
RELATÓRIO FINAL DE TRABALHO

FENAFISCO – 2024

Juliano Giassi Goularti¹

Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP

Talita Alves de Messias²

Doutora em História pela UNISINOS

¹ <http://lattes.cnpq.br/7543081342478145>

² <http://lattes.cnpq.br/3982976838140149>



Copyright @ 2024 – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO)

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). GOULARTI, Juliano Giassi; MESSIAS, Talita Alves de. (Org.) **Relatório final de trabalho**: projeto de pesquisa sobre a política de incentivos fiscais de ICMS dos estados brasileiros. Brasília, DF: FENAFISCO, 2024.

Diretoria 2023/2025

Presidente

Francelino das Chagas Valença Junior – *Sindifisco/PE*

Vice-Presidente

Marco Antonio Couto dos Santos – *Sindifisco/MG*

Diretor Administrativo e Financeiro

Glauco Honório – *Sinafresp/SP*

Diretor para Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais

Celso Malhani de Souza – *Sindifisco/RS*

Diretor de Formação Sindical e Relações Intersindicais

Cloves Silva – *Sindifisco/MS*

Diretora de Comunicação

Marlúcia Ferreira Paixão – *Sindsefaz/BA*

Diretor Jurídico e de Defesa Profissional

Cláudio César Santa Cruz Modesto – *Sindifisco/GO*

Diretor de Aposentados e Pensionistas

José Marcio Santa Rosa – *Sindifisco/SE*

Diretor para Assuntos Técnicos

Ricardo Bertolini – *Sindifisco/MT*

Diretor do Departamento de Políticas Sociais

Ronaldo Oliveira da Silva – *Sindaftema/MA*

Diretor do Departamento de Projetos Especiais

Toni Pinto Oliveira – *Sinafite/DF*

Diretora do Departamento de Integração Sindical

Helena Bezerra de Medeiros – *Sindifisco/PB*

Diretor do Departamento de Acompanhamento do Planejamento Estratégico

Mauro Roberto da Silva – *Sindafisco/RO*

Suplentes da Diretoria Executiva

Eli Sena da Silva – *Sindifisco/AM*
Jorge Antonio da Silva Couto – *Sindare/TO*
Jorge Henrique Teixeira Verde – *Sindafisco/RR*
José Vieira de Figueiredo – *Sindifern/RN*
Karla Trindade Lima – *Sindifisco/PA*
Michele Ferreira – *Sinafresp/SP*
Ricardo Brand – *Sinfrej/RJ*
Sáris Pinto Machado Júnior – *Auditece Sindical/CE*

Conselho Fiscal

Anatal de Jesus Pires de Oliveira – *Sindifisco/AP*
Leyla Maria Alves da Silva Bichara Viga – *Sindifisco/AC*
José Caetano Mello Junior – *Sinaffepi/PI*

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	11
NOTA EXPLICATIVA.....	15
ERROS, OMISSÕES E CORREÇÕES: METODOLOGIAS PARA LIDAR COM OS DADOS DAS ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITA.....	15
CAPÍTULO 1	22
CRISE E TENSÕES NAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: ACIRRAMENTO DOS CONFLITOS REGIONAIS NA DISPUTA POR INVESTIMENTOS PRIVADOS	22
1. A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 (RT-66) E ATO COMPLEMENTAR Nº 34, DE 1967 (AC-34/67): TRANSFORMAÇÕES E IMPACTOS NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA	22
2. CONFAZ (1975): UMA INICIATIVA DE COORDENAÇÃO POLÍTICA PARA A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PELOS GOVERNOS ESTADUAIS	28
3. CRFB-88: DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS E SEUS DESAFIOS	33
4. PLANO REAL (1994): FRAGMENTAÇÃO ECONÔMICA E GENERALIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS DOS ESTADOS	41
5. LRF (2000): LIMITAÇÃO NO CONTROLE DA GUERRA FISCAL	47
6. ANISTIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DO ICMS: IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160, DE 2017 E DO CONVÊNIO ICMS Nº 190, DE 2017.....	52
7. A REFORMA TRIBUTÁRIA: SERÁ O FIM DA GUERRA FISCAL?	55
7.1 A política de renúncia de receita tributária na Reforma Tributária: superando a “era” da guerra fiscal?	59
CAPÍTULO 2	67



A POLÍTICA ESTADUAL DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO ICMS NA FORMAÇÃO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS 67

1. DESMONTE PARCIAL DOS PROGRAMAS E PLANOS FEDERAIS DE INCENTIVOS FISCAIS 67
2. *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO*: UM ESFORÇO DE TEORIZAÇÃO DE UMA CATEGORIA ANALÍTICA DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DE ICMS 70
3. ESTIMATIVA E DA COMPENSAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE RENÚNCIA DE RECEITA DA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* DO ICMS DOS ESTADOS 79
4. ANÁLISE PARCIAL DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS DE FINANCIAMENTO DA CATEGORIA ANALÍTICA *MACROESTRUTURA* 87
5. A FRAGILIZAÇÃO FEDERATIVA PELA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* 97
6. A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* NA FORMAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS 110

CAPÍTULO 3 123

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS QUE CONSTITUEM NA FORMAÇÃO DA CATEGORIA ANALÍTICA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* 123

1. ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO TRIBUTÁRIA, POR MODALIDADE E SETOR DE ATIVIDADE, DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS QUE CONSTITUEM NA FORMAÇÃO DA CATEGORIA ANALÍTICA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* 123
2. DISTRIBUIÇÃO POR MODALIDADE E SETOR DE ATIVIDADE, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO, DA *MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO* 127
 - a) REGIÃO SUDESTE 127
 - i) São Paulo 127
 - ii) Rio de Janeiro 129
 - iii) Minas Gerais 130
 - iv) Espírito Santo 131
 - b) REGIÃO SUL 133
 - v) Santa Catarina 133
 - vi) Paraná 134

vii) Rio Grande do Sul	135
c) CENTRO-OESTE	136
viii) Goiás	136
ix) Mato Grosso	138
x) Distrito Federal	139
xi) Mato Grosso do Sul	141
d) REGIÃO NORDESTE	142
xii) Bahia	142
xiii) Pernambuco	144
xiv) Paraíba	145
xv) Ceará	146
xvi) Maranhão	147
xvii) Alagoas	148
xviii) Rio Grande do Norte	149
xix) Piauí	150
e) REGIÃO NORTE	151
xx) Amazonas	151
xxi) Pará	153
xxii) Tocantins	154
xxiii) Rondônia	155
xxiv) Amapá	156
xxv) Acre	157
xxvi) Roraima	158
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>160</u>
<u>FONTES</u>	<u>163</u>
<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>165</u>
<u>APÊNDICES</u>	<u>171</u>

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: NORMAS QUE REGEM A POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA.....	81
------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL; 2015-2025	16
TABELA 2: TOTAL DAS ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL; 2015-2025	19
TABELA 3: ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITAS DOS ESTADOS BRASILEIROS COM VALORES ATUALIZADOS PARA 12/2022 – 2015-2025.....	91
TABELA 4: COMPARAÇÃO ENTRE O PRODUTO INTERNO BRUTO E O TOTAL DE RENÚNCIAS FISCAIS DOS ESTADOS EM 2021	115
TABELA 5: ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIA ACUMULADA PELOS ESTADOS BRASILEIROS ENTRE OS ANOS DE 2015-2025; VALORES ATUALIZADOS PARA 12/2022	117
TABELA 6: ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIA E DA RECEITA TOTAL DOS ESTADOS BRASILEIROS EM 2023	119
TABELA 7: ESTIMATIVA DAS MODALIDADES DE RENÚNCIA DE RECEITA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL ; ANO BASE 2023.....	126
TABELA 8: ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS DE FINANCIAMENTO DA <i>MACROESTRUTURA</i> POR SETOR DE ATIVIDADE; ANO BASE 2023	126
TABELA 9: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE SÃO PAULO	128



TABELA 10: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO RIO DE JANEIRO	130
TABELA 11: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE MINAS GERAIS.....	131
TABELA 12: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO ESPÍRITO SANTO	132
TABELA 13: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE SANTA CATARINA	133
TABELA 14: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO PARANÁ.....	135
TABELA 15: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO RIO GRANDE DO SUL	136
TABELA 16: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE GOIÁS	137
TABELA 17: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO MATO GROSSO	139
TABELA 18: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO DISTRITO FEDERAL	140
TABELA 19: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO MATO GROSSO DO SUL.....	142
TABELA 20: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DA BAHIA	143
TABELA 21: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE PERNAMBUCO	145
TABELA 22: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO PARAÍBA.....	146
TABELA 23: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO CEARÁ	147
TABELA 24: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO MARANHÃO.....	148
TABELA 25: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE ALAGOAS	149
TABELA 26: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO RIO GRANDE DO NORTE	150
TABELA 27: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO PIAUÍ.....	151
TABELA 28: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO AMAZONAS.....	152
TABELA 29: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO PARÁ.....	153
TABELA 30: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO TOCANTINS.....	154
TABELA 31: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE RONDÔNIA.....	155
TABELA 32: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO AMAPÁ	157
TABELA 33: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DO ACRE	158
TABELA 34: TRÊS MAIORES SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIOS DE ICMS DE RORAIMA.....	159
TABELA 35: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO ACRE – 2015-2025	172
TABELA 36: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO ALAGOAS – 2015-2025	174
TABELA 37: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO AMAPÁ – 2015-2025.....	175
TABELA 38: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO AMAZONAS – 2015-2025	176
TABELA 39: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DA BAHIA – 2015-2025.....	177



TABELA 40: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO CEARÁ – 2015-2025	178
TABELA 41: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO DISTRITO FEDERAL – 2015-2025	179
TABELA 42: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO ESPÍRITO SANTO – 2015-2025	180
TABELA 43: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE GOIÁS – 2015-2025	181
TABELA 44: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO MARANHÃO – 2015-2025	182
TABELA 45: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO MATO GROSSO – 2015-2025	183
TABELA 46: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO MATO GROSSO DO SUL – 2015-2025.....	184
TABELA 47: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE MINAS GERAIS – 2015-2025.....	185
TABELA 48: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO PARÁ – 2015-2025.....	187
TABELA 49: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DA PARAÍBA – 2015-2025.....	188
TABELA 50: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO PARANÁ – 2015-2025.....	189
TABELA 51: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE PERNAMBUCO – 2015-2025	190
TABELA 52: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO PIAUÍ – 2015-2025.....	191
TABELA 53: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO RIO DE JANEIRO – 2015-2025.....	192
TABELA 54: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO RIO GRANDE DO NORTE – 2015-2025.....	194
TABELA 55: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DO RIO GRANDE DO SUL – 2015-2025	195
TABELA 56: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE RONDÔNIA – 2015-2025.....	196
TABELA 57: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE RORAIMA – 2015-2025.....	197
TABELA 58: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE SANTA CATARINA – 2015-2025	198
TABELA 59: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE SÃO PAULO – 2015-2025.....	199
TABELA 60: ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITAS DE TOCANTINS – 2015-2025	200

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: TOTAL DA RENÚNCIA DE RECEITAS ESTIMADAS PELOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL; 2015-2025	18
GRÁFICO 2: TOTAL DA RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIA ESTIMADAS PELOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL COM ALTERAÇÃO DOS DADOS DO RN – 2015 A 2025	20
GRÁFICO 3: TOTAL DA RENÚNCIA DE RECEITAS ESTIMADAS PELOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL COM CORREÇÃO NOS DADOS DO RN* – 2015 A 2025	94
GRÁFICO 4: MÉDIA ANUAL DAS RENÚNCIAS FISCAIS DOS ESTADOS (2015-2025) COM VALORES ATUALIZADOS PARA 12/2022.....	96
GRÁFICO 5: CONCENTRAÇÃO REGIONAL DO TOTAL ESTIMADO DE RENÚNCIA FISCAL DOS ESTADOS (2015-2025)	111

RESUMO EXECUTIVO

O relatório está estruturado em três capítulos. O objetivo do primeiro capítulo é construir uma análise da evolução da política de incentivos fiscais no Brasil desde 1966, quando realizada a Reforma Tributária, até 2023, quando entrou em discussão uma nova Reforma Tributária. A intenção é apresentar as mudanças estruturais na dinâmica das políticas de incentivos fiscais que resultaram na desarticulação do sistema federativo.

O capítulo está estruturado em sete pontos que marcam as seis últimas décadas da tributação no Brasil. No primeiro ponto, trata-se da Reforma Tributária de 1966 (RT-66) e do Ato Complementar nº 34, de 1967 (AC-34/67), que centralizaram e concentraram as decisões sobre a aplicação de recursos estaduais em poder da União e unificaram a alíquota de ICM. No ponto 2, discute-se como o Conselho Nacional de Política Fazendária/Confaz (1975) disciplinou a política de incentivos capitaneada pelas Unidades Federativas.

Já o terceiro trata da Constituição Federal de 1988, que descentralizou a política fiscal ampliando a autonomia dos governos estaduais, fomentando a competitividade assim como a seletividade impositiva entre as Unidades Federativas, preconizando o que hoje conhecemos como guerra fiscal. No ponto 4, mostra-se que quando o país já estava sendo orientado pelas políticas neoliberais, o Plano Real (1994) provocou um movimento do localismo regional devido à retomada do investimento privado. No ponto 5, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) é apresentada como uma tentativa da União de coibir a guerra fiscal onde as Unidades Federativas somente poderiam renunciar à parte de sua arrecadação se criassem mecanismos de compensação.

Por fim, o ponto 6 trata da Anistia dos créditos tributários do ICMS através da Lei Complementar nº 160, de 2017 e do Convênio ICMS nº 190, de 2017, instituídos para assegurar a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos Estados em

descumprimento ao disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal de 1988 (CRFB-88), isto é, no contexto da guerra fiscal; enquanto no ponto final discute-se a perspectiva de mudança significativa na dinâmica da guerra fiscal a partir da nova Reforma Tributária.

No capítulo 2, o objetivo é apresentar uma análise preliminar dos dados coletados a respeito das renúncias de receitas dos estados e Distrito Federal. O texto está dividido em seis pontos. Nos dois primeiros pontos, apresenta-se uma discussão sobre a política de renúncia de receita tributária dos estados no contexto dos conflitos regionais e da fragilização federativa. Para tanto, a extensão e limites das desonerações estão subordinados aos objetivos da política econômica de cada governo. No caso de sua distribuição regional, a *divisão social do trabalho* atua como princípio que, em vez de homogeneizar o grau de desenvolvimento, acaba produzindo heterogeneidade tensionando a problemática regional. Seguindo este princípio, o que se visualiza é a construção de um processo de desenvolvimento desigual na geração de valor, riqueza e oportunidades. Enquanto um território é valorizado, outro é desvalorizado. Vista dessa forma, a distribuição regional desigual de vantagens econômicas pela *macroestrutura fiscal* gera um processo de exclusão social de regiões e pessoas dos “louros” do desenvolvimento, o que faz parte da história do sistema capitalista. Essa discussão é importante para contextualizar o trabalho, pois permite compreender as motivações e as consequências das renúncias de receita para os estados e, também, para o sistema federativo brasileiro. Por isso são explorados no segundo ponto os aspectos teóricos pertinentes às renúncias fiscais, incluindo a *macroestrutura fiscal de financiamento* enquanto uma categoria analítica. Nos quatro pontos seguintes é desenvolvida a análise dos demonstrativos das estimativas e compensações das renúncias de receitas dos estados. Esses demonstrativos são elaborados por cada Unidade Federada, de acordo com as normas estabelecidas pelo Confaz.

Os dados apresentados foram coletados a partir dos demonstrativos das estimativas e compensações das renúncias de receitas dos estados. Esses demonstrativos seguem algumas normativas, ainda que não sejam totalmente padronizados. Para analisar os dados, foi necessário adotar alguns procedimentos metodológicos. Em primeiro lugar, foi necessário identificar os tributos e os benefícios fiscais que estão sujeitos à renúncia de receita (conforme

tabelas apresentadas no apêndice deste relatório). Em segundo lugar, foi necessário padronizar os dados, de forma a permitir a comparação entre os estados.

Análise preliminar dos dados: a análise revela que as renúncias de receitas dos estados têm apresentado crescimento nos últimos anos. Em 2015, a previsão das renúncias totalizou R\$ 60,42 bilhões, enquanto R\$ 266,52 bilhões foram estimados para 2025. O crescimento das renúncias de receita é motivado por uma série de fatores, incluindo a necessidade de estimular a atividade econômica, atrair investimentos e reduzir a carga tributária para os contribuintes. No entanto, as renúncias também podem ter efeitos negativos para os estados, pois podem reduzir a arrecadação tributária e aumentar o déficit fiscal. A análise revela que as renúncias têm apresentado crescimento nos últimos anos, o que pode ter efeitos positivos e negativos para os estados e para o sistema federativo brasileiro.

No terceiro capítulo, e último, foi desenvolvida uma análise mais detalhada da distribuição dos tributos por modalidade dentro da estrutura fiscal de financiamento. Essa abordagem permite compreender como os diferentes tipos de tributos são arrecadados e distribuídos entre os entes federativos, revelando nuances importantes sobre a carga tributária e suas implicações econômicas e sociais.

Ao conduzir os três capítulos, garantimos uma abordagem integrada e abrangente, permitindo que os leitores acompanhem a evolução histórica das políticas fiscais, os impactos das renúncias de receitas e a distribuição dos tributos ao longo do tempo. Essa abordagem proporciona uma compreensão mais profunda das dinâmicas complexas que moldam o sistema fiscal brasileiro. A análise teórica e prática baseia-se em uma investigação dos dados disponíveis, buscando identificar padrões, tendências e disparidades na concessão de incentivos fiscais entre os estados brasileiros. Isso permite não apenas descrever os eventos passados, mas também antecipar possíveis cenários futuros e avaliar as melhores práticas para promover um sistema tributário mais justo e eficiente.

Ao registrar o progresso alcançado até o momento, o trabalho serve não apenas como um documento, mas também como uma plataforma para reflexão e debate sobre questões cruciais relacionadas à política fiscal e ao desenvolvimento regional e setorial no Brasil. Nossa esperança é que as análises apresentadas estimulem discussões e inspirem ações que contribuam para o aprimoramento do sistema tributário e, conseqüentemente, para o

progresso socioeconômico do país. As políticas de renúncias de receita dos estados, em sua forma atual, demonstram-se ineficazes na promoção de um desenvolvimento simétrico entre as regiões brasileiras. Logo, as discrepâncias entre as expectativas e os resultados obtidos exigem medidas mais contundentes por parte do poder público.

Embora este trabalho utilize informações e dados selecionados e organizados em tabelas, quadros e gráficos para descrever e explicar o objeto de pesquisa, reconhecemos que outro economista, com formação e perspectivas distintas, poderia selecionar os mesmos dados e chegar a interpretações diferentes. Na dinâmica da economia política, a multiplicidade de interpretações e visões antagônicas sobre um mesmo fato é inerente. Essa riqueza de perspectivas, alimentada por um universo de teorias e visões de mundo, torna o debate econômico um campo fértil para a análise e compreensão da realidade. As divergências entre as diferentes correntes teóricas, empíricas e metodológicas do pensamento econômico são fundamentais para a construção de um conhecimento sólido e abrangente. Elas permitem que os pesquisadores explorem diferentes ângulos dos processos históricos, especialmente em uma economia marcada por flutuações entre expansão e desaceleração, inerentes ao sistema capitalista.

Desta forma, este trabalho, fruto do projeto de pesquisa sobre os incentivos fiscais da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), mergulha em um exame crítico da política de renúncia de receita tributária de ICMS dos estados brasileiros, transcendendo a narrativa simplista do "pensamento único" – conceito cunhado por Arthur Schopenhauer para designar ideias que se autossustentam, ignorando a complexa realidade. Ao invés de se limitar a uma mera descrição das etapas da política de renúncia de receita, o trabalho as interpreta e as interconecta, tecendo uma análise abrangente do movimento do todo, não apenas da parte. Essa abordagem vai além da superfície, questionando as motivações subjacentes, os efeitos reais e as implicações sociais dessa política complexa.

Por fim, este trabalho se configura como um ponto de partida para a análise da política estadual de renúncia de receita de ICMS. Assim, ele não se propõe a ser um ponto final, mas sim um trampolim para reflexões e pesquisas futuras, pois almeja-se que este trabalho sirva como referência para futuras análises sob a perspectiva da crítica social do processo histórico do processo de desenvolvimento dos estados e do Brasil.

NOTA EXPLICATIVA

Erros, omissões e correções: metodologias para lidar com os dados das estimativas de renúncia de receita

Buscando fazer uma análise comparativa das estimativas de renúncias de receitas entre os estados brasileiros e o Distrito Federal, coletamos e tabelamos os dados disponibilizados por essas Unidades Federativas nos Demonstrativos de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. Foram analisadas as LDOs de 2015 a 2023 (ou seja, desenvolvidas entre 2014 e 2022, haja vista que as LDOs devem ser redigidas no ano anterior à sua vigência). Com relação ao último ano, foram utilizadas ainda as projeções de renúncias para 2024 e 2025, fechando assim a série de dados para 2015 a 2025.

Na Tabela 1 abaixo, os dados estão apresentados conforme disponibilizados pelos governos estaduais, em valor corrente. Destaca-se que são estimativas, com metodologias muitas vezes imprecisas. Além disso, em alguns casos, não foram encontradas as estimativas para um ou outro ano, problema para qual o procedimento adotado foi o de utilizar as estimativas da LDO do ano anterior, já que cada LDO estima as renúncias para três anos consecutivos. Esse foi o caso do Amapá, para o ano de 2016, sendo utilizada a estimativa de 2015; Bahia, que para 2017 foi utilizado o dado de 2016; Paraíba para 2018, sendo utilizada a estimativa de 2017, Roraima, para 2021 foi utilizada a estimativa de 2020.

Tabela 1: Estimativa de renúncia de receitas tributária dos estados e Distrito Federal; 2015-2025

R\$ 1,00

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Acre	56.678,00	86.358,00	132.500,00	144.681,00	183.840,00	191.659,00	199.962,00	258.320,00	322.009,00	333.294,00	343.634,00
Alagoas	579.183,97	1.063.412,22	567.145,00	596.789,84	823.922,27	809.349,44	980.751,82	1.514.583,52	2.027.335,54	2.258.598,00	2.537.001,15
Amapá	122.274,13	129.376,35*	81.651,05	86.802,34	124.813,96	156.085,88	186.841,55	219.535,13	392.619,31	416.670,02	427.931,63
Amazonas	6.816.071,00	7.601.469,00	6.948.227,00	6.420.255,00	7.053.358,00	9.148.565,00	10.286.260,00	12.837.363,00	16.523.543,00	17.393.342,00	18.273.445,00
Bahia	3.213.363,00	3.322.145,00	3.433.832,00*	2.966.031,99	3.597.398,00	3.789.679,00	3.588.786,00	3.982.739,00	5.535.483,00	6.257.411,00	6.557.688,00
Ceará	967.262,96	1.047.062,15	1.099.415,26	923.064,45	1.106.777,55	1.204.062,20	1.363.490,16	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
Distrito Federal	2.555.706,58	1.810.354,66	1.964.961,75	1.582.666,98	1.903.352,76	1.334.561,18	1.466.771,66	4.678.694,44	4.438.551,06	4.470.681,16	4.498.506,11
Espírito Santo	1.011.293,00	1.065.904,00	1.087.222,00	1.214.299,00	1.388.087,00	1.538.320,00	1.725.405,00	2.135.094,00	2.830.118,00	2.919.818,00	3.006.603,00
Goiás	8.177.093,76	8.779.076,78	9.379.059,79	9.983.042,81	7.933.578,04	8.200.374,11	9.035.247,80	11.148.552,98	13.747.103,39	14.213.998,13	14.905.599,44
Maranhão	178.900,00	284.800,00	426.000,00	1.484.880,00	1.005.020,00	1.752.260,00	1.897.400,00	2.184.870,00	2.289.950,00	2.407.880,00	2.530.680,00
Mato Grosso	932.135,82	1.060.663,90	2.449.125,26	3.565.724,70	6.147.440,93	6.356.218,26	5.645.375,32	5.335.558,82	10.779.509,19	11.637.345,93	11.165.026,91
Mato G. do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588.359,70	5.878.954,40	6.172.902,10
Minas Gerais	4.513.400,00	5.273.001,00	6.208.079,00	4.869.483,00	5.135.005,00	6.884.127,50	7.939.884,04	10.154.241,60	14.885.141,45	15.320.091,70	16.090.106,72
Pará	1.029.566,54	1.198.656,32	316.252,08	37.347,35	423.651,53	406.965,96	654.400,62	636.231,53	1.332.939,29	1.415.347,00	1.501.012,01
Paraíba	1.301.031,05	1.746.652,96	1.738.126,41	1.816.274,60*	1.819.228,26	1.978.545,63	1.959.177,16	2.780.793,01	3.061.699,69	3.174.834,58	3.274.715,86
Paraná	-	-	148.728,66	155.736,43	10.025.965,99	11.060.585,81	11.847.386,34	17.479.351,43	16.121.602,14	17.008.691,24	17.894.704,01
Pernambuco	251.142,58	262.344,55	190.190,77	1.982.180,70	2.242.240,62	2.297.499,71	2.642.206,44	3.044.865,79	4.656.042,62	4.800.379,94	4.944.391,34
Piauí	335.972,00	376.187,00	479.349,00	556.933,00	581.862,00	222.560,00	453.071,00	384.161,00	420.476,00	442.610,00	465.006,00
Rio de Janeiro	6.460.924,33	7.073.363,69	9.189.720,00	9.532.430,00	9.397.000,00	7.312.401,60	7.629.989,04	8.650.725,67	19.401.014,68	20.021.847,15	20.622.502,57
Rio G. do Norte	-	429.397,96	379.329,84	465.666,63	545.126,00	744.888,06	635.912.000,00	820.129.000,00	999.829,87	1.051.427,98	1.115.439,69
Rio G. do Sul	-	-	-	21.000,00	-	367	3.141.702,59	5.334.714,22	6.279.193,95	6.464.348,81	6.819.106,52
Rondônia	160.198,96	448.885,33	404.754,21	225.724,83	688.946,02	709.614,40	632.381,46	774.078,06	279.649,96	280.446,96	294.622,03
Roraima	57.973,00	64.536,00	70.646,00	76.139,00	78.354,05*	86.645,72	95.242,71	98.750,68	52.621,48	68.507,61	84.485,07
Santa Catarina	5.179.878,44	5.455.806,57	5.578.054,17	5.803.207,92	5.928.257,08	5.535.270,86	6.349.976,79	14.017.705,98	20.255.894,61	21.289.107,28	22.366.336,11
São Paulo	15.632.200,00	15.471.400,00	15.510.000,00	16.191.000,00	24.330.000,00	20.152.000,00	18.390.000,00	55.492.500,00	86.506.050,00	91.739.330,00	97.251.320,00
Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	889.815,29	208.529,37	410.244,91	342.439,42	490.127,41	392.664,24	352.103,38	400.527,47	687.758,90	750.353,20	812.679,72
Total	60.422.064,41	64.259.382,81	68.192.614,17	71.043.800,97	92.953.352,46	92.265.270,54	734.375.812,89	985.136.643,54	241.733.705,87	254.455.426,55	266.519.025,06

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

* AP, estimativa de 2015; BA, estimativa de 2016; PB, estimativa de 2017; RR, estimativa de 2020.

Na Tabela 1 é possível observar ainda que alguns estados não possuem dados para o período selecionado (Sergipe), ou não possuem dados para alguns anos, como no caso do Mato Grosso do Sul (de 2015 a 2022), Rio Grande do Sul (de 2015 a 2017 e 2019), Paraná (2015 e 2016) e Rio Grande do Norte (2015). Nas LDOs do Mato Grosso do Sul de 2015 a 2022, o campo do relatório destinado às renúncias de receitas contém um quadro que informa que não constam renúncias de receitas nesses anos. Para o Rio Grande do Sul, embora tenham sido publicados demonstrativos de desonerações fiscais pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul com dados que abarcam todo o período analisado neste trabalho,³ as LDOs do estado gaúcho não apresentam esses dados nos anos 2015 a 2017 e 2019. Para o Paraná não há informações sobre as renúncias de 2015 e 2016. E o Sergipe não apresenta estimativa de renúncia de receitas em todo o período analisado.

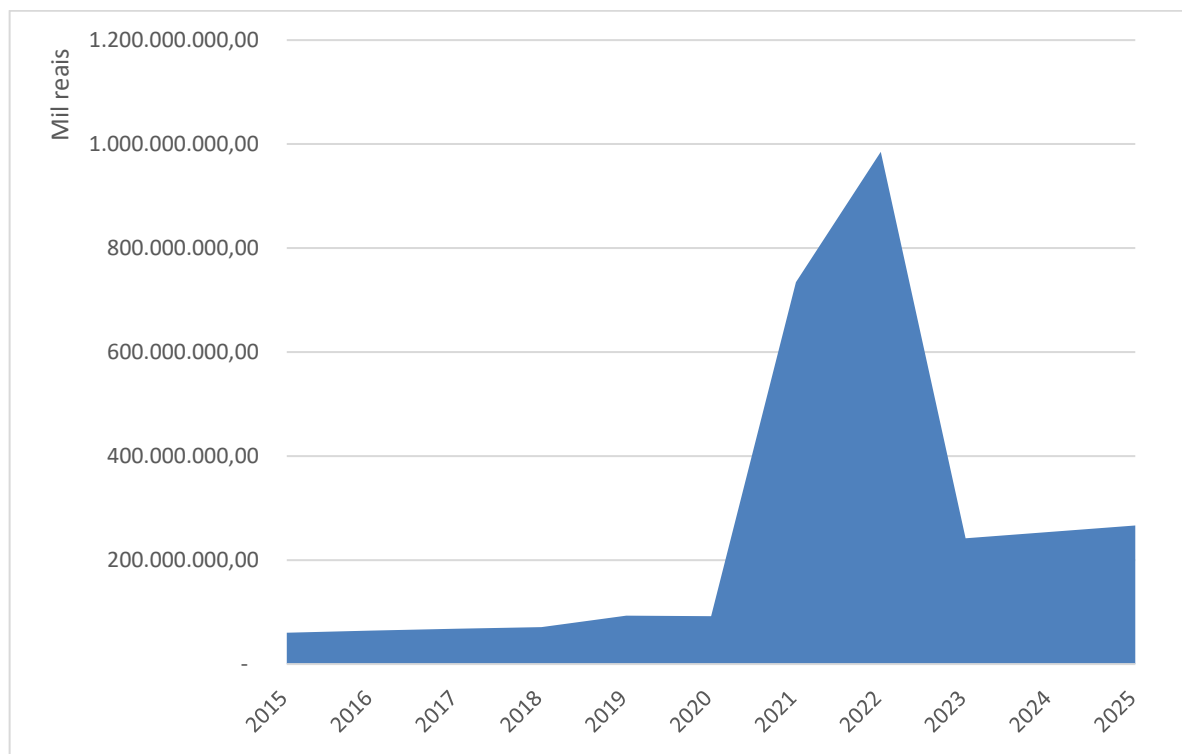
Os dados apresentados nos demonstrativos das LDOs devem incluir os impostos renunciados, o tipo de renúncia, e alguns estados incluem também o setor beneficiado pelas renúncias e as áreas geográficas de cada grupo de renúncia. Entretanto, em alguns casos, os somatórios desses valores tabelados não correspondem aos somatórios apresentados pelos estados, provavelmente por algum erro na tabulação dos dados. Nesses casos, utilizamos o total publicado no documento, para manter a fidelidade às fontes e porque provavelmente é a partir desse valor que as análises e decisões são realizadas pelos agentes públicos. Já a partir dos dados coletados e apresentados na Tabela 1, é possível observar outros possíveis erros nos documentos das Unidades Federativas. Diante de tantos números, esses erros poderiam até passar despercebidos, até que os dados vão sendo desmembrados em tabelas e gráficos e as análises vão sendo realizadas.

O somatório dos valores de renúncia fiscal concedidos por todos os estados brasileiros passou de R\$ 60,42 bilhões em 2015 para R\$ 266,52 bilhões estimados para 2025. No entanto, como mostra o Gráfico I, há uma grande disparidade entre os dados apresentados para 2021 e 2022. Em 2021, a renúncia total foi de R\$ 734,38 bilhões, e em 2022, esse valor saltou para

³ Para tentar manter a homogeneidade dos dados, mantemos os dados restritos às LDOs.

R\$ 985,14 bilhões. Isso representa um aumento de quase 700% entre 2020 (R\$ 92,26 bilhões) e 2021. O que teria causado esse aumento exorbitante?

Gráfico 1: Total da renúncia de receitas estimadas pelos estados e Distrito Federal; 2015-2025



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

Antes de responder a essa questão, cabe apresentar mais um dado curioso. Se for feita uma soma simples dos valores de cada estado, assim como o total de todos os estados nos 11 anos selecionados no total da Tabela 1, pode-se criar um *ranking* das maiores renúncias de receitas estimadas em valores nominais, conforme a Tabela 2. Na Tabela apresentada, é possível apreender que o total nominal das renúncias realizadas pelos estados brasileiros e o Distrito Federal de 2015 a 2023, somado a projeção realizada pelas estimativas para 2024 e 2025, chega a R\$ 2,9 trilhões. Dessa quantia, quase metade, equivalente a 49,86%, seria atribuída ao estado do Rio Grande do Norte.

Tabela 2: Total das estimativas de renúncia dos estados e Distrito Federal; 2015-2025

R\$ 1,00

Unidade da federação	Renúncia de receita estimada
Rio Grande do Norte	1.461.772.106,02
São Paulo	456.665.800,00
Rio de Janeiro	125.291.918,74
Amazonas	119.301.898,00
Santa Catarina	117.759.495,82
Goiás	115.502.727,03
Paraná	101.742.752,04
Minas Gerais	97.272.561,01
Mato Grosso	65.074.125,05
Bahia	46.244.555,99
Distrito Federal	30.704.808,33
Rio Grande do Sul	28.060.433,09
Pernambuco	27.313.485,06
Paraíba	24.651.079,21
Espírito Santo	19.922.163,00
Mato Grosso do Sul	17.640.216,20
Ceará	16.497.721,52
Maranhão	16.442.640,00
Alagoas	13.758.072,75
Pará	8.952.370,25
Tocantins	5.737.243,29
Rondônia	4.899.302,23
Piauí	4.718.187,00
Amapá	2.344.601,35
Acre	2.252.935,00
Roraima	833.901,31
Sergipe	-
Total	2.931.357.099,28

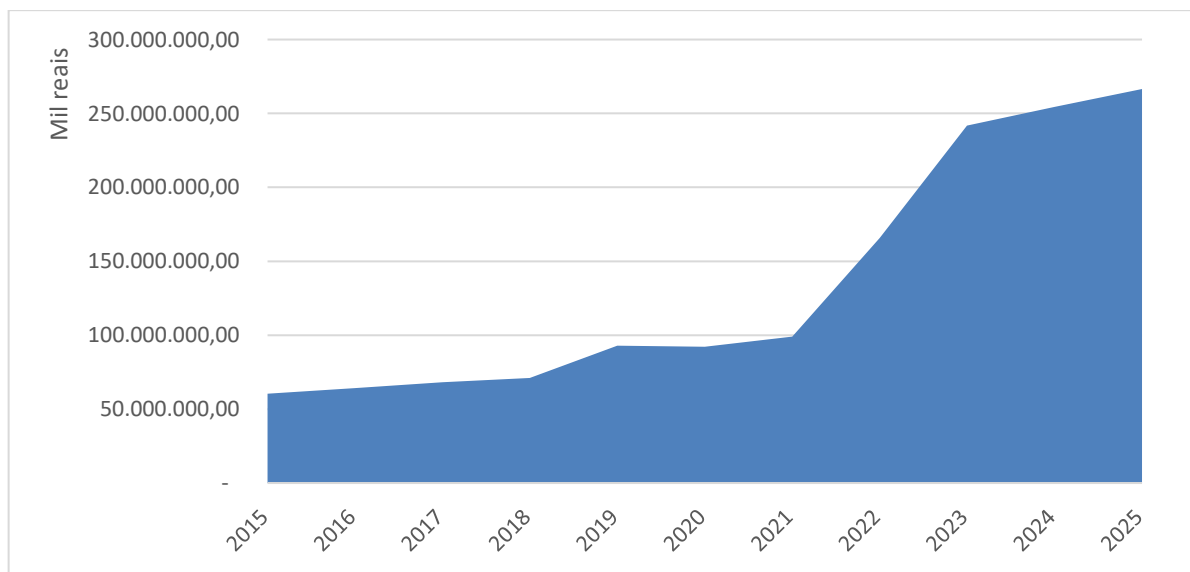
Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

O Rio Grande do Norte é um dos menores estados do Brasil, ocupando o 18º lugar no *ranking* do PIB dos estados brasileiros. A receita fiscal total prevista para os anos de 2020, 2021 e 2022 foram, respectivamente, R\$ 12,86 bilhões, R\$ 12,79 bilhões e R\$ 12,04 bilhões.

Ao mesmo tempo, pode-se observar na Tabela 1 a disparidade dos dados potiguares, que passam de uma renúncia de R\$ 744 milhões em 2020 para R\$ 635 bilhões em 2021 e R\$ 820 bilhões em 2022. Dado que não há qualquer notícia ou explicação sobre um aumento tão extraordinário das renúncias do Rio Grande do Norte, **o mais provável, é que haja um erro na publicação dos dados.** Os quadros demonstrativos de renúncia de receitas nas LDOs de 2021 e 2022 foram apresentados com uma observação de serem em milhares de reais, quando provavelmente não o eram.

Aceita a **hipótese de erro dos dados**, presume-se que em 2021 o valor das renúncias teria sido de R\$ 635,912 milhões e em 2022 R\$ 820,129 milhões. Com isso, o total das renúncias levantadas passa de R\$ 2,9 trilhões para R\$ 1,5 trilhão, e o Rio Grande do Norte cai da primeira para a vigésima colocação no *ranking* do total estimado de renúncias de receitas dos estados brasileiros, representando apenas 0,25% do total. Assim, corrigida essa disparidade, apresenta-se o Gráfico 2 abaixo e a Tabela 3 no capítulo 2, onde passou a ser analisada no contexto da discussão proposta neste trabalho.

Gráfico 2: Total da renúncia de receitas tributária estimadas pelos estados e Distrito Federal com alteração dos dados do RN – 2015 a 2025



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

Por fim, cabe uma consideração acerca dos dados apresentados nos apêndices deste relatório. Estão disponíveis naquela seção tabelas que apresentam para cada estado e o Distrito Federal os dados relativos aos principais impostos sobre os quais são aplicadas as renúncias de receitas (ICMS, IPVA e ITCMD). Nessas tabelas, o valor apresentado como “Renúncia Total” corresponde ao somatório dos impostos destacados, o que nem sempre corresponde ao valor das renúncias totais apresentados nos quadros comparativos entre os estados que estão disponíveis ao longo do relatório. Isso ocorre tanto porque alguns estados incluem outras categorias nos demonstrativos de renúncias fiscais que não consideramos nas tabelas do apêndice (para não prejudicar a comparação), quanto por causa dos erros dos valores totais que alguns demonstrativos apresentam. As tabelas do apêndice são, portanto, outra forma de analisar os dados dos demonstrativos de renúncias de receitas das LDOs dos estados.

CAPÍTULO 1

CRISE E TENSÕES NAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: ACIRRAMENTO DOS CONFLITOS REGIONAIS NA DISPUTA POR INVESTIMENTOS PRIVADOS

1. A Reforma Tributária de 1966 (RT-66) e Ato Complementar nº 34, de 1967 (AC-34/67): transformações e impactos na política fiscal brasileira

Com o esgotamento do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o Estado brasileiro estava comprometido a manter o ritmo acelerado da "industrialização pesada" (Cardoso de Mello, 1998) como o cerne do processo maior e mais complexo de modernização tecnológica. A desaceleração do desenvolvimento não fazia parte dos planos, metas e estratégias dos governos civis e militares durante os anos de 1960 e 1970. A política fiscal e financeira foi, portanto, utilizada como um mecanismo para ampliar as bases produtivas. No início dos anos 1960, reconheceu-se a necessidade de reestruturar o sistema tributário para dar suporte à continuidade do processo de verticalização do padrão de acumulação.

Com o esgotamento do bloco de investimentos realizado pelo Plano de Metas, em 1966, surgiu uma nova organização tributária com o propósito de dar continuidade ao

processo de acumulação de capital. A Reforma Tributária de 1966 (RT-66) promoveu alterações pontuais em aspectos estruturais para atender às demandas dos estados menos desenvolvidos, enfraquecidos pela concentração da arrecadação nos estados industrializados. Entre as medidas adotadas, buscou-se corrigir ineficiências econômicas decorrentes do sistema do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que já naquela época estava gerando uma guerra fiscal embrionária entre os estados.

Diante dos indícios de colapso no padrão de financiamento, a reforma do sistema tributário tornou-se imperativa para manter o processo de desenvolvimento econômico em curso. O contexto exigia que o Estado ampliasse sua capacidade de arrecadação fiscal para atender às novas demandas impulsionadas pelo progresso técnico e pelas transformações econômicas. Com o golpe militar de 1964, a viabilização de uma reforma tributária não enfrentava grandes desafios políticos, devido a três razões: em primeiro lugar, o setor produtivo clamava por uma reforma que ampliasse as políticas de incentivos fiscais; em segundo lugar, o estado de exceção resultou na cassação de muitos mandatos parlamentares, neutralizando a oposição; e, por fim, o governo detinha uma confortável maioria no Congresso Nacional.

Assim, em 1966, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de reestruturação do sistema tributário que previa a expansão das fontes de financiamento da União, a criação de novos mecanismos de incentivos fiscais e a concentração tributária sob o controle do governo federal. Diante das transformações técnicas exigidas pela indústria de base para continuar crescendo, o estado brasileiro não tinha alternativa senão seguir adiante com uma reforma para

“(...) promover uma reestruturação do sistema tributário, de forma a adequá-lo às novas exigências da economia e de fornecer ao estado instrumentos capazes de aumentar sua capacidade de captação de recursos e de desempenhar satisfatoriamente suas novas funções” (Oliveira, 1981, p. 21).

Buscando efetivamente criar condições que refletissem o crescimento interno e a ampliação da diversificação da estrutura produtiva, a RT-66 readequou o sistema tributário, conferindo à União uma maior flexibilidade na condução da política econômica e permitindo uma resposta mais ágil aos desafios e oportunidades que se apresentavam naquele momento.

Essa medida contribuiu para que, já em 1968, a economia brasileira registrasse um crescimento de 9,8%, em contraste com os 4,2% de 1967.

Com a implementação da RT-66, o estado estabeleceu uma política econômica que permitia ao país prosseguir com sua industrialização e modernização, ao mesmo tempo em que internalizava a segunda etapa da Revolução Industrial, que ocorreu em dois momentos distintos (1956-1960 e 1967-1974). Desde 1930, a intervenção estatal desempenhou um papel dominante na formulação de políticas voltadas para estratégias de desenvolvimento, com a execução de grandes projetos nacionais.

Entre 1956 e 1960, os recursos necessários para subsidiar o desenvolvimento foram principalmente gerados através de déficits no orçamento da União, cobertos por emissão de moeda. Já entre 1967 e 1974, os recursos que financiaram os planos de desenvolvimento provieram do endividamento externo e do aumento da arrecadação fiscal proporcionada pela RT-66. Com as bases estabelecidas para a expansão do capitalismo, a partir de 1968, iniciou-se um novo ciclo de crescimento sustentado por uma política fiscal expansionista. Nesse contexto, uma série de decretos e decretos-leis foram promulgados para criar programas e ampliar os incentivos fiscais já existentes.

Na busca pelo crescimento, com base na redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda, apostou-se em uma política de incentivos fiscais direcionada tanto para empresas que exportavam suas mercadorias ao mercado internacional quanto para aquelas que mantinham relações exclusivamente dentro do território nacional. Oliveira (1981, p. 91-92), ao analisar a RT-66, sustenta que: “O elenco de incentivos e de estímulos figurantes no bloco de inovações e destinados à classe capitalista ou mesmo às camadas de renda média e alta criariam condições excepcionalmente favoráveis para reestimar a atividade econômica”.

Na transição da década de 1960 para o início dos anos 1970, “(...) a União deteve, ainda, poder de determinar as alíquotas de ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, a anuência dos envolvidos. Os estados perderam as prerrogativas de anos anteriores e tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas” (Lopreato, 2002, p. 52). Os governos estaduais sofreram perdas significativas em um conjunto de transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Imposto Único sobre

Combustíveis e Lubrificantes e as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Além disso, as isenções fiscais do ICM intermediadas pela União, sem o consentimento dos governadores, prejudicaram o comportamento da arrecadação estadual.

Essa centralização das receitas aumentou consideravelmente a dependência financeira dos governos estaduais em relação à União, resultando em uma deterioração das finanças estaduais. Para enfrentar a insuficiência de recursos fiscais, os estados tiveram que contrair empréstimos, o que agravou ainda mais sua situação de dependência em relação à União. A fim de permitir aos governadores isentarem investimentos privados, o governo federal concedeu espaço político permitindo renúncias de receitas, desde que fossem celebrados convênios entre estados da mesma região, estabelecendo alíquotas uniformes.

O AC-34/67 autorizou os estados de uma mesma região a celebrar convênios para estabelecer uma política comum em relação a isenções, reduções ou outros favores fiscais, principalmente no que se refere ao ICM. Essa medida deu origem a uma série de convênios regionais com o intuito de conceder incentivos fiscais, visando atrair investimentos para os estados. Outro aspecto relevante da reforma foi a criação de incentivos fiscais para setores estratégicos da economia brasileira, visando estimular o crescimento da indústria e do setor produtivo em geral. A concessão de benefícios fiscais para determinados investimentos ou regiões específicas contribuiu para atrair investimentos e expandir a capacidade produtiva do país.

Diante do AC-34/67, Silva e Conceição Silva (1974, p. 32), ao analisar o sistema tributário e as desigualdades regionais, observam que, “Embora o grau de liberdade dos Governos Estaduais no que se refere à concessão de incentivos tenha progressivamente reduzido pelo mecanismo dos convênios, o número e a variedade dos incentivos do primeiro tipo atualmente existentes são consideráveis.” Ainda segundo Prado e Cavalcanti (2000, p. 70-71) “O estabelecimento dos acordos regionais, se, por um lado, serviu para solucionar impasses típicos de situações locais, entrou, por outro lado, em conflito, em vários momentos, com decisões que deveriam ser tomadas em nível suprarregional.”

Com a conversão do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que passou a ser calculado com base no valor adicionado em cada etapa da comercialização, os governos estaduais encontraram uma oportunidade

para estabelecer convênios e criar um regime de tributação diferenciado em produtos similares produzidos em diferentes estados, visando obter vantagens concorrenciais. Esses convênios regionais estabeleciam políticas comuns de incentivos fiscais para estimular a implantação ou expansão das atividades privadas no setor industrial. A análise dos diversos convênios celebrados revela que uma multiplicidade de setores da economia foi beneficiada com isenções fiscais do ICM. A partir do AC-34/67, empresas que já contavam com incentivos do governo federal passaram a usufruir também de incentivos concedidos pelos estados. O objetivo desse Ato Complementar era evitar conflitos entre estados criando uma política comum em matéria de incentivos fiscais.

A implementação do ICM como um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que seria mais adequado em nível federal, mas foi instituído como imposto estadual, acabou fomentando disputas entre os entes federados por investimentos. O sistema de relações intergovernamentais estabelecido acabou gerando um embate entre o governo federal e os governos estaduais devido aos interesses divergentes das empresas capitalistas em fazer uso do território e obter o apoio dos estados. Manter uma política nacional de coordenação federativa em comum acordo tornou-se uma tarefa política e econômica desafiadora.⁴ A RT-66 e o AC-34/67 não eliminaram a possibilidade de os estados concederem isenções fiscais. Pelo contrário, essas medidas continham disposições que possibilitavam a celebração de convênios regionais para a concessão de incentivos fiscais.

Entre 1967 e 1975, segundo Oliveira (2000, p. 43), “Se não temos caracterizada no período uma ‘guerra fiscal’, temos então uma ‘guerra de convênios’, em que cada região passa a oferecer benefícios semelhantes ou maiores do que a outra”. Após a consolidação do processo de formação e integração do mercado nacional surgiu a necessidade crescente de os

⁴ A inovação mais polêmica da RT-66 foi a definição da competência do principal imposto de consumo, o ICM. A doutrina recomenda que esse tipo de imposto seja de competência central, ainda que a sua arrecadação seja delegada; ao contrário, a reforma de 1967 optou pela competência estadual, ainda que limitada pelo controle do governo federal e do Senado sobre as principais variáveis do imposto. Esse controle visava inibir o potencial distorcido da competência estadual, que tende a utilizar o imposto como instrumento de política econômica regional, em prejuízo do objeto estritamente de arrecadação. Com a evolução do sistema, o controle central sobre o imposto foi sendo retirado e confirmou-se a tendência de utilizá-lo como instrumento de política econômica regional, conduzindo aos atuais problemas de exacerbação da chamada “guerra fiscal” (Prado et al. 2003, p. 42).

territórios possuem recursos fiscais e financeiros adequados para sustentar a produção. Nessa linha de raciocínio, Silva e Conceição Silva (1974, p. 85-86) observam que

“(…) a utilização de incentivos fiscais, para promover o aumento e a diversificação da produção industrial nos estados menos desenvolvidos, constituiria um fator exógeno a reduzir a elasticidade da arrecadação setorial do imposto nesses estados, principalmente nos casos em que as novas indústrias venham a gozar, durante certo tempo, de isenção no pagamento do tributo.”

A mesma tese é defendida por Oliveira (2000, p. 43), para quem “(…) a consequência natural dessa ‘guerra de convênios’ foi uma redução do volume arrecadado de ICM nos primeiros meses de 1967”. Com a implementação da RT-66, foram corrigidas algumas imperfeições no sistema tributário, principalmente em relação ao caráter cumulativo do IVC. Ao ser transformado em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o imposto passou a ter uma abrangência mais ampla, mas sua base de cálculo foi ajustada para evitar possíveis perdas de arrecadação, mantendo-se a centralização de receitas na esfera federal.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1967 atribuiu ao Senado Federal a competência para estabelecer as alíquotas máximas do ICM para operações internas e exportações. O Ato Complementar nº 40, de 1968, determinou alíquotas uniformes para todas as mercadorias em operações internas, interestaduais e exportações. As resoluções nº 65 de 1970 e nº 58 de 1973 reduziram ainda mais as alíquotas internas e interestaduais, especialmente para os estados do Norte e Nordeste, com o objetivo de redistribuir os recursos de forma mais eficiente, buscando promover o desenvolvimento do país e reduzir as desigualdades regionais.

A RT-66 e o AC-34/67 cumpriram seus objetivos de criar as bases fiscais necessárias para garantir a continuidade do processo de acumulação de capital. Até então, a União não demonstrava preocupação quanto à conduta dos estados, uma vez que os incentivos estaduais estavam regionalmente acordados e faziam parte da política nacional. No entanto, é importante destacar que a RT-66 e a AC-34/67 não foram as únicas responsáveis pelo crescimento econômico, mas sim um elemento-chave em conjunto com outras políticas e reformas adotadas pelo governo na época. A combinação de medidas econômicas e estratégias de desenvolvimento foram essenciais para impulsionar a economia brasileira naquele período.

A partir das condições propícias proporcionadas pela RT-66 até o choque do petróleo em 1973, o país alcançou as mais elevadas taxas de crescimento de sua história, com uma média de 11,2% ao ano. Esse período ficou conhecido como os "anos dourados" do capitalismo brasileiro, sustentado pelo autoritarismo, pelas políticas de incentivos fiscais, pelos subsídios creditícios do BNDE e pelos financiamentos externos. No entanto, é importante ressaltar que a riqueza gerada nesse período não foi distribuída de forma justa para a maioria da população.

2. Confaz (1975): uma iniciativa de coordenação política para a concessão de incentivos fiscais pelos governos estaduais

Com a internalização da II Revolução Industrial, o governo brasileiro reavaliou a política de concessão de incentivos fiscais pelos governos estaduais. Embora esses incentivos tenham contribuído para impulsionar os projetos da indústria de base, também exerceram pressões sobre as finanças públicas. Essa concorrência desordenada acabava por prejudicar a arrecadação dos estados e gerava uma situação de desequilíbrio, com perdas significativas na receita tributária, além de não garantir um desenvolvimento mais equitativo e coordenado em todo o país. A falta de coordenação entre os governos estaduais e a prática de incentivos fiscais sem uma abordagem mais planejada levaram à necessidade de uma ação conjunta.

Diante do baixo desempenho na arrecadação ICM e da competição inter-regional por investimentos privados, foi criado o Confaz, com o objetivo de coordenar e disciplinar a celebração de convênios entre os governos estaduais, visando inibir a prática de concorrência entre os estados. Logo, o Confaz tornou-se um espaço para que os governos estaduais pudessem negociar e deliberar sobre questões tributárias, como alíquotas, isenções e benefícios fiscais, de forma a buscar um equilíbrio e uma maior uniformidade na tributação entre as Unidades Federativas.⁵

⁵ Na medida em que os múltiplos brasis têm interesses divergentes, torna quase impossível obter a unanimidade, fragilizando a atuação do Confaz na regulamentação e concessão dos múltiplos benefícios fiscais. Com efeito, na concessão de isenção opera-se distribuição desigual dos encargos do estado, fundada não necessariamente no princípio da capacidade econômica.



A disputa federativa entre os entes prejudicava a arrecadação dos estados envolvidos nas transações interestaduais, tanto por deslocar atividades econômicas de um estado para outro quanto pela transmissão de créditos entre estados, que não eram deduzidos do incentivo concedido. A União, detentora do poder para impor sanções aos estados que descumprissem as normativas do Confaz, voltou a suprimir ou limitar muitas atribuições de política econômica dos governos estaduais. Porém, em uma situação adversa, enquanto os incentivos fiscais na esfera estadual foram regulamentados, no âmbito federal eles foram ampliados, representando 15,5% da arrecadação da União.

O Confaz estabeleceu regras para a concorrência inter-regional e estipulou sanções, permitindo à União suspender o pagamento de cotas referentes ao Fundo de Participação, Fundo Especial e impostos. Entretanto, o Confaz manteve os benefícios fiscais vigentes nos convênios regionais e nacionais já existentes na época de sua criação. Uma das principais diferenças entre o Ato Complementar nº 34, de 1967, e a Lei Complementar nº 24, de 1975, que criou o Confaz, foi a mudança das celebrações dos convênios regionais para nacionais. Contudo, a competição entre os estados para atrair novas indústrias continuou acirrada, devido à falta de coordenação política e de um projeto de desenvolvimento econômico e regional do governo federal. Dentro do modelo federativo de organização territorial de poder, que define regras e limites de atuação para cada nível de governo, o Confaz atuou como um Conselho que disciplinou a política de incentivos fiscais.

Nesse sistema de controle, a determinação das alíquotas estaduais e interestaduais foi atribuída ao Senado Federal, visando eliminar riscos de distorções competitivas entre os estados. Foram estabelecidas alíquotas mínimas e máximas para operações internas em casos de conflito, bem como alíquotas para operações interestaduais e de exportação. Além disso, ficou definido que qualquer tratamento tributário diferenciado nas operações requer unanimidade dos estados e do Distrito Federal, para evitar a chamada "guerra fiscal" entre eles. Ademais, as alíquotas internas não poderiam ser inferiores às previstas para as operações interestaduais, a menos que houvesse acordo unânime de todas as Unidades Federativas.

Atuando como mediador na resolução de conflitos entre os governos estaduais, ou seja, exercendo a função de gerente fiscal, o Confaz desempenhou um papel crucial até meados dos anos 1980, ao estabelecer uma coordenação federativa para controlar a

concessão desordenada de incentivos fiscais com base no ICM. A complexidade das relações federativas e a dificuldade de conciliar interesses regionais com as políticas nacionais criaram um ambiente de tensões e disputas, que muitas vezes impactaram a eficácia das estratégias implementadas. Embora os estados não tivessem autonomia fiscal para elaborar políticas industriais, recorreram a programas e fundos para estimular o desenvolvimento industrial em suas respectivas regiões.

Alguns exemplos incluem o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) no estado do Rio de Janeiro, o Fundo de Apoio à Industrialização (FAI) em Minas Gerais, o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape) em Santa Catarina, o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) no Paraná, o Fundo Operação Empresa (Fundopem) no Rio Grande do Sul, o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará (FDI), o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe), o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (Fomentar), entre muitos outros.

Apesar da criação do Confaz, o fluxo de incentivos não foi interrompido ou reduzido, pois os convênios continuaram a ser celebrados. Embora o número de convênios tenha diminuído, essa nova regra ainda afetou as finanças estaduais e não conseguiu equilibrar o desenvolvimento desigual entre as regiões. O Confaz não teve força política para impedir a seletividade espacial do capital e a capacidade econômica de certas regiões de atrair investimentos em detrimento de outras. Como resultado, o uso dos recursos públicos acabou criando uma região hegemônica e, conseqüentemente, acentuando a desigualdade no processo de desenvolvimento capitalista (Goularti, 2020).

Considerando que o capitalismo é um sistema mundial estruturado de forma heterogênea, é importante reconhecer que sua dinâmica é seletiva e resulta em disparidades inter-regionais, levando a um processo de fragmentação. Ou seja, quando uma região é valorizada pela política de incentivos fiscais, outra região é desvalorizada por não estar em sua área de influência. A análise das principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, conforme Brandão (2009, p. 81), demonstra que o modo de produção vigente

“(…) gera polaridades, “campos de forças”, desigualmente distribuídas no espaço, centralidades, ou seja, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade, que ainda serão reforçadas pela inércia dos investimentos em capital fixo concentrados naquela área central, marcada por forças aglomerativas e apropriando-se de economias de escala, de proximidade e de meios de consumo coletivo presente nos espaços construídos nos núcleos urbanos centrais do processo de desenvolvimento.”

Assim que o segundo choque do petróleo foi deflagrado em 1979, e o *Federal Reserve* elevou as taxas de juros da economia norte-americana, a política econômica brasileira passou por uma reviravolta. Isso deu início a uma série de desequilíbrios no setor público, levando à crise do padrão de financiamento e resultando no fracasso das estratégias econômicas e políticas baseadas no III Plano Nacional de Desenvolvimento (1979-1985). A falta de financiamento levou à inflação, endividamento externo e baixo crescimento econômico no início da década de 1980, o que motivou um movimento nacional dos governos estaduais para aumentar sua participação na partilha dos recursos federais.

Com a mudança na estrutura produtiva, as prioridades do governo central se concentraram na resolução dos problemas de curto prazo e na administração da crise. Esse ajuste, característico de um país subdesenvolvido, enfraqueceu a economia nacional. A ruptura do financiamento externo e a perda de dinamismo da economia brasileira também enfraqueceram o Confaz, que começou a apresentar sinais de fragilização à medida que algumas Unidades Federativas concediam incentivos sem o consentimento do Conselho, como no caso da instalação da fábrica da Fiat em Minas Gerais. Outro exemplo foi o Fomentar elaborado por Goiás em 1982, no qual o estado desonerava 70% do ICM devido, com juros de 2,4% ao ano e sem correção monetária, para atrair novos investimentos. Apesar dessas ações, até a promulgação da CRFB-88, esse período não pode ser caracterizado como uma guerra fiscal nos moldes do pós-Plano Real. A fragilização do Confaz devido à crise econômica trouxe problemas conhecidos, como a guerra fiscal, que segundo Cano (2011), teve início no final da década de 1970, mas só ganhou forma com a promulgação da CRFB-88 e o Plano Real.

Conforme a crise foi dificultando a continuidade do movimento de centralização da receita tributária, os governos estaduais obtiveram ganhos. No entanto, o foco agora está na fragmentação do Confaz como um aspecto da crise. A nova sistemática de política de incentivos fiscais foi desenvolvida devido ao abandono sistemático das políticas de desenvolvimento regional, impulsionado pela crise econômica, que se tornou um elemento

determinante em sua fragilização. Esses problemas econômicos repercutiram nas finanças públicas, tornando-as mais frágeis e vulneráveis. Diante desse contexto adverso, a política de ajustamento econômico e a falta de uma ação coordenada entre os entes federativos agravaram ainda mais a situação. A ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento e uma política efetiva para enfrentar os desequilíbrios regionais e as desigualdades socioeconômicas contribuiu para um cenário de incertezas e divergências entre os estados. Apesar de o Confaz ter limitado a autonomia fiscal dos estados,⁶ não foi capaz de impedir que os entes federados promovessem políticas de incentivos fiscais independentes da União para estimular atividades produtivas.⁷

A falta de definição clara das linhas gerais da CRFB-88 levou a um movimento caótico de descentralização, resultando na desagregação do tecido federativo. Como consequência, o governo federal perdeu a capacidade de gerenciar a política fiscal. No entanto, é importante destacar que, ao longo do tempo, o Confaz enfrentou desafios e críticas quanto à sua efetividade e capacidade de solucionar os conflitos federativos e as disparidades regionais. Embora os desafios persistam, o Confaz continua sendo um importante espaço de negociação e deliberação na área tributária, buscando soluções conjuntas para o sistema fiscal do país.

A Resolução nº 7 de 1980, implementada pelo Senado Federal, estabeleceu um sistema diferenciado de alíquotas interestaduais com base na origem e destino das mercadorias. Entretanto, devido à falta de uma política efetiva para enfrentar a deterioração da economia, a fragilidade das finanças públicas e a falta de coordenação federativa, o Congresso Nacional respondeu com a promulgação da CRFB-88, reacendendo o debate sobre as relações federativas. De todo modo, a Resolução nº 7 de 1980 e a promulgação da CRFB-88 representam momentos distintos na trajetória do federalismo brasileiro. Enquanto a primeira buscou corrigir distorções nas alíquotas interestaduais, a segunda trouxe uma abordagem mais ampla, buscando redefinir as relações federativas e conferir maior

⁶ É crucial destacar que a questão da guerra fiscal é extremamente complexa e vai além da capacidade do Confaz para lidar com ela. Desde a formação da Federação brasileira, a questão regional tem sido central nos debates sobre os conflitos entre os estados, conflitos estes que são difíceis de solucionar na ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento liderada pela União.

⁷ Em teoria, a autonomia de poder possibilita maior liberdade para inovação e experimentação, ao contrário de sistemas nacionais padronizados e inflexíveis. No entanto, esse cenário é difícil de concretizar em uma sociedade que, na divisão internacional do trabalho, ocupa uma posição periférica no sistema.

autonomia aos estados. Contudo, ambos os momentos, 1980 e 1988, foram influenciados pelas condições econômicas e políticas do país, refletindo a necessidade de adaptação e busca por soluções para os desafios enfrentados pelo Brasil em sua busca por um desenvolvimento econômico mais equilibrado e justo.

A crise fiscal que afetou as três esferas de governo levou ao cancelamento ou adiamento de muitos investimentos, acirrando os conflitos entre os entes federados e dificultando a busca de soluções consensuais. A obrigação da União e dos estados de pagar os juros da dívida limitou ainda mais a capacidade financeira de atender às demandas econômicas e sociais reprimidas. Nesse contexto, a CRFB-88 marcou os primeiros passos na revisão do pacto federativo.

3. CRFB-88: descentralização da política de incentivos fiscais e seus desafios

Após a promulgação da CRFB-88, o ICMS substituiu o ICM, mas essa alteração foi mais abrangente do que a simples inclusão do "S". Além de incorporar os serviços de transportes intermunicipais e interestaduais e os serviços de comunicações, também foram incluídas as bases dos antigos impostos únicos de competência do governo federal, como minerais, combustíveis-lubrificantes e energia elétrica.

Nos estados menos industrializados, esses setores se tornaram os principais pilares da arrecadação de ICMS, representando aproximadamente 50% do total arrecadado por esse imposto. A inclusão dessas atividades na base do ICMS foi um fator crucial para impulsionar a capacidade financeira desses estados, proporcionando recursos para investimentos em áreas estratégicas e programas de desenvolvimento regional. Nos estados mais industrializados, a participação desses setores na arrecadação de ICMS também foi relevante, correspondendo a cerca de 30% a 40% do total. A diversificação econômica dessas regiões e a concentração de atividades industriais contribuíram para uma arrecadação robusta, permitindo uma maior autonomia financeira e a possibilidade de investimentos em infraestrutura e políticas públicas (Angelis, 2016).

A CRFB-88 trouxe mudanças qualitativas no sistema federativo nacional, estabelecendo competências concorrentes na definição da competência tributária. A proposta constitucional buscava redesenhar a estrutura delineada no período militar, defendendo a descentralização e maior participação dos entes subnacionais na receita tributária, bem como autonomia na gestão dos gastos. Essa dupla organização territorial de poder permitiu que os governos estaduais tivessem uma agenda mais autônoma e independente da União.⁸ Todavia, a inserção da economia brasileira na globalização trouxe novos desafios para os estados na definição das políticas de incentivos fiscais. Com a crescente abertura econômica e a maior competição internacional, os estados precisaram adaptar suas estratégias para atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento regional. Nesse contexto, a concessão de incentivos fiscais ganhou destaque como uma ferramenta importante para atrair empresas e impulsionar a atividade econômica.

A descentralização fiscal gerou uma série de programas e projetos estaduais de incentivos às grandes empresas, caracterizando o federalismo competitivo.⁹ A ampliação das competências das esferas subnacionais não foi acompanhada pelo estabelecimento de instrumentos de cooperação intergovernamental. Vale ressaltar que os conflitos entre as Unidades Federadas têm raízes históricas, pelo menos desde a Proclamação da República, há mais de um século. A falta de políticas regionais adequadas na década de 1990 levou os governos estaduais a adotarem estratégias isoladas para impulsionar suas economias, intensificando a chamada "guerra fiscal", um fenômeno de competição econômica entre regiões (Macedo; Araujo, 2009).

Nesse contexto de fragilidade do sistema tributário, a coordenação fiscal pelo Confaz tornou-se insustentável. A redemocratização e a crise fiscal do Estado autoritário, somadas a uma economia guiada pelos interesses do capital privado, contribuíram para o aumento da autonomia regional. Contudo, quanto maior for essa autonomia local, maior será a fragmentação da Federação. A busca por políticas regionais mais efetivas e uma maior

⁸ Com relação às alíquotas internas do ICMS, a CRFB-88 concedeu ao Senado Federal a faculdade de fixá-las, mas a maioria dos estados optou por estabelecer alíquotas de 17% ou 18%. No entanto, alguns itens de grande capacidade arrecadatória, como combustíveis e energia elétrica, foram tratados com alíquotas diferenciadas.

⁹ O cerne do federalismo reside no equilíbrio entre a autonomia regional e a integração em uma nação maior e mais poderosa. Essa forma de governo possibilita a construção da Nação e a obtenção de seus benefícios, sem suprimir a individualidade regional em uma uniformidade cultural ou institucional.

cooperação entre os entes federativos tornam-se desafios relevantes para a construção de um federalismo mais equilibrado e coeso.

Com a crise da Federação, a Assembleia Nacional Constituinte empreendeu uma reorganização no sistema tributário nacional, considerando os interesses regionais que, por sua vez, são fundamentais para a preservação do pacto federativo brasileiro. Nesse processo, prevaleceu a necessidade de equilibrar a distribuição de competências e recursos entre os entes subnacionais, visando fortalecer a autonomia e a capacidade de gestão dos estados e municípios com a “(...) crença de que a descentralização levaria, por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal” (Silva; Costa, 1995, p. 267).

Em seu caráter mais geral, a Comissão Temática de Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro levou para o Plenário a proposta que visava proibir o governo federal de conceder incentivos de impostos estaduais, reservando tais prerrogativas exclusivamente aos estados. Essa medida buscava permitir que os estados exercessem suas próprias políticas fiscais, desenvolvessem programas e criassem fundos para maximizar suas potencialidades econômicas. No entanto, a adoção da tributação pelo princípio do destino acentuou a fragilização do Confaz e contribuiu para a fragmentação da Federação, uma vez que o principal imposto passou a ser regido por 27 legislações diferentes.¹⁰

Embora a participação dos estados na distribuição da receita federal não tenha alcançado o nível desejado pelos governadores, o novo sistema tributário permitiu que os governos estaduais legislassem sobre a política do ICMS. Quanto à repartição das receitas, as

¹⁰ Segundo Sérgio Prado, as federações enfrentam três problemas centrais que merecem atenção. O primeiro é como garantir autonomia aos entes federados, conferindo-lhes poderes, sem que isso gere efeitos negativos sobre o funcionamento da Federação como um todo. A questão da autonomia é delicada, pois é importante permitir que estados e municípios tenham margem de atuação, mas sem que isso resulte em desequilíbrios prejudiciais ao conjunto do país. O segundo desafio refere-se à divisão de poderes e à coordenação de esforços entre os três níveis de governo que atuam sobre o mesmo território. Com a divisão de competências entre a União, os estados e os municípios, é necessário encontrar uma forma eficiente de coordenar as ações e evitar conflitos de interesse que possam prejudicar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas. Por fim, o terceiro problema é como preservar a equidade e a cidadania, buscando reduzir as disparidades decorrentes dos diferentes graus de desenvolvimento econômico e riqueza entre as regiões do país. É essencial que a Federação adote mecanismos que promovam a justiça social e contribuam para a superação das desigualdades regionais, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos de qualidade, independentemente de sua localização geográfica ou condição econômica. Enfrentar esses desafios é fundamental para o fortalecimento e a sustentabilidade do sistema federativo brasileiro.

principais mudanças promovidas pela CRFB-88 foram a flexibilização e ampliação do ICM e o aumento das alíquotas de partilha do Imposto de Renda e do IPI por meio dos Fundos de Participação. Essas mudanças contribuíram para o surgimento da guerra fiscal como uma consequência dessas transformações no sistema tributário. Antes da promulgação da CRFB-88, os conflitos federativos no Brasil em relação aos recursos financeiros tinham uma característica vertical, isto é, estavam concentrados na relação direta entre a União, os estados e os municípios. Nesse cenário, as discussões e disputas sobre a repartição de receitas, a distribuição de recursos e a autonomia financeira eram travadas principalmente entre essas três esferas de governo. Com as mudanças promovidas pela Constituição Federal, o panorama dos conflitos federativos sofreu alterações significativas.

A nova carta constitucional concedeu maior autonomia aos estados e municípios, estabelecendo competências concorrentes na definição da competência tributária. Essa descentralização do poder fiscal permitiu que os governos estaduais tivessem uma agenda mais autônoma e independente da União, o que também abriu espaço para uma maior disputa entre os estados em busca de investimentos e recursos. A dimensão dos conflitos federativos deixou de ser apenas vertical, ampliando-se para uma dimensão horizontal, na qual os estados passaram a disputar diretamente entre si. Nesse novo cenário, as políticas de incentivos fiscais se tornaram um importante instrumento para atrair investimentos privados para os estados. Com maior autonomia para legislar sobre a política do ICMS e fixar suas próprias alíquotas internas, os estados passaram a adotar estratégias competitivas para estimular o desenvolvimento econômico regional.

Mesmo com as mudanças, a centralização ainda não era suficiente para evitar o acirramento da disputa inter-regional por investimentos privados. O legislador constituinte, ao buscar o revanchismo ao autoritarismo do regime militar, que subordinaram estados e municípios à União, não teve a preocupação política de reordenar adequadamente as bases do pacto federativo. Esse grave erro teve sérias implicações para a economia do país, para o federalismo e para o sistema tributário regressivo, perpetuando a injustiça fiscal.

A CRFB-88 reforçou as receitas dos estados e municípios, aumentando as transferências intergovernamentais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de 17% para 22,5%, e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 16% para 21,5%. A incorporação

de antigos impostos à base de incidência do ICMS também contribuiu para elevar a participação dos estados nos tributos nacionais. Além disso, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, destinados a reduzir as desigualdades regionais no país, tendo como fonte de recursos a alocação de 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais brasileiras. A iniciativa busca promover o desenvolvimento econômico e social dessas regiões, impulsionando investimentos e fomentando a geração de emprego e renda em áreas que necessitam de maior apoio governamental para alcançar um crescimento mais equilibrado em todo o país.

Com essas mudanças, houve um aumento da participação dos estados na partilha dos impostos federais, com 10% da arrecadação do IPI sendo garantidos como forma de compensar eventuais perdas de receitas decorrentes dos incentivos fiscais do ICMS às exportações de produtos manufaturados. A partir disso, houve mudanças significativas na composição da arrecadação tributária no Brasil. Em 1987, o governo federal detinha 60,7% dos impostos e contribuições, mas em 1991 essa participação reduziu para 53,8%. Por outro lado, os governos estaduais aumentaram sua participação na receita fiscal disponível de 27,8% para 30,4%, enquanto os municípios também tiveram um incremento, passando de 11,5% para 15,9%.

Essa realocação de receitas foi acompanhada por um aumento na carga tributária total, que passou de 22,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 25,8% em 1993, após a implementação da CRFB-88.¹¹ Essa mudança no sistema tributário teve como objetivo buscar uma maior equidade fiscal e promover uma distribuição mais equilibrada dos recursos entre as esferas de governo, buscando fortalecer os estados e municípios e reduzir a concentração de receitas na União. Mesmo com os avanços, é importante destacar que o sistema federativo brasileiro ainda enfrenta desafios para garantir a justiça fiscal e promover

¹¹ A análise da arrecadação tributária no Brasil evidencia claramente a concentração de receitas na esfera federal e a relevância do sistema de transferências intergovernamentais: cerca de 70% da carga tributária é arrecadada pelo governo federal, enquanto os estados ficam com aproximadamente 25% e os municípios em torno de 5%. Após as transferências, a distribuição é alterada, com a União ficando com 58%, os estados com 25% e os municípios com 17%. Essa distribuição reflete o atual quadro de centralização de recursos na esfera federal e a necessidade de fortalecimento das finanças estaduais e municipais para promover uma maior autonomia fiscal e desenvolvimento regional equitativo.

o desenvolvimento regional de forma equitativa. A busca por um equilíbrio entre os interesses individuais dos entes federados e a construção de uma nação mais forte e unida continua sendo um desafio relevante para a manutenção e aprimoramento do federalismo brasileiro.

Com a narrativa de consolidação da democracia na região e uma ênfase na participação da população na tomada de decisões, a descentralização ganhou destaque como um princípio orientador. Essa abordagem foi vista como uma forma de empoderar as esferas subnacionais, conferindo-lhes maior autonomia na gestão de políticas públicas e na alocação de recursos. Buscava-se uma maior proximidade entre os governantes e a população, permitindo uma participação mais ativa e direta nos assuntos que afetam suas comunidades. Essa tendência de descentralização reflete uma compreensão de que a governança democrática deve ir além da mera distribuição de poder entre os níveis de governo, visando também promover a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas. Nesse contexto, a descentralização é vista como um instrumento para fortalecer a democracia, aumentando a responsabilidade dos governantes perante seus eleitores e permitindo que as políticas públicas sejam mais adaptadas às necessidades locais.

A descentralização das políticas fiscais representa um processo multifacetado, especialmente em um contexto de heterogeneidade regional. Essa mudança tem resultado na flexibilização das relações que antes eram mais rígidas. Todavia, é importante destacar que esse processo de descentralização não ocorre sem desafios. A diversidade regional também pode gerar desigualdades na implementação de políticas fiscais, com algumas regiões se beneficiando mais que outras. Além disso, a flexibilização das relações entre os entes federativos requer uma maior coordenação e cooperação intergovernamental para evitar conflitos e garantir a eficácia das medidas adotadas.

É importante destacar que a descentralização não é uma solução única para todos os problemas e desafios enfrentados pelas sociedades. Ela não é uma “(...) panaceia para os males de um estado burocratizado e inoperante, ou como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista, a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma” (Afonso, 1994, p. 330). A descentralização requer “equilíbrio” entre a autonomia das esferas subnacionais e a capacidade de coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo. Além disso, a descentralização requer também o fortalecimento

das capacidades administrativas e institucionais das entidades subnacionais, garantindo que elas estejam aptas a assumir suas novas responsabilidades de forma eficiente e transparente.

Com a atribuição de maior autonomia aos entes subnacionais, os estados e municípios ganharam espaço para moldar suas políticas fiscais de acordo com suas particularidades e necessidades locais. Esse movimento de descentralização permitiu uma maior capacidade de adaptação das políticas econômicas e tributárias às realidades específicas de cada região. Com isso, os governos subnacionais têm maior margem de manobra para promover o desenvolvimento econômico local, atrair investimentos e fomentar políticas de incentivos que possam alavancar suas economias.

A descentralização fiscal no Brasil teve início com inspirações simplistas, mas o processo foi marcado por desequilíbrios administrativos e financeiros. Apesar da descentralização vertical dos recursos, as desigualdades horizontais não foram reduzidas significativamente. Isso se deve ao fato de que os fluxos de recursos considerados até o momento decorrem da divisão inter-regional do trabalho. À medida que os estados adquirem autonomia fiscal, o capital passa a exigir cada vez mais incentivos para realizar investimentos. Essa perspectiva cria um impasse na organização da Federação, especialmente após a promulgação da CRFB-88.

Com a ascensão da globalização, o capital passou a exigir dos estados adaptações em suas legislações que flexibilizassem a política de incentivos. Os investimentos privados nas regiões brasileiras passaram a ser sustentados pelas vantagens de competitividade, deixando de serem vistos como um mecanismo de desenvolvimento regional para atenuar as disparidades locais, pois esses investimentos eram distribuídos de forma desigual dentro da própria região. Conforme Brandão (2007, p. 49) destaca, "o receptor das benesses (a grande empresa) é quem determina o final do torneio e define o vitorioso da guerra entre lugares". O favorecimento proporcionado pelas políticas de incentivos fiscais, aliado a outros fatores discutidos anteriormente, intensificou a competição entre as regiões, especialmente a partir de 1994, com a implementação do Plano Real, que trouxe a estabilização dos preços e a retomada dos investimentos estrangeiros.

De todo modo, a Resolução nº 22, de 1989, estabeleceu a alíquota interestadual em 12% sobre a saída de mercadorias com destino ao Sul e Sudeste e reduziu para 7% a alíquota

sobre as saídas de mercadorias dessas regiões para as demais. Essa diferenciação nas alíquotas de ICMS entre as regiões teve a intenção de promover uma maior integração econômica entre os estados e reduzir as disparidades regionais. Ao estabelecer alíquotas diferentes para as diferentes regiões, o Senado Federal buscava criar condições mais equitativas para o desenvolvimento econômico em todo o território nacional. No entanto, é importante destacar que a política de incentivos fiscais e a diferenciação de alíquotas interestaduais também trouxeram desafios e críticas.

Nesse contexto, em que se busca fortalecer os níveis de competitividade regional, é notável que nenhuma entidade age em nome de um projeto nacional que preserve objetivos de interesse do país como um todo. Uma vez que o governo federal se recusa a exercer a função de "maestro da orquestra",¹² tende a levar a um desequilíbrio nas políticas fiscais e de incentivos, favorecendo algumas regiões em detrimento de outras, o que pode agravar as desigualdades regionais e sociais. Além do mais, a competição desenfreada por incentivos fiscais resulta em perdas de receita para os governos estaduais e municipais, dificultando a capacidade de investimento em serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Por fim, destaca-se o aumento da descentralização das políticas públicas, que se tornou mais proeminente. No entanto, a Federação brasileira, do ponto de vista das relações intergovernamentais, não pode ser facilmente definida com base na dicotomia centralização x descentralização, pois é um arranjo complexo em que essas duas tendências coexistem, interagem de formas distintas e produzem resultados variados. É crucial compreender essa complexidade e buscar soluções equilibradas para promover o desenvolvimento sustentável e equitativo de todas as regiões do país.

¹² A menção ao governo federal como "maestro da orquestra" indica a ideia de que o poder central deveria exercer um papel de coordenação e direcionamento das políticas econômicas e fiscais do país. Isso implicaria em uma ação mais proativa e estratégica por parte do governo federal para promover o desenvolvimento econômico equitativo e evitar uma competição predatória entre os estados e regiões.

4. Plano Real (1994): fragmentação econômica e generalização dos incentivos fiscais dos estados

Com a implementação da nova fase da política fiscal, as forças regionais foram exaltadas ainda mais, resultando na inibição da percepção dos interesses comuns e agravando a fragilização dos estados. Diante desse dilema, tornou-se premente a busca por uma maior harmonização e coordenação entre os entes federativos, a fim de garantir a efetividade das políticas públicas e a promoção do desenvolvimento equitativo em todo o país. Com a nova fase da política fiscal, Rezende (2013, p. 16) pergunta-se se “(...) o acirramento dos conflitos federativos é a causa da fragilização dos estados ou se, ao contrário, é a fragilização dos estados que provoca o acirramento desses conflitos”. Sendo a questão fiscal a de maior visibilidade da fragmentação dos estados, Rezende (2013) entende que ambos se relacionam e foram se reforçando, tornando difícil mitigar o acirramento dos conflitos fiscais e federativos.

A fragilização dos estados e os conflitos federativos relacionados aos investimentos privados ganharam maior destaque com o domínio do capital oligopolista. Um marco significativo nesse contexto ocorreu em 1994, com a implantação de uma nova planta industrial da Volkswagen, que envolveu os estados do Rio de Janeiro e São Paulo em uma disputa acirrada. O estado do Rio de Janeiro acabou vencendo a disputa ao conceder generosos benefícios, como cinco anos de isenção do pagamento do ICMS, sem incidência de juros e com redução de 40% na correção monetária.

Outros casos ilustram a competição entre estados para atrair investimentos privados. Em 1996, o governo do Paraná assinou um protocolo de acordo com a fabricante Renault, que visava oferecer vantagens e incentivos para a instalação de uma unidade fabril no estado. Da mesma forma, o caso da Ford no Rio Grande do Sul ganhou destaque quando a empresa desistiu de se estabelecer no estado gaúcho e optou por transferir-se para a Bahia, onde, provavelmente, encontrou um conjunto mais atrativo de benefícios e incentivos fiscais.

Esses episódios refletem a disputa dos estados por atração de investimentos e o consequente acirramento dos conflitos federativos. Nessa disputa, os entes subnacionais muitas vezes recorrem a concessões fiscais e benefícios para empresas, o que pode gerar um

cenário de competição predatória entre eles, em detrimento do equilíbrio federativo e da justiça fiscal. É fundamental repensar as estratégias de atração de investimentos e incentivos fiscais, de forma a garantir a cooperação intergovernamental e a promoção do desenvolvimento econômico e social de todo o país, de maneira mais equânime e sustentável.

A ausência de mecanismos adequados criados pelo governo federal e pelo Confaz para evitar a competição interestadual acirrada é evidente, o que demonstra certa negligência desses órgãos. Montadoras de veículos, por exemplo, estimulam a competição entre os estados brasileiros, jogando uns contra os outros para obter os melhores acordos possíveis, o que prejudica a cooperação federativa. Governos subnacionais, em busca de atração de investimentos privados, muitas vezes subordinam-se à lógica das inversões privadas, concedendo incentivos sem critérios e contrapartidas.

Numa situação marcada por conflitos, a autonomia referendada pela CRFB-88 serve como escudo na defesa dos interesses estaduais. Dessa forma, as fragmentações dos diversos interesses regionais reforçam o individualismo alimentando assim a amplitude das desigualdades, conforme observado por Cardozo (2010). Os conflitos regionais por investimentos acabam dificultando a implementação de uma cooperação efetiva entre os estados. A autonomia conferida pela CRFB-88 muitas vezes serve como um escudo na defesa dos interesses estaduais. Não por menos que diversos estados da federação acionaram o Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a legalidade dos incentivos fiscais concedidos sem autorização prévia do Conselho.

O resultado foi o julgamento de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)¹³ pelo STF em julho de 2011, onde foram consideradas inconstitucionais várias leis e decretos de estados que concediam benefícios fiscais sem a devida anuência do Confaz. O

¹³ ADI nº 1.179, impetrada por São Paulo contra legislação do Rio de Janeiro; ADI nº 1.979, impetrada pelo Rio Grande do Sul contra Santa Catarina; ADI nº 1.999, impetrada pelo Rio Grande do Sul contra legislação de São Paulo; ADI nº 2.155, impetrada por São Paulo e em que é questionada a constitucionalidade do Decreto nº 2.736, de 1996, do estado do Paraná; ADI nº 2.377, requerida por Minas Gerais contra o Decreto nº 45.362, de 2000 do estado paulista; dentre inúmeras outras ADIs.

ministro Gilmar Mendes também propôs a Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69, em 2012,¹⁴ que tratava da questão da guerra fiscal.¹⁵

“Em razão do grande número de leis estaduais que insistem na concessão de isenções, incentivos, redução de alíquota ou de base de cálculo, créditos presumidos, dispensa de pagamento ou outros benefícios fiscais relativos ao ICMS, independente de aprovação no âmbito do Confaz, entendo pertinente a edição de Súmula Vinculante como forma de eliminar a denominada guerra fiscal” (STF, 2012, sn).

Essas situações revelam a complexidade das questões federativas e a necessidade de estabelecer mecanismos mais eficazes de coordenação entre os estados, de modo a evitar a competição predatória e promover o desenvolvimento econômico e social de forma mais justa e equilibrada em todo o país. A busca por uma cooperação federativa efetiva e o respeito às normas estabelecidas pelo Confaz são fundamentais para superar os conflitos e alcançar um equilíbrio entre os interesses regionais e nacionais.

Dessa forma, na área fiscal, tornou-se recorrente os governadores, de diversas siglas partidárias, buscarem o STF para que os ministros da Corte Suprema declarassem inconstitucionais os incentivos concedidos por um determinado ente federativo sem a prévia aprovação do Confaz. De acordo com Carvalho (2010), quando uma lei estadual de incentivo fiscal era considerada inconstitucional, os governos estaduais simplesmente apresentavam uma nova versão da lei ao Legislativo, garantindo os mesmos incentivos fiscais. Isso levava a um ciclo em que o estado revogava a norma concessiva do benefício, editava outra e o problema retornava à estaca zero. O ônus para conceder um incentivo dentro da legalidade era tão grande que, muitas vezes, acabava sendo mais vantajoso desrespeitar a lei. Conseqüentemente, a ilegalidade tornou-se a norma predominante, como observado por Ribeiro (2010). Prado; Cavalcanti (2000, p. 109), ao analisarem a sucessão de conflitos regionais em torno dos investimentos automobilísticos, comentam que

¹⁴ Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação de convênio celebrado no âmbito do Confaz, é inconstitucional.

¹⁵ Paralelo a PSV nº 69, de 2012, no mesmo ano o Senado Federal aprovou a Resolução nº 13, de 2012, buscando eliminar a disputa entre entes federados na concessão de incentivos fiscais nas operações interestaduais por ocasião da entrada de mercadorias pelos portos. A Resolução buscou uniformizar a alíquota do ICMS em 4%. Em contrapartida, o governo federal ofereceu recursos financeiros como forma de compensar estados que fossem prejudicados pela medida.

“A essa altura, parecia já sacramentada a falência absoluta do Confaz como órgão regulador da prática de concessão de incentivos, o que deixava os estados virtualmente livres para a utilização de qualquer modalidade. Aparentemente o último e frouxo movimento rumo a qualquer coordenação mínima de expansão setorial foi o conflito em torno das alíquotas do ICMS dos automóveis. O esvaziamento do Conselho, decorrente da omissão do único agente que, desde sua criação, tivera possibilidade de torná-lo operacional – o governo federal –, tornou claro aos governos estaduais que se abria, implicitamente, uma etapa em que os mais ágeis e rápidos levariam vantagens.”

As crises cambiais no México e no leste asiático tiveram impacto considerável na economia brasileira e, por consequência, na própria estrutura federativa do país. Enquanto o Brasil enfrentava desafios econômicos, os conflitos no interior da Federação se intensificavam, especialmente em relação à guerra fiscal em andamento no STF. Ademais, a política de ajuste fiscal adotada na época não abordou a questão da guerra fiscal de forma contundente, não intervindo de maneira significativa para regulamentar os incentivos fiscais concedidos pelos estados sem a devida autorização do Confaz. Essa inação do governo federal não apenas perpetuou os conflitos interestaduais por investimentos privados, mas também não demonstrou preocupação com o crescente número de benefícios fiscais concedidos, o que acabou sobrecarregando as finanças públicas dos estados e municípios envolvidos.

Diante desse cenário, o país se viu em uma situação complexa, onde as crises econômicas globais afetavam a estabilidade interna, e a falta de uma resposta adequada às questões federativas agravava os desequilíbrios regionais. Além disso, durante os oito anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, compreendidos entre 1995 e 2002, a agenda fiscal foi marcada por diversas reformas destinadas a enfrentar os desequilíbrios nas finanças públicas, tais como: metas fiscais e de inflação, privatização de empresas estatais para atrair investimento direto estrangeiro, e liberalização e desregulamentação do mercado para atrair capital especulativo.

O principal objetivo dessas políticas econômicas era evitar o endividamento público e gerar superávit primário para o pagamento de juros, o que acabou resultando em uma maior subordinação da política fiscal à política monetária. Esse alinhamento levou o governo brasileiro a priorizar a rentabilidade dos títulos da dívida pública, protegendo assim a financeirização da riqueza. No entanto, apesar dos esforços para conter a expansão da dívida pública por meio do superávit, a estratégia não se mostrou efetiva, e o país ainda se viu

submetido às imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI). O FMI impôs ao governo brasileiro uma agenda de reformas econômicas em que a coordenação federativa foi entregue às supostas "livres forças do mercado". Todavia, desconsiderou a importância da coordenação efetiva entre os entes federativos e deixou a política fiscal vulnerável às dinâmicas do mercado, favorecendo uma maior centralização e desconsiderando as necessidades e particularidades regionais.

O endividamento público dos estados tornou-se um ponto de grande tensão no federalismo, desencadeando uma série de medidas como a ampla renegociação das dívidas, a privatização dos bancos estaduais e a adoção de políticas de metas de desempenho fiscal dos estados. Essas ações, porém, contribuíram para a intensificação da guerra fiscal entre os estados. De acordo com Cardozo (2010, p. 45), a renegociação das dívidas estaduais representa mais uma forma da União limitar a autonomia das unidades subnacionais, interferindo nas regras dos gastos dos estados. O processo de renegociação, que totalizou R\$ 115,5 bilhões por 30 anos entre 1997 e 1999, restringiu consideravelmente a autonomia financeira dos estados.

Por outro lado, o programa de ajuste fiscal dos estados impôs um ônus significativo ao comprometer entre 13% e 15% da Receita Líquida Real dos estados com encargos da dívida. Isso incluía juros variáveis entre 6% e 9% ao ano, acrescidos do IGP-DI. Essas medidas tiveram impactos profundos nas finanças estaduais, restringindo a capacidade de investimentos e de formulação de políticas públicas mais adequadas às realidades regionais. A imposição de políticas centralizadoras pela União aprofundou os conflitos federativos e a competição desenfreada entre os estados em busca de recursos e investimentos.

Assim, é evidente que a questão do endividamento público dos estados se tornou um dos principais focos de tensão no federalismo brasileiro, acirrando ainda mais os desafios enfrentados pelas unidades subnacionais na busca por autonomia financeira e na garantia do equilíbrio das contas públicas. Desta forma, aprofundou-se, de maneira multifacetada, a fragmentação e crise da Federação no contexto pós-Plano Real. O cerne desse cenário reside na existência da dupla soberania. À medida que as economias regionais ganharam maior complexidade, o capital naturalmente expandiu-se em busca de ampliar o mercado.

Esse cenário tratou de acentuar a crise do sistema federativo brasileiro, evidenciando a inanição de uma revisão da política fiscal cooperativa entre os entes federativos. Não havendo cooperação estreita entre os entes federativos e, também, do governo federal na elaboração de um plano de longo prazo que contemple o desenvolvimento regional, a redução das desigualdades sociais e a estabilidade das finanças públicas, a guerra fiscal emerge como uma estratégia para garantir a acumulação de capital por parte dessas empresas. Além disso, a guerra fiscal favorece regiões mais desenvolvidas, que possuem maior capacidade de oferecer benefícios atrativos, em detrimento das regiões mais pobres e menos industrializadas. Isso contribui para o agravamento das desigualdades regionais pois os investimentos acabam se concentrando nas áreas já privilegiadas, enquanto as regiões mais carentes ficam à margem do desenvolvimento, conforme destacado por Goularti (2020). Além do mais, na era da globalização, a dinâmica da produção capitalista demanda cada vez mais fatores que favoreçam sua reprodução eficiente.

As grandes empresas multinacionais, respaldadas pelo capital financeiro, estabelecem complexas cadeias globais de valor, que englobam desde a pesquisa e desenvolvimento até a distribuição e serviços pós-venda. A guerra fiscal emerge como uma estratégia para garantir a acumulação de capital por parte dessas empresas. Contudo, em resumo, a competição desenfreada por investimentos privados acaba gerando uma série de problemas econômicos e sociais, além de enfraquecer o próprio pacto federativo.

A competição por investimentos e recursos entre regiões e cidades torna-se intensa, resultando em uma lógica de "cada um por si", que mina o espírito de solidariedade federativa. Esse fenômeno da globalização rompe com a ideia de cooperação entre os entes federativos, à medida que eles buscam assegurar benefícios e vantagens competitivas para atrair o capital privado. Além disso, a concessão de incentivos fiscais sem uma estratégia clara e coordenada pode levar a uma competição desordenada que prejudica a economia como um todo. Isso enfraquece o próprio pacto federativo, que deveria se basear na cooperação e solidariedade entre os entes federados. Nessa corrida, muitas vezes, o bem-estar e o desenvolvimento equitativo do país são colocados em segundo plano, prevalecendo interesses individuais de curto prazo.

Nesse contexto, os governos estaduais se veem pressionados a oferecer incentivos fiscais e benefícios para atrair os investimentos privados e, assim, garantir o crescimento econômico e a geração de empregos em seus territórios. Essa abordagem, embora possa gerar “algum impacto positivo em nível local”, acaba criando desequilíbrios e distorções no cenário nacional, prejudicando o desenvolvimento equitativo do país como um todo.

5. LRF (2000): limitação no controle da guerra fiscal

Em 2000, o governo federal sancionou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), alinhada aos princípios definidos pelo Consenso de Washington. Seu principal objetivo era corrigir os desequilíbrios orçamentários das finanças públicas, limitar os gastos governamentais e cumprir os compromissos de austeridade fiscal estabelecidos no acordo de 1998 com o FMI. A proposta central da LRF era estabelecer parâmetros e regras para manter o equilíbrio fiscal, o controle das contas públicas e garantir o superávit primário para pagamento dos juros da dívida pública.

A LRF foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 25 de janeiro de 2000, com 385 votos a favor e 86 contrários. Em 11 de abril do mesmo ano, ela foi aprovada no Senado por 60 votos favoráveis e dez contrários. Sob a perspectiva do federalismo, a implementação da LRF resultou na perda de autonomia dos entes subnacionais em suas relações com a esfera federal. O cenário foi marcado pelo baixo dinamismo econômico, perda de arrecadação de ICMS devido à guerra fiscal e restrições de acesso a crédito bancário após a privatização dos bancos públicos. Além disso, os estados foram obrigados a gerar superávits primários para cumprir os pagamentos do serviço da dívida, tornando-os reféns da política de ajuste fiscal.

A busca pelo equilíbrio fiscal veio com um alto custo social. Os gastos públicos em áreas sociais e os investimentos em ações estruturantes sofreram cortes significativos como contrapartida para cumprir os compromissos firmados com o FMI. O estado brasileiro comprometeu-se a manter uma relação dívida/PIB em equilíbrio, o que levou a LRF a se tornar um código rígido. Essa foi uma resposta do governo brasileiro para tentar assegurar a confiança dos credores na capacidade de pagamento dos estados e nas promessas de

austeridade fiscal reiteradas ao longo do tempo. Entretanto, essa abordagem focada unicamente na austeridade fiscal teve impactos negativos sobre a qualidade dos serviços públicos e o bem-estar da população. A LRF impôs restrições que muitas vezes prejudicaram investimentos em áreas cruciais, como saúde, educação e infraestrutura, comprometendo o desenvolvimento social do país. Além disso, o controle rígido dos gastos muitas vezes limitou a capacidade do governo em promover políticas anticíclicas para enfrentar crises econômicas.

A ênfase na LRF também evidenciou a dependência do Brasil em relação aos organismos financeiros internacionais, como o FMI, o que reduziu a autonomia das políticas econômicas e fiscais do país. A legislação acabou favorecendo uma visão de curto prazo, voltada para o pagamento da dívida pública e o controle do déficit, em detrimento de uma visão mais ampla e estratégica para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Nesse novo contexto federativo, conforme estabelece a LRF, em seu artigo 14, referente à política de incentivos fiscais, fica determinado que tais benefícios só podem ser concedidos pelos governos estaduais mediante a apresentação de medidas de compensação. Essas medidas devem vir acompanhadas do aumento da receita, obtido por meio da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

“Artigo 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do artigo 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança” (Brasil, 2000, *sn*).

Antes da promulgação da LRF, os incentivos fiscais não estavam sujeitos a essa exigência de compensação, mas com a lei em vigor, a concessão de tais benefícios deveria estar acompanhada de uma estimativa de impacto financeiro no orçamento, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Entretanto, mesmo após a aprovação da LRF, muitos governos estaduais continuaram a ignorar essa prerrogativa. Essa resistência pode ser atribuída à política neoliberal de valorização regional e local, que incentiva os estados a adotarem políticas econômicas autônomas e endógenas para competirem entre si.

Embora a LRF tenha estabelecido medidas para coibir a concessão desordenada de incentivos fiscais, a complexidade e as disparidades regionais do país tornam difícil encontrar uma solução definitiva para a guerra fiscal. Mesmo que a LRF tenha determinado que os estados não pudessem conceder incentivos fiscais sem apresentar medidas de compensação financeira, evitando assim o desequilíbrio nas contas públicas e o aumento da dívida, a guerra fiscal, como principal instrumento de desenvolvimento regional, persistiu, mesmo com a LRF em vigor.

Observa-se que, entre os anos de 2001 e 2012, houve um aumento significativo na celebração de convênios regionais entre os estados no âmbito do Confaz, superando médias de outros períodos analisados. Embora esses incentivos tenham sido acordados no Confaz, Alves (2001) aponta que tal prática desencadeou um movimento de ação e reação, onde as decisões tomadas por alguns estados geraram respostas idênticas e retaliatórias por outros. Esse cenário de acirramento dos conflitos dentro da Federação resulta em uma valorização de determinadas regiões em detrimento da desvalorização de outras. A guerra fiscal, como se apresenta, se torna um ciclo vicioso que alimenta a competição predatória entre os entes federativos.

Nesse sentido, apesar de a LRF estabelecer regras e tentar trazer mais controle e equilíbrio para as finanças públicas, o artigo 14 não conseguiu contornar completamente os conflitos inerentes ao sistema federativo brasileiro. Dada à complexidade dos interesses

econômicos regionais envolvidos, a coordenação política ainda enfrenta desafios significativos. O governo buscava, com a aprovação da LRF, estabelecer uma maior responsabilidade fiscal e evitar a expansão descontrolada da dívida pública. No entanto, o resultado almejado ainda não foi plenamente alcançado, e a luta pela concessão de incentivos fiscais permanece uma realidade presente no cenário político-fiscal do país.

Os lugares que conseguem oferecer rentabilidade rápida aos investimentos podem obter benefícios iniciais com a guerra fiscal. No entanto, em longo prazo, a generalização desse conflito acaba por eliminar os ganhos iniciais, já que o desenvolvimento regional não pode se sustentar em desvantagens relativas. Os efeitos combinados da globalização e da guerra fiscal geram tensões e dificultam a cooperação entre os governos regionais. Embora a LRF tenha sido implementada com o intuito de promover coordenação e cooperação federativa, suas possibilidades de sucesso são limitadas. Isso ocorre porque o sistema federativo brasileiro está profundamente arraigado em conflitos regionais, resultado não apenas de nossa frágil inserção no processo de globalização, mas também de uma opção política pela adoção do modelo neoliberal, que reforçou nossa dependência econômica.

Diante desse cenário, a fuga para frente torna-se a alternativa mais atrativa, e a política econômica cotidiana acaba por reforçar essa lógica. No entanto, essa estratégia apenas perpetua os problemas enfrentados pelo país e dificulta a construção de uma cooperação efetiva entre os entes federativos. Enquanto não houver uma abordagem mais integrada e coordenada, o sistema federativo brasileiro continuará enfrentando desafios e embaraços à sua cooperação intergovernamental. A busca por uma melhor inserção no jogo competitivo por investimentos privados impõe às regiões a necessidade de constantemente revalorizar suas economias de mercado. Essa busca por atrair investimentos se intensificou ainda mais devido à fragilidade financeira dos estados, especialmente após o fim do imposto inflacionário, que resultava em uma arrecadação tributária reduzida. Diante dessa realidade, a concessão de incentivos fiscais se tornou uma estratégia adotada pelos governos estaduais como uma tentativa de enfrentar a crise financeira.

Além disso, a abertura da economia brasileira e o aumento do fluxo de investimentos estrangeiros também contribuíram para impulsionar o processo de concessão de incentivos fiscais pelos estados. Eles passaram a adotar estratégias para atrair investimentos

estrangeiros, utilizando os incentivos fiscais como um meio para conquistar e reter tais investimentos. No entanto, é importante ressaltar que essa estratégia de conceder incentivos fiscais para atrair investimentos tem seus desafios e limitações. Embora possa trazer benefícios iniciais, como atração de empresas e geração de empregos, ela pode não ser sustentável em longo prazo.

A busca por uma melhor inserção no jogo competitivo por investimentos privados exige das regiões uma constante revalorização da economia de mercado. A fragilidade financeira dos estados, consubstanciada pelo fim do imposto inflacionário, que rebaixava a arrecadação tributária, também ajudou a levar à estratégia de conceder incentivos, numa tentativa de, se não resolver, pelo menos minorar a crise das finanças estaduais. Outro aspecto que incentivou o processo, como reflexo da abertura da economia brasileira, foi o aumento do fluxo de investimentos estrangeiros. Assim, os estados passaram a adotar estratégias de assunção de investimentos estrangeiros pela via dos incentivos fiscais.

Os conflitos regionais foram se acumulando, dificultando a implementação de uma política fiscal cooperativa. Diante do vácuo deixado pelo enfraquecimento do "estado nacional-desenvolvimentista" e da ausência de um projeto hegemônico, os estados passaram a adotar estratégias que, segundo Abrucio (2001), caracterizam um "federalismo estadualista", não cooperativo e predatório. A LRF não representa uma ruptura efetiva na política fiscal dos governos estaduais, pois a dinâmica capitalista impulsiona um ambiente competitivo entre os estados, visando à redução de custos de produção e o aumento das taxas de lucro dos negócios. Essa situação levou os estados a adotarem políticas fiscais mais voltadas para seus interesses particulares, em detrimento da cooperação e coordenação federativa. A competição por investimentos e a concessão de incentivos fiscais tornaram-se estratégias comuns para atrair empresas e estimular o desenvolvimento econômico regional. No entanto, essa abordagem competitiva muitas vezes resultou em uma corrida para o fundo, com cada estado buscando superar o outro por meio de incentivos cada vez mais generosos, o que acabou gerando uma perda geral de receitas e um ambiente de guerra fiscal.

Dessa forma, a LRF, apesar de ter estabelecido critérios para controle das finanças públicas, não foi capaz de resolver os conflitos e contradições inerentes ao federalismo brasileiro. A dinâmica da economia capitalista e a busca por competitividade entre os estados

continuam a moldar as políticas fiscais, muitas vezes levando a uma lógica predatória e individualista. Para superar essa realidade e alcançar uma cooperação mais efetiva na política fiscal, será necessário enfrentar os desafios estruturais do federalismo brasileiro, promovendo uma maior coordenação entre os entes federativos e a construção de um projeto de desenvolvimento regional mais sustentável e equitativo.

6. Anistia dos créditos tributários do ICMS: impacto da Lei Complementar nº 160, de 2017 e do Convênio ICMS nº 190, de 2017

O ICMS, principal fonte de receita dos estados, está atualmente definido no Inciso II do “caput” e §2º ao 5º do artigo 155 da CRFB-88 e regulamentado pela Lei Complementar nº 87, de 1996.

A renúncia de receita do ICMS abrange isenções fiscais, reduções de base de cálculo, concessões de crédito presumido e outorgado, anistias e remissões, que podem ser aprovadas mediante Convênios no âmbito do Confaz, tanto por tempo indeterminado quanto determinado.

Para que todas as situações de renúncia de receita sejam concedidas, é exigida uma condição formal obrigatória: a elaboração de um relatório de impacto orçamentário e financeiro, demonstrando o valor monetário renunciado. Essa exigência visa atender ao princípio da transparência, preconizado na LRF, e é fundamentada nos princípios da publicidade e eficiência previstos no artigo 37 da CRFB-88. Assim, busca-se garantir a devida informação sobre os impactos fiscais de tais concessões, contribuindo para uma gestão mais responsável e consciente das finanças públicas.

A concessão de renúncia de receita pelos estados brasileiros é um direito assegurado pela CRFB-88, dentro de sua autonomia fiscal relativa. Os governadores passaram a utilizar a política de renúncia do ICMS como uma ferramenta de desenvolvimento regional ou para estimular atividades econômicas específicas, como expansão industrial, investimentos em inovação, atração de novas indústrias ou apoio às já existentes. No entanto, tais benefícios fiscais devem seguir procedimentos adequados, sendo necessária a celebração de Convênio e a observância dos artigos 152 e 155, §2º, XII, "g" da CRFB-88. O não cumprimento dessas

diretrizes torna a lei concessiva da renúncia do imposto inconstitucional, pois os benefícios de ICMS não podem ser concedidos sem a prévia anuência dos demais estados e do Distrito Federal. A Lei Complementar nº 24, de 1975, reforça essa exigência de prévia celebração de Convênio no Confaz para qualquer incentivo ou favorecimento fiscal relacionado ao ICMS que resulte em redução ou eliminação do respectivo ônus.

A redução da arrecadação de impostos, especialmente do ICMS, impacta diretamente a repartição com os municípios, a distribuição de parcelas para os Poderes, os investimentos em educação e saúde, bem como o pagamento da dívida pública. Muitas vezes, o estado alega escassez de recursos para atender às diversas demandas da sociedade, como a manutenção dos serviços públicos essenciais e melhorias salariais em setores fundamentais, como o funcionalismo público e investimentos produtivos. É importante destacar que a CRFB-88 determina que cabe à Lei Complementar tratar da forma como a concessão ou revogação de benefícios fiscais relacionados ao ICMS deve ocorrer, pois é competência dessa lei tratar de conflitos de competência entre a União, os estados e os municípios (artigo 146, I). Portanto, a busca por uma regulamentação mais efetiva e transparente dessas concessões é essencial para promover uma gestão fiscal responsável e equilibrada.

A LRF estabeleceu que os gestores públicos devem apresentar metas bem planejadas, refletindo uma realidade viável em termos de execução orçamentária, para servir como base sólida na fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O objetivo dessa norma jurídica é buscar o equilíbrio financeiro e controlar a renúncia de receita. No entanto, devido à guerra fiscal, muitos estados concederam benefícios fiscais em suas próprias leis, decretos e portarias, desconsiderando os Convênios do Confaz. Isso gerou uma série de ações judiciais no Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e no STF, culminando na PSV nº 69, de 2012, que declarou a inconstitucionalidade de todos os benefícios concedidos unilateralmente pelos estados e Distrito Federal.

Diante desse cenário de insegurança jurídica, surgiu a Lei Complementar nº 160, de 2017, com base na Lei Complementar nº 24, de 1975. Essa lei teve como objetivo mitigar a guerra fiscal, permitindo a convalidação de incentivos fiscais concedidos sem autorização prévia do Confaz. Para alcançar esse objetivo, a lei propôs a criação e aprovação de um

Convênio, que deveria ser celebrado pelo Confaz no prazo de 180 dias após sua publicação.¹⁶

Como resultado dessa iniciativa, o Convênio ICMS nº 190, de 2017, assegurou a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos estados, anistiando os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes de legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017. Com essa medida, os créditos tributários decorrentes desses benefícios foram anistiados, ou seja, os estados renunciaram a cobrar esses débitos, mesmo que estivessem constituídos ou não. Essa medida visou proporcionar maior segurança jurídica aos estados, regulamentando de forma mais clara e coordenada a concessão de incentivos fiscais, de modo a evitar conflitos e desequilíbrios no sistema federativo, assim como evitar a judicialização em massa das questões tributárias.

Além disso, procurou-se estabelecer um ambiente mais estável e cooperativo entre os estados, a fim de reduzir os conflitos fiscais e promover uma maior harmonização na concessão de benefícios. Contudo, é importante ressaltar que o Convênio ICMS nº 190, de 2017, não foi uma solução definitiva para o problema da guerra fiscal no Brasil. A questão tributária continua sendo um desafio para o país, e a busca por uma reforma tributária ampla e efetiva é essencial para promover uma real harmonização fiscal e fortalecer a cooperação entre os entes federativos. Enquanto isso, o convênio representa um esforço no sentido de trazer maior estabilidade e previsibilidade ao sistema tributário brasileiro.

A promulgação da Lei Complementar nº 160, de 2017, juntamente com o Convênio ICMS nº 190, de 2017, teve como consequência a convalidação de benefícios fiscais que foram concedidos pelos estados sem a aprovação prévia do colegiado Confaz, possibilitando a permanência da guerra fiscal ao autorizar a adesão de benefícios por estados da mesma região. No entanto, o cenário continua complexo e em constante mudança. Destarte a isso, a Lei Complementar nº 186, de 2021 apresenta uma prorrogação de 15 anos para os incentivos fiscais oferecidos pelos estados e pelo Distrito Federal para a manutenção ou incremento das

¹⁶ Durante a pandemia, os desentendimentos entre os diferentes níveis de governo se tornaram mais evidentes, tanto na definição das responsabilidades relacionadas à saúde pública como no apoio às medidas econômicas. Os estados e municípios, por não possuírem um Banco Central e limitada capacidade de endividamento, enfrentaram grandes desafios para financiar as despesas públicas. Nesse contexto, a União foi criticada por não responder de forma enérgica e rápida para compensar a queda das transferências obrigatórias dos fundos de participação e a redução da arrecadação própria, o que acabou intensificando os conflitos entre os entes federativos.

atividades comerciais, assim como para as prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura e para a manutenção ou incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional.

Essa prorrogação das renúncias tributárias de ICMS que foram convalidadas em 2017 revela uma característica persistente da guerra fiscal no país. Quando o acordo foi estabelecido naquele ano, foi definido um prazo para o fim dessas renúncias fiscais. No entanto, com a aproximação do vencimento do prazo, a solução encontrada é simplesmente prorrogar a concessão, resultando em um ciclo contínuo de benefícios fiscais, sem uma solução definitiva. Essa situação demonstra que a guerra fiscal permanece como uma questão delicada e desafiadora para a Federação brasileira. Enquanto não houver uma coordenação efetiva entre os estados e uma política tributária mais abrangente e unificada, a tendência é que a guerra fiscal continue a ser um entrave para o desenvolvimento econômico e para a estabilidade das finanças públicas.

7. A reforma tributária: será o fim da guerra fiscal?

Com a aprovação da nova reforma tributária pela Câmara dos Deputados, espera-se uma mudança significativa no cenário da guerra fiscal no país. A reforma tem como objetivo simplificar o sistema tributário brasileiro, unificando diversos impostos em um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Com isso, o ICMS e o ISS, impostos estadual e municipal, serão unificados no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), enquanto as contribuições federais do PIS, Cofins e IPI serão unificados na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Sendo assim, será um imposto único (IVA), implementado de forma dual (IBS e CBS).

Essa alteração visa simplificar a cobrança de impostos no Brasil, reduzindo sobremaneira os custos sobre os cálculos para pagamento de impostos no país, tornando o sistema tributário mais eficiente, centralizado e simplificado. Com isso as empresas não precisariam mais despender tantos recursos com especialistas tributários apenas para saber quanto de impostos elas devem pagar sobre os produtos ou serviços que oferecem. Ou seja, o objetivo não é reduzir o quanto se paga de imposto, mas sim reduzir os custos para fazer

esses pagamentos, aumentando a eficiência do sistema. Com essa simplificação, centraliza-se a definição de alíquotas e o recebimento dos impostos, que serão redistribuídos aos entes federados. A ideia é que o governo federal defina a alíquota do CBS e haja uma alíquota de referência do IBS para os estados e municípios, que poderão fixar suas próprias porcentagens. Entretanto, na transição para o novo sistema tributário, a alíquota de referência estadual do IBS será definida pelo Senado e adotada automaticamente pelos estados.

Com a unificação dos impostos, pretende-se eliminar as vantagens competitivas que alguns estados oferecem às empresas por meio de benefícios fiscais, atraindo investimentos em detrimento de outros estados. Assim, busca-se uma maior harmonização e equidade na tributação em todo o território nacional. Mais do que a unificação dos impostos e a consequente simplificação da tributação no Brasil, essa Reforma Tributária traz uma alteração que vai ao âmago da questão da guerra fiscal dos estados e municípios brasileiros: a cobrança do novo imposto IBS se dará no destino, ou seja, no local onde o bem ou serviço for consumido. Sendo assim, toda a disputa que se dava entre os governos estaduais e municipais para atrair empresas para o território de sua jurisdição já não terá sentido.

Então todos os descontos e isenções que eram oferecidos às empresas para a sua instalação em determinados estados e municípios, que tanto reduziam as receitas dos entes federados sem muitas vezes oferecer as contrapartidas que compensassem esses rombos aos cofres públicos, terão seu fim. É nesse aspecto que a Reforma visa o fim da guerra fiscal. Isso pode levar a um movimento em que as empresas buscarão se instalar mais próximas ao mercado consumidor ou aos locais de onde compram seus insumos, o que do ponto de vista produtivo, pode ser mais eficiente e menos custoso para as empresas.

Para os estados e municípios, entretanto, pode haver um grande impacto fiscal, além das dúvidas que surgem sobre a perda de autonomia desses entes federados que atualmente recebem e gerem diretamente seus recursos fiscais. Com a Reforma, pretende-se criar um Fundo de Desenvolvimento Regional, que contará com recursos da União para compensar perdas de arrecadação, e para a administração desses recursos a serem destinados aos estados e municípios, deve ser criado um Comitê Gestor, que diferente do Conselho Federativo que se propunha anteriormente, deverá ter poder reduzido ao criá-lo sem competência para criar legislações ou tomar decisões de cunho federativo. Assim, o comitê

ficará restrito a um órgão técnico, em que a distribuição se realiza por comando, por uma espécie de “regra de algoritmo que será estabelecida na emenda constitucional” (Estadão, 2023).

É claro que isso gera um debate sobre a redistribuição dos recursos econômicos no espaço, ou seja, como se dará a distribuição entre os entes federados desse imposto que será recolhido pelo governo federal. Isso porque a reforma altera a dinâmica de controle dos governos sobre suas receitas, assim como a dinâmica da escolha pelos lugares onde as empresas se instalam. Assim, como era de se esperar, essas mudanças geram diversos debates e mesmo resistências porque encerram um longo período de disputa por atração de empresas e centraliza a obtenção de recursos pelos entes federativos. Deste todo modo, como as mudanças serão aplicadas aos poucos, espera-se que a Reforma esteja completa em aproximadamente cinco décadas.

Nesse sentido, é preciso estar atento aos desafios que podem surgir com a implementação da reforma tributária. É possível que alguns estados resistam às mudanças, temendo perder sua capacidade de atrair investimentos por meio de benefícios fiscais. Mesmo porque a alteração de cobrar o imposto no local de consumo poderá reduzir a receita de estados e regiões tradicionalmente exportadores, como o Centro-Oeste, que possui baixa densidade populacional. A transição para um novo sistema tributário pode demandar tempo e ajustes, o que pode gerar incertezas e impactar inicialmente a disputa por investimentos. Isso significa que haverá um esforço para reduzir as disparidades fiscais existentes entre os estados e acabar com a guerra fiscal, que historicamente levou a uma competição prejudicial entre os entes federativos na concessão de benefícios fiscais para atrair investimentos. Com a unificação dos impostos e a criação de regras mais uniformes, espera-se que os incentivos fiscais sejam mais bem regulamentados e controlados. A intenção é estabelecer critérios claros e objetivos para a concessão desses benefícios, evitando distorções e garantindo uma concorrência mais equilibrada entre os estados.

Com a aprovação da reforma tributária, é esperado que ocorram mudanças significativas na dinâmica da guerra fiscal no Brasil. A reforma tem como objetivo simplificar o sistema tributário, reduzindo a complexidade e os custos de conformidade das empresas,

além de buscar uma maior eficiência na arrecadação de impostos. Nesse contexto, alguns dos principais pontos da Reforma relacionados à guerra fiscal são:

1. Unificação de tributos: A reforma propõe a unificação de diversos tributos em um único imposto sobre o valor adicionado (IVA) de abrangência nacional. Com a unificação, a concorrência entre os estados para atrair investimentos através de benefícios fiscais pode ser reduzida, uma vez que a tributação será uniformizada em todo o país;
2. Fim da guerra fiscal no ICMS: O ICMS é um dos principais alvos da guerra fiscal, com estados concedendo benefícios fiscais para atrair empresas. Com a reforma, o ICMS será substituído pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de abrangência nacional, o que deve acabar com a possibilidade de benefícios unilaterais concedidos por estados;
3. Cobrança do Imposto sobre Valor Agregado no local de consumo: Esse é mais um ponto fundamental no tocante aos mecanismos pelos quais a reforma visa dar fim à guerra fiscal;
4. Estabelecimento de normas nacionais: A reforma tributária prevê a criação de normas nacionais para concessão de benefícios fiscais. Isso significa que qualquer incentivo fiscal só poderá ser concedido mediante aprovação de uma lei federal, reduzindo a autonomia dos estados nessa questão;
5. Sistema de transição: Como toda reforma traz ajustes e adaptações, a transição para o novo sistema tributário pode levar alguns anos. Durante esse período, é possível que ocorram disputas e conflitos entre os estados na tentativa de manter seus benefícios fiscais, o que pode gerar uma fase de incertezas e instabilidade;
6. Fortalecimento do Confaz: O Confaz deverá ganhar maior relevância na nova estrutura tributária. Esse órgão, que reúne representantes dos estados e do Distrito Federal, terá

a missão de estabelecer regras e normas para a concessão de benefícios fiscais, buscando uma maior coordenação entre os entes federados;

7. Enfoque no desenvolvimento regional: A reforma tributária também pode buscar formas de incentivar o desenvolvimento regional sem recorrer à guerra fiscal. Através de políticas de incentivos direcionados e investimentos em infraestrutura, é possível reduzir as desigualdades regionais sem comprometer a arrecadação dos estados;

Outro ponto importante que vale ser mencionado sobre a reforma tributária é que a simplificação do pagamento dos impostos, com o fim da atual tributação em cascata, deve reduzir os questionamentos acerca da tributação, reduzindo assim o acúmulo de dívida ativa e a judicialização dos processos de cobrança dessas dívidas. Um sistema mais simples e claro tende a reduzir a sonegação. Portanto, é importante ressaltar que a aprovação da reforma tributária é apenas o primeiro passo para enfrentar a questão da guerra fiscal. A implementação efetiva das mudanças e o monitoramento contínuo serão fundamentais para garantir que a reforma alcance seus objetivos e promova um ambiente de competição saudável e justo entre os estados brasileiros.

7.1 A política de renúncia de receita tributária na Reforma Tributária: superando a “era” da guerra fiscal?

Para garantir a neutralidade, isonomia e transparência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45, de 2019,¹⁷ proíbe a concessão de benefícios fiscais que reduzam a base de cálculo do imposto. Com o intuito de alcançar essa neutralidade, a base de cálculo do IBS será uniforme em todo o território nacional. Essa abordagem é essencial, considerando que o IBS é um imposto do tipo Imposto sobre o Valor Adicionado

¹⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833> e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

(IVA),¹⁸ projetado para incidir sobre todas as atividades econômicas, demandando uma base ampla que englobe todos os bens e serviços.¹⁹ Consequentemente, a arrecadação do IBS deve ser capaz de substituir integralmente, ao término da transição, a receita dos impostos eliminados (ICMS, ISS, PIS/Cofins, IPI). Para isso, a base do IBS deve ser o mais abrangente possível, abarcando praticamente todos os bens e serviços, e considerando todas as formas de organização da atividade econômica.

A PEC nº 45, de 2019, convertida na Emenda Constitucional nº 132 de 2023, estabelece a capacidade tributária para todos os entes subnacionais de maneira centralizada e compartilhada por meio do Conselho Federativo do IBS, entidade pública sujeita a um regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.²⁰ A PEC ainda prevê o compartilhamento da competência tributária para uma legislação nacional com a participação de todos os entes. Além disso, a determinação da alíquota final do IBS pode ser feita por meio de Lei Ordinária, caso os entes não optem pela alíquota de referência estabelecida pelo Senado Federal. Essa determinação ocorre porque o IVA dual pressupõe que os entes subnacionais mantenham o poder de decisão sobre os tributos de sua competência. Isso está garantido tanto na composição e funcionamento do Conselho Federativo quanto na possibilidade de ajustar as alíquotas do IBS.²¹ Além disso, o Conselho Federativo deve

¹⁸ Em relação ao formato tributário do IVA, ele é um tributo não-cumulativo que incide em todas as etapas do processo de produção e comercialização de mercadorias. Em cada fase, é garantido um crédito correspondente ao imposto pago na etapa anterior. Essa característica fundamental confere neutralidade ao imposto, visto que sua incidência não é afetada pela estrutura da produção e circulação, resultando no valor pago pelo consumidor na venda final correspondendo exatamente ao montante recolhido ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização.

¹⁹ Atualmente 174 países adotam o IVA ao redor do mundo, incluindo 37 dos 38 países da OCDE, tendo como única exceção os Estados Unidos.

²⁰ São competências do CFIBS: (a) editar as normas infralegais necessárias à regulamentação do IBS; (b) uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do IBS, em caráter vinculante; (c) arrecadar, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre os Estados, Municípios e o Distrito Federal; e (d) resolver o contencioso administrativo tributário entre a administração tributária e o sujeito passivo do IBS (artigo 156-B da CRFB-88). Em relação ao Confaz, a principal diferença está no fato de que o Conselho Federativo exercerá apenas a capacidade tributária ativa, ou seja, terá competência apenas para executar a Lei Complementar do IBS e as leis instituidoras e definidoras de alíquotas dos entes subnacionais. Já o Confaz tem como prerrogativa principal promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS (artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da CRFB-88 e Lei Complementar nº 24, de 1975), normas primárias que inovam na ordem jurídica, principal centro da guerra fiscal.

²¹ O texto aprovado pelo Plenário não especifica a alíquota máxima da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e IBS, que será aplicada aos setores não beneficiados por isenções. Ambos os impostos serão estabelecidos por meio de Lei Complementar. A alíquota da CBS (federal) poderá ser definida por meio de Lei Ordinária, enquanto a alíquota do IBS será determinada pelos estados e municípios. A alíquota máxima prevista é de 27,5%.

funcionar na prática como um Comitê Gestor do IBS, aplicando as regras estabelecidas na Lei Complementar, gerenciando a arrecadação, a regulamentação, a distribuição dos recursos, o contencioso administrativo e a representação judicial.

Quanto ao fato gerador do IBS, ele deve abranger transações comerciais onerosas envolvendo bens materiais e imateriais, tais como locações, licenciamentos, disponibilização e transferência de direitos ou uso, além da prestação de serviços. Dentre as modificações delineadas pela Reforma Tributária, está a eliminação dos benefícios fiscais, exceto em casos específicos como o Simples Nacional, o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e a Zona Franca de Manaus (ZFM). No que diz respeito aos regimes especiais e outras formas de tratamento tributário diferenciado, estes serão gradualmente eliminados até 2032, deixando de representar um "diferencial competitivo" para os negócios. Quanto aos regimes especiais de ICMS, sua eliminação será progressiva,²² embora se estabeleça a possibilidade de estabelecimento de regimes específicos ou diferenciados para situações particulares.

Destarte, não serão concedidos benefícios fiscais, créditos presumidos, reduções de base de cálculo, alíquotas diferenciadas por bem ou serviço e regimes de favorecimento setoriais. A transição para o novo sistema tributário será progressiva, com um prazo suficientemente longo para que as empresas se adaptem de forma suave à mudança, porém, também breve o bastante para que os novos investimentos sejam direcionados ao novo modelo tributário, não ao antigo. Durante esse período de transição, os benefícios fiscais dos impostos substituídos serão gradualmente reduzidos, acompanhando as diminuições das alíquotas. A partir do décimo ano, serão eliminados o IPI, o PIS, a COFINS, o PASEP, a Cide/Combustíveis, o ICMS e o ISS,²³ permanecendo somente o IBS. Embora a manutenção da ZFM represente uma exceção à proibição de benefícios fiscais, é uma exigência política para a

²² Transição ICMS e do ISS para o IBS via aumento gradual da alíquota do IBS e redução gradual das alíquotas do ICMS e do ISS: i) 10% em 2029; ii) 20% em 2030; iii) 30% em 2031; iv) 40% em 2032; v) 100% em 2033.

²³ Nos diversos tributos em vigor no país, é evidente a proliferação regimes especiais, isenções e reduções de bases de cálculo. Essas disposições são reguladas por leis, decretos, regulamentos e portarias emitidas nas esferas federal, estadual e municipal. Todo esse conjunto normativo resulta em bases tributárias diversas, parciais e muitas vezes sobrepostas, exigindo uma classificação minuciosa e distinção entre produtos e serviços, tanto em âmbito setorial quanto regional. Esse cenário, por sua vez, contribui para aumentar exponencialmente a complexidade do sistema tributário vigente no país, tornando sua compreensão e aplicação ainda mais desafiadoras (Silva Filho, Oliveira, Araujo, 2023).

aprovação da reforma tributária sobre o consumo. Portanto, uma Lei Complementar regula o tratamento da ZFM no âmbito do IBS, estabelecendo parâmetros claros e transparentes para sua operacionalização.²⁴

Nesta linha, o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) serão extintos e substituídos por três novos tributos: o IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Essa é uma das mudanças fundamentais da Reforma Tributária, com o propósito de reduzir a quantidade de tributos e simplificar o processo de arrecadação. Essa reestruturação resulta em uma padronização centralizada e unificada, o que reduz a prática da guerra fiscal entre estados. Portanto, a Reforma visa a eliminar ou, pelo menos, diminuir consideravelmente a guerra fiscal. Essa mudança na arrecadação tributária impede que os estados ofereçam benefícios fiscais como instrumento de atração de empresas, uma vez que o imposto será pago no estado onde o consumo ocorrer, independentemente do local de origem do produto ou serviço. Isso significa que as empresas não terão mais incentivos para escolher estados com tributação mais vantajosa, e os estados já não terão mais margem para oferecer vantagens tributárias, uma vez que o local de consumo determinará a incidência do imposto.

Os benefícios fiscais permanecerão vigentes enquanto os impostos antigos estiverem em vigor. Contudo, à medida que as alíquotas desses impostos forem reduzidas ao longo do período de transição e o novo tributo for gradualmente implementado, esses benefícios gradualmente perderão sua eficácia e relevância. Os diversos benefícios fiscais que constituem a *macroestrutura fiscal de financiamento* do ICMS,²⁵ principal imposto estadual, estão projetados em R\$ 254,45 bilhões para 2024 e R\$ 266,51 bilhões para 2025, conforme

²⁴ A PEC 45, aprovada na Câmara dos Deputados inclui no artigo 92-B disposições que garantem o diferencial competitivo da ZFM. Este artigo apresenta uma variedade de instrumentos que podem ser empregados para preservar sua competitividade, incluindo a possível ampliação da incidência do Imposto Seletivo (IS). Além disso, estabelece que uma Lei Complementar será responsável por instituir o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas, financiado por aportes da União, com o propósito de fomentar a diversificação produtiva da economia estadual e estimular seu crescimento econômico.

²⁵ Tema de discussão do próximo capítulo.

Tabela 3 apresentada no capítulo a seguir, colocando um desafio considerável ao avanço da Reforma Tributária.

A questão dos benefícios fiscais tornou-se um ponto crucial nas negociações em torno de dois aspectos: o período de transição dos impostos estaduais e municipais para o novo IVA e o dimensionamento do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR). Esse alto valor dos benefícios fiscais reflete não apenas a complexidade do sistema tributário brasileiro, mas também as estratégias adotadas pelos Estados para incentivar setores específicos da economia e atrair investimentos. No entanto, é importante considerar que tais benefícios muitas vezes resultam em distorções e desigualdades no ambiente de negócios, além de dificultarem a tão necessária simplificação e harmonização do sistema tributário, como anteriormente descrito.

A discussão sobre a reforma tributária, portanto, não se limita apenas à simplificação dos impostos, mas também à revisão e racionalização dos benefícios fiscais concedidos, visando uma maior eficiência e equidade no sistema tributário como um todo. O desafio reside em encontrar um equilíbrio entre a necessidade de garantir a competitividade dos Estados e a urgência de promover uma reforma tributária abrangente e justa. Para evitar esse cenário e a consequente oposição dos entes federativos prejudicados, foi proposta a criação do FDR. A contribuição da União para o fundo será progressiva, começando com R\$ 8 bilhões em 2029. Até 2034, o montante será incrementado anualmente em R\$ 8 bilhões em relação ao ano anterior. Posteriormente, o aporte aumentará em R\$ 2 bilhões a cada ano, atingindo a marca de R\$ 60 bilhões em 2043. Os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) serão usados para distribuir 70% dos recursos do fundo; o restante será distribuído com base no número de habitantes.

Ainda como forma de compensação pela diminuição dos benefícios anteriormente concedidos pelas Unidades Federativas, a Reforma institui o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais que, até 2025, receberá um aporte financeiro da União no montante de R\$ 8 bilhões. Este valor servirá como um ponto de partida, fornecendo suporte econômico durante as fases iniciais da implementação da Reforma. À medida que o programa atinge seu auge em termos de compensação, estão previstos repasses mais substanciais: em 2028 e 2029, o fundo receberá um total de R\$ 32 bilhões. Em suma, a Reforma Tributária proposta

simplifica os impostos sobre o consumo, unificando a legislação de novos tributos e prevendo a criação de fundos para o desenvolvimento regional e para cobrir créditos de ICMS até 2032.²⁶ Durante os anos de 2029 a 2032, o ICMS e ISS terão suas alíquotas gradualmente reduzidas para que o IBS passe a tributar as operações, até a sua integralidade. E por fim, em 2032 o novo sistema tributário passa a ter vigência integral.

Além disso, a Reforma estabeleceu mecanismos para compensar as perdas de arrecadação decorrentes da transição para nova legislação. Com o objetivo de reduzir a guerra fiscal, na qual estados competem concedendo isenções para atrair empresas para seus territórios, a reforma propõe a implementação do IBS, que consolidará o ICMS e o ISS. O IBS será arrecadado no destino, ou seja, no estado consumidor da mercadoria. Essa medida visa eliminar a atratividade baseada na concessão de benefícios pelo estado de origem, o que, em teoria, acabaria com a guerra fiscal. Entretanto, a mudança no modelo de arrecadação dos entes subnacionais, migrando de um sistema de origem para um de destino, será implementada por meio de um regime de transição que se estenderá até 2078. Em 50 anos, ou seja, em 2078, o IBS deixaria de ser cobrado na origem, onde se produziu ou comercializou o bem e passará a ser pago no local de destino da mercadoria. Ademais, será mantido um seguro receita até 2098, com o objetivo de proporcionar condições para os entes federativos que historicamente dependem significativamente da arrecadação na origem, mitigando ou mesmo eliminando suas perdas durante o período de adaptação.

No entanto, a Reforma Tributária definiu que a Lei Complementar poderá dispor sobre regimes específicos de tributação para: i) combustíveis e lubrificantes; ii) serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos; iii) sociedades cooperativas; iv) serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagens e de turismo, bares e restaurantes; v) atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol; vi) aviação regional; vii) operações alcançadas por tratado ou convenção internacional, inclusive referentes a missões diplomáticas, repartições consulares, representações de organismos internacionais e respectivos funcionários

²⁶ De 2025 a 2032, a União destinará ao fundo os seguintes valores: em 2025, R\$ 8 bilhões; em 2026, R\$ 16 bilhões; em 2027, R\$ 24 bilhões; em 2028 e 2029, R\$ 32 bilhões; em 2030, R\$ 24 bilhões; em 2031, R\$ 16 bilhões; em 2032, R\$ 8 bilhões. Como um dos pilares da reforma é a tributação apenas no local de consumo, e não mais no local de produção e de consumo como é hoje, a guerra fiscal deverá perder força.

acreditados; viii) serviços de saneamento e de concessão de rodovias, serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e aéreo; ix) operações que envolvam a disponibilização da estrutura compartilhada dos serviços de telecomunicações; x) operações com microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica, inclusive, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE); e, xi) bens e serviços que promovam a circularidade da economia e a sustentabilidade no uso de recursos naturais.

Além disso, poderão ser totalmente isentos de CBS e IBS: i) Cesta Básica Nacional de Alimentos;²⁷ ii) produtos hortícolas, frutas e ovos; iii) serviços de saúde, dispositivos médicos e de acessibilidade para portadores de deficiência; iv) medicamentos; v) produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; vi) serviços prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos; vii) compra de automóveis por taxistas; viii) compra de automóveis por pessoas com deficiência ou no espectro autista; ix) aquisição de medicamentos e dispositivos médicos pela administração direta, autarquias e fundações públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como pelas entidades de assistência social; e, x) atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Também poderão ter redução de 60% na CBS e no IBS: i) serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano; ii) alimentos destinados ao consumo humano; iii) produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda; iv) produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura; v) insumos agropecuários e aquícolas; vi) produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional; vii) bens e serviços relacionados à soberania e à segurança nacional, da informação e cibernética; e, viii) Cesta básica estendida.

De modo geral, a Reforma Tributária, em sua essência, visou uma profunda reestruturação do sistema jurídico-tributário do país. Um de seus intuitos foi conter a

²⁷ Uma iniciativa pioneira no Brasil, o chamado *cashback* implicará o reembolso pelo Poder Público de parte dos impostos pagos por famílias de baixa renda. Produtos da cesta básica ampliada, energia elétrica e botijão de gás serão elegíveis para gerar *cashback*.

desgastante "guerra de todos contra todos" na disputa por investimentos privados. Esta forma de competição, conhecida como guerra fiscal, vinha corroendo a estabilidade e a equidade entre os estados brasileiros, criando um cenário de desigualdade e incerteza para investidores e empreendedores. Outro ponto crucial da Reforma foi a implementação de um sistema de alíquotas mais claro e transparente. A divisão em três categorias - alíquota geral (padrão), alíquota reduzida (beneficiada) e alíquota zero que permitiu não apenas simplificar o processo tributário, mas também oferecer incentivos fiscais de maneira mais controlada e sustentável.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA ESTADUAL DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO ICMS NA FORMAÇÃO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS

1. Desmonte parcial dos programas e planos federais de incentivos fiscais

Com o segundo choque do petróleo em 1979,²⁸ o Brasil adentrou na nova década com uma crise fiscal e financeira que, por ora, reposicionou a *policy for growth*, fazendo perder seu caráter ativo na formação da demanda efetiva. Com a ruptura do padrão de financiamento externo, o endividamento, os juros elevados e a inflação, houve uma mudança qualitativa na política econômica do país, derivada do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas mudanças resultaram em uma queda quantitativa do volume fiscal desonerado pelo governo federal, ao mesmo tempo em que essas desonerações tributárias voltaram-se principalmente para o mercado externo.

²⁸ O primeiro choque do petróleo, que elevou o preço do barril de US\$ 3 para US\$ 12, foi para responder à crise do padrão de acumulação fordista. O segundo choque do petróleo, que elevou de US\$ 13 para US\$ 40 o preço do barril, marca o fim do padrão de financiamento externo, representando uma ruptura na política fiscal que sustentou, por mais de duas décadas, o crescimento econômico do país.

Na década seguinte, com políticas neoliberais da cartilha de Washington, o Estado Nacional se retirou de muitas funções produtivas, privatizando diversas estatais. Com isso, já no orçamento da União para 1989, uma série de providências foram tomadas visando à elevação da receita fiscal, particularmente através da redução e extinção de vários incentivos federais dos quais já tinha os objetivos atingidos para garantir as obrigações do orçamento público federal com a sustentabilidade da relação dívida/PIB.²⁹ Em resumo, com a “Operação Desmonte”, em setembro de 1989,³⁰ o governo federal reduziu o valor monetário de vários de programas de incentivos em 50%.³¹

Através da Medida Provisória nº 549, de 1989 e da Lei Federal nº 7.988, de 1989, houve um conjunto de mudanças fiscais na política de desoneração tributária federal: 1) redução do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de 90% para 50%, para a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex); 2) redução do IPI, de 95% para 47,5% para empresas siderúrgicas; 3) redução do II e IPI, de 50% para 0%, para indústria de informática; 4) redução do II e IPI, de 80% e 90% para 40% e 45%, na importação de bens atingidos pela política industrial; 5) revogação da isenção na importação para empresas incrementarem as exportações; 6) redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada; 7) alteração para 18% da alíquota

²⁹ Em 1988, um ano antes da Operação Desmonte, foram cancelados incentivos fiscais através da Lei nº 7.714, de 1988. Foram eles: 1) Fiset/Florestamento e Reflorestamento; 2) Embraer; 3) fim vigência da alíquota de 6% do Imposto de Renda incidente sobre o lucro real das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica; da Eletrobras; das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações; das pessoas jurídicas que explorem serviços de saneamento básico das Telecomunicações Brasileiras S.A./Telebras; 4) pessoas jurídicas que explorem a atividade de transporte rodoviário coletivo e público de passageiros; 5) pessoas jurídicas executoras de obras destinadas à implantação, ampliação ou modernização de projetos de infraestrutura, ou outras de qualquer espécie, na área do Programa Grande Carajás; e, 6) isenção do Imposto de Renda devido pagos a título de contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) incidente sobre o faturamento decorrente da exportação de produtos manufaturados nacionais. No mesmo ano foram publicados outros Decretos extinguindo programas e/ou reduzindo o volume monetário dos incentivos fiscais, como, por exemplo, o Decretos-Lei nº 2413, de 1988 e nº 2.433, de 1988 que tratava da Política Industrial voltada para o Programa Befiex.

³⁰ Conforme descreveu o Ministro do Planejamento, o economista João Batista de Abreu “Se alguma coisa não for feita [referindo ao ajuste nos incentivos e subsídios] nessa área do déficit público, até a transição política está em risco” (Jornal do Brasil, 1988, p. 12).

³¹ No avanço das políticas neoliberais, três mudanças qualitativas merecem ser destacadas: i) as desonerações com pessoa física superaram as desonerações com pessoa jurídica; ii) houve um crescimento exponencial das desonerações relativas a microempresas; e iii) cresceu a participação das desonerações com contribuições sociais (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido/CSLL, PIS/Pasep e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social/Cofins) em relação aos impostos (IPI, II e IRPJ).

do Imposto de Renda sobre o lucro de exportação; 8) redução de 80% para 40% do II e IPI para empresas jornalísticas de televisão; 9) redução de 10% para 5% da receita líquida como despesa operacional de Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial; e, 10) redução de 50% do crédito do Imposto de Renda pago e do Imposto sobre Operação Financeira (IOF) para empresas que executarem Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial Brasil.

Além disso, a Lei nº 8.031, de 1990 que instituiu o Programa Nacional de Desestatização revogou isenções do Imposto de Importação e IPI e elevou a alíquota aplicável ao lucro decorrente de exportações incentivadas quebrando elos da cadeia do setor produtivo nacional, a Lei nº 8.032, de 1990 revogou um conjunto de outras isenções fiscais, inviabilizando a aprovação de novos programas, entre eles, os incentivos concedidos pela Befiex. Em resumo, na década de 1990 presencia-se um ajuste fiscal permanente do orçamento público federal materializado por diversas ações legislativas: 1) Lei nº 8.031, de 1990; 2) Lei nº 8.032, de 1990; 3) Decreto nº 21, de 1991; 4) Decreto nº 475, de 1992; 5) Programa de Ação Imediata, de 1993; 6) Plano Pérsio Arida, de 1993; 7) Decreto nº 2.773, de 1998; e, 8) Memorando de Política Econômica, de 1998 e 1999.

Ao longo de toda a década de 1990, a União revogou diversos programas e planos de incentivo fiscais, com destaque para a Befiex. Quanto isso, a forma encontrada para estimular as exportações foi a Lei Complementar nº 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, que promoveu mudanças significativas e qualitativas no ICMS. A extinção da Befiex, consubstanciada com a Lei Kandir, transferiu o impacto da renúncia fiscal da União para os Estados e municípios, haja vista que as perdas de arrecadação real devidas às desonerações com exportações não foram compensadas pela União (Varsano, 2013).

Se, por um lado, o ajuste fiscal da União resultou na redução quantitativa no volume monetário desonerado, isto é, no desmonte parcial dos programas e planos federais de incentivos fiscais,³² por outro, a autonomia fiscal relativa concedida aos estados pela CRFB-88 fez surgir a guerra fiscal, elevando, assim, a renúncia tributária do ICMS. Contudo, se a redução/extinção de programas e planos federais de incentivos fiscais da União representou limites/obstáculos à acumulação e valorização do valor, o capital rompeu essa barreira

³² Por desmonte parcial, entende-se a extinção de uma ou outra estrutura fiscal de financiamento (setoriais e regionais), bem como a redução quantitativa do volume desonerado pelas estruturas fiscais federais.

quando passou a ser o maior beneficiado pela guerra fiscal entre as Unidades Federativas.³³

Desta forma, a Constituição não apenas reorganizou as relações federativas, mas favoreceu a guerra fiscal como dinâmica coercitiva, na qual, se tornaria uma das, senão a principal, estratégia política e econômica de desenvolvimento regional dos estados, resultando na formação de uma *Macroestrutura fiscal de financiamento* do ICMS.³⁴

2. *Macroestrutura fiscal de financiamento*: um esforço de teorização de uma categoria analítica das múltiplas estruturas fiscais da política de renúncia de receita tributária de ICMS

A política tributária de renúncia de receita do ICMS, ao ser concebida como uma forma de alocar recursos públicos, implica em um custo que, em diversos casos, se equipara ao de uma programação orçamentária estabelecida na LOA conforme estabelece a LRF, podendo até mesmo ser substituída por gastos diretos do Poder Executivo. No âmbito das desonerações tributárias da União, essa característica peculiar tem levado à adoção do termo "gasto tributário"³⁵ para descrever tal fenômeno, uma expressão já difundida no contexto brasileiro

³³ Depois que a nova moeda estabilizou os preços e atraiu grandes oligopólios para o país, a política de incentivo fiscal das Unidades Federativas foi intensificada como forma de compensar o desmonte parcial da *macroestrutura*. Com isso, o movimento de disputa inter-regional por investimentos privados resultou de um processo de distanciamento do governo federal como protagonista do desenvolvimento regional. Reforçando a lógica do individualismo ou do localismo regional, a utilização de incentivos fiscais e subsídios creditícios de vários tipos (prática comum e quase permanente dos governos estaduais) é uma política de caráter conflituoso e desordenado (Monteiro Neto, 2005).

³⁴ Essa disputa travada no contexto federativo, a guerra fiscal assume a dianteira na atração de investimentos com custos elevados para a pactuação federativa. Acerca dos efeitos da guerra fiscal pode até ser positivos, em curto prazo para o Estado vitorioso, mas, em longo prazo, é ruim para o conjunto da Federação. Os Estados com alíquotas de ICMS maiores são forçados a baixar suas alíquotas ao patamar de seus concorrentes, sob pena de não atraírem o investimento privado, e, aos poucos, as alíquotas dos Estados em disputa estarão no mesmo patamar ou até mais abaixo, apresentando todos eles menor receita com a competência própria e maior dependência das transferências intergovernamentais e dos empréstimos bancários, principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) entre outros bancos.

³⁵ "Algumas iniciativas importantes passaram a ser adotadas mais recentemente por organismos internacionais como a OCDE, a CEPAL e o FMI, visando difundir, em âmbito mundial, a prática de apuração dos gastos tributários e estimular a sua inserção na Lei Orçamentária em bases anuais. Porém, suas recomendações não possuem o

e amplamente utilizada em diversos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A denominação "gasto tributário" ressalta a ideia de que a renúncia fiscal representa, de fato, uma forma de despesa pública, embora não ocorra diretamente por meio de desembolsos financeiros como ocorre em programas orçamentários tradicionais. O "gasto tributário" é um gasto indireto via sistema tributário para atender determinados objetivos econômicos e sociais da administração pública, sendo uma exceção ao Sistema Tributário de Referência. Esse tipo de gasto reduz a arrecadação potencial e aumenta a disponibilidade do contribuinte, em linha com os critérios adotados pelos países membros OCDE e as práticas divulgadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

Destarte, as desonerações tributárias devem possuir objetivos similares aos das despesas públicas, isto é, devem possuir uma lógica orçamentária associada, pois apresentam-se como sendo um desvio da "estrutura normal da tributação". Em vez disso, essa modalidade de gasto tributário se manifesta por meio da concessão de incentivos fiscais, isenções e outros tipos de benefícios que reduzem a carga tributária de determinados setores, atividades ou contribuintes. Portanto, ao reconhecer a renúncia fiscal como um componente dos gastos públicos, abre-se espaço para uma análise crítica das escolhas de políticas adotadas, permitindo uma avaliação mais precisa de seu impacto econômico e social.

As Secretarias da Fazenda dos Estados anualmente divulgam, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³⁶, as metas e projeções fiscais, incluindo a previsão da renúncia fiscal no montante da arrecadação do ICMS e na receita global, abrangendo também as transferências da União. Este processo representa um demonstrativo detalhado que evidencia a diminuição da receita do governo estadual devido à implementação da política de renúncia fiscal. Além disso, as secretarias destacam os setores econômicos contemplados e as

grau de detalhamento que possibilite uma harmonização mínima de conceitos e das metodologias de apuração adotadas" (Pureza, p. 6, *sd*)

³⁶ A LDO tem como objetivo orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e do investimento do Poder Público, incluindo o Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como empresas públicas e autarquias. De acordo com a CRFF-88, a LDO "compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento". Além disso, a LDO serve como base para a elaboração da LOA, que concretiza os objetivos e metas propostos no Plano Plurianual (PPA), estima as receitas e fixa as despesas do Executivo para o ano seguinte.

regiões que se beneficiam desse mecanismo político de financiamento estatal. Para tal análise, as Secretarias de Fazenda empregam os elementos fundamentais do tributo conforme previstos na legislação, tais como fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades, para estabelecer uma referência. Além disso, são utilizados princípios e normas que orientam a aplicação do ICMS, os quais, embora não estejam explicitamente delineados na legislação e no demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, desempenham um papel crucial nesse processo.

O conjunto de receitas e despesas estatais, incluindo aquelas vinculadas à potencial renúncia de receita, desempenha papéis cruciais nas dinâmicas econômicas e sociais. Sob a mediação de políticas de intervenção com objetivos econômicos e sociais, o orçamento público se revela como uma contradição em constante evolução. Sua função é garantir condições gerais, adequadas e subjetivas para atender às demandas sociais, tanto as emergentes do setor capitalista quanto as provenientes dos movimentos operários. O orçamento público se configura como uma unidade contraditória em movimento, desempenhando um papel essencial no entendimento e na análise crítica da realidade social. Essa contradição inerente encontra sua antítese na produção capitalista por meio da "luta de classes" no contexto marxista, no "conflito distributivo" segundo a perspectiva keynesiana, e nas "questões alocativas" no cenário liberal.

Num primeiro olhar, a avaliação da política de renúncia de receita muitas vezes é equivocadamente percebida como intrinsecamente ligada ao processo de desenvolvimento econômico. A partir dessa perspectiva, os incentivos, englobando anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, isenções, alterações de alíquota e modificações na base de cálculo, entre outros benefícios, são interpretados como respostas às exigências impostas pela dinâmica da acumulação capitalista. Em termos mais simples, essa forma de incentivo à atividade econômica representa um mecanismo público disponibilizado para o setor privado, visando a redução de custos de produção e a formação da taxa de lucro.

Em outras palavras, a renúncia tributária do ICMS busca mitigar os riscos inerentes ao desenvolvimento econômico, compartilhando os custos desse empreendimento com a sociedade em geral. De maneira prévia, todo indivíduo ou entidade, seja pessoa física ou jurídica, que realize operações de circulação de mercadorias ou prestações de serviços de

transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, com frequência ou em quantidade que denote intenção comercial, é considerado contribuinte do ICMS, mesmo que tais operações e prestações tenham início no exterior. É fundamental compreender que a participação do Estado na tributação do ICMS não apenas visa financiar as despesas públicas, mas também busca equilibrar os encargos e riscos inerentes ao desenvolvimento econômico entre o setor privado e a sociedade em geral. Dessa forma, a análise crítica desses incentivos se torna essencial para garantir que a arrecadação e os benefícios gerados contribuam efetivamente para um desenvolvimento econômico sustentável e equitativo.

Desde sua concepção, a renúncia de receita concedida pelos Estados brasileiros tem favorecido três setores-chave da economia: indústria, comércio e agricultura. De maneira análoga, esses setores têm se qualificado junto ao Estado para receber os benefícios, resultando na redução parcial do imposto devido. Esses benefícios que foram fragmentados em diversos programas e modalidades ao longo dos anos, têm proporcionado às atividades econômicas as condições para fomentar sua expansão e valorização no mercado, independentemente de seu porte, alcance ou segmento. Dessa maneira, as diversas estruturas fiscais que compõem a renúncia de receita do ICMS constituem uma *macroestrutura fiscal de financiamento*.³⁷

Nos termos delineados aqui, essa *macroestrutura* é um desdobramento histórico do avanço do capitalismo e das formas de organização do capital. A *macroestrutura fiscal* que estamos apresentando se dá no sentido de abranger a totalidade dos variados métodos de financiamento da acumulação de capitais, particularmente, via renúncia de receita tributária. No que concerne à *macroestrutura fiscal*, é fundamental compreendê-la não apenas como um simples programa ou modalidade de incentivo setorial ou regional, mas como o resultado das diversas estruturas fiscais que compõem as isenções tributárias do ICMS que se conectam em redes de forma integrada, autônoma e independente.

Mesmo com níveis de diferenciação, é imperativo reconhecer que, como nos lembra sabiamente o poeta Gregório de Matos, "o todo sem a parte não é todo" e "a parte sem o

³⁷ A LRF estabelece, em seu artigo 14, parágrafo 1º, uma definição ampla e subjetiva de "renúncia de receita". Essa definição, que abarca uma variedade de situações, pode gerar interpretações diversas, o que intensifica os debates. Neste sentido, estamos categorizando a "renúncia de receita" através da *Macroestrutura fiscal de financiamento*.

todo não é parte", isto é, as múltiplas estruturas do ICMS representam a parte desse processo, com suas particularidades específicas, enquanto o todo é a *macroestrutura fiscal*, uma vez que ambas fazem parte da mesma totalidade. Nesse sentido, o todo transcende a simples soma das partes quando consideramos seus elementos isoladamente concebidos. Assim, as estruturas do ICMS não devem ser vistas de maneira isolada, mas sim como elementos interconectados que contribuem para a formação de uma *macroestrutura fiscal* mais abrangente. Essa abordagem integral permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas e interações que moldam o sistema tributário, possibilitando uma análise mais completa e informada das políticas de renúncia tributária e de seus impactos contraditórios na economia. É a realidade do todo que buscamos compreender. Logo, como diz Thomas Hobbes "tal como num relógio ou outro mecanismo algo complexo, é impossível saber com exatidão qual é a função de cada uma das peças e pequenas engrenagens, salvo desmontando o todo e estudando, um por um, a matéria, a forma e o movimento dos elementos [...]" (*apud Santos, 2009, p. 118*).

A estrutura tributária, em paralelo às contas nacionais, é um produto dinâmico da construção social, refletindo a constante evolução das correlações de forças políticas e econômicas entre diferentes estratos sociais. Dessa forma, a redução das desigualdades sociais e a equitativa distribuição de renda entre ricos e pobres dependem significativamente da maneira como o sistema tributário está configurado, mais do que dos benefícios fiscais presentes na *macroestrutura*. A existência de uma estrutura tributária regressiva, aliada às isenções sobre os rendimentos do capital, impede a efetiva implementação de políticas que visam à distribuição de renda no país. Uma estrutura tributária e fiscal pouco progressiva torna qualquer mudança em direção a uma política econômica mais alinhada à ortodoxia liberal um vetor de aceleração das desigualdades em suas diversas dimensões.

Partindo dessa compreensão, o conceito de *macroestrutura* refere-se à totalidade orgânica dessas múltiplas estruturas fiscais de financiamento distribuídas em inúmeros programas, como Prodec, Pró-Emprego, Pró-Náutica, Pró-Cargas, Fundap, Fundopem entre outros, e modalidades como isenção, anistia, benefício, crédito presumido, remissão, entre outros. Essa complexa rede de programas e modalidades cria estímulos que geram conflitos e contradições dentro da dinâmica capitalista. Vale ressaltar que, ao mencionar a

macroestrutura fiscal, não se está utilizando o termo para designar ou classificar uma configuração no âmbito das relações políticas e econômicas. Pelo contrário, busca-se extrair da história uma categoria explicativa/análitica que só adquire sentido dentro do contexto histórico que corresponde à totalidade dos programas de incentivos e benefícios fiscais.

Essa categoria aponta para a necessidade de um esforço analítico sistemático em relação à política de renúncia de receita, na qual os diversos programas fiscais se articulam com a economia. Isso não representa apenas uma parte, mas sim a totalidade de um movimento mais amplo, o movimento da acumulação de capitais. Portanto, a *macroestrutura fiscal* é uma lente interpretativa que destaca a interconexão e a interdependência dessas estruturas fiscais, evidenciando que a compreensão completa dessas dinâmicas exige uma análise holística que considere o conjunto de iniciativas, programas e modalidades ao longo do tempo. De todo modo, cada modalidade que forma a *macroestrutura fiscal de financiamento*, é composta por uma descrição, regulamentação, prazo de vigência, fonte de informações, função orçamentária, regionalização, setorialização e a metodologia de cálculo.

Assim, a categoria *macroestrutura fiscal de financiamento* visa enriquecer a análise da política de renúncia de receita tributária de ICMS. Cada uma das diversas estruturas do ICMS representa uma rede integrada de processos econômicos e relações políticas de poder. Por um lado, essas estruturas possuem uma dinâmica própria em sua interação com a acumulação, e, por outro, convergem para formar uma *macroestrutura* com caráter orgânico, capaz de fomentar a expansão do capitalismo no espaço. Essas estruturas fiscais se entrelaçam, dando origem à *macroestrutura fiscal*. A criação de uma *macroestrutura fiscal*, decorrente do desenvolvimento do próprio sistema capitalista, é um sistema com múltiplas estruturas impulsionado por interesses econômicos e *lobbies* políticos dentro das instituições estatais de poder. Logo, essa complexa rede de relações delinea um cenário em que as decisões políticas e econômicas estão intrinsecamente ligadas, evidenciando a interconexão entre os interesses do setor privado e as práticas institucionais do Estado.

Com essa perspectiva, ou melhor, esforço de teorização da renúncia de receita do ICMS, explora-se a ideia de que a *macroestrutura fiscal* é um instrumento estratégico empregado para assegurar a reprodução dos negócios conduzidos pelo capital. Nesse contexto, quando o Estado divulga ao mercado a existência da *macroestrutura fiscal*, está

revelando não apenas sua presença, mas também seus interesses na preservação do valor, pois a valorização dos negócios representa a própria manutenção das relações capitalistas de produção. Sob tais circunstâncias, a instituição de uma *macroestrutura* implica em uma perda relativa do monopólio do sistema de crédito, especialmente considerando que as taxas de juros elevadas e as flutuações cambiais encarecem e restringem o acesso ao crédito bancário, ao mesmo tempo em que aumentam os custos financeiros das empresas.

A categoria de *macroestrutura fiscal* revela um caráter sistêmico ao abordar o processo histórico de evolução e transformação da política tributária de renúncia de receita do ICMS. Assim, torna-se essencial que a classe dirigente, alinhada aos interesses do capital, ocupe posições estratégicas (Secretarias, Diretorias, Agências, Cargos de Confiança, etc.) na tomada de decisões dentro da máquina estatal, influenciando a política fiscal para atender às vontades e necessidades dos capitalistas. Nesse sentido, por um lado, a *macroestrutura fiscal* proporciona condições de financiamento para o desenvolvimento do capital; por outro, configura uma forma de exploração dos recursos públicos, extraídos de maneira regressiva.

A *macroestrutura fiscal de financiamento* desempenha diversas funções tanto na esfera da política microeconômica quanto na macroeconômica. No âmbito microeconômico, suas diversas facetas atuam como mecanismos de apoio ao financiamento empresarial, afetando a redução dos custos de produção e o aumento da margem de lucro. Por outro lado, na esfera macroeconômica, as desonerações tributárias para pessoas jurídicas impulsionaram a formação da demanda efetiva, fomentaram o crescimento econômico e contribuíram para a conquista do pleno emprego. No contexto das relações microeconômicas, é imperativo o direcionamento capitalista dos recursos provenientes da não tributação ou da autorização de contribuições sociais para investimentos em capital fixo. Caso contrário, o desvio do uso desses recursos, que não esteja alinhado com investimentos produtivos, não resultará em efeitos multiplicadores na economia, conforme ressaltado por Goularti (2020).

As configurações fiscais do ICMS, integrantes da *macroestrutura fiscal de financiamento*, estão em constante dinamismo, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Esse movimento se manifesta ao incorporar novos setores econômicos, favorecendo determinadas regiões em detrimento de outras, priorizando isenções ou reduções na base de cálculo, assim como ao conceder créditos presumidos ou direcionar

incentivos preferenciais para pequenos e médios negócios em comparação com a grande indústria. Composta por essas múltiplas estruturas fiscais, a *macroestrutura fiscal de financiamento* representa diferentes linhas de apoio financeiro nas quais se desdobram as decisões do capitalismo. Simultaneamente, ela atua como um estímulo para ampliar a acumulação interna de lucros, delineando-se como um elemento crucial no processo de tomada de decisões empresariais.

A explicação da guerra fiscal se depara com a própria essência das relações sociais de produção, que naturalmente busca superar as limitações impostas pelo modo de produção capitalista. Compreensivelmente, as recorrentes crises impactam de maneira significativa as estruturas de produção, circulação, consumo e troca, demandando a intervenção das instituições estatais na economia de mercado para salvaguardar a riqueza privada. Nesse cenário, a *macroestrutura fiscal de financiamento* é também uma necessidade imperativa, advinda tanto dos sindicatos quanto das federações patronais, visando prevenir perturbações recorrentes que surgem no âmbito da economia de livre mercado. De fato, o papel do Estado, enquanto entidade totalizadora, é essencial para ajustar a harmonia da reprodução socioeconômica.

Nessa linha investigativa, é crucial ressaltar que as diversas estruturas fiscais do ICMS, que compõem a *macroestrutura*, estão em constante dinâmica, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Esse movimento engloba a incorporação de novos setores econômicos, a concessão de privilégios a determinadas regiões em detrimento de outras, a ênfase em isenções ou reduções na base de cálculo, bem como a atribuição de créditos presumidos ou a priorização de incentivos para pequenos e médios negócios em relação à grande indústria. Adicionalmente, as decisões sobre beneficiar determinado setor, região ou classe são intrinsecamente ligadas a escolhas políticas delineadas pelo poder e por grupos econômicos específicos.

Particularmente relevante no contexto atual, é a influência das altas finanças sobre o ritmo da economia, para qual aponta para uma reviravolta radical no destino final da renúncia tributária do ICMS, cuja consumação final pode ser encontrada no mercado financeiro. Dado que o capital não se restringe à sua forma mercantil, não podemos descartar a hipótese/possibilidade de uma **financeirização dos incentivos fiscais pela via da renúncia de**

receita,³⁸ para qual são destinados às grandes corporações, que constantemente buscam se desvincular das condições objetivas e subjetivas que limitam sua autossuficiência.³⁹ Sob a dominância financeira enquanto “padrão sistêmico da riqueza” (Braga, 2000), com a superioridade da taxa de crescimento da riqueza financeira em comparação ao crescimento do produto e do estoque de capital, as desonerações não se restringem mais, por exemplo, às definições clássicas da riqueza material.⁴⁰

O Estado concede a desoneração, mas é o capitalista quem a controla e decide seu destino final. Não está vedado o desvio de finalidade que não toma parte no produto matéria. Por essa razão, as desonerações apresentam extremos que se assemelham às expansões dos ativos e descarregamento de dívida escondendo segredos como uma coisa misteriosa.

³⁸ Quando o capitalista utiliza os benefícios fiscais para investimento, está comprando bens produzidos por outros capitalistas e, portanto, elevando a demanda efetiva. Em mesma proporção, está aumentando seu próprio volume de capital fixo, ampliando sua capacidade produtiva. Neste esquema, a decisão de investir com o *plus* das desonerações tende a resultar em lucro e ao mesmo tempo provocar uma flutuação cíclica na renda nacional. Ou seja, o investimento e o consumo capitalista alimentam o esquema interdepartamental kaleckiano. O procedimento padrão é de que estímulo estatal ao investimento privado tende a encorajar o capitalista a tomar a decisão de investir. Acontece que a essa altura do campeonato em que “As próprias empresas em busca de lucros convertem seus departamentos financeiros no cérebro da organização” (Tavares, 1998, p. 41), o desenvolvimento das relações das desonerações passou a integrar o movimento do capital financeiro, que permitem a capitalização, isto é, valorização contábil do dinheiro em sua forma líquida.

³⁹ Tratamos de considerar a renúncia de receita tributária como pressuposto do desdobramento do sistema de crédito na sua temporalidade. Para isso, partiremos da hipótese de que na sua temporalidade a renúncia de receita concedida pelos governos estaduais adquiriu “autonomia” e “independência” na formulação da demanda efetiva, isto é, o “mercado acolhedor” (bolsa de valores) ao oferecer alta liquidez e o governo ao garantir alta taxa de juros e cobertura do risco, possibilitaram ao “capitão da indústria” deslocar a renúncia de ICMS na estrutura de balanço da empresa para ativo líquido na formação do estoque de riqueza, certa vez que *Tudo que é sólido desmancha no ar*. A abordagem aqui proposta tem a financeirização enquanto “padrão sistêmico da riqueza”. Sob esta perspectiva da experiência da contemporaneidade, a renúncia tributária segue o fluxo financeiro do processo de valorização. Num mundo da existência de uma ampla variedade de instrumentos financeiros e da velocidade com a qual as inovações financeiras ocorrem e se propagam as oportunidades de valorização da riqueza ganham nova conotação. O esforço é de compreender nosso objeto de estudo dentro das novas estruturas e dos novos movimentos gerais que configuram o paradoxo da financeirização. Sob a dominância financeira, as desonerações não mais estão “subsumidas” no movimento geral da demanda efetiva keynesiana. Por si, as transações da renúncia tributária no “mercado acolhedor” como meta síntese a obtenção a valorização dos estoques de riqueza, produz um “lucro diferencial” para o proprietário de riqueza. Nestes termos, a transformação da renúncia tributária de uma economia de demanda efetiva para uma economia de ativos líquidos, dá aceno para metabolizar o capital fictício.

⁴⁰ Guiado pela maximização da taxa de lucro, estamos tratando de expor a relação de “autonomia” e “independência” das desonerações do ciclo do capital industrial, o que não significa uma separação. Neste caso, as empresas não endividadas se identificam com o “mercado acolhedor” apresentando-se como um negócio de maior grau de rentabilidade esperada. O capital identifica-se com a sua ascensão progressiva. Por isso existe uma forte tendência de as desonerações migrarem para o “mercado acolhedor”. Dado a preferência pela liquidez, temos um vazamento de recursos fiscais que encharca a economia seguindo a tendência de *Follow the Money*.

Quando é direcionada ao processo produtivo, sua aparência não possui nada de misterioso. Mas quando foge da finalidade para a qual foi concedida, revela-se como uma coisa intrincada em que é preciso galgar trilhas escarpadas para tentar decifrar seu hieróglifo, desvelar o segredo em que o capitalista a envolve. Portanto, ao conceder renúncias de receita, especialmente no âmbito do ICMS, o governo está, na prática, incentivando formação de negócios e tomada de decisões empresariais que visam atingir objetivos específicos relacionados à redução de custos de produção e, por conseguinte, ao aumento da taxa de lucro do capital. Esse é o sentido que está por de trás da política tributária de renúncia de receita de ICMS: **a valorização do capital.**

3. Estimativa e da compensação da política estadual de renúncia de receita da *macroestrutura fiscal de financiamento do ICMS dos estados*

Os dados relativos às renúncias de receitas dos estados brasileiros são as estimativas realizadas pelos próprios estados, em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que segundo a CRFB-88, em seu artigo 165, inc. II e § 2º, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000, determina que LDO de cada estado deve conter um Anexo de Metas Fiscais, onde deve constar um demonstrativo de estimativa e renúncia de receita. De acordo com a 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (Demonstrativo VII):

“(…) tem por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas” (Brasil, 2022, p. 141).

A transparência, nesse contexto, possibilita uma análise mais precisa e informada por parte dos legisladores, gestores públicos e da sociedade em geral. A compreensão completa dos montantes das renúncias fiscais concedidas é determinante para antecipar eventuais desafios orçamentários, financeiros e, sobretudo, planejar estratégias para mitigar seus efeitos adversos. Além disso, a transparência nas renúncias de receitas não apenas facilita a identificação de possíveis impactos negativos na arrecadação dos estados, mas também contribui para uma análise mais aprofundada das políticas e da gestão pública. Compreender as motivações por trás das renúncias fiscais permite uma avaliação crítica da eficácia dessas medidas, fornecendo percepções importantes para aprimorar futuras decisões orçamentárias.

A previsão das renúncias deve ainda observar as normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. Elas são acompanhadas do demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (artigo 12, LRF). O registro da previsão da renúncia de receita decorrente da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária deve estar em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da STN e Resolução dos TCEs (Atricon, 2016). Não obstante, a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 16, de 2020, busca assegurar o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação de todos os elementos que integram o patrimônio público, publicando regularmente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.⁴¹

A LRF exige que haja transparência sobre a renúncia de receita, tanto por meio da PLDO e do PLOA, como por meio do ato de concessão de benefícios que implique renúncia de receita. Os benefícios fiscais concedidos pelos entes federados afetam de forma direta as

⁴¹ A renúncia de receita não deveria ser instituída sem qualquer delimitação temporal. Por isso, cabe ao gestor público exercer o controle de validade sobre a perpetuação de todas as renúncias fiscais, cujas medidas compensatórias provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Assim, a instituição, por prazo indeterminado, de qualquer redução discriminada de tributos ou contribuições e de quaisquer outros benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado fere suas balizas de constituição e perpetua ilegal e inconstitucionalmente privilégio fiscal no orçamento público.

necessidades de financiamento do setor público e, portanto, devem ser objeto de controle contábil (STN, 2020). Considerando que não há padrões estabelecidos para as três esferas de governo quanto ao controle e a evidenciação das renúncias de receitas públicas, por ora, a renúncia deveria ser demonstrada de forma separada de acordo com o Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Nesse contexto, destacam-se as normas jurídicas que os estados devem seguir quando estabelecem uma política de renúncia de receita.

Quadro 1: Normas que regem a política de renúncia de receita tributária

§6º do artigo 165 da CRFB-88	Estabelece que, junto ao PLOA dos entes, deve ser enviado um demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrentes de benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia
Lei Complementar nº 101, de 2000	Artigo 14 estabelece que as renúncias de receitas tributárias devem ser acompanhadas do impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação, de forma a não afetar o equilíbrio das contas públicas
Norma Brasileira de Contabilidade TSP 01	Transações sem contraprestação – tratamento contábil para registro de receitas por competência (enfoque patrimonial)
Norma Brasileira de Contabilidade TSP 02	Transações com contraprestação – tratamento contábil para registro de receitas por competência (enfoque patrimonial)
Instruções de Procedimentos Contábeis nº 16, de 2020	Padronizar os procedimentos contábeis no âmbito da Federação
Fundo Monetário Internacional – Manual de Transparência Fiscal (2007)	Institui o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal
Portaria Conjunta STN-SOF nº 06, de 2018	Aprova a Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Resolução Atricon nº 6, de 2016	Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3.210, de 2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”
Portaria nº 286, de 2019	Aprova a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais
Lei nº 4.320, de 1964	Direito Financeiro, Orçamento e Contabilidade, arts. 3º, 6º, 35, 57, 87 e 102

Elaboração própria.

A renúncia de receita relativa a impostos, taxas ou contribuições somente poderá ser concedida mediante lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o correspondente tributo ou contribuição, ou mediante convênio. É preciso deixar claro quais foram as premissas e metodologias adotadas para se chegar ao valor estimado da renúncia de receita. Quanto a isso, a metodologia exposta pelas administrações estaduais na apresentação dos valores e compensações é insuficiente para verificar se a renúncia é política indutora do desenvolvimento ou mera concessão de privilégios. Identificam-se, ainda, outras deficiências no Anexo de Metas Fiscais. Destaca-se que a metodologia para estimar a renúncia de receita não se encontrava em consonância às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, bem como ao artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF.

Todavia, no contexto da guerra fiscal, a justificativa de atrair empresas para a arrecadação e gerar empregos deve ser criteriosamente comprovada, levando em consideração se esses benefícios realmente se materializam de acordo com as projeções dos governos estaduais. Além disso, a confiabilidade dos dados relacionados às renúncias fiscais é uma preocupação constante. A dificuldade em mensurar os impactos reais das renúncias fiscais também está relacionada à complexidade do ambiente econômico e às variações envolvidas. Atrair empresas para um determinado estado pode gerar efeitos positivos, mas é fundamental analisar se esses benefícios se traduzem em desenvolvimento sustentável em longo prazo, evitando planos em que as empresas se movam apenas em busca de vantagens fiscais temporárias. A falta de transparência e a possibilidade de subnotificação ou inconsistência nos registros levantam dúvidas sobre a integridade das informações disponíveis, comprometendo a capacidade de avaliação precisa e confiável.

Destarte a isso, antes da publicação da Lei Complementar nº 187, de 2021, que alterou dispositivo do Código Tributário Nacional (CTN), vedava que a Fazenda Pública, em todas as esferas da federação, divulgasse informações sobre os beneficiários das múltiplas estruturas fiscais de financiamento. Este tipo de sigilo tem como base o direito à inviolabilidade da vida privada e intimidade das pessoas, conforme garantido pelo artigo 5º da CRFB-88. Contudo, o artigo nº 45 da referida lei alterou dispositivo do CTN que trata do sigilo fiscal, com base no direito constitucional de acesso à informação. Os benefícios ou incentivos de natureza tributária impactam, em regra, as contas públicas, pois acarretam redução das receitas arrecadadas pelo Estado. Assim como a CRFB-88 exige transparência em relação aos benefícios tributários e que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita deve identificar os tributos para os quais estão previstas as renúncias, juntamente aos setores/programas/beneficiários que serão atendidos, as previsões dos valores renunciados para o ano da LDO e os dois anos seguintes, assim como as compensações que serão utilizadas para essas perdas de receitas previstas. O manual destaca ainda que devem ser identificadas as modalidades de renúncia, que pode ser anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo.

Em geral, os estados tentam seguir essas normas, mas dificilmente publicam quem são os beneficiários dessas políticas, preferindo divulgar apenas os setores ou programas governamentais a que se referem essas renúncias. A falta de divulgação dos beneficiários diretos das renúncias fiscais pode comprometer a capacidade da sociedade em avaliar de maneira eficaz os resultados dessas políticas, dificultando uma análise mais aprofundada do impacto dessas renúncias sobre a equidade e a eficácia das políticas fiscais. Por outro lado, ocultar os nomes dessas empresas pode ser interpretado como uma estratégia para proteger interesses corporativos ou políticos e impedir a responsabilização sobre essas renúncias. Alguns estados divulgam também a distribuição regional das renúncias dentro do estado, o que se apresenta como um ponto positivo. Essa prática oferece uma perspectiva valiosa para

analisar se as renúncias estão de alguma forma contribuindo para a redução das disparidades regionais dentro da Unidade Federativa em questão. A avaliação da distribuição das renúncias pode revelar padrões e desequilíbrios, permitindo uma análise mais refinada sobre como essas políticas impactam diferentes áreas do estado.

A observação de que, em geral, os estados seguem as normas relacionadas às renúncias fiscais, mas não divulgam os beneficiários dessas políticas, destaca um aspecto crucial da transparência e prestação de contas no âmbito das finanças públicas. A preferência por divulgar apenas os setores ou programas governamentais aos quais se referem às renúncias, em detrimento da identificação específica dos beneficiários, levanta questões sobre o acesso à informação e o papel das relações de poder no contexto das decisões políticas. Assim, é imprescindível avançar em direção a uma maior transparência nas políticas de renúncia fiscal, de forma a divulgar não apenas os setores ou programas envolvidos, mas também os beneficiários diretos. Essa transparência é essencial para fortalecer a responsabilização, promover a equidade e permitir uma análise mais informada por parte dos cidadãos, instituições de controle e demais detalhes, contribuindo assim para a construção de políticas fiscais mais eficazes e responsáveis.

Quanto às compensações previstas no artigo 14 da LRF, nem sempre elas aparecem estipuladas nos demonstrativos das LDOs. Apesar de este trabalho não estar destinado a análises jurídicas dessas estimativas de renúncias, é importante explicitar como funcionam as publicações desses dados para que seja possível compreender a complexidade deles. A maioria dos estados analisados utiliza o citado artigo 14 para explicar o porquê não apresentam as medidas de compensação, já que considera-se que essas renúncias não afetam as metas fiscais por já estarem incluídas nas receitas estimadas. O artigo 14, quando utilizado como argumento para não apresentar as medidas de compensação, baseia-se na proposta de que essas renúncias não afetam as metas fiscais porque já estão consideradas nas receitas estimadas.

Essa abordagem levanta questões importantes sobre como os estados interpretam e aplicam essa legislação, bem como sobre a adequação dessa interpretação no contexto mais amplo das finanças públicas. Isso porque a inclusão automática das renúncias fiscais nas receitas estimadas pode gerar uma falta de transparência e ocultar o verdadeiro impacto

dessas renúncias no orçamento do estado. A ausência de detalhes sobre as medidas de compensação pode dificultar a análise crítica por parte dos órgãos de controle, especialistas e do público em geral, comprometendo a capacidade de avaliar a efetividade e a sustentabilidade dessas políticas.

As compensações impedem que as renúncias sejam concedidas de forma impulsiva, sem uma avaliação prévia do seu impacto financeiro, o que pode comprometer a estabilidade fiscal do Estado. Esse alinhamento contribui para a previsibilidade e transparência nas finanças públicas, permitindo uma gestão mais eficiente e responsável. Estas condições visam garantir que a renúncia não comprometa as metas fiscais e que haja medidas compensatórias, isto é, deve-se demonstrar que a renúncia de receita estimada não gere prejuízo nas metas fiscais previstas na LDO. Uma das principais exigências é que a concessão ou ampliação de incentivos fiscais deve ser precedida por uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro, abrangendo não apenas o exercício em que passará a vigorar, mas também os dois subsequentes. Isso demonstra a preocupação em antecipar e compreender os efeitos financeiros em médio prazo dessas medidas.

Embora o Manual de Demonstrativos Contábeis elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresente a forma com que devem ser apresentados os dados das renúncias de receitas, a pesquisa nas LDOs dos estados e do Distrito Federal mostra que essa apresentação não tem sido tão padronizada assim. Em primeiro lugar, não há uma metodologia especificada para o cálculo. Sendo assim, cada estado adota um procedimento próprio, e nem todos explicam em suas LDOs que procedimento é esse, de forma que a falta de uma abordagem uniforme pode resultar em discrepâncias significativas na forma como os estados quantificam e relatam essas renúncias. A adoção de procedimentos próprios por parte de cada estado pode dificultar a comparação direta entre as informações disponibilizadas por diferentes Entes federativos, comprometendo a consistência e a transparência do processo. Em geral, há um esforço para apresentação do montante renunciado por cada estado através dos principais impostos (ICMS, IPVA e ITCMD), discriminando o tipo de renúncia, e o total de renúncia do estado.

Ao se deparar com esses montantes explicitados, é possível concluir que as renúncias fiscais reduzem as receitas dos estados brasileiros, tanto que a LRF exige a sua compensação

para que seja possível manter o equilíbrio das contas públicas. É nesse sentido que os estados brasileiros ressaltam, em seus demonstrativos de renúncia da LDO, que os montantes apresentados não devem ser considerados simplesmente como receita potencial, já que sem as isenções ofertadas às empresas, elas provavelmente não estariam instaladas naquela localidade. Embora esse argumento seja utilizado frequentemente nos relatórios dos estados brasileiros, é crucial destacar que essa abordagem revela uma falta de transparência na alocação dos recursos públicos. Sem uma análise aprofundada de sua efetividade, os benefícios fiscais podem resultar apenas na concentração de capital para os empresários beneficiados por essa política. Ao abordar a necessidade de divulgação obrigatória desses dados, é importante destacar as dificuldades metodológicas associadas à comparação desses relatórios entre os estados. Isso inclui a ausência de padronização e as potenciais imprecisões nos demonstrativos apresentados, o que dificulta uma avaliação precisa da situação.

Assim, estudos anteriores de Goularti sobre as renúncias de receitas a nível federal (2020), ou estadual, como no caso de Santa Catarina (2014), São Paulo (2021a) e Pará (2021b), já demonstraram que as renúncias fiscais não favorecem o desenvolvimento de políticas públicas e a redução das desigualdades sociais e econômicas do país, assim como raramente os governos conseguem apresentar análises que comprovem a geração de empregos através da renúncia fiscal. No caso específico da geração de empregos, os estudos de Goularti (2014; 2020; 2021a; 2021b) indicam que as renúncias fiscais não são uma política eficaz para promover esse objetivo.

A tributação não é apenas uma forma de extrair recursos do contribuinte, pela qual o estado financia projetos e programas com dotações orçamentárias. Assim como ocorre na política de gastos – que podem impactar de forma positiva ou negativa no crescimento e na distribuição da riqueza –, a extração de impostos, taxas ou contribuições de melhoria, também pode impactar de forma positiva ou negativa. A forma de cobrança de recursos para financiar os gastos públicos determina a estrutura de renda de uma sociedade.⁴² Porém, “(...) a

⁴² No caso do Brasil, país continental com profundas desigualdades regionais, o modelo atual de tributação regressiva e isenção desigualmente distribuída no território favorece a escalada das desigualdades em suas múltiplas facetas – econômicas, sociais e regionais. Junto a isto, a estrutura de nossa Federação, com a presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos, que passou por um processo de descentralização político-financeira pela CRFB-88, evidenciou as disputas entre os estados pelos fundos públicos e pelos programas regionais de incentivos fiscais, particularmente do ICMS. Ao mesmo tempo, as transferências e os fundos

cobrança [do tributo] não pressupõe ressarcimento ou contrapartida direta para o contribuinte, mediante a prestação de serviços ou da concessão de benefícios pelo poder público, constituindo-se, portanto, em ônus tributário direto para a população” (Oliveira, 2009, p. 169).

Em geral, as renúncias são concedidas a empresas já estabelecidas, que não necessariamente estão investindo na criação de novos empregos. Além disso, as renúncias podem reduzir a competitividade das empresas que não se beneficiam delas, o que pode levar à perda de empregos. Diante desses resultados, é importante que os governos reavaliem a concessão de renúncias fiscais. Por fim, ainda que a empresa esteja apoiada por muitos privilégios fiscais, o descontrole das informações e a não exigência de contrapartidas que envolvem renúncia de receita abre vias para a maior concentração de renda. Isso porque a renúncia tributária não tem limite pré-determinado no ciclo orçamentário, podendo ser expandida discricionariamente, sem que haja delimitação temporal.

4. Análise parcial das múltiplas estruturas fiscais de financiamento da categoria analítica *macroestrutura*

Incentivos e benefícios fiscais são amplamente utilizados como instrumento de política econômica em praticamente todos os países capitalistas. A avaliação desses dispêndios pelos estados brasileiros representa uma abordagem crucial para entender as múltiplas formas de o setor público financiar a iniciativa privada através dos programas e planos de incentivos e benefícios fiscais. Nessa perspectiva, as renúncias de receita tributária são tratadas como despesas governamentais, requerendo quantificação e controle semelhantes aos gastos orçamentários. Este trabalho busca quantificá-los e identificar os mais variados tipos de benefícios fiscais, categorizado na *macroestrutura fiscal de financiamento*, de maneira análoga ao processo orçamentário convencional.

constitucionais de financiamento e das múltiplas estruturas de incentivo fiscal nacional e estadual, como mecanismos de cooperação e competição, contribuíram para minimizar e para agravar as desigualdades regionais.

Embora as renúncias tributárias de ICMS possam, em princípio, ser justificadas do ponto de vista econômico, político e social, sua proliferação, a falta de quantificação dos valores envolvidos, a ausência de coordenação entre seus diversos objetivos e a deficiência nos mecanismos de controle têm provocado disfunções e ineficiências na distribuição dos recursos públicos. Realizar uma análise da *macroestrutura fiscal de financiamento* implica em adotar uma abordagem renovada para o sistema tributário, assim como para o processo de elaboração e controle do orçamento público. Ademais, o que é preciso é desenvolver uma metodologia para estudar se há ou não efeito multiplicador nos mais variados planos e programas de incentivos estaduais. Ademais, a classificação das modalidades de renúncia, tipo de imposto, função programática, distribuição setorial e regional, medidas de compensação, contrapartida da iniciativa privada e mensuração da perda de arrecadação devem ser princípios básicos.

Destarte a isso, a tentativa de realizar um estudo comparativo sobre as renúncias fiscais dos estados brasileiros esbarra em diversas dificuldades, sendo a principal delas a heterogeneidade dos dados. Por mais que já tenha sido desenvolvido um manual de contabilidade do setor público que dê aos estados os direcionamentos necessários para as publicações de suas contas e orçamentos, há diversas metodologias que não são determinadas pela esfera federal, ficando a cargo da equipe governamental de cada estado definir como publicar determinados dados. A natureza dinâmica das políticas fiscais e as constantes mudanças nas legislações tributárias estaduais também contribuem para a complexidade do cenário. Desta forma, a falta de padronização e uniformidade na apresentação dos dados torna extremamente difícil realizar comparações precisas e significativas entre os diferentes estados brasileiros.

Para um país como o Brasil, com tamanha dimensão territorial, com 27 Unidades Federativas e 5.568 municípios, é fundamental a disponibilização de dados para que se conheça o país e seja possível pensar em políticas de desenvolvimento econômico que levem em conta as especificidades das diversas regiões. Ao mesmo tempo, sem uma base sólida de dados padronizados e consistentes, é difícil avaliar com precisão as tendências, identificar desafios comuns e desenvolver estratégias eficazes para promover o desenvolvimento econômico e social em todo o país. É imprescindível que toda ação governamental seja

submetida a avaliações, mesmo que inicialmente rudimentares, pois esse processo promove transparência nos gastos públicos e, ademais, possibilita o aprimoramento contínuo do ciclo das políticas públicas.

No caso das renúncias de receitas, existe não apenas a heterogeneidade entre os estados, com distintas metodologias, interpretações das normas e decisões dos agentes governamentais, mas também dentro de cada estado, já que as publicações e metodologias são alteradas ao longo dos anos. Há casos, por exemplo, em que relatórios específicos sobre renúncias fiscais foram publicados com dados que não correspondiam às projeções publicadas nas LDOs. Há também, casos em que os estados não publicaram as estimativas ao longo de todo o período. Destarte, é dever de a administração pública assegurar a transparência dos atos praticados pelos agentes administrativos, de modo acessível ao público em geral, viabilizando o controle desses atos.

Todo cidadão brasileiro tem o direito ao livre acesso à informação e a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, garantias essas asseguradas pela CRFB-88. O princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) também exigem a transparência da administração pública brasileira, mediante divulgação de informações claras e compreensivas. Portanto, apesar da complexidade inerente a este tipo de avaliação, é fundamental reconhecer que a análise da política tributária de renúncia de receita do ICMS pelos estados, assim como as políticas públicas executadas através do orçamento público, representa uma ferramenta crucial para a gestão desses recursos. Somente ao examinar os resultados obtidos é que se torna possível determinar a eficácia da política e, por conseguinte, a necessidade de sua continuidade.

Ao buscar fazer a comparação entre estados no período compreendido entre 2015 e 2025, esperamos conseguir ressaltar a importância da criação de um processo de homogeneização das metodologias de cálculo e de publicação das renúncias de receitas dos estados. Dentro desse esforço, optamos pela padronização da coleta de dados, que foi realizada exclusivamente nas LDOs dos estados e Distrito Federal. Ao focar nas LDOs, pudemos acessar informações estratégicas sobre as prioridades, metas e diretrizes estabelecidas pelos estados e pelo Distrito Federal em relação às suas finanças públicas.



Sendo assim, buscou-se homogeneizar os dados com respeito à inflação, ou seja, atualizar todos os valores para uma mesma data. Foi utilizado como referência o mês de dezembro de 2022, para que fosse possível manter os dados originais dos quatro últimos anos da tabela, ou seja, 2022, 2023, 2024 e 2025, mantendo originais as estimativas para o futuro. O índice de atualização utilizado foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O resultado dessa pesquisa apresentamos a seguir, na Tabela 3.

Tabela 3: Estimativa de renúncia de receitas dos estados brasileiros com valores atualizados para 12/2022 – 2015-2025

Em mil reais

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Acre	82.449,75	117.420,74	175.246,36	183.915,83	226.283,46	226.157,49	213.074,07	258.320,00	322.009,00	333.294,00	343.634,00
Alagoas	842.541,57	1.445.918,75	750.113,95	758.628,29	1.014.142,65	955.031,80	1.045.062,46	1.514.583,52	2.027.335,54	2.258.598,00	2.537.001,15
Amapá	177.872,73	175.912,68*	107.992,82	110.341,54	153.629,97	184.181,24	199.093,27	219.535,13	392.619,31	416.670,02	427.931,63
Amazonas	9.915.369,70	10.335.697,01	9.189.822,70	8.161.310,33	8.681.779,11	10.795.300,70	10.960.758,86	12.837.363,00	16.523.543,00	17.393.342,00	18.273.445,00
Bahia	4.674.493,87	4.517.111,64	4.541.634,47*	3.770.365,43	4.427.935,57	4.471.818,73	3.824.112,74	3.982.739,00	5.535.483,00	6.257.411,00	6.557.688,00
Ceará	1.407.081,86	1.423.687,60	1.454.102,08	1.173.382,59	1.362.301,22	1.420.792,60	1.452.898,03	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
Distrito Federal	3.717.798,06	2.461.534,37	2.598.886,03	2.011.857,22	2.342.783,15	1.574.781,31	1.562.951,98	4.678.694,44	4.438.551,06	4.470.681,16	4.498.506,11
Espírito Santo	1.471.132,56	1.449.306,81	1.437.975,10	1.543.594,60	1.708.557,08	1.815.216,59	1.838.544,64	2.135.094,00	2.830.118,00	2.919.818,00	3.006.603,00
Goiás	11.895.255,75	11.936.887,14	12.404.876,32	12.690.260,81	9.765.217,09	9.676.436,06	9.627.714,29	11.148.552,98	13.747.103,39	14.213.998,13	14.905.599,44
Maranhão	260.246,65	387.241,80	563.433,59	1.887.552,21	1.237.050,73	2.067.665,65	2.021.817,83	2.184.870,00	2.289.950,00	2.407.880,00	2.530.680,00
Mato Grosso	1.355.982,24	1.442.181,86	3.239.247,49	4.532.683,80	7.566.711,38	7.500.333,38	6.015.558,38	5.335.558,82	10.779.509,19	11.637.345,93	11.165.026,91
Mato G. do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588.359,70	5.878.954,40	6.172.902,10
Minas Gerais	6.565.663,65	7.169.685,31	8.210.892,55	6.189.997,43	6.320.532,59	8.123.265,93	8.460.524,46	10.154.241,60	14.885.141,45	15.320.091,70	16.090.106,72
Pará	1.497.715,17	1.629.809,79	418.279,45	47.475,27	521.460,70	480.219,57	697.311,50	636.231,53	1.332.939,29	1.415.347,00	1.501.012,01
Paraíba	1.892.615,83	2.374.919,35	2.298.870,43	2.308.814,94*	2.239.236,67	2.334.682,54	2.087.645,89	2.780.793,01	3.061.699,69	3.174.834,58	3.274.715,86
Paraná	-	-	196.710,62	197.969,29	12.340.678,32	13.051.484,00	12.624.252,62	17.479.351,43	16.121.602,14	17.008.691,24	17.894.704,01
Pernambuco	365.338,26	356.709,18	251.548,99	2.519.711,73	2.759.910,64	2.711.048,15	2.815.463,31	3.044.865,79	4.656.042,62	4.800.379,94	4.944.391,34
Piauí	488.740,01	511.500,45	633.993,73	707.963,01	716.197,50	262.620,65	482.780,13	384.161,00	420.476,00	442.610,00	465.006,00
Rio de Janeiro	9.398.736,21	9.617.633,64	12.154.452,85	12.117.450,08	11.566.501,84	8.628.629,09	8.130.308,78	8.650.725,67	19.401.014,68	20.021.847,15	20.622.502,57
Rio G. do Norte	-	583.851,25	501.706,98	591.946,87	670.980,19	878.967,42	677.610,53**	820.129,00**	999.829,87	1.051.427,98	1.115.439,69
Rio G. do Sul	-	-	-	26.694,81	-	433,06	3.347.712,82	5.334.714,22	6.279.193,95	6.464.348,81	6.819.106,52
Rondônia	233.042,17	610.348,18	535.333,61	286.937,26	848.004,19	837.344,52	673.848,49	774.078,06	279.649,96	280.446,96	294.622,03
Roraima	84.333,59	87.749,43	93.437,39	96.786,50	96.443,78	102.241,90	101.488,04*	98.750,68	52.621,48	68.507,61	84.485,07
Santa Catarina	7.535.192,89	7.418.245,55	7.377.612,86	7.376.931,42	7.296.924,17	6.531.615,99	6.766.362,55	14.017.705,98	20.255.894,61	21.289.107,28	22.366.336,11
São Paulo	22.740.232,94	21.036.421,07	20.513.744,02	20.581.702,07	29.947.109,70	23.779.346,78	19.595.883,78	55.492.500,00	86.506.050,00	91.739.330,00	97.251.320,00
Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	1.294.418,38	283.536,82	542.595,68	435.302,70	603.283,98	463.343,54	375.191,79	400.527,47	687.758,90	750.353,20	812.679,72
Total	87.896.253,86	87.373.310,41	90.192.510,08	90.309.576,03	114.413.655,69	108.872.958,69	105.597.971,25	165.827.772,54	241.733.705,87	254.455.426,55	266.519.025,06

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

* AP, estimativa de 2015; BA, estimativa de 2016; PB, estimativa de 2017; RR, estimativa de 2020.

** RN, correção do número reduzindo três zeros.

Ao somar o total de todos os anos da Tabela 3, chega-se a um acumulado de estimativas de renúncias de receitas de 2015 a 2025 no montante de R\$ 1,61 trilhão, passando de R\$ 87,89 bilhões no início do período, em 2015, para R\$ 266,51 bilhões em 2025, crescimento de 203,22%. Na realidade, esse valor deve ser ainda maior, já que há anos em que alguns estados não publicaram seus dados. Além disso, com os valores atualizados para 2022, percebe-se que o total de renúncias variou em termos reais a cada ano, nem sempre de forma crescente, ainda que a linha de tendência tenha sido de crescimento ao longo de todo o período. Nos quatro primeiros anos da Tabela 3, de 2015 a 2018, o total das renúncias de receitas se manteve praticamente estável, sendo a maior variação do período a ocorrida entre os anos de 2016 e 2017, quando as estimativas cresceram 3,22%. Essa variação foi puxada principalmente pelo estado do Mato Grosso, que teve suas estimativas aumentadas em 124,60% nesse período, passando de R\$ 1,44 bilhão para R\$ 3,23 bilhões, assim como por Tocantins, que quase dobrou suas estimativas ao passar de R\$ 283,53 milhões para R\$ 542,59 milhões.

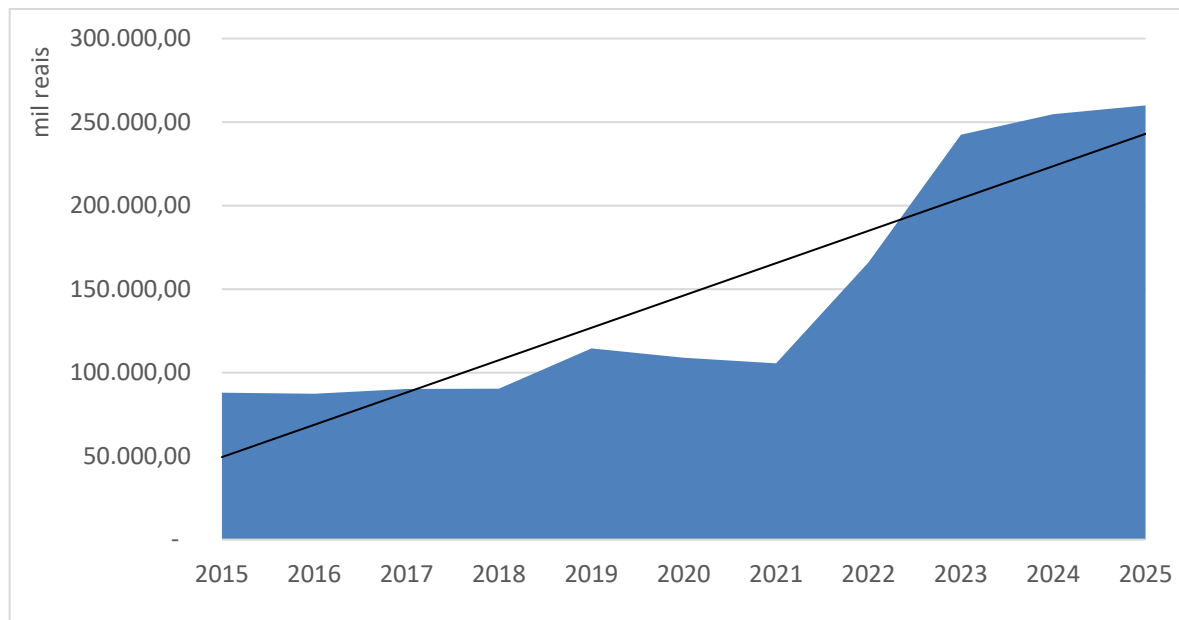
Uma segunda fase pode ser identificada no período compreendido entre os anos de 2019 e 2021. No primeiro ano desta etapa, houve um aumento significativo nas estimativas, alcançando 27,34% em relação ao ano anterior. Os números saltaram de R\$ 90,27 bilhões em 2018 para R\$ 114,96 bilhões em 2019. Este crescimento foi impulsionado principalmente pelo estado do Paraná, que registrou um aumento extraordinário de 7.759%, passando de R\$ 164,02 milhões para R\$ 12,89 bilhões no mesmo período, afinal, com a globalização a produção capitalista passou a requerer dos estados maior quantidade de fatores que favoreçam a sua reprodução, tornando a guerra fiscal uma das estratégias de desenvolvimento econômico dos governadores. Em torno disso – federalismo competitivo – constroem-se narrativas que balizam a ação do estado na atração de investimentos, com custos elevados para o pacto federativo. Logo, a disputa regional pelo investimento privado passa a desempenhar papel determinante na organização regional ao redefinir a localização da empresa no território.⁴³

⁴³ Dadas as exíguas políticas regionais nos anos 1990, restava aos governos estaduais utilizar seu sistema tributário para promover o desenvolvimento regional. Buscando soluções isoladas para alavancar suas economias, as políticas estaduais de atração de investimentos privados passaram a apostar na guerra fiscal como estratégia de desenvolvimento. Numa estrutura tributária que se demonstrava fragilizada, a capacidade de coordenação fiscal pelo Confaz se tornou insustentável. Desta forma, os conflitos federativos por recursos que tinham dimensão vertical (relação direta da União com os estados e municípios), com as mudanças

Essa disparidade dos dados paranaenses pode refletir uma mudança nas políticas de renúncias, um erro no documento publicado ou uma mudança na metodologia de cálculo, apontando, de todo modo, para o cuidado que se deve ter ao ler esses dados e para a necessidade de homogeneização dos demonstrativos. O mesmo problema pode ser observado no estado do Rio Grande do Sul, que passou de R\$ 433,06 milhões em renúncias para R\$ 3,35 bilhões, um número 7.730 vezes maior. Entre 2021 e 2022 há um novo salto que marca a transição para a terceira fase de crescimento das renúncias fiscais estaduais, passando de R\$ 105,59 bilhões para R\$ 165,82 bilhões. Entre esses dois anos, as Unidades da Federação que tiveram maior crescimento foram o Distrito Federal (199,35%), São Paulo (183,18%) e Santa Catarina (107,17%). Essas três fases podem ser mais bem observadas no Gráfico 3, apresentado abaixo.

constitucionais, passaram a ter dimensão horizontal (relação direta entre estados). O movimento das políticas de incentivos fiscais deixa de ter apenas caráter vertical e passa a ser horizontal. Mesmo a centralização não sendo convincente, colocava freios no acirramento da disputa inter-regional por investimentos privados. Em que pese à descentralização vertical dos recursos, não se verificou qualquer redução das desigualdades horizontais. No revanchismo ao autoritarismo que prevaleceu durante o regime civil-militar, que subordinou estados e municípios à União, o legislador constituinte não teve a preocupação política de reordenar as bases do pacto federativo. O pacto federativo emerge da necessidade de assegurar a unidade nacional, a partir do equilíbrio entre as forças centralizadoras e descentralizadoras, extensão territorial e diversidade cultural, econômica, regional e social. A descentralização das políticas públicas ganhou destaque. Mas a federação, enquanto uma totalidade, do ponto de vista das relações intergovernamentais, dificilmente pode ser definida com base na dicotomia centralização vs. descentralização, por ser um arranjo complexo, em que estão presentes essas duas tendências que interagem de formas distintas e produzem resultados variados. A LRF estipulou que a concessão de incentivos ou sua ampliação deverá estar acompanhada por estimativa de impacto orçamentário-financeiro na LDO. Acontece que, mesmo após a aprovação da lei, os governos estaduais continuam a ignorar esse dispositivo. Isso porque a política neoliberal de valorização regional e local orienta os estados a utilizarem instrumentos autônomos e endógenos de política econômica para concorrerem entre si. Ainda que haja esforço político de coordenação, por envolver os mais variados interesses econômicos regionais, o artigo 14 da LRF não contornou os conflitos da Federação.

Gráfico 3: Total da renúncia de receitas estimadas pelos estados e Distrito Federal com correção nos dados do RN* – 2015 a 2025



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023. *RN, correção do número reduzindo três zeros.

Embora seja necessário considerar as ponderações relacionadas às questões metodológicas e possíveis erros nos documentos, são perceptíveis que, em geral, a média das variações tende a ser positiva e mais elevada do que as variações negativas. Isso sugere que mudanças nas metodologias, correções de documentos e até mesmo alterações nas políticas de incentivos geralmente resultam em um aumento do montante total de renúncias fiscais. Essa tendência de crescimento nos montantes de renúncias fiscais pode ser atribuída a uma série de fatores. Primeiramente, mudanças nas metodologias de cálculo e na transparência das informações podem levar a uma identificação mais precisa e abrangente das renúncias fiscais existentes. Além disso, correções nos documentos contábeis e fiscais, bem como aprimoramentos nos processos de auditoria e controle, podem contribuir para uma melhor avaliação e registro dessas renúncias. Ademais, o que corrobora o crescimento da renúncia de receita dos estados, são, também, a queda do gasto público em investimento (praticamente

reduzido a zero no orçamento estadual e federal) e a retirada dos bancos públicos⁴⁴ do processo de financiamento do desenvolvimento regional.

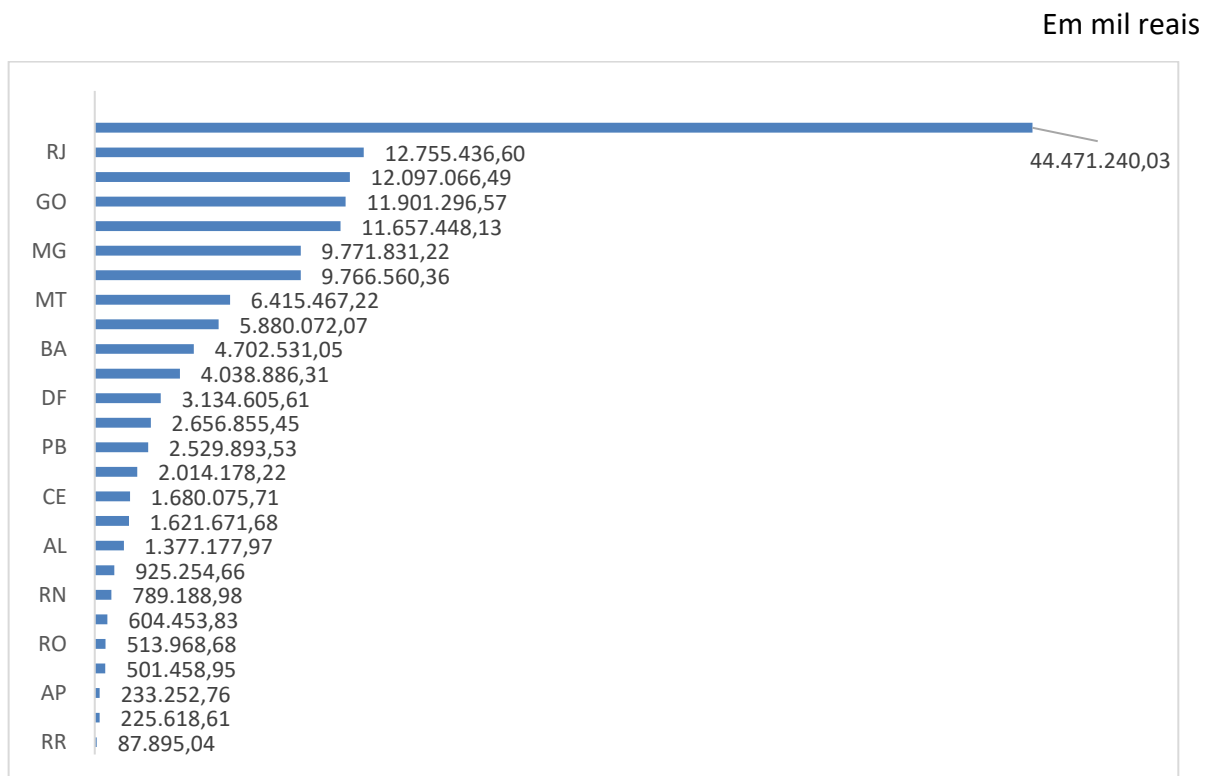
Outro aspecto importante a considerar é o impacto das mudanças nas políticas de incentivos fiscais. À medida que os governos buscam promover o desenvolvimento econômico e atrair investimentos para determinados setores ou regiões, é comum que introduzam novos incentivos fiscais ou, por intermédio da legislação, modificaram os existentes. Essas alterações podem resultar em um aumento do montante total de renúncias fiscais, à medida que mais empresas se beneficiam desses incentivos e as atividades econômicas incentivadas se expandem. Até porque, com o estado rompendo pontos de estrangulamento, sobretudo no tocante à energia e ao transporte, muitas empresas elaboraram planos de expansão e recorreram aos incentivos fiscais para se expandirem. Para tanto, ao mesmo tempo em que o planejamento governamental regional revela os interesses do estado e do capital, também é um processo social portador de tensões, conflitos, disputas e contradições entre negociações e pactuações e entre diferentes grupos sociais dos mais variados interesses difusos. É nesse sentido, que a política de planejamento ascende como uma forma de intervenção do estado na economia sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala regional e nacional.

Outra forma de analisar a variabilidade desses dados é através do cálculo da média de estimativa para cada estado. Para tanto, apresentamos a seguir o Gráfico 4, que apresenta as médias de estimativas de renúncias de receitas para cada estado no período de 2015 a 2025. Observa-se que dois estados do Sudeste possuem as maiores médias de renúncias: São Paulo ultrapassa uma média de R\$ 44,4 bilhões, enquanto o Rio de Janeiro tem uma média de R\$ 12,7 bilhões. Acima de R\$ 10 bilhões ainda estão os estados do Amazonas, que ocupa o terceiro lugar no *ranking* com R\$ 12,1 bilhões, seguido por Goiás com R\$ 11,9 bilhões e Santa Catarina com R\$ 11,7 bilhões. Minas Gerais e Paraná possuem ambos uma média em torno de R\$ 9,7 bilhões, enquanto os dois estados do Centro-Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, possuem médias de R\$ 6,4 e R\$ 5,9 bilhões em renúncias fiscais, respectivamente.

⁴⁴ A atuação do BNDES também foi travada. A orientação estratégica para os recursos do banco, desde 2016, tem sido a de contrair sua oferta de crédito ao setor privado.

Observe que os oito estados da região Nordeste (excluindo, portanto, o Sergipe que não apresenta renúncias nesse período) só aparecem a partir da 10ª posição do *ranking* de médias de renúncias fiscais entre 2015 e 2025, mesclando-se a estados de todas as outras regiões. Assim, encontra-se a Bahia, com média de R\$ 4,7 bilhões, seguida pelo estado do Rio Grande do Sul que possui uma média de R\$ 4 bilhões. O estado gaúcho, entretanto, não possui dados para quatro dos 11 anos da série histórica, de modo que é possível que sua média tenha sido maior ou menor do que esta apresentada. Já o Distrito Federal, Unidade Federativa que possui um dos Demonstrativos de Renúncias Fiscais mais completos e detalhados, ocupa a 12ª posição. Ainda, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo, Ceará, Maranhão e Alagoas, possuem médias de renúncias inferiores a R\$ 2,7 bilhões e superiores a R\$ 1 bilhão, estando abaixo deste nível os estados do Pará, Rio Grande do Norte, Tocantins, Rondônia, Piauí, Amapá, Acre e, por fim, Roraima, que ocupa a última posição do *ranking*.

Gráfico 4: Média anual das renúncias fiscais dos estados (2015-2025) com valores atualizados para 12/2022



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

O panorama da renúncia de receitas nos estados brasileiros reflete uma realidade dinâmica e multifacetada. A disparidade na complexidade econômica desempenha um papel fundamental nesse contexto, contribuindo para um desenvolvimento desigual entre as regiões do país. É importante reconhecer que as regiões com estruturas econômicas mais avançadas tendem a ter uma maior capacidade de atrair investimentos, inclusive por meio das renúncias de receitas, o que, por sua vez, estimula a geração de empregos qualificados e promove a inovação. Essa complexidade econômica revela a heterogeneidade existente nas economias regionais do Brasil. Portanto, torna-se relevante realizar uma análise comparativa entre as renúncias de receitas e os Produtos Internos Brutos (PIBs) dos estados. Tal análise permite avaliar em que medida o montante de renúncias de receitas previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) corresponde à dimensão econômica de cada estado, representada pelo seu PIB. Toda ação governamental deve estar sujeita a avaliações, ainda que incipientes a princípio, pois tal procedimento confere transparência aos gastos públicos.

Desta forma, é importante que os estados criem mecanismos de acompanhamento e avaliação das múltiplas estruturas fiscais de financiamento, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se os programas e os planos alcançam os fins aos quais se propõem.

5. A fragilização federativa pela *macroestrutura fiscal de financiamento*

No contexto do federalismo brasileiro, a persistente desigualdade regional e as disparidades na distribuição da receita tributária representam características enraizadas, moldadas pela dinâmica política que define o poder econômico de cada região. Como as regiões que possuem maior grau de complexidade econômica têm maior concentração de riqueza, e justamente são aquelas mais beneficiadas pelas disposições do sistema tributário, mesmo com as tentativas de mitigação por meio de acordos de partilha, o problema permanece sem solução definitiva.

A ineficácia da construção do sistema de partilha e a ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional geram conflitos políticos e econômicos latentes e explícitos nos quais muitas vezes são combinados às tentativas de obter vantagens fiscais, creditícias e financeiras do ente público. Nesse cenário que culminou na crise do federalismo brasileiro, a guerra fiscal⁴⁵ se estabelece como uma ferramenta para atrair novos investimentos e aumentar a complexidade industrial das relações capitalistas de mercado. Todavia, também culminou no acirramento dos conflitos federativos e fragilização dos entes subnacionais, muitas vezes deixando os estados sem condições de cumprirem suas obrigações constitucionais.

Ao longo de mais de três décadas, essa competição enfraqueceu o federalismo no Brasil, que se baseia na distribuição de competências e recursos entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Cada ente federativo possui certo grau de autonomia relativa para legislar e administrar seus interesses locais, incluindo a tributação. Isso, por sua vez, alimenta a guerra fiscal, uma vez que os estados têm a prerrogativa de criar suas próprias regras fiscais e tributárias.⁴⁶ Nisso, ao longo dos anos, inúmeras tentativas de promover uma reforma tributária no Brasil, com a intenção de modificar o regime jurídico dos impostos, têm sido empreendidas desde a promulgação da CRFB-88. Atualmente, a reforma tributária em debate promete acabar com a guerra fiscal ao instituir um imposto único (IVA – Imposto sobre o Valor Agregado) que deverá ser cobrado no local de destino das mercadorias, e não mais no local de produção.

Nesse contexto, os desafios e impasses que impedem a construção de um federalismo cooperativo e o avanço de uma reforma tributária eficaz são multifacetados, conjunturais e, principalmente, histórico estruturais. Eles incluem conflitos políticos entre diferentes atores e partidos políticos, bem como disputas federativas entre atribuições da União, dos estados e

⁴⁵ Os estados com alíquotas de ICMS maiores são forçados a baixar suas alíquotas ao patamar de seus concorrentes, sob pena de não atraírem o investimento privado, e, aos poucos, as alíquotas dos Estados em disputa estarão no mesmo patamar ou até mais abaixo, apresentando todos eles menor receita com a competência própria e maior dependência das transferências intergovernamentais e dos empréstimos bancários, principalmente do BNDES e dos bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Bird.

⁴⁶ Reforçando a lógica do individualismo, ou do localismo regional, a utilização de incentivos fiscais e subsídios creditícios de vários tipos, que é prática comum e quase permanente dos governos estaduais, é uma política de caráter conflituoso e desordenado (Monteiro Neto, 2005).

dos municípios. Esses conflitos que muitas vezes refletem em crise envolvem divergências em relação à redistribuição de recursos tributários e competências fiscais na repartição do bolo das receitas tributárias e, também, não tributárias. Diga-se, os conflitos políticos e interesses econômicos desempenham papel fundamental na falta de êxito das reformas tributárias e inibição de preocupações comuns. Diferentes partidos políticos, grupos de interesse e coalizões têm visões ideológicas distintas sobre como o sistema tributário deve ser reformulado e distribuído. Isso leva a debates acalorados, paralisação legislativa e, em muitos casos, a ausência de consenso em relação às mudanças tributárias fundamentais como, por exemplo, a discussão das últimas reformas tributárias no Congresso Nacional.

Na pesquisa sobre a política regional brasileira, é evidente a necessidade de estudos acadêmicos que destacam a renúncia de receita tributária como um fator unificador do território. A ocupação e delimitação do espaço, o estímulo à produção, a promoção do crescimento do sistema capitalista e a garantia da sustentabilidade da força de trabalho são ações que se rendem simultaneamente, graças ao acesso a fontes de financiamento. Nesse contexto, o uso dos recursos públicos provenientes da isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) surge como um fator determinante na criação de regiões hegemônicas, acentuando, por consequência, uma disparidade subjacente ao processo de desenvolvimento capitalista.

Os programas e planos fiscais viabilizam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de produção e distribuição de bens e propiciam a abertura de novos espaços para a acumulação de capital. Todavia, o benefício de um programa ou um plano amplia as disparidades regionais e cria uma competição desigual, uma vez que as empresas beneficiadas por programas ou fundos de incentivo obtêm uma vantagem competitiva sobre aquelas que não são contempladas. Este cenário se intensifica nas relações federativas, simultaneamente valorizando uma região do país enquanto desvaloriza outra. Além disso, a quantidade de acordos firmados não afeta apenas as finanças estaduais, mas também não corrige as disparidades no desenvolvimento.

De modo geral, a guerra fiscal que desorienta e acirra os conflitos federativos, tende a ser consumada através da política de renúncia de receita tributária, que nada mais é do que recurso potencial que o estado deixa de arrecadar devido à implementação de programas e

planos de benefícios e incentivos que tratam de diminuir a carga tributária para determinados contribuintes do fisco. O uso da expressão renúncia de receita ressalta a ideia de que os recursos que não são obtidos poderiam ser alocados para programas de gastos públicos direcionados para outras iniciativas de interesse público, afinal, o efeito multiplicador do gasto tributário direto é superior ao gasto tributário indireto, conforme já apontado por Kalecki (1980). Logo, as renúncias devem ser um componente central no debate sobre a questão tributária, não apenas pelo seu impacto no financiamento e possível efeito multiplicador nulo, mas também devido ao seu papel fundamental na capacidade redistributiva do sistema tributário e na concepção de políticas alternativas de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Após a CRFB-88, a questão da autonomia dos estados em legislar sobre o ICMS se transformou em uma ferramenta utilizada pelos mesmos para estimular investimentos, atrair empresas e criar mercados. No entanto, essa prática generalizada de concessão de benefícios fiscais através da renúncia de receita se transformou em uma espécie de “leilão”, no qual as empresas privadas buscam os estados que oferecem as condições mais vantajosas.⁴⁷ Nesse cenário, os estados produtores concedem créditos de ICMS, que muitas vezes não são reconhecidos pelo estado consumidor, gerando desequilíbrios no sistema tributário e prejudicando a arrecadação de impostos, o que tem implicações diretas na capacidade dos mesmos em estabelecer planejamento no financiamento de políticas públicas de curto, médio e longo prazo.

Quanto a isso, no Brasil, temos observado a predominância de um federalismo competitivo em vez do federalismo cooperativo, favorecendo setores econômicos específicos e frações de classe singular que acabam desempenhando um papel crucial na organização das regiões, reconfigurando a localização de empresas no território. Dessa forma, a renúncia de ICMS se tornou uma prática constante dos estados com o intuito de promover o crescimento da indústria e do comércio local, frequentemente resultando na modificação das alíquotas efetivas de impostos, muitas vezes em desacordo com a legislação. Além de servirem como

⁴⁷ “No geral, as políticas regionais, apesar de terem sido importantes para a desconcentração produtiva, acabaram por legitimar a lógica de mercado ao financiar investimentos naquelas áreas que já eram as mais adensadas nas regiões-problema: as principais economias estaduais de cada região e as capitais dos estados” (IPEA, 2014, p. 35).

uma ferramenta para impulsionar o desenvolvimento regional, as isenções de ICMS também são empregadas para proteger a economia estadual da competição no âmbito da Federação, embora isso tenha impactos adversos nas finanças públicas, refletindo-se em uma conexão direta com a crise na capacidade de financiamento por meio de recursos próprios.

Quando os incentivos fiscais não recebem o reconhecimento do Confaz, acabam sendo considerados inconstitucionais e, como resultado, tornam-se objeto de ações no STF. A tendência do STF tem sido acatar ações de inconstitucionalidade relacionadas a esses incentivos. Esse cenário gera insegurança jurídica específica, uma vez que as empresas que se beneficiaram desses incentivos fiscais não têm garantia de que eles serão reconhecidos no futuro. A generalização da prática da guerra fiscal leva à disputa entre estados por investimentos e empresas, resultando em um ciclo de concessão de incentivos fiscais que, eventualmente, se torna insustentável e ineficaz para alcançar seus objetivos. Em uma estrutura tributária que se demonstrava fragilizada, a capacidade de coordenação fiscal pelo Confaz torna-se insustentável.⁴⁸ Ademais, Varsano (1997) alerta que, na competição tributária entre os estados, quando um estado obtém vantagens, outro sofre prejuízos, resultando em uma redução potencial na arrecadação total do Brasil.

Outra consequência prejudicial da renúncia de receita fiscal é a ampliação da concentração industrial e comercial, acentuando ainda mais a disparidade entre os entes mais ricos e os menos ricos. Isso ocorre devido ao maior poder de negociação, influência política e tamanho do mercado consumidor das regiões mais prósperas, além de sua infraestrutura superior. Como resultado, essas regiões geralmente oferecem condições extremamente especiais para o investimento privado. Essas desigualdades regionais, portanto, tendem a se agravar, minando o equilíbrio do sistema federativo. Além disso, a guerra fiscal beneficia principalmente as grandes corporações, que devido ao volume significativo de investimentos que realizam, obtêm vantagens substanciais em comparação com os médios, micros e

⁴⁸Os lugares que passam a se distinguir pela capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos, no curto prazo, puderam beneficiar-se. Mas, no longo prazo, a generalização do conflito fez com que os ganhos iniciais desaparecessem, pois não se faz política de desenvolvimento regional com desvantagem relativa. Os efeitos combinados da globalização e da guerra fiscal criaram focos de tensão e embaraços à cooperação intergovernamental.

pequenos empresários. Isso, por sua vez, mina o princípio da livre concorrência, uma vez que quebra a igualdade tributária e favorece desproporcionalmente as empresas de maior porte.

Embora no passado recente a renúncia de receita tenha atraído investimentos industriais para as regiões Norte e Nordeste do Brasil, alterando a dinâmica da diversidade regional e o poder econômico (local e nacional) e impulsionando a acumulação de capital interna, não resolveu questões críticas de distribuição de renda, terra e patrimônio nessas áreas. Isso também se aplica ao cenário financeiro, onde o surgimento de programas de incentivos fiscais decorre da limitação do sistema bancário privado nacional em cumprir efetivamente as responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento produtivo, acumulação de capital, criação de novos mercados e sustentação da força de trabalho. A renúncia fiscal acaba parcialmente compensando a escassez de crédito disponibilizado pelos bancos privados brasileiros, que estão majoritariamente concentrados no setor de varejo e comercial, financiados principalmente por fontes de curto prazo, como depósitos à vista.

Embora a abordagem convencional de renúncia de receita tributária possa ser justificada por seus méritos em termos de estímulo econômico e promoção de setores específicos, é crucial reconhecer as preocupações substanciais relacionadas ao impacto financeiro. Abaixo, destacam-se alguns pontos críticos a respeito das implicações financeiras decorrentes dessa renúncia:

- 1) Impacto na Receita Pública: A renúncia de receita reduz diretamente as entradas financeiras do governo, o que compromete sua capacidade de financiar serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Quando a renúncia é mal planejada ou excessiva, pode levar a déficits orçamentários;
- 2) Desigualdades Regionais: A concessão de benefícios fiscais nem sempre ocorre de maneira equitativa entre as diferentes regiões de um país ou estado. Isso gera desigualdades econômicas significativas, com algumas regiões desfrutando de vantagens fiscais substanciais, enquanto outras têm acesso limitado a esses incentivos. Isso contribui para disparidades no desenvolvimento econômico e social, além de concentrar recursos nas áreas urbanas, em detrimento das áreas rurais;

- 3) Impactos em Empregos e Renda:** A desigualdade regional na distribuição dos programas e planos de Incentivos se agrava quando regiões menos desenvolvidas não conseguem atrair investimentos devido à falta de tais programas. Isso pode resultar na perda de postos de trabalho e na redução da renda da população local;
- 4) Perda de Controle Orçamentário:** A frequente e generosa concessão de benefícios fiscais pode criar incertezas no planejamento orçamentário do governo. À medida que as receitas fiscais diminuem devido às renúncias, o governo perde o controle sobre seu orçamento e a capacidade de responder eficazmente a crises econômicas ou emergências;
- 5) Dificuldades na Avaliação de Impacto:** A falta de transparência e de mecanismos robustos de avaliação dificultam a determinação dos resultados efetivos das renúncias fiscais. Sem avaliações adequadas, é difícil identificar quais políticas estão funcionando e quais precisam ser ajustadas ou eliminadas;
- 6) Estímulo à Evasão Fiscal e Planejamento Tributário Agressivo:** Em alguns casos, a renúncia de receita incentiva a evasão fiscal e estratégias agressivas de planejamento tributário por parte das empresas. Elas exploraram lacunas nas leis para reduzir sua carga tributária, o que, por sua vez, pode levar a uma diminuição nas receitas fiscais;
- 7) Pressão sobre a Sustentabilidade Fiscal:** A redução das receitas devido à renúncia tributária compromete a sustentabilidade fiscal do governo, tornando mais desafiador o equilíbrio orçamentário e a manutenção da estabilidade econômica;
- 8) Redução dos Investimentos Públicos:** A alocação de recursos fiscais para renúncias de receita reduz os investimentos públicos em áreas como infraestrutura, pesquisa e educação, que são fundamentais para o crescimento econômico sustentável a longo prazo.

9) Impacto na Competitividade: A concessão de benefícios fiscais gera distorções na competição entre empresas. Empresas que se beneficiam desses incentivos obtêm vantagem competitiva injusta em relação às que não têm acesso a esses benefícios, prejudicando a concorrência saudável e a inovação no mercado;

10) Risco de Perda da Autonomia Fiscal: Dependendo da magnitude e da forma como a renúncia fiscal é concedida, o governo se torna dependente de certas empresas ou setores econômicos. Isso compromete a autonomia fiscal do governo, tornando-o vulnerável a pressões externas e reduzindo sua capacidade de tomar decisões soberanas em matéria de política fiscal;

11) Ineficiências Econômicas: Economistas, como Joseph Stiglitz, argumentam que a renúncia de receita pode levar a ineficiências econômicas, pois as empresas podem tomar decisões de investimento e produção com base em incentivos fiscais em vez de critérios econômicos sólidos. Esse fenômeno é conhecido como "captura do subsídio"; e,

12) Impactos Negativos na Equidade: O economista Thomas Piketty, em seu trabalho sobre desigualdade, argumenta que a renúncia de receita frequentemente beneficia de forma desproporcional os mais ricos, ampliando as lacunas entre os estratos sociais.

Esses pontos levantados, nos levam a ponderar sobre algumas questões frequentes no debate sobre o desenvolvimento econômico e regional brasileiro, as quais têm impacto significativo no processo de organização territorial: i) quais são os interesses dominantes entre as diversas facções do capital que influenciam as políticas estatais e econômicas para promover seus próprios projetos?; ii) como é possível reconciliar os interesses econômicos consubstanciados com a necessidade de pensar uma política de desenvolvimento que atenua

as disparidades regionais? iii) quais alternativas à guerra fiscal poderiam ser consideradas para promover o crescimento econômico em todas as regiões do Brasil de forma mais equilibrada?

Embora possa haver acusações de impactos econômicos positivos decorrentes desses benefícios fiscais, tais efeitos estão sujeitos a questionamentos, uma vez que não existem evidências sólidas que demonstrem que a renúncia de receita tributária realmente contribui para o desenvolvimento econômico, social, regional e ambiental. É crucial notar que, embora a receita de ICMS seja coletada pelo estado, esse imposto integra o patrimônio do município, e o Estado não pode dispor dele arbitrariamente, sob pena de violação dos princípios do pacto federativo. Quem perde com a política de renúncia de receita são os municípios que não estão na lista de beneficiários dessa política, em particular, os pequenos e distantes do centro metropolitano. Tudo isto porque a política tributária de renúncia de receita é uma permanente contradição em processo.

Consubstanciado a isso, a globalização do capital, que estabelece e reforça constantemente posições das regiões hierárquicas, resultando em uma distribuição desigual da atividade econômica e da riqueza em nível territorial, impulsionado pela internacionalização crescente dos mercados, que foi catalisado pela reestruturação produtiva e pelas políticas neoliberais de desregulamentação dos mercados, promoveram uma maior fluidez do capital, com uma ênfase significativa na predominância do setor financeiro, causando mudanças geográficas na atividade econômica, notadamente na indústria de transformação, e reconfigurou os destinos de investimentos, ou seja, estamos falando do processo histórico e estrutural do *desenvolvimento geográfico desigual e combinado* da acumulação capitalista que se aprofundou com o avanço da internacionalização dos mercados, no qual a guerra fiscal e a fragmentação federativa são parte (Smith, 1988; Harvey, 2004).

As novas condições econômicas, políticas e sociais determinadas pela globalização têm levado os governos regionais a buscarem adaptações do sistema federativo e na política tributária. Isso se tornou mais evidente à medida que as atividades econômicas passaram a buscar pontos seletivos do território com maior capacidade de extração de excedente, transcendendo as fronteiras nacionais e diminuindo o controle dos estados sobre seus territórios, colocando em risco as finanças subnacionais e o sistema democrático. Não por

menos, a política tributária – com repartição das competências tributárias, distribuição do produto e das fontes da arrecadação com a incumbência aos Entes federados da prestação dos serviços públicos e cooperação intergovernamental – também coloca dificuldades para a pactuação federativa.

Mesmo que as empresas globalizadas desfrutem de diversos programas e planos de benefícios fiscais que se dão pela renúncia de receita, a falta de controle sobre as informações e a ausência de exigências de contrapartidas relacionadas à renúncia de receita criam um ambiente propício para uma maior concentração de renda e patrimônio. Isso ocorre devido à ausência de um limite preestabelecido no ciclo orçamentário para a renúncia tributária, permitindo que ela seja expandida de forma discricionária, sem qualquer delimitação temporal.

Isso reflete as complexidades na coordenação das ações entre os diferentes níveis de governo, levando a duas reflexões: i) a reestruturação e realocação dos investimentos em escala global, incentivando as unidades subnacionais a competirem para atrair capitais que buscavam novas localizações; ii) a realocação de investimentos internacionais criou uma competição intensa entre os estados e municípios brasileiros para atrair empresas e setores, competição que se traduziu em concessões fiscais generosas, na tentativa de garantir que as empresas se estabelecessem em determinadas regiões; iii) o enfraquecimento dos Estados nacionais diante da globalização crescente e da perda de centros de decisão internos, enfraquecendo o Sistema Econômico Nacional.

A renúncia tributária, muitas vezes, é concedida de forma indiscriminada, sem que sejam estabelecidos prazos claros para sua revisão ou revisitação. Isso pode resultar em situações em que grandes empresas nacionais e multinacionais continuem a se beneficiar de incentivos fiscais por longos períodos, enquanto a sociedade não obtém contrapartidas significativas em termos de geração de empregos, investimentos ou desenvolvimento local. Além disso, a falta de transparência na concessão de incentivos fiscais dificulta a avaliação de seu impacto e eficácia, tornando mais difícil para os órgãos de controle e a sociedade civil monitorarem como esses benefícios estão sendo utilizados e se estão contribuindo de fato para o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Portanto, é essencial estabelecer mecanismos de controle mais rigorosos e prazos de revisão para as renúncias fiscais, a fim de

garantir que elas realmente cumpram seu propósito de promover o crescimento econômico e a equidade social.

O cenário de guerra fiscal no Brasil não pode ser compreendido sem considerar o papel desempenhado pelo governo federal na questão. A decisão da União de abandonar a política de estímulo regional, inclusive com o fechamento de agências de fomento e desenvolvimento, bem como a ausência de investimento em uma política industrial abrangente, desempenhou um papel fundamental na intensificação desse problema. A ausência de uma cooperação eficaz entre os Entes federativos e a falta de diretrizes claras do governo federal levou a uma situação em que as estratégias de desenvolvimento econômico se tornaram desordenadas e contraditórias, onde cada estado passou a buscar soluções de forma independente. Isso não apenas prejudicou a capacidade do Estado de garantir a prestação de serviços públicos essenciais, como também gerou um ambiente de incerteza que afetou a tomada de decisões das empresas e dos investidores.

A falta de políticas industriais robustas deixa o país vulnerável à desindustrialização, que tem sido uma preocupação crescente nas últimas décadas. A capacidade de produção e a diversificação da economia são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a criação de empregos de qualidade. Sem políticas industriais sólidas, os estados e municípios muitas vezes se veem forçados a adotar incentivos fiscais como um meio de estimular o crescimento industrial e comercial. Isto é, em um cenário de desindustrialização, os estados muitas vezes enfrentam a pressão de atração de investimentos concedendo incentivos para compensar a perda de empregos e receitas associadas à redução da atividade industrial e fuga de capitais. Para que os incentivos fossem eficazmente empregados como ferramenta para reduzir a concentração geográfica, seria necessário um maior alinhamento político entre os governos estaduais na distribuição mais equitativa das desonerações federais e, também, dos investimentos públicos. Entretanto, o neoliberalismo enfraqueceu essa coordenação, incentivando o capital a buscar negócios e investimentos nas regiões onde a lucratividade é mais evidente. As forças de mercado intensificaram o desenvolvimento regional desigual, resultando em crescente assimetria no acesso a novas tecnologias, oportunidades de negócios e de crescimento.

Desta forma, o setor público mostrou-se incapaz de corrigir a desigualdade regional resultante da política de desoneração tributária. É evidente o fracasso dos incentivos em benefício das regiões menos desenvolvidas em comparação com aquelas de maior complexidade econômica. Em uma trajetória de “fuga para frente”, a coalizão conservadora criou um “Estado de Natureza”. É nesse quadro de desarticulação federativa, tendo o capital como “lobo do território”, que a guerra fiscal toma dimensões proporcionais até então jamais vistas. Em suma, a discrepância na distribuição regional das desonerações, que seguem a lógica privada do mercado, dá margem para uma política regional desigual permanente.

Logo, a necessidade de uma reforma tributária tornou-se inquestionável diante do acúmulo de distorções no sistema atual. No entanto, delinear claramente a fronteira entre as questões tributárias e os desafios federativos é um desafio. A complexa estrutura federativa do país exige uma abordagem holística, onde a reforma precisa abranger várias dimensões. Isso inclui abordar as disparidades regionais, a distribuição de receitas entre os diferentes níveis de governo (vertical e horizontal), com foco na equalização fiscal, e na redução da regressividade do sistema tributário. Essas mudanças de grande magnitude afetaram tanto o sistema de impostos sobre bens e serviços quanto o sistema de impostos sobre patrimônio e renda, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas. Além disso, exigem revisões nos critérios de distribuição dos fundos constitucionais, que desempenham um papel crucial no financiamento de regiões menos investidas.

As propostas de reforma do ICMS,⁴⁹ que visam o fim da guerra fiscal,⁵⁰ geraram um impasse entre as considerações federativas e o direito dos estados de ajustar as alíquotas desse imposto. A ideia de transição para a cobrança no destino enfrenta obstáculos

⁴⁹ A reforma tributária prevê a criação de um imposto sobre bens e serviços (IBS), que será cobrado de forma unificada em todo o país. Esse imposto substituirá o ICMS, que é atualmente cobrado pelos estados. A cobrança unificada do IBS reduzirá a margem de manobra dos estados para oferecer incentivos fiscais, o que deve contribuir para o fim da guerra fiscal. Além da criação do IBS, a reforma tributária também prevê a redução do número de benefícios fiscais existentes. Essa medida também deve contribuir para o fim da guerra fiscal, pois reduzirá a oferta de incentivos fiscais para as empresas. No entanto, é importante ressaltar que a reforma tributária ainda não entrou em vigor. Portanto, ainda é cedo para dizer se ela será eficaz no combate à guerra fiscal.

⁵⁰ Alguns dos pontos da reforma tributária que podem contribuir para o fim da guerra fiscal são a cobrança unificada do IBS, que reduz a margem de manobra dos estados para oferecer incentivos fiscais; a redução do número de benefícios fiscais que reduz a oferta de incentivos fiscais para as empresas; a criação do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais que irá compensar os estados que perderem arrecadação com a extinção de incentivos fiscais. Este último ponto tem ajudado a reduzir a resistência dos estados à reforma tributária.

consideráveis devido à incerteza sobre os resultados da reforma e ao risco de os estados perderem um importante instrumento de política de desenvolvimento regional, se não forem criadas medidas compensatórias adequadas. A falta de consenso em relação às questões regionais e os rumores da federação são apresentados como uma entrada significativa para as mudanças no ICMS. A percepção de que os estados, particularmente os de menor renda, podem perder sua autonomia na definição de políticas de atração de investimentos, sem receber concessões em troca, bem como a ameaça de que os destinos na cobrança leve à redução da receita tributária em outros estados, têm atravancado o processo da reforma.

A reforma tributária brasileira deve ir além da busca imediata de eficiência econômica. Também é importante considerar os problemas de desigualdade de renda, tanto a nível individual quanto regional, e revisar o atual arranjo federativo. A reforma deve ser vista como uma oportunidade de abordar questões profundas e promover um sistema tributário mais justo e uma distribuição mais equitativa das receitas, em um contexto federativo complexo. Abordar uma política regional, seja no âmbito nacional ou estadual, requer lidar com a defasagem relativa, que se manifesta por meio de avanços técnicos limitados, baixa renda disponível, empregos de baixa complexidade e considerável desigualdade social. A isenção de impostos federais e estaduais busca resolver esses problemas e promover o desenvolvimento das forças produtivas⁵¹ (Rezende, 2013).

A distribuição regional da renúncia tributária dos estados segue uma abordagem política e econômica que vai contra os princípios do federalismo fiscal estabelecidos na CRFB-88, que pressupõe a transferência de recursos para elevar a renda disponível nas regiões com menor complexidade econômica e capacidade tributária, a fim de oferecer bens e serviços públicos de alta qualidade de forma gratuita. Portanto, dentro da lógica constituída pelo livre mercado, a renúncia de receita tributária não pode ser um sinônimo automático do

⁵¹ É notório que as renúncias não são uma ação isolada em termos de planejamento, gestão territorial e ações setoriais. Assim, se torna indispensável compreender o significado das relações sociais políticas de poder e as estratégias de desenvolvimento do setor privado que impactam no planejamento estatal, que revelam os interesses do setor público, e das transitoriedades das atuações do estado ao tocante das estratégias de desenvolvimento privado. O ato de não recolher o tributo devido para cumprir os objetivos da acumulação é um campo onde os atores (indivíduos, sindicatos e federações) interferem politicamente para ampliar as possibilidades da valorização do capital e viabilizar a reprodução das condições sociais de produção. Isso implica práticas políticas que “naturalizam” a guerra fiscal como mecanismo de atração de investimentos.

desenvolvimento regional, porque as desigualdades, em seu amplo sentido, constituem um traço sistêmico da contradição capitalista no passado, no presente e no futuro.

6. A distribuição regional da *macroestrutura fiscal de financiamento* na formação das desigualdades regionais

A expansão do capitalismo em diversas regiões do Brasil depende essencialmente dos recursos públicos, que desempenham um papel crucial na articulação das relações federativas e na configuração do território em distintos níveis e escalas governamentais. É por meio desses recursos, neste caso, a renúncia de receita tributária do ICMS, que se estabelecem vínculos entre o poder econômico e as esferas regionais e locais de poder, além de promover a interação entre o setor público e o capital privado. Logo, a distribuição de recursos públicos entre União, estados, municípios e regiões desempenha um papel crucial na preservação do equilíbrio federativo, especialmente devido à constatação de que "o mercado, por meio dos fluxos econômicos inter-regionais, não é capaz de promover por si só a coesão federativa" (Affonso, 1994, p. 321). Essa questão ganha ainda mais relevância em um país de dimensões continentais e marcado por significativas disparidades socioespaciais, como é o caso do Brasil.

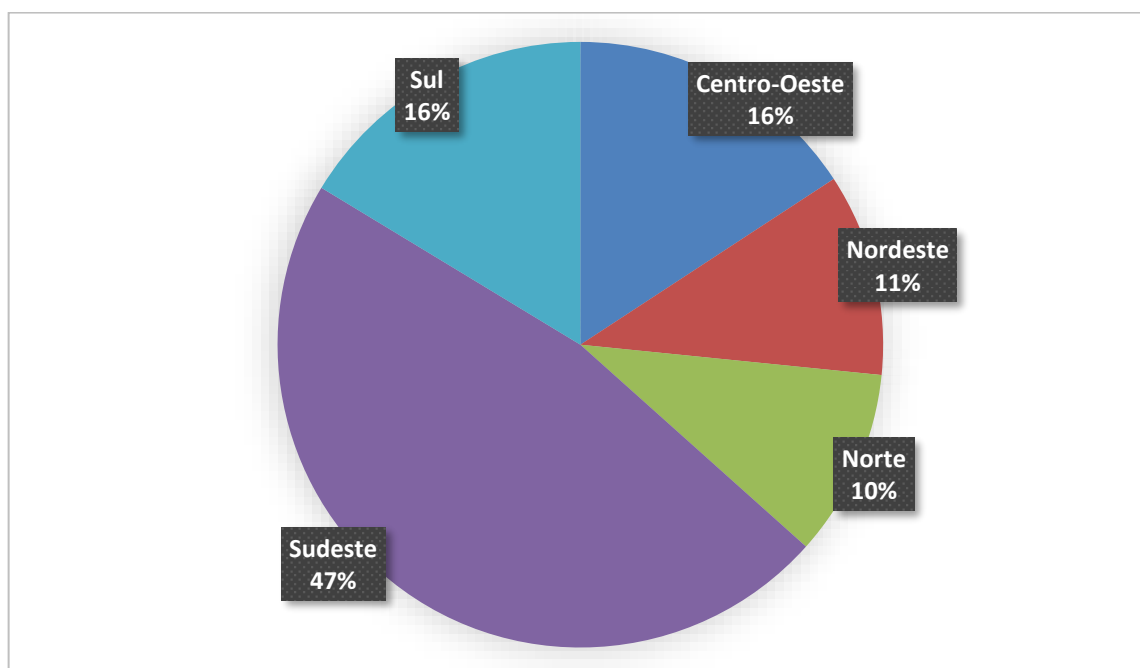
Ao comparar as renúncias de receitas com os PIBs estaduais, podemos identificar padrões e tendências significativas que refletem as características específicas de cada região. Por exemplo, estados com uma participação expressiva no PIB nacional e uma base econômica diversificada apresentam renúncias de receitas mais substanciais, dada a sua capacidade de atrair investimentos e impulsionar o crescimento econômico. Por outro lado, estados com estruturas econômicas menos desenvolvidas enfrentam desafios adicionais na implementação de políticas de renúncia fiscal eficazes, devido à sua menor capacidade de mobilização de recursos e a dependência de setores econômicos específicos.

A análise da evolução temporal das renúncias fiscais destaca não apenas o aumento global desses montantes, mas também a presença de flutuações ocorridas nos anos mais recentes. Diversos elementos poderiam contribuir para essas mudanças, incluindo alterações na legislação tributária, eventos econômicos extraordinários, ou até mesmo revisões

metodológicas nas estimativas. Isto porque o panorama da renúncia de receitas nos estados brasileiros é dinâmico e multifacetado. A disparidade na complexidade econômica contribui para um desenvolvimento desigual, uma vez que regiões com estruturas econômicas mais avançadas têm maior capacidade de atrair investimentos gerar empregos qualificados e promover inovação. A complexidade econômica revela a heterogeneidade nas economias regionais. Essas reflexões refletem a diversidade na estrutura econômica de cada região, contribuindo para os desafios e oportunidades específicas que cada uma das regiões enfrenta.

O Gráfico 5 oferece uma perspectiva adicional ao evidenciar a distribuição regional das renúncias de receitas entre as cinco regiões brasileiras. Como São Paulo e Rio de Janeiro são os dois estados que acumulam a maior parte do total de renúncias, e estando Minas Gerais em sexto lugar no *ranking* nacional, a região Sudeste acumula sozinha em torno de 47% desses valores, notadamente liderada por São Paulo, destacando-se como o epicentro econômico do país.

Gráfico 5: Concentração regional do total estimado de renúncia fiscal dos estados (2015-2025)



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023

Em segundo lugar está às regiões Sul e Centro-Oeste, cada uma com 16% das renúncias fiscais dos estados. Essas regiões demonstram grande esforço fiscal para atrair investimentos e fomentar seu crescimento econômico. Já a região Nordeste aparece com 11% e a região Norte com apenas 10% do total renunciado, revelando seus esforços para se inserir nesse contexto de benefícios fiscais. Depois do Amazonas, o próximo estado do Norte é o Pará, que já ocupa a 19ª posição, estando os demais estados do Norte nas colocações 21ª, 22ª, 24ª, 25ª e 26ª. É notável que, considerando apenas a Região Norte, o Amazonas detém uma posição de destaque, correspondendo a expressivos 82,36% do total das renúncias dessa região fiscal. Tal expressividade coloca o Amazonas em uma posição singular, influenciada pela ZFM, que se destaca como um ponto central nas políticas de incentivos fiscais do país.

Essa distribuição de renúncias fiscais, apresentada pelo Gráfico 5, aponta não apenas para as disparidades regionais, mas também para a diversidade de estratégias adotadas pelas diferentes regiões para promover seus respectivos desenvolvimentos econômicos. Como destacado por Smith (1988), a geografia do capitalismo é caracterizada pelo *desenvolvimento desigual*, ou seja, o capitalismo não se expande de maneira uniforme. Portanto, o *desenvolvimento desigual* é a marca registrada do modo de produção capitalista. A coexistência, simultânea e dinâmica, de espaços mais desenvolvidos e menos desenvolvidos é o resultado do *desenvolvimento geográfico desigual* (Harvey, 2004). Mas, também, é condição para o processo de continuada valorização do capital. Ora, aqui se pode reconhecer o duplo caráter do processo:

“O desenvolvimento desigual é tanto o produto quanto a premissa geográfica do desenvolvimento capitalista. Como produto, o padrão é altamente visível na paisagem do capitalismo, tal como a diferença entre espaços desenvolvidos e subdesenvolvidos em diferentes escalas: o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, as regiões desenvolvidas e as regiões em declínio, os subúrbios e o centro da cidade. Como premissa da expansão capitalista, o desenvolvimento desigual [...] é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados” (Smith, 1988, p. 221).

É certo, pois, que o *desenvolvimento geográfico desigual* de Harvey (2004) se manifesta como resultado e como condição. Nesta arguição, o Gráfico 3 revela uma distribuição heterogênea das renúncias fiscais, proporcionando percepções para uma compreensão mais aprofundada dos padrões econômicos e fiscais em diferentes regiões do

país. Isto é, o Gráfico 5 desnuda um quadro de desenvolvimento desigual que se desenha através dessas decisões estratégicas de renunciar a receitas. Esse fenômeno demanda reflexão e proporciona uma visão crítica sobre como as políticas fiscais podem moldar o cenário socioeconômico de maneira distinta em diferentes regiões do país. Assim, pode-se inferir que a *macroestrutura fiscal* está estruturada em dois princípios da contradição: i) *desenvolvimento desigual*; e, ii) *divisão social do trabalho*. Essas duas categorias analíticas permitem compreender que as dinâmicas sociais e econômicas de uma região são resultado de processos conflituosos e contraditórios, os quais ocorrem devido às tendências contraditórias de diferenciação do capital.

Ao contrário da visão dominante que sustenta a crença de que a renúncia tributária impulsiona o crescimento e o desenvolvimento, percebe-se que ela tende a perpetuar e aprofundar o desenvolvimento desigual em suas diversas escalas sociais e econômicas. O emprego dos recursos públicos disponibilizados por meio da política de renúncia de receita pode dar origem a uma região hegemônica, exacerbando, por consequência, as disparidades no processo de desenvolvimento capitalista dentro do território nacional. A ideia de que a renúncia tributária estimula o desenvolvimento carece de uma análise mais aprofundada. Em muitos casos, essas renúncias beneficiam predominantemente áreas já privilegiadas, ao invés de promover uma distribuição equitativa dos recursos. Isso cria uma dinâmica na quais regiões mais desenvolvidas se tornam ainda mais dominantes, enquanto outras ficam à margem do progresso econômico.⁵²

Essa distribuição de renúncias fiscais, amparada pelo Gráfico 5, evidencia não apenas as disparidades regionais, mas também a diversidade de estratégias adotadas pelas diferentes partes do país para promover seus respectivos desenvolvimentos econômicos. Esses números revelam uma distribuição heterogênea das renúncias fiscais entre os estados brasileiros, proporcionando percepções para uma compreensão mais aprofundada dos padrões econômicos e fiscais em diferentes regiões do país. A análise desses números revela não apenas as disparidades nas renúncias fiscais entre os estados brasileiros, mas também

⁵²Todavia, importante notar que as crescentes disparidades regionais observadas ao longo da trajetória do país nos fazem refletir sobre a estrutura concentrada e excludente do processo de industrialização, onde se estabeleceu um centro dominante no Centro-Sul e foram criadas relações de complementaridade e integração com as demais regiões periféricas.

desnuda um quadro de desenvolvimento desigual que se desenha através dessas decisões estratégicas de renunciar a receitas. Esse fenômeno não apenas demanda reflexão, mas também proporciona uma visão crítica sobre como as políticas fiscais podem moldar o cenário socioeconômico de maneira distinta em diferentes regiões do país.

Outra comparação a ser realizada é com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos estados, ou seja, avaliar o quanto o montante de renúncias de receitas previsto nas LDOs corresponde do PIB de cada estado. Para tanto, tomamos como referência o PIB de 2020, último ano divulgado pelo IBGE, a preços correntes, para comparar com as renúncias fiscais projetadas para 2020 pelas LDOs, também com os valores correntes. A comparação está apresentada na Tabela 4, apresentada abaixo, classificando os estados pela porcentagem de representação das renúncias sobre o valor do PIB.

Tabela 4: Comparação entre o Produto Interno Bruto e o total de Renúncias Fiscais dos estados em 2021

Mil reais

Ordem	Unidade da Federação	PIB	Renúncia fiscal	%
1	Amazonas	131.531.000	10.286.260	7,82
2	Goiás	269.628.000	9.035.248	3,35
3	Paraíba	77.470.000	1.959.177	2,53
4	Mato Grosso	233.390.000	5.645.375	2,42
5	Paraná	549.973.000	11.847.386	2,15
6	Maranhão	124.981.000	1.897.400	1,52
7	Santa Catarina	428.571.000	6.349.977	1,48
8	Alagoas	76.266.000	980.752	1,29
9	Pernambuco	220.814.000	2.642.206	1,2
10	Rondônia	58.170.000	632.381	1,09
11	Bahia	352.618.000	3.588.786	1,02
12	Acre	21.374.000	199.962	0,94
13	Amapá	20.100.000	186.842	0,93
14	Espírito Santo	186.337.000	1.725.405	0,93
15	Minas Gerais	857.593.000	7.939.884	0,93
16	Rio de Janeiro	949.301.000	7.629.989	0,8
17	Rio Grande do Norte	80.181.000	635.912	0,79
18	Piauí	64.028.000	453.071	0,71
19	Ceará	194.885.000	1.363.490	0,7
20	Tocantins	51.781.000	352.103	0,68
21	São Paulo	2.719.751.000	18.390.000	0,68
22	Rio Grande do Sul	581.284.000	3.141.703	0,54
23	Roraima	18.203.000	95.243	0,52
24	Distrito Federal	286.944.000	1.466.772	0,51
25	Pará	262.905.000	654.401	0,25
26	Mato Grosso do Sul	142.204.000	-	0
27	Sergipe	51.861.000	-	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

A participação média das renúncias fiscais sobre o PIB dos estados brasileiros é de 1,32%. Apenas sete estados superam essa média, sendo o Amazonas o líder, com 7,82%, seguido por Goiás (3,35%), Paraíba (2,53%), Mato Grosso (2,42), Paraná (2,15%), Maranhão (1,52%) e Santa Catarina (1,48%). Os demais 20 estados têm participação abaixo da média, sendo que 14 deles têm participação abaixo de 1%, desconsiderando os estados do Mato Grosso do Sul e Sergipe que não possuem informações disponíveis. É importante notar que o

estado de São Paulo, detentor do maior PIB do Brasil, também registra o maior montante de renúncias fiscais. Da mesma forma, o Rio de Janeiro e Minas Gerais, dois outros estados do Sudeste, ocupam respectivamente a 2ª e 3ª posição no ranking do PIB nacional⁵³ e a 15ª e 16ª posição no ranking das renúncias fiscais. É interessante observar que, apesar de liderarem em renúncias fiscais, todos esses estados registram índices de participação da renúncia no PIB inferiores a 1%. Esses dados revelam que, embora esses estados tenham apresentado os maiores volumes de renúncias fiscais em 2021, a proporção dessas renúncias em relação aos seus respectivos PIBs é relativamente baixa. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que esses estados também possuem os maiores PIBs do país.

Esses dados ilustram a variação significativa na utilização de renúncias fiscais entre os estados brasileiros. Entretanto, cada região inserida no amplo processo de acumulação econômica é compelida a ajustar-se às demandas do padrão dominante de reprodução, que resulta do movimento mais abrangente do capital. O resultado é uma divisão territorial do trabalho altamente heterogênea, na qual as partes estão profundamente interconectadas. As formas espaciais que surgem em cada localidade são moldadas pelas suas estruturas socioeconômicas específicas e evoluem de acordo com o processo de reprodução do capital em cada contexto particular, afinal, “cada padrão de reprodução do capital apresenta especificidades quanto ao uso que se faz do espaço geográfico. O capital intervém no território de maneiras diversas, segundo as necessidades particulares que sua metamorfose exige” (Osório, 2012, p. 73).

Um aspecto notável merece nossa atenção: os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, embora contribuam com uma parcela relativamente pequena para o PIB do Brasil – conforme indicado na Tabela 4 –, são responsáveis por uma proporção significativa da renúncia fiscal em todo o país, como demonstrado na Tabela 5 apresentada abaixo. Esse fenômeno pode ser interpretado como uma manifestação da complexa dinâmica econômica e fiscal desses estados como os principais centros econômicos do país.

⁵³ As regiões com estruturas econômicas mais avançadas, como o Sudeste e o Sul, têm maior capacidade de atrair investimentos, gerar empregos qualificados e promover inovação. Isso ocorre porque essas regiões possuem um setor produtivo mais diversificado, com empresas de maior porte e com maior capacidade de gerar valor agregado. A diversificação do setor produtivo é importante para atrair investimentos. Empresas de diferentes setores estão mais propensas a se instalar em regiões onde há uma variedade de fornecedores e serviços disponíveis, que permitem mais amplo acesso a recursos e oportunidades, reduzindo seus custos e riscos.

Tabela 5: Estimativa de renúncia de receitas tributária acumulada pelos estados brasileiros entre os anos de 2015-2025; valores atualizados para 12/2022

Mil reais

Unidade da Federação	2015/2025	%
São Paulo	489.183.640,36	30,45
Rio de Janeiro	140.309.802,56	8,73
Amazonas	133.067.731,41	8,28
Goiás	130.914.262,23	8,15
Santa Catarina	128.231.929,41	7,98
Minas Gerais	107.490.143,39	6,69
Paraná	107.432.163,99	6,69
Mato Grosso	70.570.139,38	4,39
Bahia	47.025.310,45	2,93
Distrito Federal	34.357.024,89	2,14
Pernambuco	29.225.409,95	1,82
Rio G. do Sul	28.272.204,19	1,76
Paraíba	27.828.828,79	1,73
Espírito Santo	22.155.960,38	1,38
Ceará	18.480.832,79	1,15
Maranhão	17.838.388,46	1,11
Mato G. do Sul	17.640.216,20	1,10
Alagoas	15.148.957,68	0,94
Pará	10.177.801,28	0,63
Rio G. do Norte	7.299.942,91	0,45
Tocantins	6.648.992,18	0,41
Rondônia	5.653.655,43	0,35
Piauí	5.516.048,48	0,34
Amapá	2.565.780,34	0,16
Acre	2.481.804,70	0,15
Roraima	966.845,47	0,06
Sergipe	-	-
Total	1.606.483.817,30	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

Essa é mais uma expressão da desigualdade regional brasileira. Estados com maior diversidade econômica possuem maiores vantagens competitivas, atraindo investimentos que impulsionam o crescimento e promovem a inovação. Ao mesmo tempo, por também acumularem maior renda, possuem a capacidade de ofertar incentivos fiscais com impacto

menor sobre suas receitas quando comparado a estados mais pobres ou menos diversificados. Assim, áreas com estruturas econômicas menos desenvolvidas podem enfrentar dificuldades para competir nesse cenário, o que pode resultar na intensificação das disparidades do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Dentro do próprio estado, a *macroestrutura fiscal de financiamento* é distribuída, centralizada em poucas regiões e cidades, a concentração e centralização da riqueza nesses lugares vão acirrando as assimetrias regionais. As regiões que apresentam maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do estado, confirmando uma tendência da distribuição geográfica das isenções fiscais e, também, da cota-parte do ICMS. Ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, ela, também, destrói promovendo a desterritorialização. Numa estratégia seletiva, atuando na escala sub-regional, os polos de crescimento privilegiados que interligam os circuitos financeiros nacionais e internacionais condicionaram o papel do estado e da sua política de desenvolvimento regional. Além disso, as recorrentes crises internacionais levaram à interrupção do cronograma dos investimentos do governo federal, expondo a fragilidade da estratégia de desenvolvimento regional e exigindo mais recursos do orçamento dos estados e, conseqüentemente, mais recursos advindos da renúncia de receita.

Em complemento às Tabela 4 e 5, a Tabela 6 a seguir apresenta a renúncia fiscal total, a receita total e a proporção percentual (%) em relação à receita por estado brasileiro, isto é, a Tabela mostra o impacto financeiro das múltiplas estruturas fiscais da *macroestrutura fiscal de financiamento*. Ao analisar a proporção percentual da renúncia fiscal em relação à receita total, percebe-se uma grande disparidade. Enquanto o Amazonas registra a maior proporção, com impressionantes 61,87%, Santa Catarina 46,68%, Mato Grosso 41,30%, Goiás 33,93% e São Paulo 30,07%, outros estados com menor grau de complexidade econômica como Pará, Acre, Piauí, Rondônia e Roraima apresentam proporções bem menores, de 4,16%, 3,83%, 2,55%, 2,18% e 0,82%, respectivamente.

Tabela 6: Estimativa de renúncia de receitas tributária e da receita total dos estados brasileiros em 2023

R\$ 1,00

UF	Renúncia Total	Receita Total	%
Amazonas	16.523.543.000,00	26.708.807.000,00	61,87
Santa Catarina	20.255.894.607,44	43.393.087.000,00	46,68
Mato Grosso	10.779.509.190,11	26.098.999.236,00	41,30
Goiás	13.301.499.813,07	39.200.220.157,07	33,93
São Paulo	86.506.050.000,00	287.660.000.000,00	30,07
Paraná	16.121.602.136,00	61.995.184.864,00	26,00
Mato Grosso do Sul	5.588.359.700,00	22.030.788.000,00	25,37
Rio de Janeiro	19.401.014.684,38	93.357.437.000,00	20,78
Paraíba	3.061.699.686,63	15.242.764.000,00	20,09
Minas Gerais	14.885.141.453,00	94.054.976.000,00	15,83
Alagoas	2.027.335.543,00	13.609.620.000,00	14,90
Distrito Federal	4.478.318.466,00	33.890.442.000,00	13,21
Espírito Santo	2.830.118.000,00	22.375.594.000,00	12,65
Pernambuco	4.656.042.620,31	39.588.187.600,00	11,76
Rio Grande do Sul	6.279.193.951,00	54.840.180.000,00	11,45
Maranhão	2.289.950.000,00	22.475.542.213,00	10,19
Bahia	6.257.411.000,00	66.525.311.000,00	9,41
Ceará	2.319.210.046,95	32.216.875.000,00	7,20
Rio Grande do Norte	999.829.865,00	15.247.872.000,00	6,56
Tocantins	687.758.901,00	12.883.810.476,00	5,34
Amapá	392.619.313,35	8.944.493.102,00	4,39
Pará	1.332.939.289,00	32.070.303.000,00	4,16
Acre	322.009.000,00	8.398.777.000,00	3,83
Piauí	420.476.000,00	16.467.509.000,00	2,55
Rondônia	279.649.961,60	12.807.146.542,00	2,18
Roraima	52.621.476,00	6.443.385.503,00	0,82
Sergipe	-	13.146.117.000,00	0,00
Total	242.049.797.703,84	1.121.673.428.693,07	21,58

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

A Tabela 6 ajuda a entender o desdobramento da guerra fiscal nas últimas duas décadas, marcadas pela ascensão da descentralização fiscal e pelo aprofundamento da crise do estado brasileiro, num cenário de fragilidade do Confaz e fragmentação regional. Todavia, a expansão quantitativa de receita renunciada procura compensar a iniciativa privada pelos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também do custo desse projeto. A questão da renúncia não está, apenas, em definir os instrumentos e parâmetros de

controle social da política fiscal, mas, também, em examinar os desdobramentos das diferentes estruturas fiscais de renúncia que se situam muito além do simples fato de o contribuinte estar isento da tributação. A falta de controle e avaliação socioeconômica esconde as contradições desses privilégios concedidos em favor dos agentes econômicos com elevado grau de influência política. Ao contrário da doutrina neoliberal que dissemina a crença de que os incentivos fomentem crescimento e desenvolvimento, em última instância, a *macroestrutura fiscal de financiamento* assegura o desenvolvimento desigual em suas múltiplas escalas sociais e econômicas.

Assim, ressalta-se a importância da análise comparativa dos dados das renúncias fiscais dos estados brasileiros, que permite ponderar e explorar diversos aspectos dessas políticas de renúncia de receita tributária que acaba por gerar os conflitos regionais e a fragilização federativa, sobretudo a partir da guerra fiscal. Por mais que esses dados apurados não pudessem ser simplesmente convertidos em receita tributária caso as políticas de renúncias não existissem, conforme salientaram alguns estados em suas LDOs, o relevante montante renunciado expressa as consequências de uma estrutura tributária que fomenta a guerra fiscal e com isso reduz a capacidade de captação de recursos pelos estados através de seu principal meio: a tributação.

Se essas políticas de incentivos fiscais eram utilizadas como a principal política de desenvolvimento dos estados, a proposta de reforma tributária que está atualmente em tramitação visa virar a chave desse efeito pernicioso da estrutura tributária vigente. A guerra fiscal teria fim com a tributação feita no lugar de destino, e não mais na origem. Engana-se, porém, quem achar que essa mudança encerra os debates acerca dos incentivos fiscais. Isso porque também está em debate a criação de um Fundo de compensação para compensar as empresas e demais pessoas jurídicas que hoje se beneficiam dessas isenções e incentivos fiscais que viemos tratando até então. Esse Fundo, a ser formado com recursos da União, estará vigente, segundo a proposta, até 2032. Além disso, um Fundo de Desenvolvimento Regional está previsto para fazer frente aos ditos “prejuízos” que alguns estados terão com o fim da guerra fiscal, pois já não terão como oferecer incentivos fiscais para atrair as empresas ao seu território (Agência Senado, 2023).

Sobre as questões regionais também se tornam fundamentais para este debate. Mostrou-se que estados do Sudeste, por exemplo, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro, acumulam os maiores valores de incentivos fiscais ao mesmo tempo em que possuem os maiores PIBs, de modo que esses incentivos se tornam relativamente pouco custosos a esses estados. Ao mesmo tempo, por estar concentrada nessa região também a maior parte da população e das empresas, e por possuírem maiores e melhores infraestruturas, esses estados já são um atrativo “natural” aos capitalistas. Sendo assim, o Fundo de Desenvolvimento Regional, que também terá aportes da União para sua constituição, visa fornecer aos estados mais prejudicados pela nova política (em geral os mais pobres) os recursos necessários “para investimentos em estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, [...] ações de desenvolvimento científico e tecnológico e inovação” (Agência Senado, 2023).

Independentemente, o processo de centralização e dispersão do capital resulta em uma paisagem geográfica em constante evolução. Regiões bem-sucedidas são aquelas onde a economia tende a prosperar e a sociedade a enriquecer; por outro lado, regiões perdedoras são aquelas onde o processo de acumulação parece estar estagnado e, como resultado, a sociedade parece empobrecer ainda mais, além da pobreza já existente. Na verdade, as regiões bem-sucedidas e as regiões perdedoras moldam a paisagem do capitalismo globalizado, que é uma manifestação tangível do *desenvolvimento geográfico desigual*, conforme Harvey (2004).

De todo modo, a estruturação regional delineada no Gráfico 5 reflete um cenário de constante conflito entre os diferentes grupos sociais e as diversas frações do capital que competem pelo ordenamento territorial. Esse processo implica em uma intensificação da disputa regional pelo acesso aos recursos públicos e uma maior rivalidade entre os entes subnacionais pela atração de capital e investimentos, além do controle e ocupação do território. Esses desafios são especialmente acentuados em um país como o Brasil, caracterizado por sua natureza federativa, uma população numerosa, vasto território e profundas disparidades estruturais. A configuração espacial resulta não apenas das interações entre os atores regionais, mas também das políticas macroeconômicas e dos interesses que moldam as relações entre as regiões e o país, bem como sua inserção na economia global.

Decisões políticas, investimentos públicos, incentivos fiscais e estratégias de desenvolvimento delineiam o mapa econômico e social dos estados, refletindo uma complexa interação entre forças locais, nacionais e internacionais.

Assim, a atração de empresas deve se dar pela atratividade dos estados, através de investimentos públicos que beneficiem a população em geral, mais do que apenas a rentabilidade do capitalista. Os incentivos fiscais, como são feitos atualmente, acarretam em alto custo para os estados, sem necessariamente levar ao desenvolvimento econômico. Isso ocorre porque esses incentivos são frequentemente concedidos de forma indiscriminada, sem um objetivo claro. Eles podem beneficiar empresas que já estão bem estabelecidas, sem gerar benefícios significativos para a economia como um todo. Analisar e comparar esses incentivos dos estados brasileiros poderá auxiliar na compreensão de como essa guerra fiscal tem impactado as finanças públicas, abrindo caminho para um debate mais assertivo acerca das soluções que vêm sendo discutidas atualmente.

Por último, a disputa pelo controle territorial não se restringe apenas ao âmbito econômico, mas também abrange questões sociais, culturais e ambientais. A distribuição desigual de recursos e oportunidades gera tensões e conflitos, que muitas vezes se manifestam em disputas por terras, acesso a serviços públicos e políticas de desenvolvimento regional. Portanto, a organização regional é um processo dinâmico e multifacetado, influenciado por uma miríade de fatores econômicos, políticos e sociais. Compreender essas dinâmicas é essencial para formular políticas públicas mais justas e eficazes que promovam um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todo o território nacional.

CAPÍTULO 3

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS MÚLTIPLAS ESTRUTURAS FISCAIS QUE CONSTITUEM NA FORMAÇÃO DA CATEGORIA ANALÍTICA

MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO

1. Análise da distribuição tributária, por modalidade e setor de atividade, das múltiplas estruturas fiscais que constituem na formação da categoria analítica *macroestrutura fiscal de financiamento*

Após as análises realizadas ao longo dos dois capítulos anteriores, nos quais foram discutidos os temas do histórico da legislação brasileira acerca das renúncias fiscais, a conceituação da categoria *macroestrutura fiscal de financiamento* e a análise dos dados regionais acerca desses gastos tributários, este terceiro capítulo tem como objetivo apresentar um estudo mais detalhado. Aqui serão apresentados, para cada estado para o qual dispomos de dados, assim como para o Distrito Federal, uma investigação sobre os principais setores beneficiados pelas renúncias fiscais estaduais, assim como os impostos e modalidades de renúncias mais utilizados.

Os dados apresentados foram coletados principalmente nos demonstrativos de estimativa e compensação de renúncia de receita apresentados pelos estados e Distrito Federal nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. A maioria das Unidades da Federação informa esses dados, às vezes de forma mais detalhada, às vezes de forma mais generalizada. Diante da quantidade e complexidade das informações disponibilizadas pelos estados em suas LDOs, o levantamento dos dados setoriais foi realizado para o ano de 2023, relativo à última LDO analisada. Aqui o valor total das renúncias pode ser diferente do apresentado na Tabela 3, que compara as renúncias do estados. Isso ocorre porque nesta seção utilizamos os somatórios que calculamos a partir dos dados apresentados pelos estados.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, os principais objetivos da concessão de renúncias de receita estaduais são atrair investimentos privados para os estados ou manter as grandes empresas em seus territórios. A guerra fiscal se caracteriza, portanto, pela disputa que os estados fazem para evitar a eventual migração das empresas para outros estados que oferecem carga tributária mais vantajosa, já que isso resultaria em uma redução da arrecadação.

Na outra ponta desse processo decisório está o empresário ou capitalista: ele pode transformar a renúncia tributária em investimento privado, gerando a possibilidade de incrementar a produtividade e aumentar o nível quantitativo e qualitativo do produto; ou ele pode direcionar esse capital não despendido em investimento no setor financeiro que provavelmente não trarão ganhos reais para o estado que o beneficiou com os incentivos fiscais.

Assim sendo, a renúncia de receita concedida a diversos setores pode não resultar em ganhos econômicos diretos para o estado, mas pode impedir possíveis perdas decorrentes da migração de empresas para outras regiões. Além disso, presume-se que os impactos na criação de empregos variem conforme a duração da participação no programa de benefícios fiscais, aumentando à medida que as empresas permanecem no programa por mais tempo. Na prática, é provável que as reações das empresas aos incentivos sejam diversificadas, dependendo das características de cada mercado (mais ou menos competitivo) e da evolução da demanda tanto doméstica quanto internacional de cada setor.

Portanto, torna-se essencial que os estados avaliem suas políticas de renúncias fiscais de maneira criteriosa e transparente, divulgando todos os dados e informações relevantes sobre essas políticas, assim como suas metodologias de estimativa e mensuração dos benefícios ou prejuízos que a *macroestrutura fiscal de financiamento* acarreta para seu território. Os dados atualmente disponíveis nos relatórios das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos estados proporcionam uma análise superficial das políticas em questão, carecendo de detalhamentos que permitiriam uma compreensão mais abrangente e aprofundada dessas políticas.

Assim, o que apresentamos neste capítulo são os dados relativos às modalidades de renúncias de receitas e os setores beneficiados em cada estado e no Distrito Federal. Organizamos essa seção por região, ordenadas de acordo com o montante de renúncias acumulados ao longo de todo o período realizado. Primeiro o Sudeste, cujos 47% na participação do total nacional representam R\$ 759,14 bilhões. Em segundo lugar, a região Sul, com R\$ 263,94 bilhões acumulados pelos três estados entre 2015 e 2025. Segue-se a região Centro-oeste, com R\$ 254,58 bilhões, Nordeste com R\$ 168,95 bilhões e Norte com R\$ 161,56 bilhões, conformes descritos no Gráfico 5.

A dependência excessiva da iniciativa privada dos mais variados programas de incentivos fiscais acaba por resultar na erosão da base tributária, tornando o sistema fiscal menos equitativo e estável em longo prazo. Assim, a complexa estrutura fiscal de incentivos ao ICMS e outros impostos, composta por diversas modalidades como isenções, anistias, benefícios, crédito presumido, remissões e outras, configura-se como um instrumento crucial no processo de acumulação. Ao longo dos anos, essa *macroestrutura fiscal de financiamento* vem promovendo condições fiscais e financeiras favoráveis para diversos setores de atividade, independentemente de porte, alcance ou ramo, impulsionando o crescimento e a valorização das empresas no mercado.

Essas modalidades de renúncias são descritas nos demonstrativos de estimativas de diversas maneiras, podendo ser apresentadas isoladamente ou combinadas, proporcionando uma ampla gama de possibilidades de categorização. Todavia, buscando fazer uma análise geral dos benefícios concedidos por essa estrutura, verifica-se que o crédito presumido se destaca como a principal modalidade, representando 40,77% do total. Em seguida, figuram a

redução da base de cálculo (22,17%), a isenção fiscal (6,66%), o crédito outorgado (5,30%), o incentivo fiscal (0,96%) e outras modalidades não identificadas na LDO (24,15%), conforme apresentado na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7: Estimativa das modalidades de renúncia de receita dos estados e Distrito Federal ; ano base 2023

Modalidade	Milhares	
	R\$	%
Crédito Presumido	98.549.659,40	40,77
Redução de Base de Cálculo	53.586.748,50	22,17
Isenção Fiscal	16.087.480,83	6,66
Crédito Outorgado	12.801.100,58	5,30
Incentivo Fiscal	2.319.209,00	0,96
Outros não identificados nas LDOs	58.389.507,56	24,15
Total	241.733.705,87	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

Também é viável realizar uma categorização geral dos setores beneficiados pelas renúncias fiscais. No entanto, essa análise é bastante complexa devido à considerável variação no grau de detalhamento dos dados disponíveis nos demonstrativos. Assim, se tratando da distribuição da *macroestrutura fiscal de financiamento* por setor de atividade econômica, dos R\$ 241,73 bilhões estimados em renúncias de impostos em 2023, o setor industrial foi responsável por 37,79%, seguido pela atividade comercial (20,13%), agricultura (16,70%) e outros setores não identificados na LDO (25,38%), conforme Tabela 8.

Tabela 8: Estimativa da renúncia de receita tributária das múltiplas estruturas fiscais de financiamento da *macroestrutura* por setor de atividade; ano base 2023

Setor de Atividade	Milhares	
	R\$	%
Indústria	91.359.353,97	37,79
Comércio	48.657.093,74	20,13
Agricultura	40.358.249,39	16,70
Outros não identificados nas LDOs	61.359.008,77	25,38
Total	241.733.705,87	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados e Distrito Federal, 2015 a 2023.

A seguir, vamos analisar a estimativa da distribuição da renúncia de receita tributária das múltiplas estruturas fiscais de financiamento da *macroestrutura* por modalidade do tributo e setor de atividade. Composta por uma miríade de ferramentas como isenções, créditos presumidos e reduções de base de cálculo, ela gera uma renúncia de receita tributária significativa, R\$ 241,73 milhões em 2023. Mas para onde vai todo esse dinheiro público que os governos estaduais deixam de arrecadar anualmente? Na modalidade do tributo, analisaremos a participação de cada modalidade (isenção, crédito presumido, redução da base de cálculo etc.) na renúncia total de receita. Essa análise permitirá identificar quais são mais utilizadas e quais geram maior impacto orçamentário. Já no setor de atividade, investigaremos como a renúncia de receita tributária se distribui entre os diferentes setores da economia (indústria, comércio, serviços, agronegócio etc.).

Portanto, a análise a seguir permitirá identificar quais os setores e modalidades que mais se beneficiam com a política de renúncia de receita tributária e, principalmente, avaliar a efetividade das medidas em relação aos objetivos de desenvolvimento setorial. Ao final desta análise, teremos uma visão completa da distribuição da renúncia de receita tributária da *macroestrutura fiscal de financiamento* do ICMS.

2. Distribuição por modalidade e setor de atividade, por Unidade da Federação, da *macroestrutura fiscal de financiamento*

a) REGIÃO SUDESTE

i) São Paulo

As estimativas de renúncias de receitas do estado de São Paulo para 2023 totalizaram R\$ 86,50 bilhões, dos quais 94% são referentes ao ICMS, 5,62% ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 0,32% ao Imposto sobre Transmissão Causa

Mortis e Doação (ITCMD). Nesse estado que acumula o maior montante de renúncias fiscais do Brasil, as modalidades de benefícios são bastante diversificadas. No caso do setor que mais recebeu benefícios fiscais, por exemplo, que foi o de “Indústrias de transformação”, as modalidades foram de Redução de Base de Cálculo, Crédito Outorgado, Isenção e Outras Desonerações. Esse setor (Indústrias de transformação) acumulou um total de R\$ 29,28 bilhões de benefícios fiscais estimados para 2023, o que representa 33,83% do total.

Já o setor de “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” acumulou R\$ 21,29 bilhões, ou seja, 24,61 % do total previsto na LDO. Em terceiro lugar está uma categoria que o estado de São Paulo descreveu em sua LDO de 2023 como “Valor referente a hipóteses de aplicação de alíquotas de 12% previstas no artigo 54 do Regulamento (RICMS) sobre as quais foi instituído complemento de alíquota”, sobre os quais incidiram R\$ 9,57 bilhões, 11,06% do total.

Tabela 9: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de São Paulo

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Redução de Base de Cálculo, Crédito Outorgado, Isenção, Outras Desonerações	Indústrias de transformação	29.267.320,00	33,83
Redução de Base de Cálculo, Crédito Outorgado, Outras Desonerações, Isenção	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	21.289.050,00	24,61
Isenção	Valor referente a hipóteses de aplicação de alíquotas de 12% previstas no artigo 54 do RICMS sobre as quais foi instituído complemento de alíquota	9.568.690,00	11,06

Fonte: SÃO PAULO, LDO 2023.

Em resumo, no contexto econômico de São Paulo, as indústrias de transformação emergem como protagonistas na absorção da renúncia fiscal, evidenciando a sua relevância não somente para a economia estadual como, também, para nacional. Embora o Estado concentre uma fatia de 30,2% do PIB nacional e indústria desponte como principal protagonista dos programas fiscais, há uma predominância do setor de serviços no PIB, que

representam 65,64% do total da riqueza paulista, superando consideravelmente a indústria, com 17,07%, e a agropecuária, com apenas 1,41% (IBGE, 2021).

ii) Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é um caso em que o somatório dos dados publicados pelo estado não corresponde ao valor total da mesma publicação. Deste modo, consideraremos nesta seção o valor total de R\$ 19,43 bilhões em renúncias projetadas para 2023, sendo 100% delas destinadas a ICMS. A principal modalidade de renúncias utilizada pelo estado é a de isenção (44,93%), seguido por Diferimento (23,40%) e Tributação sobre saída/receita (21,34%). São projetadas ainda renúncias através de crédito presumido, transferência de saldo credor acumulado e inexigibilidade de estorno de crédito.

Com relação aos setores, são citados seis, sendo o principal deles o de Indústrias de transformação, para o qual se projetou um total de R\$ 9,99 bilhões, representando 51,45% do total do estado. Em segundo lugar, o setor denominado “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” acumulou R\$ 8,10 bilhões, o que ultrapassa 41% do valor total. Já os “Demais setores” ficam com 6,20% das renúncias estaduais, ultrapassando a marca de R\$ 1,20 bilhão. Os três setores restantes que foram citados, “Indústrias extrativas”, “Transporte, armazenagem e correio” e “Eletricidade e gás” não chegam a nem 1% do total das renúncias.

Tabela 10: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Rio de Janeiro

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido, diferimento, inexigibilidade de estorno de crédito, redução de base de cálculo/alíquota, transferência de saldo credor acumulado, isenção, tributação sobre saída/receita	Indústrias de transformação	9.998.969,39	51,45
Crédito presumido, diferimento, inexigibilidade de estorno de crédito, redução de base de cálculo/alíquota, transferência de saldo acumulado, isenção	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	8.103.922,00	41,70
Diferimento, Inexigibilidade de estorno de crédito, isenção, redução de base de cálculo/alíquota, tributação sobre saída/receita, crédito presumido	Demais setores	1.204.715,24	6,20

Fonte: RIO DE JANEIRO, LDO 2023.

Em síntese, no contexto econômico do Rio de Janeiro, assim como ocorre em São Paulo, as indústrias de transformação assumem um papel central na absorção da renúncia fiscal, destacando sua importância não apenas para a economia estadual, mas também para o cenário econômico nacional, principalmente a cadeia produtiva que envolve o setor petrolífero.

iii) Minas Gerais

Minas Gerais apresenta um demonstrativo de renúncias diferenciado, pois divide as renúncias fiscais entre Novas Renúncias, Renúncia Consolidada e Heterônomos (referente às renúncias federais). O total corresponde a R\$ 16,25 bilhões em 2023, dos quais 91,57% são referentes às Renúncias Consolidadas, 8,40% relativo ao Simples Nacional (Heterônomos) e 0,03% referente às Novas Renúncias. Para efeito de comparação com os demais estados, consideraremos apenas o total entre as renúncias novas e consolidadas, o que em 2023 somou R\$ 14,88 bilhões.

Desse total entre renúncias novas e consolidadas, 89,75% são destinadas ao ICMS, 10,21% às renúncias de IPVA, 0,02% para ITCMD e 0,01% para as Taxas. Com relação aos setores/programas/beneficiados, o estado de Minas Gerais só indica quais são para as novas renúncias, de modo que o que é possível apurar é que 0,02% do total foi destinado ao crédito presumido de ICMS para a “Indústria de transformação”, e que a mesma porcentagem seria destinada às isenções de IPVA para pessoa física.

Deste modo, se observados os maiores valores apresentados, apreende-se que 83,30% das renúncias fiscais mineiras são destinadas a crédito presumido de ICMS, 9,85% para redução de alíquota de IPVA, 3,19% para redução de base de cálculo e 1,84% para o Refis de 2021, ambos para ICMS. Na Tabela 11 abaixo, apresentamos os dados relativos apenas ao ICMS.

Tabela 11: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Minas Gerais

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito Presumido	-	12.398.585.976	83,30
Redução de Base de Cálculo	-	475.045.014	3,19
REFIS 2021 - Lei nº 23.801, de 2021	-	273.262.471	1,84

Fonte: MINAS GERAIS, LDO 2023.

Resumidamente, no estado de Minas Gerais, à semelhança do que ocorre em São Paulo e no Rio de Janeiro, as indústrias de transformação desempenham um papel crucial na absorção da renúncia fiscal, evidenciando sua relevância não apenas para o desenvolvimento da economia estadual, mas também para o panorama nacional.

iv) Espírito Santo

Os dados das renúncias fiscais apresentados pelo estado do Espírito Santo possuem um erro, em que é possível que os números dos anos das tabelas foram somados aos valores das renúncias, tendo sido, portanto, incluídos no total.

O somatório das isenções do estado capixaba ultrapassa os R\$ 2,8 bilhões, dos quais 92,69% são relativos a ICMS, enquanto o restante é destinado ao IPVA. As modalidades são de isenção parcial para ICMS e isenção para IPVA. Os três principais setores/programas/beneficiários do Espírito Santo são os “Atacadistas”, que recebem 69,41% (R\$ 1,96 bilhão) das renúncias totais através de isenções parciais de ICMS, seguido pelas “Vendas Não-Presenciais” que recebem 18,43% do total (R\$ 521,29 milhões).

Em terceiro lugar em termos de representatividade do total, estão as isenções de IPVA aos veículos com mais de 15 anos, o que soma aproximadamente R\$ 129,25 milhões, que representa 4,57% do total. Esse é um dos poucos estados em que as três maiores posições não são ocupadas por renúncias de ICMS (os outros estados são o Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, e Minas Gerais). A terceira posição relativa apenas a ICMS é para o setor de “Rochas Ornamentais”, para os quais estavam previstos mais de R\$ 37 milhões em isenções parciais.

Tabela 12: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Espírito Santo

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Isenção parcial	Atacadistas	1.962.960,00	69,41
Isenção parcial	Vendas Não-Presenciais	521.291,00	18,43
Isenção parcial	Rochas Ornamentais	37.017,00	1,31

Fonte: ESPÍRITO SANTO, LDO 2023.

Em resumo, no Espírito Santo, diferentemente de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde as indústrias de transformação absorvem a maior parte da renúncia tributária do ICMS, a maior parte das isenções tributárias está concentrada no setor atacadista – seguido pelas vendas não presenciais, comércio eletrônico – que tem uma importância ímpar para a economia brasileira, pois representa de 13,7% do PIB, segundo (IBGE, 2021).

v) Santa Catarina

O estado com maior acúmulo de renúncias de receitas da região sul é Santa Catarina, que representa 45,58% do total renunciado pelos três estados sulistas segundo as projeções de 2015 a 2025 com dados atualizados (Tabela 3). O estado estimou para 2023 um total de R\$ 20,26 bilhões em renúncias fiscais, sendo 99,26% desse valor referente a ICMS, 0,68% para IPVA, 0,05% para ITCMD e 0,01% para a categoria denominada “Diversos”. O estado utiliza como modalidades de renúncia Anistia, Remissão, Subsídio, Crédito presumido, Isenção, Alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo e outros benefícios.

Os setores mais beneficiados pelas renúncias do estado catarinense são o de “Importação”, que acumula R\$ 8,56 bilhões em benefícios, o que representa 42,24% do total estimado, seguido pela “Indústria” com R\$ 7,05 bilhões (34,80%), e pela “Agropecuária e pesca”, que recebe R\$ 2,12 bilhões (10,45%). São listados ainda no demonstrativo os setores de “Medicamentos e equipamentos para saúde”, “Comércio”, “Política social e cestas básicas”, representando cada um entre 2% e 4% das renúncias, e “Diversos”, “Transportes” e “Comunicação”, cujo somatório de percentuais não chega a 3% do total estimado.

Tabela 13: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Santa Catarina

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido	Importação	8.556.051,74	42,24
Subsídio, Crédito presumido, Isenção, Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo	Indústria	7.048.653,77	34,80
Crédito presumido, Isenção, Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo	Agropecuária e pesca	2.116.098,76	10,45

Fonte: SANTA CATARINA, LDO 2023.

Em síntese, em Santa Catarina, observa-se uma política tributária que direciona a maior parte das renúncias de receita do ICMS para o ramo das importações de mercadorias, estabelecendo uma dinâmica distinta em comparação com os estados da região Sudeste do país.⁵⁴ Essa estratégia fiscal voltada para o estímulo do comércio exterior não somente está em contraste com os estados do Sudeste, mas com todas as demais Unidades da Federação.

vi) Paraná

No estado do Paraná, a estimativa de renúncia de receitas para 2023 foi de R\$ 16,12 bilhões, sendo que apenas o ICMS representou um montante significativo de R\$ 15,97 bilhões, ou seja, correspondendo a 99,16% do total da renúncia tributária, enquanto 0,80% estão destinados ao IPVA e 0,04% ao ITCMD. O estado utiliza três modalidades de renúncias: isenção, utilizada em 39,69% de todas as renúncias, crédito presumido (35,90%) e redução de base de cálculo (24,41%).

Foram citados 28 setores no demonstrativo paranaense. Os setores mais beneficiados são os de “Alimentos produção”, para os quais foram estimados R\$ 5,23 bilhões (32,41% do total de renúncias), seguido pelo setor de “Alimentos Comércio”, com R\$ 3,52 bilhões (representando 21,84%), e pelo setor “Automotivo”, cujos benefícios chegaram a R\$ 1,62 bilhão (10,07%). Para esses três setores, foram utilizadas as três modalidades do estado: crédito presumido, redução de base de cálculo e isenção.

⁵⁴Com a publicação do programa Pró-Emprego, Santa Catarina viu uma transformação significativa no cenário e na estrutura de suas importações. Até 2004, as empresas industriais representavam as maiores importadoras do estado. No entanto, essa dinâmica mudou completamente nos anos seguintes, com as *trading companies* assumindo o papel de líderes no processo de importação a partir de 2011.

Tabela 14: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Paraná

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido, Redução de base de cálculo, Isenção	Alimentos Produção	5.225.763,40	32,41
Crédito presumido, Redução de base de cálculo, Isenção	Alimentos Comércio	3.521.096,78	21,84
Crédito presumido, Redução de base de cálculo, Isenção	Automotivo	1.623.384,90	10,07

Fonte: PARANÁ, LDO 2023.

No Paraná, que se destaca como o segundo estado da região Sul com a maior renúncia tributária, observa-se uma diferenciação significativa na distribuição dessa renúncia de receita em comparação com os estados do Sudeste, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Aqui, ao contrário dessas regiões, a maior parte da renúncia do ICMS está direcionada ao setor de produção de alimentos, seguido pelo setor de comércio.

vii) Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul publica suas estimativas de renúncias de receitas com uma lista dos benefícios oferecidos sem sigilo fiscal, que somam R\$ 5,2 bilhões, e um adicional de R\$ 1,08 bilhão com sigilo fiscal, de modo que o total usufruído no estado é de R\$ 6,28 bilhões. Os dados que serão apresentados a seguir, foram comparados ao total sem sigilo fiscal.

O estado gaúcho apresenta os dados de renúncias para os três impostos, sendo R\$ 73,44% das renúncias referentes a ICMS, 25,48% para IPVA e 1,08% para ITCMD. São utilizadas quatro modalidades de renúncias: crédito presumido, aplicado em 73,44% do valor total; isenção (22,21%), isenção parcial (4,17%) e alteração de alíquota (0,18%). Os três setores mais beneficiados o foram na modalidade de crédito presumido. Em primeiro lugar, o setor de Indústrias de Biodiesel-B100 recebeu aproximadamente R\$ 590,48 milhões, o que representa 11,36% do total de renúncias do estado. Já o Programa Agregar, que concede crédito

presumido a frigoríficos e abatedouros, recebeu 4,79% de todas as renúncias (R\$ 249,14 milhões), enquanto o setor de carnes e produtos resultantes do abate foi beneficiado com R\$ 232,96 milhões (4,48% do total).

Tabela 15: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Rio Grande do Sul

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito Presumido	Indústrias de biodiesel-b100	590.484,06	11,36
Crédito Presumido	Programa Agregar	249.144,07	4,79
Crédito Presumido	Carnes e produtos resultantes do abate	232.963,08	4,48

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, LDO 2023.

No Rio Grande do Sul, terceiro estado da região Sul em volume de renúncia tributária, percebe-se uma distinção na distribuição dessa renúncia de receita em comparação com os estados do Sudeste, Santa Catarina e Paraná. Aqui, ao contrário dessas regiões, a maior parte da renúncia do ICMS está direcionada para as indústrias de biodiesel-B100, seguido pelo Programa Agregar. De qualquer forma, o setor industrial é o mais beneficiado pelas políticas fiscais, diferentemente dos dois estados da região.

c) CENTRO-OESTE

viii) Goiás

O estado de Goiás destaca-se como protagonista nas estatísticas de renúncias fiscais na região Centro-Oeste, superando a marca de 50% do total estimado ao longo do período analisado. De acordo com os dados apresentados na Tabela 3, Goiás acumulou um montante significativo de R\$ 13,30 bilhões em renúncias de receitas, sendo que 92,42% desse valor são atribuídos ao ICMS. Aos demais impostos, IPVA e ITCMD, são destinados, respectivamente, 5,58% e 0,67%. O estado tem a particularidade de apresentar em seu demonstrativo também um valor referente à contribuição previdenciária, que através da redução de base de cálculo

oferece R\$ 177,26 milhões em benefícios fiscais aos aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS⁵⁵, o que representa 1,33% do total das renúncias.

A maior parte das renúncias do estado estão classificadas na modalidade de crédito outorgado (48,91%), enquanto 27,48% estão categorizadas como “Fomentar/Produzir”, o que está relacionado ao programa do Governo do Estado de Goiás, que financia 73% do ICMS apurado pelas empresas, podendo ser de 98% do ICMS para Microempresas e empresas que se localizem no Oeste e Nordeste Goiano. As demais modalidades representam cada uma menos de 10% do total renunciado (isenção, redução de base de cálculo, anistia), incluindo ainda algumas estimativas de propostas de alterações em tramitação que também são incluídos no demonstrativo.

Quanto aos setores, o estado de Goiás destina a maior parte dos benefícios fiscais à “Indústria” (58,82%), ao “Atacado” (19,84%) e ao “Varejo” (7,95%), conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 16: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Goiás

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito outorgado, Fomentar/Produzir, Redução de base de cálculo, Isenção	Indústria	7.823.529,25	58,82
Crédito outorgado, Redução de base de cálculo, Isenção	Atacado	2.639.037,20	19,84
Crédito outorgado, Redução de base de cálculo, Isenção	Varejo	1.057.886,04	7,95

Fonte: GOIÁS, LDO 2023.

Em suma, Goiás, um estado conhecido por sua robusta política fiscal de renúncia de receita, a indústria desponta como protagonista na absorção desses benefícios, ressaltando sua importância em comparação com setores como atacado e varejo. Para tanto, o fortalecimento da indústria goiana não apenas impulsiona o setor em si, mas também tem

⁵⁵Segundo a LDO de 2023 do estado de Goiás, esse valor está relacionado a renúncia de receita decorrente de redução de base de cálculo de contribuição previdenciárias decorrentes da EC nº 71/2021.

efeitos positivos em toda a cadeia produtiva, incluindo fornecedores, distribuidores e prestadores de serviços relacionados.

ix) Mato Grosso

O quadro demonstrativo das renúncias fiscais do Mato Grosso é distinto, pois apresenta com os dados algumas contas dedutoras que levam o estado a diferenciar renúncias brutas de renúncias líquidas. Além disso, o estado divide o quadro por setores, apresentando os subtotais de cada setor. O somatório dos valores de todos os setores se refere aos valores brutos, que serão apresentados aqui. Já o total referente à Tabela 3, apresentado anteriormente, se refere aos valores líquidos.

O total bruto das renúncias do estado do Mato Grosso chega a R\$ 11,88 bilhões de reais, dos quais R\$ 10,98 bilhões (92,33%) são referentes a ICMS. Os outros tributos apresentados são juros e penalidades, que representam 4,32% do valor total das renúncias estimadas para 2023, seguido pelo IPVA que representa apenas 2,36% do total. Há ainda a porcentagem ocupada pelo ITCMD (0,45%) e os relativos a taxas (0,24%). Quanto aos setores/programas/beneficiários das renúncias fiscais, mais de 64% do valor total se concentra nos três maiores setores. Primeiro a Indústria, que acumula R\$ 5,22 bilhões de benefícios fiscais de ICMS através de diversas modalidades, como Dispensa de pagamento, redução da base de cálculo, crédito presumido, isenção, renúncia, crédito outorgado.

Em segundo lugar está a categoria chamada “Outros”, que recebe mais de R\$ 1,28 bilhão de renúncia de ICMS através das modalidades Crédito outorgado, redução da base de cálculo, isenção, alteração de alíquota, renúncia. Por fim, o setor agropecuário recebe 9,57% das renúncias do Mato Grosso, somando R\$ 1,14 bilhão nas modalidades Redução de base de cálculo, crédito presumido, redução da base de cálculo e crédito presumido, isenção, crédito outorgado, dispensa de pagamento, remissão/anistia.

Tabela 17: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Mato Grosso

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Dispensa de pagamento, redução da base de cálculo, crédito presumido, isenção, renúncia, crédito outorgado	Indústria	5.222.900,07	43,94
Crédito outorgado, redução da base de cálculo, isenção, alteração de alíquota, renúncia	Outros	1.280.648,09	10,77
Redução de base de cálculo, crédito presumido, redução da base de cálculo e crédito presumido, isenção, crédito outorgado, dispensa de pagamento, remissão/anistia	Agropecuária	1.138.080,94	9,57

Fonte: MATO GROSSO, LDO 2023.

No estado do Mato Grosso, da mesma forma que em Goiás, divergindo do Distrito Federal e de Mato Grosso do Sul, a indústria emerge como o principal setor econômico beneficiado pelos múltiplos programas que compõe as estratégias implícitas da política de incentivos fiscais. No entanto, é crucial notar que, apesar da proeminência da indústria na economia, o setor de serviços é o verdadeiro pilar do PIB do estado, representando 55,5% do total. A agropecuária, historicamente associada à imagem do estado, mantém uma significativa participação no PIB, contribuindo com 28,1% do total, seguido pela indústria com 16,4% (IBGE, 2021).

x) Distrito Federal

Com relação à renúncia fiscal do Distrito Federal, há a diferença de que essa Unidade Federativa inclui impostos tanto municipais quanto estaduais, o que leva a um total geral de R\$ 4,48 bilhões estimado para 2023. Devido a isso, é importante ressaltar que nesta análise vamos nos referir apenas aos impostos estaduais (ICMS, IPVA e ITCMD), para tornar mais plausível a comparação com os demais estados.

Os três impostos estaduais representam 86,95% do total geral, somando R\$ 3,89 bilhões. Deste valor, 90,15% são relativos à renúncia fiscal de ICMS (R\$ 3,51 bilhões), enquanto 9,56% representam o valor destinado ao IPVA (R\$ 372,07 milhões) e 0,3% para o ITCMD (R\$ 11,59 milhões). Quanto aos setores/programas/beneficiários das renúncias, o principal item é o relativo ao “Regime diferenciado de tributação aplicado aos contribuintes industriais, atacadistas ou distribuidores”, que representa 28,47% das renúncias de impostos estaduais do Distrito Federal. Esse valor chega a R\$ 1,11 bilhão, enquanto os demais itens não chegam individualmente a R\$ 300 milhões.

Em segundo lugar, estão às renúncias sobre a “Saída interna de mercadorias que compõem a cesta básica”, na modalidade de Redução de base de cálculo, que acumula R\$ 284,21 milhões, o que representa 7,30% das renúncias estaduais e, em terceiro lugar, estão às isenções destinadas às “Operações e prestações de serviço de transporte realizadas no âmbito das medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo agente do Coronavírus (SARS-CoV-2)”, que somam R\$ 191,05 milhões.

As modalidades apresentadas no demonstrativo utilizadas para os impostos estaduais são Isenção (que representa 30,33% das isenções de impostos estaduais), Outros (28,47%), Redução de Base de Cálculo (22,44%), enquanto as modalidades Crédito presumido, Redução de Alíquota possuem cada uma com porcentagens entre 5% e 7%, e Remissão e Não-incidência não chegam a 1% do total de renúncias de impostos estaduais.

Tabela 18: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Distrito Federal

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Outros	Regime diferenciado de tributação aplicado aos contribuintes industriais, atacadistas ou distribuidores	1.108.655,00	28,47
Redução de Base de Cálculo	Saída interna de mercadorias que compõem a cesta básica	284.209,00	7,30
Isenção	Operações e prestações de serviço de transporte realizadas no âmbito das medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo agente do Coronavírus (SARS-CoV-2)	191.055,00	4,91

Fonte: DISTRITO FEDERAL, LDO 2023.

Em resumo, no Distrito Federal, a indústria, atacadistas e distribuidores emergem como os principais setores econômicos beneficiados pelos múltiplos programas que compõe as estratégias implícitas da política de incentivos fiscais. Quanto a isto, importante colocar que a estrutura produtiva do Distrito Federal é pautada essencialmente pela dinâmica do setor de Serviços (95,7%), seguido pela indústria (3,9%) e agropecuária (0,4%), que possui representatividade, praticamente, nula (IBGE, 2021).

xi) Mato Grosso do Sul

No demonstrativo de renúncias fiscais do Mato Grosso do Sul, as estimativas apresentadas para 2023 são 100% destinadas ao ICMS, totalizando um valor de R\$ 5,59 bilhões. São apresentados quatro modalidades: isenção, que se refere a 71,71% do total estimado de renúncias, modificação de base de cálculo (25,81%), crédito presumido (1,21%) e anistia (1,23%), dos quais o principal beneficiado é Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura, que representa 55,81% de todas as isenções estimadas para o estado em 2023, acumulando, portanto, R\$ 3,12 bilhões. Esses setores recebem renúncias nas modalidades de isenção e modificação de base de cálculo.

Em segundo lugar estão as “Indústrias de Transformação”, que representam 16,33% das renúncias sul-mato-grossenses, sendo R\$ 912,42 milhões nas modalidades de Modificação de Base de cálculo, Isenção, Crédito Presumido e Anistia. Por fim, o setor de “Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas” representa 15,62% das renúncias, acumulando R\$ 872,66 milhões com Modificação de Base de cálculo, Isenção e Anistia de ICMS. Também é importante mencionar a quarta posição neste ranking: o setor de “Eletricidade e Gás”, que representa 10,88% das renúncias do Mato Grosso do Sul, somando R\$ 607,98 milhões nas modalidades de isenção e modificação de base de cálculo. Os demais setores/programas/beneficiários tem representatividade menor do que 1% nas renúncias do estado.

Tabela 19: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Mato Grosso do Sul

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Isenção, Modificação de BC	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	3.119.132,00	55,81
Modificação de BC, Isenção, Crédito Presumido, Anistia	Indústrias de Transformação	912.416,60	16,33
Modificação de BC, Isenção, Anistia	Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	872.656,30	15,62

Fonte: MATO GROSSO DO SUL, LDO 2023.

E economia do Mato Grosso do Sul, diferentemente dos demais estados da região Centro-Oeste, o setor agropecuário emerge como o principal beneficiado pelos programas fiscais. Apesar disso, o setor de Comércio e Serviços é principal contribuinte, representando 55,09% do valor adicionado à economia, seguido pelas agropecuárias, com uma participação de 23,70% e setor industrial, que contribui com 21,21% para a formação do valor adicionado. Todavia, no último ano, vale registrar que o PIB do agronegócio de Mato Grosso do Sul registrou o maior crescimento entre os estados brasileiros, com uma taxa de 32%. Esse desempenho posiciona o estado à frente de Tocantins (25,6%), Mato Grosso (23,5%) e Paraná (22,9%) (IBGE, 2021).

d) REGIÃO NORDESTE

xii) Bahia

Na região Nordeste, a distribuição das múltiplas estruturas fiscais de financiamento não é tão concentrada como nas demais regiões do país. O estado mais representativo dessa região é a Bahia, que acumula 27,8% do total das estimativas realizadas para o período entre 2015 e 2025, conforme Tabela 3.

O governo da Bahia estimou que suas renúncias fiscais para o ano de 2023 seriam de R\$ 6,26 bilhões, 100% destinados ao ICMS. Ao todo, foram listados dez setores/programas/beneficiários recebedores desses incentivos, dos quais o mais significativo

é o “Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia/Desenvolve”, que receberia R\$ 3,99 bilhões, que representam 63,79% do total. Em segundo lugar, está a categoria de “Crédito presumido - Lei nº 7.025, de 1997”,⁵⁶ que representa 16,10% do total (R\$ 1 bilhão), seguido pelo setor “Informática e Eletroeletrônicos” (12,97%), com o total de R\$ 811,77 milhões.

Quanto às modalidades de renúncias, foram listadas quatro: Dilatação de pagamento + financeiro; Crédito presumido; Redução de base de cálculo e, por fim, Financeiro + Crédito presumido. A primeira delas é a utilizada no Programa Desenvolve, por isso é a mais representativa em percentual dos valores renunciados. Entretanto, a modalidade que foi utilizada na maior parte dos benefícios foi a de crédito presumido, utilizada em seis das dez renúncias listadas.

Tabela 20: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS da Bahia

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Dilatação de pagamento + financeiro	Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve	3.991.529,00	63,79
Crédito presumido	Crédito presumido - Lei nº 7.025, de 1997	1.007.618,00	16,10
Crédito presumido	Informática/Eletroeletrônicos	811.772,00	12,97

Fonte: BAHIA, LDO 2023.

O estado da Bahia destaca-se como o líder no PIB da região Nordeste, com Camaçari figurando como a cidade nordestina de destaque por abrigar o maior polo industrial da região. Não é surpreendente, portanto, que haja uma significativa concentração de incentivos fiscais na indústria, notadamente no Programa Desenvolve. Apesar do crescimento observado na produção industrial da região, é evidente que há uma lacuna a ser preenchida, uma vez que a indústria baiana ainda não alcançou uma diversificação satisfatória.

⁵⁶Essa lei autoriza o Estado da Bahia a conceder crédito presumido de ICMS incidente nas operações efetuadas por estabelecimentos industriais inscritos no cadastro de contribuintes do ICMS e sediados em seu território. Esse crédito pode ser concedido nas operações de saídas para produtos específicos montados ou fabricados, como por exemplo, veículos automotores, bicicletas e triciclos, calçados e seus componentes, móveis, fiação e tecelagem, confecções (Lei nº 7.025, de 1997).

xiii) Pernambuco

O segundo colocado no ranking das maiores renúncias estimadas para 2015 a 2025 da região Nordeste, o estado de Pernambuco, representa 17,3% do total regional atualizado. Esse estado apresentou uma estimativa de renúncias de receitas para 2023 de R\$ 4,66 bilhões, dos quais 91,69% são referentes ao ICMS e 8,31% referentes aos demais tributos (não são especificadas as cotas de IPVA e ITCMD). A principal modalidade utilizada pelo estado é o crédito presumido, às vezes combinado a algum outro tipo.

Os principais setores beneficiados são o setor industrial, central de distribuição e comercial atacadista, que fazem parte do “Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco/Prodepe” e recebem 41,69% das renúncias do estado, alcançando a soma de R\$ 1,94 bilhão. Em segundo lugar está o setor automotivo com o “Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco/Prodeauto”, recebedor de 40,14% do total geral. Através da combinação das modalidades de crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor, esse setor recebe R\$ 1,87 bilhão.

Os demais setores citados recebem menos de 5% das renúncias pernambucanas, e são: atividade portuária com o “Programa de Estímulo a Atividade Portuária/PEAP”, que representa 4,66% do total; “Setor industrial com o Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco/Proind”, que representa 4,54% e o setor industrial de calçados através do “Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco/Procalçados” que representa 0,65% do total de renúncias.

Tabela 21: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Pernambuco

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/Prodepe	1.941.199,43	41,69
Crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo/Prodeauto	1.869.068,75	40,14
Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária/PEAP	216.992,27	4,66

Fonte: PERNAMBUCO, LDO 2023.

Em suma, no estado de Pernambuco, assim como na Bahia, no Ceará, no Rio Grande do Norte, no Alagoas e em parte no Maranhão, o setor industrial desempenha um papel fundamental na absorção dos benefícios fiscais, com destaque para o Prodepe. Este Programa oferece incentivos na forma de créditos presumidos, variando de 47,5% a 95%, para as indústrias locais. Além disso, há o Prodeauto, que concede créditos presumidos equivalentes a 95% do saldo devedor do ICMS apurado em cada período fiscal.

xiv) Paraíba

O estado da Paraíba estimou para 2023 um total de renúncias de receitas de R\$ 3,06 bilhões, dos quais 99,17% são referentes a ICMS, ou seja, R\$ 3,04 bilhões. Renúncias de IPVA representaram na LDO de 2023 apenas 0,55% (R\$ 16,74 milhões), enquanto se ITCMD foi de 0,28% (R\$ 8,56 milhões). Não são especificados no demonstrativo da LDO as modalidades das renúncias, entretanto, são apresentados os setores e a distribuição regional dos benefícios fiscais.

Com relação aos setores, mais da metade do total das renúncias são destinadas ao “Comércio” (52,04%), alcançando o valor de R\$ 1,59 bilhão. Em segundo lugar aparece a “Indústria”, com R\$ 1,21 bilhão que representa 39,5% das renúncias paraibananas. Os demais setores aparecem com menos de 5% do total: “Outros”, com 3,75%, “Agropecuária” (2,28%) e “Serviços” (1,61%).

Tabela 22: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Paraíba

Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Comércio	1.593.257,74	52,04
Indústria	1.209.305,74	39,50
Outros	114.726,24	3,75

Fonte: PARAIBA, LDO 2023.

Sobre a questão da distribuição regional, a 1ª Regional (João Pessoa) acumula 72,2% das renúncias fiscais do estado, seguido pela 3ª Regional de Campina Grande que acumula 21,67% do total. As demais regiões, Sousa, Patos e Guarabira, possuem participação abaixo de 4% do total das renúncias do estado.

Dentre os estados do Nordeste, à exceção do Piauí, é notável o destaque do setor de comércio como principal beneficiário dos diversos programas de incentivos fiscais. De fato, em 2021, o comércio e os serviços representaram expressivos 80,4% da economia paraibana, mantendo-se como o setor de maior peso histórico na região. A indústria seguiu em segundo lugar, correspondendo a 14,9%, enquanto a agropecuária representou 4,7% da economia do estado (IBGE, 2021).

xv) Ceará

O Estado do Ceará apresenta um demonstrativo de renúncias fiscais com dois quadros, sendo um deles o mais comum, que explicita tributo, modalidade, setores/programas/beneficiários, e o outro se refere à distribuição regional das renúncias pelo estado cearense. O total estimado chega a quase R\$ 2,32 bilhões, integralmente dedicados ao ICMS, não apresentando informações sobre os demais impostos. Sendo assim, do total 98,3% são destinados ao setor da “Indústria” (R\$ 2,28 bilhões) e o restante ao “Comércio”, que totaliza 1,73% (R\$ 40,13 milhões). Já a respeito da questão regional interestadual, 81,8% dos incentivos fiscais são destinados à grande Fortaleza (R\$ 1,9 bilhão).

Tabela 23: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Ceará

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Incentivo fiscal	Indústria	2.279.080,00	98,27
Incentivo fiscal	Comércio	40.129,00	1,73

Fonte: CEARÁ, LDO 2023.

Em síntese, no Ceará, destaca-se o papel significativo da concentração do programas fiscais no setor industrial. No entanto, sua distribuição é desigual, com uma concentração notável na região metropolitana de Fortaleza. Como mencionado anteriormente (seção anterior), essa disparidade na distribuição de incentivos contribui para a formação de um processo de *desenvolvimento geográfico desigual* (Harvey, 2004).

xvi) Maranhão

No estado do Maranhão, o cenário fiscal para o ano de 2023 revelou uma estimativa significativa de renúncia de receitas, alcançando a cifra de R\$ 2,23 bilhões. Esse montante expressivo é predominantemente atribuído às renúncias fiscais em ICMS, compreendendo aproximadamente 99,96% do total, seguido pelo IPVA, Programas "Moto Legal", uma iniciativa destinada a beneficiar os proprietários de motocicletas cujo valor de aquisição não ultrapasse os R\$ 10 mil.

Considerando este cenário, é relevante destacar que as renúncias fiscais no estado do Maranhão são realizadas através de apenas três modalidades: Isenção, Crédito Presumido e Redução de base de cálculo. Este último, por sua vez, é aplicado tanto ao ICMS quanto ao IPVA. Dentre essas modalidades, o Crédito Presumido desponta como o principal mecanismo de renúncia fiscal, representando aproximadamente 52,78% das renúncias previstas. Em seguida, a isenção figura com 27,22%, enquanto a redução de base de cálculo compreende 19,96% do total.

Tabela 24: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Maranhão

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido	Incentivo à indústria e agroindústria, agricultura pecuária/economia	1.208,69	52,78
Iisenção	Incentivo à indústria e agroindústria, agricultura pecuária/economia	623,36	27,22
Redução de base de cálculo	Incentivo à indústria e agroindústria, agricultura pecuária/economia	457,09	19,96

Fonte: MARANHÃO, LDO 2023.

No estado do Maranhão, o incentivo à indústria e agroindústria não estão separados como deveriam, prejudicando a construção de uma análise mais concisa.

xvii) Alagoas

Segundo a LDO de 2023 do estado de Alagoas, a totalidade das renúncias fiscais estaduais são referentes a ICMS. Assim, dentre os R\$ 2,02 bilhões, 73,6% são na modalidade de Crédito Presumido, 20,39% em alteração de alíquota e 6% de isenção.

Quanto aos setores/programas/beneficiários, foram apresentadas seis categorias. A primeira dela é o “Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas/Prodesin”, instituído pela Lei nº 5.671, de 1995, abarcando 46,55% das isenções alagoanas. As outras cinco categorias estão mais relacionadas a setores. As “Centrais de Distribuição” instaladas no estado que recebem benefícios fiscais, na modalidade de crédito presumido, representam 15,6% das renúncias, enquanto o setor “Atacadista” recebe 15,5%. Os demais setores são: “Usinas” (11,09%), “Energia” (6,01%), “Medicamentos” (4,89%) e “Telecomunicações” (0,36%).

Tabela 25: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Alagoas

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito Presumido	Prodesin	943.751,00	46,55
Crédito Presumido	Central de Distribuição	316.460,00	15,61
Alteração Alíquota	Atacadista	314.272,00	15,50

Fonte: ALAGOAS, LDO 2023.

Em resumo, o Prodesin, que concede crédito presumido no valor correspondente a 92% incidente sobre o saldo devedor do ICMS das operações próprias de produção do estabelecimento, apurado em cada período de apuração, é a principal ferramenta tributária para atrair indústrias de diversos setores, assim como empreendimentos do setor hoteleiro para o estado. Desde sua implementação, o programa tem passado por atualizações contínuas. Além disso, conta com regimes especiais direcionados ao setor atacadista, centros de distribuição dentre outros segmentos da economia local.

xviii) Rio Grande do Norte

No estado do Rio Grande do Norte, o acúmulo de renúncias de receitas projetadas para 2023 foi de R\$ 999,83 milhões, sendo 82,28% destinado a ICMS, 17,65% para IPVA e 0,06% para ITCMD. As principais modalidades de renúncias são, nessa ordem: Crédito Presumido, Isenção, Regime Especial de Tributação, Redução de Base de Cálculo e Simples Nacional.

No contexto das renúncias fiscais, o estado potiguar se destaca como uma das poucas Unidades da Federação onde as isenções de IPVA, veículos com mais de 10 anos devido a sinistros, perdas, furtos, entre outras circunstâncias, figuram entre os três principais beneficiários. Essas isenções representam 15,7% do total das renúncias fiscais em 2023, totalizando um montante expressivo de R\$ 151,62 milhões.

Contudo, no ranking dos maiores programas de renúncias de ICMS do Rio Grande do Norte, se encontra em primeiro lugar o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do RN/Proedi”, que representa mais de 50% das renúncias tributárias, com o valor de R\$ 505,17 milhões, utilizando a modalidade de crédito presumido. Em seguida, está a “Redução da carga

tributária aos contribuintes atacadistas no ramo de alimentos, bebidas alcoólicas e artigos de armarinho”, que utilizando o regime especial de tributação, acumulou uma estimativa de R\$ 99,05 milhões para 2023. Por fim, a “Redução da base de cálculo nas operações com carne bovina, de forma que a carga tributária seja equivalente a 7%”, representa 6,12% do total das renúncias, com valor de R\$ 61,17 milhões.

Tabela 26: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Rio Grande do Norte

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito Presumido	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do RN/Proedi	505.171,59	50,53
Regime Especial de Tributação	Redução da carga tributária aos contribuintes atacadistas no ramo de alimentos, bebidas alcoólicas e artigos de armarinho	99.050,02	9,91
Redução de Base de Cálculo	Redução da base de cálculo nas operações com carne bovina, de forma que a carga tributária seja equivalente a 7%	61.167,08	6,12

Fonte: RIO GRANDE DO NORTE, LDO 2023.

Em síntese, o crédito presumido do Programa Proedi que concede descontos no ICMS para empresas que se instalam ou desejam ampliar suas instalações no território potiguar, concedido crédito presumido do ICMS de 75% a 80% para as empresas localizadas nos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, de 80% a 85% para as empresas localizadas no Município de Mossoró, de 85% a 90% para as empresas localizadas nos demais municípios e de 90% a 95% para as empresas com capacidade de gerar e manter, no mínimo, 8.000 mil empregos diretos, entre outros casos citados no Decreto nº 29.030, de 26 de julho de 2019, é a principal ferramenta de estímulo fiscal.

xix) Piauí

O total de renúncias de receitas estimadas para o estado do Piauí em 2023 foi de R\$ 420,48 milhões, sendo 97,04% dele referente às renúncias de ICMS. O demonstrativo do estado

apresenta apenas três itens de renúncias, sendo dois deles de ICMS e um de IPVA. No primeiro caso, estão os dois maiores beneficiários. Primeiro o comércio, que recebe R\$ 349,8 milhões, ou 83,19% do total, nas modalidades de anistia, isenção, remissão e regimes especiais. Em segundo lugar, a indústria/agroindústria, recebedores de R\$ 58,23 milhões nas mesmas modalidades que o setor anterior. Por fim, contribuintes diversos recebem anistia, isenção e remissão de IPVA, o que representa 2,96% das renúncias do estado.

Tabela 27: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Piauí

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Anistia, Isenção, Remissão e Regimes Especiais	Comércio	349.800,00	83,19
Anistia, Isenção, Remissão e Regimes Especiais	Indústria/agroindústria	58.234,00	13,85

Fonte: PIAUÍ, LDO 2023.

No Piauí, a agricultura é uma das bases econômicas do estado, com destaque para a produção de grãos como soja e milho, além de culturas tradicionais como o algodão e o feijão. A pecuária também desempenha um papel importante, com a criação de gado bovino e caprino. Todavia, a estrutura da economia piauiense é marcada pela forte presença do setor serviços com 74,8% do PIB estadual; 14,0% da indústria e 11,3% da agropecuária. Destarte a isto, 88% das cidades do Piauí têm na administração pública a maior atividade da sua economia local e o município de Santo Antônio dos Milagres, 126 km ao Sul de Teresina, registrou o menor PIB do Brasil em 2021, com R\$ 18,05 milhões (IBGE, 2021).

e) REGIÃO NORTE

xx) Amazonas

O estado do Amazonas representa 82,36% das renúncias fiscais estimadas para a região entre 2015 e 2025, segundo os dados atualizados do Tabela 3. É, portanto, o estado que concentra a maior proporção de sua própria região, de modo que os demais estados nortistas não

chegam cada um a 7% do total da região. Com 35 itens distintos no demonstrativo de renúncia fiscal, dentre os quais há 28 modalidades, a maioria relacionada à isenção e redução de carga tributária com diferentes percentuais, e 31 setores/programas/beneficiários. Quase a totalidade do valor das isenções é destinada ao ICMS (99,69%), restando R\$ 49,6 milhões para IPVA e para IPVA e R\$ 1,7 milhão em ITCMD.

O total de renúncias estimado para 2023 foi de R\$ 16,52 bilhões de reais, dos quais aproximadamente 86% (R\$ 14,2 bilhões) são destinados à Indústria Incentivada, principalmente sob a modalidade de crédito estímulo de ICMS. Em segundo lugar, o setor Indústria de Polo Duas Rodas, recebe apenas 4% dos incentivos (R\$ 593,4 milhões), enquanto o terceiro colocado, de nome “Ativo Permanente de utilização direta e exclusiva no processo produtivo”, recebe 2,4% dos incentivos (R\$ 398,6 milhões).

Tabela 28: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Amazonas

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito Estímulo ICMS/Crédito Presumido de Regionalização ICMS	Indústria Incentivada	14.197.381,00	85,92
Redução Carga Tributária ICMS - 64%	Indústria de Polo Duas Rodas	593.444,00	3,59
Isenção ICMS	Ativo Permanente de utilização direta e exclusiva no processo produtivo	398.626,00	2,41

Fonte: AMAZONAS, LDO 2023.

O setor industrial é o principal setor da economia amazonense devido ao impacto da ZFM, que oferece incentivos fiscais e tarifários significativos para as empresas que se estabelecerem na região. Nesse contexto, destacam-se os setores de eletrônicos, que inclui a produção de televisores, smartphones, computadores, tablets, entre outros dispositivos, assim como os setores de eletrodomésticos, químico, metalúrgico, alimentos e bebidas, informática etc. O setor de duas rodas, relativo sobretudo à produção de motocicletas, um dos principais produtos da ZFM, teve a política de incentivos fiscais renovadas em 2023, o que já era previsto pela LDO 2023 do estado amazonense.

xxi) Pará

O total de renúncias fiscais estimado para 2023 no estado do Pará é de R\$ 1,33 bilhão. Desse valor, 99,41% referem-se ao ICMS, 0,59% ao IPVA e apenas R\$ 16,9 mil são referentes às renúncias de ITCMD, o que não chega a 0,1% do valor total. A principal modalidade de renúncia tributária utilizada pelo estado é o crédito presumido, utilizado em quase 68% das renúncias estimadas para 2023.

O maior setor beneficiado pelas renúncias fiscais é a “Indústria da carne”, que faz parte do “Programa de regimes tributários diferenciados” e receberia R\$ 403,83 milhões em crédito presumido de ICMS, o que representa 30,30% das renúncias estimadas pelo estado paraense para 2023. Em seguida, o setor de “Produtos da cesta básica” representa 18,35% do total, com crédito presumido de ICMS dentro de uma categoria de programa que o estado chamou de “Outros tratamentos especiais”. Em terceiro lugar, o programa mais beneficiado pelas políticas de renúncias é o chamado “Programa sua casa”, também categorizado em “Outros tratamentos especiais” e que somou R\$ 128,63 milhões, representando 9,65% do total.

Tabela 29: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Pará

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido	Indústria da carne	403.830,55	30,30
Crédito presumido	Produtos da cesta básica	244.619,87	18,35
Outros	Programa sua casa	128.629,67	9,65

Fonte: PARÁ, LDO 2023.

No estado do Pará, a indústria da carne gerou o terceiro principal produto da economia do estado em 2021, segundo o IBGE, o que explica em partes ter sido esse o setor mais beneficiado pelas políticas de incentivos fiscais em 2023. Chama a atenção, portanto, que os dois setores mais beneficiados pelas políticas de renúncias fiscais sejam do ramo de alimentos, estando em segundo lugar às renúncias para produtos de cestas básicas. Quanto ao “Programa Sua Casa”, diz respeito ao oferecimento de cheques de até R\$ 21 mil para a

construção, reconstrução e ampliação de moradias de famílias em situação de vulnerabilidade social (Agência Pará, 2023).

xxii) Tocantins

No caso do estado de Tocantins, o total estimado em renúncias fiscais para 2023 foi de R\$ 687,76 milhões, dos quais 83,76% correspondem às renúncias de ICMS. Os setores/programas/beneficiados que receberam mais renúncias, segundo o demonstrativo da LDO foram: “Diesel/Querosene/Gasolina (Avgas)”, com R\$ 197,87 milhões, sendo correspondente a 28,77% do total; “Pro-indústria”, com R\$ 197,3 milhões, representando 28,69% do total e “Comércio atacadista” que foi beneficiado em R\$ 124,18 milhões, correspondente a 18,06% do total.

Tabela 30: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Tocantins

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Redução de BC/ Suspensão de Alíquota	Diesel/ Querosene/ Gasolina (Avgas)	197.874,61	28,77
Isonção/ Crédito Presumido/ Inexigibilidade	Pro-indústria	197.299,35	28,69
Crédito Presumido/ Redução de BC	Com. Atacadista	124.178,20	18,06

Fonte: TOCANTINS, LDO 2023.

O setor de Diesel, Querosene e Gasolina (sobretudo Avgas, ou seja, gasolina de aviação), está relacionado ao quinto principal produto do Tocantins segundo a Pesquisa Industrial do IBGE de 2021, que é o Álcool etílico (etanol) destinado para ser adicionado à gasolina. Já o Programa Pró-Indústria, criado em 2003, beneficiava em maio de 2023 a 213 empresas, enquanto em 2021 e 2022 os benefícios foram oferecidos a 82 empresas (Governo do Tocantins, 2023).

De modo geral, o setor da agropecuária é o responsável pela maior parte do PIB tocantinense, seguido pelo setor de comércio e serviços, estando o industrial em último lugar.

O Programa destinado ao comércio atacadista, terceiro maior responsável pelas renúncias fiscais do estado do Tocantins, foi aprovado no ano 2000, e não pode ser destinado a produtos primários, ou industrializados pelo próprio estabelecimento, ou sujeitos à substituição tributária, assim como não se aplica às saídas de mercadorias para o consumo final.

xxiii) Rondônia

No estado de Rondônia, o total estimado de renúncias de receitas para 2023 é de R\$ 279,65 milhões, dos quais 92,88% são referentes a ICMS e 7,12% a taxas. Foram apresentadas no demonstrativo do estado cinco modalidades de renúncias, das quais a principal é a redução de alíquota, que representa 40,85% do total renunciado, seguido pela isenção (38,20%), crédito presumido (11,27%), redução de base de cálculo (9,63%) e alteração de alíquota e modificação de base de cálculo (0,05%).

Os principais setores beneficiados pelas renúncias são os de “Combustíveis”, que recebem 40,66% de todas as renúncias do estado através de redução de alíquota, somando um valor de R\$ 113,71 milhões. Em segundo lugar, o setor de “Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)”, teve estimado R\$ 90,79 milhões em renúncias através de Isenção, redução de base de cálculo, redução de alíquota, crédito presumido, o que representou 32,46% do total. Por fim, dentre os três maiores beneficiados, está o setor da “Agropecuária”, que recebeu R\$ 33,52 milhões, o que representou quase 12% do total das renúncias de Rondônia.

Tabela 31: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Rondônia

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Redução de alíquota	Combustíveis	113.711,78	40,66
Isenção, redução de base de cálculo, redução de alíquota, crédito presumido	Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)	90.787,12	32,46
Crédito presumido, redução de base de cálculo	Agropecuária	33.519.652,00	11,99

Fonte: RONDÔNIA, LDO 2023.

Segundo o IBGE, o quarto principal produto de Rondônia é relacionado a biocombustíveis, o que ajuda em partes a compreender o porquê o setor de combustíveis é o principal receptor de benefícios tributários do estado. Em linhas gerais, do Valor Adicionado Bruto do PIB de Rondônia, 64,2% são advindos de atividades de serviço, enquanto 20,7% são oriundos da agricultura e 15,1% da indústria (Observatório do Desenvolvimento Regional, 2023).

xxiv) Amapá

O Amapá estimou que suas renúncias de receitas de 2023 estariam na marca de R\$ 392,62 milhões, dos quais 97,7% correspondem à renúncia de ICMS e 2,31% ao IPVA. Os dados estão distribuídos entre 17 setores/programas/beneficiários e quatro modalidades de renúncias. Quanto a essas últimas, o crédito presumido representa 71,84% do total das renúncias do total, sendo seguida por modificação da base de cálculo (15,11%), subsídio (6,63%) e concessão de isenção em caráter não geral (6,42%).

Já o setor mais importante nesse demonstrativo é o de “Comércio de importados para outros estados”, que representa mais da metade do total das renúncias (R\$ 213,96 milhões). O setor de “Fornecedores de energia elétrica e prestadoras de serviços de comunicação” representa pouco menos de 12% das renúncias totais (R\$ 46,89 milhões), enquanto o “Comércio de diesel” recebe 9,37% (R\$ 36,8 milhões) dos benefícios fiscais do estado o Amapá.

Tabela 32: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Amapá

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Crédito presumido	Comércio de importados para outros estados	213.964,00	54,50
Crédito presumido	Fornecedores de energia elétrica e prestadoras de serviços de comunicação	46.892,00	11,94
Modificação de base de cálculo	Comércio de Diesel	36.800,00	9,37

Fonte: AMAPÁ, LDO 2023.

A maior parte do valor adicionado bruto da economia do Amapá é gerada pelo setor de serviços (85,3%), sendo 46,4% desse valor relativo à Administração Pública. Por sua vez, a indústria corresponde a 12,8% e a agropecuária a 1,9% do PIB de 2021. Das atividades econômicas, as indústrias de transformação e as extrativas reduziram 61,7% e 42,6% de sua participação no PIB estadual, respectivamente, enquanto as atividades de eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, citado na tabela das renúncias fiscais, tiveram crescimento de 94,8% entre 2021 e 2021, segundo a Secretaria de Estado do Planejamento do Amapá.

xxv) Acre

O Acre apresentou 74 setores/programas/beneficiários distintos, distribuídos entre ICMS, IPVA, ITCMD e Taxas. Do total de R\$ 307,69 milhões de renúncias previstas para 2023,⁵⁷ 97,82% são destinados ao ICMS, 1,48% para as taxas e menos de 1% para IPVA e ITCMD. Com relação à modalidade de incentivo fiscal, a maior parte é de redução de base de cálculo (32,61%), seguido pelas isenções (18,88%) e pela mescla de Moratória, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação que soma 11,05% do total das renúncias.

No tocante aos setores/programas/beneficiários das renúncias, os três maiores valores são relacionados à renúncia de ICMS. O mais alto valor é relativo ao “Incentivo às saídas de

⁵⁷ Entre o total de renúncias apresentados pelo estado do Acre em sua LDO de 2023 (R\$ 315,30 milhões) e o somatório dos dados tabelados pelo estado (R\$ 307,98 milhões), há uma diferença de R\$ 9,75 milhões.

carne bovina, ovos, aves, produtos comestíveis e couro”, na modalidade de Redução de base de cálculo, que totalizou para 2023 o valor de R\$ 59,17 milhões, representando 19,23% do total das renúncias. Em segundo lugar, está o “Programa de recuperação de crédito do ICMS com redução de encargos e multa pecuniária”, na modalidade de moratória, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação, com valor de R\$ 34 milhões (11,05%). Em terceiro lugar, está o “Incentivo às saídas de veículos automotores novos”, nas modalidades de redução de base de cálculo e anistia, no valor de R\$ 25,32 milhões (8,23%).

Tabela 33: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS do Acre

Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Redução de base de cálculo	Incentivo às saídas de carne bovina, ovos, aves, produtos comestíveis e couro	59.166,00	19,23
Moratória, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação	Programa de recuperação de crédito do ICMS com redução de encargos em multa pecuniária	34.000,00	11,05
Redução de base de cálculo/anistia	Incentivo às saídas de veículos automotores novos	25.316,00	8,23

Fonte: ACRE, LDO 2023.

Há no Acre, portanto, um peso importante dos Programas de recuperação de crédito do ICMS, uma espécie de Refis, que oferece a redução de encargos em multas pecuniárias aos devedores. A economia acreana é movida principalmente pelo setor de serviços e pela Administração Pública, que representam, respectivamente, 39,7% e 34,4% do PIB estadual de 2021. Em segundo lugar, está a agropecuária, com 18,9% e a Indústria, com 7,1% (Notícias do Acre, 2023).

xxvi) Roraima

No estado de Roraima, o estimado para a renúncia fiscal de 2023 foi de R\$ 52,62 milhões, totalmente destinado às renúncias de ICMS. Quanto aos setores/programas/beneficiários, o mais significativo é referente à “Lei nº 1.653, de 2022 - redução de alíquota de ICMS para

gasolina e álcool”, que soma um valor de R\$ 35,66 milhões, representando 67,77% das renúncias do Estado.

Em segundo lugar, há uma categoria mais generalizada de “Outras isenções e Reduções de Base de Cálculo concedidas através de convênios”, que segundo o demonstrativo, é destinada a contribuintes definidos na legislação. Essa categoria acumula 35,66 milhões. Por fim, o “Crédito Presumido – Lei nº 1.545, de 2021, Convênio nº 35, de 2020 de incentivo à cultura” destinado, portanto, a projetos culturais, soma R\$ 11,9 milhões, representando 9,62% do total.

Tabela 34: Três maiores setores/programas/beneficiários de ICMS de Roraima

Modalidades	Setores/Programas/Beneficiários	R\$ milhares	%
Redução de alíquota	Todo o Estado	35.661,00	67,77
Outras isenções e reduções de base de cálculo	Todo o Estado - Contribuinte definido na legislação	11.898,61	22,61
Crédito presumido	Todo o Estado - Projetos culturais	5.061,87	9,62

Fonte: RORAIMA, LDO 2023.

As renúncias fiscais apresentadas pelo estado de Roraima em sua LDO são relativamente baixas, representando o menor valor do Brasil, assim como o menor PIB estadual do país. Do total do PIB roraimense, 56% são oriundos do setor privado e 44% da administração pública, enquanto em termos per capita, o estado ocupa a 16ª posição no ranking brasileiro, alcançando o valor de R\$ 27,8 mil, sendo o 5º maior dentre os estados das regiões Norte e Nordeste (Governo de Roraima, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório se configura como um esforço voltado à análise e discussão do intrincado e crucial problema das renúncias de receitas dos estados brasileiros. Ao longo desta investigação, uma multiplicidade de questões e considerações foram levantadas e exploradas, com o propósito de serem agora ressaltadas e apresentadas como síntese para o subsequente debate sobre o tema. Como forma de orientar teoricamente a discussão, foi apresentada a categoria teórica *macroestrutura fiscal de financiamento*, entendida como o conjunto de manobras políticas e econômicas que visam o financiamento da acumulação de capitais, sobretudo na forma de renúncia de receita tributária.

Nesse sentido, toda e qualquer renúncia tributária destinada aos setores produtivos faz parte dessa *macroestrutura fiscal*, que deve ser compreendida dentro do sistema capitalista como a combinação dos interesses do setor privado com as práticas institucionais do Estado. O objetivo dessas práticas podem ser o desenvolvimento ou proteção de determinado setor ou região, no sentido de reduzir os custos aos capitalistas e manter a atividade produtiva em funcionamento em determinado território.

No caso das renúncias fiscais de tributos estaduais, essas práticas advém de uma longa trajetória de complexificação da estrutura tributária brasileira que possibilitou que as unidades federativas disputem a instalação e permanência de empresas dentro de sua zona de jurisdição. Assim, a chamada guerra fiscal acaba por erodir as receitas dos estados sem garantir um real corpo de vantagens relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico.

Sendo assim, como se discutiu ao longo do trabalho, há diversos problemas que circundam essa *macroestrutura fiscal de financiamento*. Em primeiro lugar, a razão, motivo ou circunstância de definição desses gastos tributários têm sido pouco discutidos e fracamente apresentados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e outros canais de publicização das

decisões estatais. Se os objetivos não são claros, não há como medir a efetividade dessa opção de política fiscal e orçamentária.

Além disso, após consumação das renúncias, é extremamente dificultoso quantificar os custos das renúncias aos cofres públicos, porque raramente os estados detalham quais foram as metodologias de quantificação desses gastos tributários. Nesse contexto, destaca-se a precariedade dos dados dos demonstrativos de estimativas de renúncias de receitas publicados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos estados, que deveriam apresentar também as compensações relativas às renúncias oferecidas pelos estados.

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, a falta de cuidados sobre esses dados mostra que o planejamento orçamentário torna-se insuficiente para verificar se as renúncias tributárias podem mesmo ser consideradas como uma política indutora do desenvolvimento ou se afirma-se como mera concessão de privilégios. Neste último caso, os privilégios seriam oriundos da possibilidade de os capitalistas beneficiados destinarem recursos econômicos para o setor financeiro, por exemplo, visando unicamente a multiplicação do capital em detrimento do desenvolvimento de seu setor produtivo.

Ou seja, esse debate mostra-se fundamental para esclarecer as reais circunstâncias e objetivos e consequências do oferecimento de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, porque elas podem estar escondendo o favorecimento indevido de indivíduos e corporações em detrimento do interesse público de maior desenvolvimento econômico e social dos estados, regiões e do Brasil como um todo. Sendo assim, a publicização dos dados das renúncias fiscais, muitas vezes colocados sob sigilo fiscal, precisa ser realizada a título de transparência acerca dos gastos tributários realizados pelos estados brasileiros.

Outro desafio reside na presença de inconsistências nos poucos dados divulgados, o que dificulta sua análise. A falta de padronização e homogeneidade prejudica ainda mais a comparação entre as diferentes unidades federativas. São várias questões interligadas à falta de rigor na publicação dos dados, incluindo a omissão de informações cruciais, como os nomes das empresas beneficiadas. O sigilo fiscal, neste caso, não só é considerado um equívoco, mas também pode ser percebido como uma estratégia potencial para restringir o acesso da população às informações necessárias às análises dessas políticas.

Diante do exposto, torna-se evidente que a discussão em torno das renúncias de receitas dos estados brasileiros não se restringe apenas ao âmbito econômico, mas transcende para questões de políticas de transparência, relações de poder, assim como para consequências na equidade e desenvolvimento socioeconômico dos estados brasileiros. A falta de clareza quanto aos objetivos e critérios para concessão desses benefícios fiscais levanta questionamentos sobre sua eficácia e legitimidade, especialmente quando consideramos os possíveis impactos na distribuição de recursos e no desenvolvimento socioeconômico. Diante desse cenário, urge a necessidade de aprimorar os mecanismos de transparência e análise relacionados às renúncias fiscais.

No que tange à estrutura tributária que abriga esse sistema, a guerra fiscal no Brasil alimentada pela competição entre os estados para atrair investimentos por meio de benefícios fiscais e renúncias tributárias, resulta em uma série de distorções no sistema tributário, como a perda de arrecadação para os estados e a desigualdade na distribuição de recursos entre as regiões do país. Ainda que haja propostas incluídas na reforma tributária que visem terminar com esse sistema predatório, haverá ainda um longo período de permanência dos benefícios fiscais aplicados que demandam aprofundados estudos sobre o tema, fomentando debates que criem formas de fomento ao desenvolvimento que não se utilizem dessas onerosas ferramentas fiscais. É nesse contexto que este estudo sobre as renúncias fiscais dos estados brasileiros pretende contribuir essa problemática.

FONTES

ACRE. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://transparencia.ac.gov.br/#/ldo>. Acesso em 19 out. 2023.

ALAGOAS. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://transparencia.al.gov.br/orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias/>. Acesso em 20 jun. 2023.

AMAPÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/ldo>. Acesso em 22 jun. 2023.

AMAZONAS. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=313>. Acesso em 21 jun. 2023.

BAHIA. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www.seplan.ba.gov.br/orcamento/ldo-lei-de-diretrizes-orcamentarias/>. Acesso em 03 jul. 2023.

CEARÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizes-orcamentarias/>. Acesso em 20 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www.seplad.df.gov.br/ldo/>. Acesso em 12 jun. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/ldo>. Acesso em 10 jun. 2023.

GOIÁS. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www.economia.go.gov.br/component/content/article/250-planejamento/or%C3%A7amento/5393-or%C3%A7amentos-aprovados-exerc%C3%ADcios-anteriores.html?Itemid=101>. Acesso em 22 jun. 2023.

MARANHÃO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www.seplan.ma.gov.br/ldo>. Acesso em 22 jun. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<http://www.transparencia.ms.gov.br/#/Orcamento>. Acesso em 22 jun. 2023.

MATO GROSSO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em:

<https://www5.sefaz.mt.gov.br/orcamento>. Acesso em 22 jun. 2023.



MINAS GERAIS. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/lei-de-diretrizes-orcamentarias>. Acesso em 12 jul. 2023.

PARÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo-2/>. Acesso em 22 jun. 2023.

PARAÍBA. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>. Acesso em 21 jun. 2023.

PARANÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/leis-orcamentarias>. Acesso em 20 jun. 2023.

PERNAMBUCO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. Acesso em 21 jun. 2023.

PIAUÍ. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/ldo.php>. Acesso em 20 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://transparencia.alerj.rj.gov.br/section/report/111>. Acesso em 12 jun. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <http://www.seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2476&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL>. Acesso em 20 jun. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/17437/lei-de-diretrizes-orcamentarias>. Acesso em 03 mai. 2023.

RONDÔNIA. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://transparencia.ro.gov.br/planejamentoorcamento/diretrizesorcamentarias>. Acesso em 21 jun. 2023.

RORAIMA. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.transparencia.rr.gov.br/orcamento>. Acesso em 21 jun. 2023.

SANTA CATARINA. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/46>. Acesso em 14 jun. 2023.

SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em 12 jun. 2023.

SERGIPE. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.transparencia.se.gov.br/Estrutura/LDO.xhtml>. Acesso em 14 jun. 2023.

TOCANTINS. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2023. Disponível em: <https://www.to.gov.br/seplan/leis-ldo-e-loa/15ibujuuskkw>. Acesso em 22 jun. 2023.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I. , abril 2001, pag. 101.

ACRE. Lei nº 3.975, de 1º de agosto de 2022. Demonstrativo VII. Disponível em: <https://transparencia.ac.gov.br/#/ldo>. Acesso em 19 out. 2023.

AFFONSO, Rui. **A crise na Federação no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre (RS), vº 15, nº 2, pp. 321-337, 1994.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização Fiscal**: revendo ideias. Ensaios, FEE, Porto Alegre, RS: vº 15, nº 2: 353-390, 1994.

AGÊNCIA PARÁ. Secretaria de Comunicação do Governo do Pará. **Em 2023, Programa Sua Casa terá 20 mil famílias beneficiadas em todo o Pará**. 30 nov. 2023. Disponível em <https://agenciapara.com.br/noticia/49541/em-2023-programa-sua-casa-tera-20-mil-familias-beneficiadas-em-todo-o-para>.

AGÊNCIA SENADO. Reforma tributária de ponta a ponta. 08 nov. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/08/reforma-tributaria-de-ponta-a-ponta>. Acesso em 09 nov. 2023.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. Campinas, SP: Instituto de Economia. UNICAMP. 2001. (Dissertação de Mestrado).

ANGELIS, Ângelo. **O imposto sobre o valor agregado e o ICMS no estado de São Paulo – 1988 a 2013 – 25 anos**. Campinas, SP: Instituto de Economia. UNICAMP, 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Resolução ATRICON nº 6, de 2016**: aprova as diretrizes de controle externo Atricon 3210-2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.



BRAGA; José Carlos de Souza. **Temporalidade da Riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas, SP: Unicamp, IE. 2000, 342p. (Coleção Teses).

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1ª reimpressão. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2009. 238p.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007. (Tese de doutorado).

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 27 de novembro de 2023.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei nº 101, de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 09 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 13ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>. Acesso em 19 out. 2023.

CANO, Wilson. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. vº 13. nº 2 – Novembro de 2011. p. 27-53.

CARDOSO DE MELLO, João Manoel. **O Capitalismo Tardio**. 9ª ed. 1ª reimpr. São Paulo, SP: Brasiliense, 1998. 182p.

CARDOZO, Soraia Aparecida. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, SP: 2010. 208p. (Tese de Doutorado).

CARVALHO, Osvaldo Santos de. **A “guerra fiscal” no âmbito do ICMS: considerações sobre os benefícios fiscais e financeiros concedidos pelos estados e Distrito Federal**. 2010. (Dissertação de Mestrado).

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.677, de 27 de julho de 2022. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Demonstrativo VII. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/Ido>. Acesso em 20 out. 2023.

ESTADÃO. Braga diz que vai transformar Conselho Federativo em comitê gestor e 'tirar disputa política'. **Estadão**. 10 out. 2023. Disponível em:



<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/10/10/braga-diz-que-vai-transformar-conselho-federativo-em-comite-gestor-e-tirar-disputa-politica.htm>. Acesso em 27 nov. 2023.

GOULARTI, Juliano Giassi. **A política de renúncia de receita tributária do estado de São Paulo**. Prefácio Alfredo Maranca. – 1. ed. – Florianópolis, SC: Editora Insular, 2021a. 184p.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desenvolvimento desigual, incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis, SC; Insular, 2014.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política de renúncia de receita do estado do Pará: limites e insuficiências na promoção do desenvolvimento socioeconômico**. Prefácio Charles Alcantara. – 1. ed. – Florianópolis, SC: Editora Insular, 2021b. 200p.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Florianópolis, SC; Criciúma, SC: Insular; UNESCO, 2020.

GOVERNO DE RORAIMA. **Desenvolvimento Econômico: PIB de Roraima tem um dos maiores crescimentos do país; agropecuária impulsiona aumento**. 2023. Disponível em [https://portal.rr.gov.br/noticias/item/8541-desenvolvimento-economico-pib-de-roraima-tem-um-dos-maiores-crescimentos-do-pais-agropecuaria-impulsiona-aumento#:~:text=Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos%2C%20as,Brasil%20\(4%2C8%25\)](https://portal.rr.gov.br/noticias/item/8541-desenvolvimento-economico-pib-de-roraima-tem-um-dos-maiores-crescimentos-do-pais-agropecuaria-impulsiona-aumento#:~:text=Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos%2C%20as,Brasil%20(4%2C8%25))

GOVERNO DO TOCANTINS. Secretaria de Comunicação. **Incentivos fiscais do Governo do Tocantins contribuem para o desenvolvimento do setor industrial no Estado**. 25 mai. 2023. Disponível em <https://www.to.gov.br/secom/noticias/incentivos-fiscais-do-governo-do-tocantins-contribuem-para-o-desenvolvimento-do-setor-industrial-no-estado/503uex66vfbo>

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Trad.: A. U. Sobral; M. S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

IBGE. **Pesquisa Industrial Anual 2021**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, DF: Relatório de Pesquisa, 2014. 381p.

JORNAL DO BRASIL. **Governo corta mais em gastos de investimento**. 18 de maio de 1988. Rio de Janeiro, RJ : Por Sérgio Leo (1º Caderno de Economia).

KALECKI, Michael. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIOLI, J. **Kalecki: economia**. [2 ed.]. Tradução de Jorge Miglioli, José Bonifácio de S. Amaral Filho, Dilma Vana Linhares e Sérgio Windholz. São Paulo, SP : Ática, 1980. 224p.



LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo, SP: Editora da UNESP, Instituto de Economia da UNICAMP, 2002. 269p.

MACEDO, Fernando Cezar de. ARAUJO, Denílson da Silva. **Guerra dos lugares e dinâmica regional: avaliação do programa de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Norte.** XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis, de 25 a 29 de maio de 2009.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90.** Campinas, SP: Unicamp/IE, 2005. 299p. (Tese de Doutorado)

NOTÍCIAS DO ACRE. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo do Acre. **PIB dos municípios avança e Baixo Acre gera 63,2% da riqueza acreana.** 2023. Disponível em <https://agencia.ac.gov.br/pib-dos-municipios-avanca-e-baixo-acre-gera-632-da-riqueza-acreana/>.

OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo do Estado de Rondônia. **PIB 2021: Relatório Resumido.** Ano 2023. Disponível em <https://observatorio.sepog.ro.gov.br/home/section/a37af9ad-5eee-e811-80c5-000c290fa8ce>.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.** São Paulo, SP: Editora Brasil Debates, 1981. 161p.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos.** São Paulo, SP: Edições Pulsar, 2000. 109p.

OSORIO, Jaime. **Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica.** In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). Padrão de reprodução do capital. São Paulo (SP): Boitempo, pp. 37-86, 2012a.

PARAÍBA. Lei nº 12.371 de 07 de julho de 2022. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. Disponível em: <https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>. Acesso em 21 jun. 2023.

PINTO, Élda Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real.** Belo Horizonte, BH: Editora O Lutador, 2010. 403p.

PRADO, Sérgio. [et al]. **Partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo, SP: Fapesp: Fundap; Brasília, DF: IPEA, 2003. 254p.

PRADO, Sérgio. CAVALCANTI, Carlos Eduardo. **A guerra fiscal no Brasil.** São Paulo, SP – Fundap: Fapesp; Brasília, DF: IPEA. 2000. 146p.



PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Estudo052007.pdf> Acesso em 10 jan. 2024.

REZENDE, Fernando. (Org.) **Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2013. 312p.

RIBEIRO, Leonardo Alcântara. **A guerra fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de competição tributária.** Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – Direito FGV, Núcleo de Estudos Fiscais. São Paulo, SP: Agosto de 2010.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo, SP: Editora da USP, 2009. 384p.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. Governo do Estado do Amapá. **PIB do estado do Amapá: PIB do Amapá acompanha o resultado nacional e cresce 5% no ano de 2021. 2023.** Disponível em <https://seplan.portal.ap.gov.br/noticia/1711/pib-do-estado-do-amapa#:~:text=O%20PIB%20do%20Estado%20do,tend%C3%Aancia%20dos%20C3%BAltimos%2005%20anos>.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; OLIVEIRA, João Maria de; ARAÚJO, Bruno Cesar Pino Oliveira de. **Eficiência produtiva: análise e proposições para aumentar a produtividade no Brasil.** IN: OLIVEIRA, João Maria de; GOMES, Victor; CAVALCANTE, Eric Jardim. **Tributação e produtividade: como a reforma tributária pode afetar o crescimento econômico?** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

SILVA, Fernando Rezende. CONCEIÇÃO SILVA, Maria. **O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM.** Rio de Janeiro, RJ: IPEA-INPES – Série monografia nº 13 – 1974. 142p.

SILVA, Pedro Luiz Barro; COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização e crise da Federação.** In: AFFONSO, Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barro. **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, SP: FUNDAP, 1995. 515p.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço.** Trad.: Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios.** Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. –São Paulo, SP: Futura, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Proposta de Súmula Vinculante nº 69, de 2012.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3629> Acesso em 15ago. 2023.



TAVARES, M. C. **Ciclo e crise:** o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas, SP : Unicamp. IE, 1998. 190p. (30 Anos de Economia – Unicamp, 8).

VARSAÑO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS:** quem ganha e quem perde. Texto para Discussão, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, nº 500, 1997.

VARSAÑO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir.** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Textos para Debate # IDB-DP-304. Agosto de 2013.



APÊNDICES

Tabela 35: Estimativas de renúncias de receitas do Acre – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL (LDO)	56.678	86.358	132.500	144.681	183.840	191.659	199.962	258.320	322.009	333.294	343.634
ICMS	55.862	84.388	129.322	141.275	181.584	195.051	198.093	252.272	315.309	326.315	336.428
Iisenção	9.067	9.818	13.543	14.500	19.051	25.741	26.850	39.086	54.582	56.819	58.584
Redução de base de cálculo	6.241	6.758	54.883	59.569	95.160	79.601	99.446	109.131	100.331	104.444	107.786
Crédito presumido	29.981	32.467	42.506	45.515	42.299	14.070	15.039	17.701	28.029	29.177	30.109
Remissão/anistia	1.200	25.323	5.469	5.856	6.106	6.282	2.022	2.126	4.166	2.420	2.167
Redução base de cálculo/crédito presumido	-	-	-	2.000	2.079	44.967	2.260	2.376	4.316	4.493	4.637
Redução base de cálculo/anistia	-	-	-	-	-	-	22.316	23.465	25.316	26.354	27.197
Redução de alíquota	7.353	7.834	6.630	7.099	7.388	4.500	2.000	12.100	13.055	13.590	14.025
Regime de tributação diferenciado	-	-	-	-	-	-	3.000	3.155	14.193	14.775	15.248
Iisenção, remissão, anistia, crédito presumido, redução de base de cálculo	-	-	6.062	6.491	9.246	11.616	12.530	17.000	23.000	23.943	24.709
Moratória, (parcelamento), ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação	-	-	-	-	-	-	7.000	19.000	34.000	35.394	36.527
Iisenção, crédito presumido, manutenção de crédito	-	-	-	-	-	8.008	5.353	6.841	-	-	-
Crédito outorgado	-	-	229	245	255	266	277	291	-	-	-
Remissão	2.020	2.188	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO PREVISTA	-	-	-	-	-	-	-	1.586.200	1.770.200	1.863.600	1.957.000
ARRECADAÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	1.838.472	2.085.509	2.189.915	2.293.428
IPVA	-	1.104	1.114	1.193	1.239	1.292	1.347	1.285	1.386	1.444	1.491
Iisenção	-	1.104	1.114	1.193	1.239	1.292	1.347	1.285	1.386	1.444	1.491
ARRECADAÇÃO PREVISTA	-	-	-	-	-	-	-	82.600	86.400	90.800	95.200



ARRECAÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	83.885	87.786	92.244	96.691
ITCMD	800	866	914	979	1.017	1.060	522	697	751	784	812
Isenção	-	-	914	979	1.017	1.060	522	697	751	784	812
Remissão/anistia	800	866	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECAÇÃO PREVISTA	-	-	-	-	-	-	-	5.100	7.900	7.900	7.900
ARRECAÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	5.797	8.651	8.684	8.712
TAXAS	-	-	-	-	-	-	-	4.066	4.563	4.751	4.903
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	1.266	1.366	1.422	1.467
Isenção, Redução da base de cálculo	-	-	-	-	-	-	-	2.800	3.197	3.329	3.436
ARRECAÇÃO PREVISTA	-	-	-	-	-	-	-	80.565	92.147	95.188	98.043
ARRECAÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	84.631	96.710	99.939	102.946
Não identificado	-	-	1.150	1.231	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	5.499.910	5.801.371	5.680.820	5.105.716	5.525.342	5.960.386	6.793.914	6.949.214	8.398.777	9.007.054	9.645.928

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Acre. 2015 a 2025.

Tabela 36: Estimativas de renúncias de receitas do Alagoas – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL (LDO)	579.183,97	1.063.412,22	567.145,00	596.789,84	823.922,27	809.349,44	980.751,82	1.514.583,52	2.027.335,54	2.258.598,00	2.537.001,15
ICMS	575.979,61	1.063.412,22	567.145,00	596.789,84	823.922,27	809.349,44	980.751,82	1.514.583,52	2.027.335,54	2.258.598,00	2.537.001,15
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	121.769,93	133.946,93	147.341,62
Alteração de alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	413.382,06	463.785,51	522.680,76
Crédito presumido	-	-	-	-	-	-	-	-	1.492.183,55	1.660.865,56	1.866.978,77
ARRECADÇÃO PREVISTA	3.072.418,80	3.337.000,00	3.647.977,00	3.723.091,00	4.101.372,00	4.810.000,00	4.058.000,00	3.169.700,00	4.255.726,17	4.330.834,49	4.074.525,43
ARRECADÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	3.204,35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADÇÃO PREVISTA	-	382.000,00	279.320,00	326.699,00	514.183,00	358.000,00	319.000,00	152.500,00	199.292,87	211.222,16	223.868,72
ARRECADÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Remissão/anistia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADÇÃO PREVISTA	-	7.000,00	10.610,00	11.249,00	11.409,00	14.000,00	19.000,00	21.300,00	43.755,32	45.155,49	46.510,16
ARRECADÇÃO POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	7.103.833,76	8.361.000,00	10.584.000,00	11.429.000,00	10.681.560,00	10.118.000,00	9.493.000,00	10.742.380,00	13.609.620,00	14.257.820,00	14.770.360,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Alagoas. 2015 a 2025.

Tabela 37: Estimativas de renúncias de receitas do Amapá – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016*	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	122.274,13	129.376,35	81.651,05	86.802,34	124.813,96	156.085,88	186.841,55	219.535,13	392.619,31	416.670,02	427.931,63
ICMS	116.556,76	123.373,12	76.721,91	81.354,74	118.002,30	150.216,41	176.985,19	211.152,77	383.559,71	407.157,44	417.943,42
Crédito presumido	41.072,77	44.114,92	30.929,17	30.805,50	67.818,90	95.436,65	50.475,89	73.566,87	282.067,14	300.590,24	305.326,11
Modificação da base de cálculo	44.517,70	46.743,58	36.667,11	36.905,26	38.218,51	39.184,51	78.503,95	82.212,18	50.266,85	52.780,19	55.419,20
Subsídio	-	-	-	-	-	-	22.022,45	25.523,85	26.037,34	27.339,21	29.427,93
Concessão de isenção em caráter não geral	30.966,30	32.514,62	9.125,63	13.643,98	11.964,88	15.595,26	24.369,95	28.260,45	25.188,37	26.447,79	27.770,18
Anistia	-	-	-	-	-	-	1.612,95	1.589,41	-	-	-
IPVA	5.717,36	6.003,23	4.929,14	5.447,60	6.811,66	5.869,47	9.856,36	8.382,36	9.059,61	9.512,59	9.988,22
Modificação da base de cálculo	-	-	-	-	-	5.869,47	9.856,36	8.382,36	9.059,61	9.512,59	9.988,22
Subsídio	5.717,36	6.003,23	4.929,14	5.447,60	6.811,66	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	5.474.043,39	5.082.060,31	4.858.502,93	5.847.622,51	5.930.149,37	6.134.084,18	6.339.139,46	6.910.347,95	8.944.493,10	9.105.409,96	9.475.941,66

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Amapá. 2015 a 2025.

* Dados de 2016 com base na projeção da LDO de 2015.

Tabela 38: Estimativas de renúncias de receitas do Amazonas – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	6.816.072,00	7.601.469,00	6.948.227,00	6.420.256,00	7.053.360,00	9.148.565,00	10.286.262,00	12.837.362,00	16.523.541,00	17.393.343,00	18.273.446,00
ICMS	6.804.106,00	7.587.981,00	6.932.992,00	6.405.876,00	7.037.949,00	9.106.730,00	10.245.625,00	12.788.998,00	16.472.229,00	17.339.328,00	18.216.699,00
Crédito estímulo	5.823.611,00	6.306.302,00	5.785.595,00	5.484.958,00	6.421.468,00	7.427.594,00	8.052.735,00	10.079.531,00	13.140.368,00	13.832.077,00	14.531.980,00
Crédito presumido de regionalização	665.554,00	646.974,00	458.678,00	351.084,00	-	608.021,00	635.496,00	736.629,00	1.057.013,00	1.112.654,00	1.168.954,00
Redução carga tributária	283.837,00	600.809,00	614.289,00	468.427,00	521.466,00	975.827,00	1.242.411,00	1.441.467,00	1.721.794,00	1.812.430,00	1.904.139,00
Isenção	31.104,00	33.896,00	74.430,00	101.407,00	95.015,00	95.288,00	314.983,00	531.371,00	553.054,00	582.167,00	611.626,00
IPVA	11.966,00	13.488,00	15.235,00	14.380,00	15.411,00	41.835,00	40.609,00	48.301,00	49.607,00	52.220,00	54.861,00
Isenção	11.966,00	13.488,00	15.227,00	14.351,00	15.303,00	41.097,00	39.557,00	47.503,00	48.021,00	50.550,00	53.107,00
Descontos	-	-	8,00	29,00	108,00	415,00	607,00	798,00	1.042,00	1.097,00	1.152,00
Redução carga tributária	-	-	-	-	-	323,00	445,00	-	544,00	573,00	602,00
ITCMD	-	-	-	-	-	-	28,00	63,00	1.705,00	1.795,00	1.886,00
Isenção	-	-	-	-	-	-	28,00	63,00	1.705,00	1.795,00	1.886,00
RECEITA TOTAL	14.911.595,00	15.518.920,00	14.710.460,00	15.640.916,00	17.988.833,00	18.615.862,00	18.009.425,00	21.784.862,00	26.708.807,00	28.069.380,00	29.456.483,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Amazonas. 2015 a 2025.

Tabela 39: Estimativas de renúncias de receitas da Bahia – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017*	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	3.213.363,00	3.322.145,00	3.433.831,00	2.964.014.988,00	3.597.398,00	3.789.678,00	3.588.787,00	3.982.740,00	5.535.484,00	6.257.411,00	6.557.688,00
ICMS	3.213.363,00	3.322.145,00	3.433.831,00	2.964.014.988,00	3.597.398,00	3.789.678,00	3.588.787,00	3.982.740,00	5.535.484,00	6.257.411,00	6.557.688,00
Crédito presumido	60.331,00	47.112,00	48.290,00	43.653.324,00	567.873,00	651.850,00	834.814,00	1.073.153,00	2.002.372,00	2.212.556,00	2.318.731,00
Financeiro + crédito presumido	658.562,00	366.199,00	403.986,00	248.088.558,00	333.602,00	412.206,00	352.302,00	-	-	-	-
Dilatação de pagamento + financeiro	2.387.053,00	2.783.573,00	2.853.163,00	2.336.970.523,00	2.663.095,00	2.692.265,00	2.379.719,00	2.870.500,00	3.482.227,00	3.991.529,00	4.183.072,00
Redução de base de cálculo	-	-	-	-	32.828,00	33.357,00	21.952,00	39.087,00	50.885,00	53.326,00	55.885,00
Crédito presumido e redução de base de cálculo	107.417,00	125.261,00	128.392,00	335.302.583,00	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	35.702.795,00	42.674.101,00	43.596.422,00	44.938.359,00	46.112.608,00	48.876.155,00	50.179.134,00	50.747.748,00	66.525.311,00	67.309.904,00	67.838.920,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado da Bahia. 2015 a 2025.

* Dados de 2017 com base na projeção da LDO de 2016.

Tabela 40: Estimativas de renúncias de receitas do Ceará – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	967.262,95	1.047.062,14	1.099.415,26	923.064,45	1.106.777,55	1.204.062,20	1.363.490,17	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
ICMS	967.262,95	1.047.062,14	1.099.415,26	923.064,45	1.106.777,55	1.204.062,20	1.363.490,17	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
Incentivo fiscal	967.262,95	1.047.062,14	1.099.415,26	923.064,45	1.106.777,55	1.204.062,20	1.363.490,17	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	21.940.163,00	23.043.011,00	24.053.898,00	23.135.717,00	26.383.692,00	27.136.991,00	28.412.713,00	30.018.670,00	32.216.875,00	33.677.703,00	35.717.153,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará. 2015 a 2025.

Tabela 41: Estimativas de renúncias de receitas do Distrito Federal – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	1.870.368,92	1.592.138,70	1.703.867,73	1.394.066,91	1.640.143,74	1.059.473,59	1.065.199,73	4.066.379,97	3.893.874,98	3.949.218,20	3.996.000,04
ICMS	1.842.269,16	1.380.086,33	1.494.629,26	1.168.940,88	1.432.748,02	874.841,68	857.625,49	3.564.663,02	3.510.215,23	3.555.462,17	3.593.583,30
Anistia	-	-	-	-	-	592.571,69	335.916,93	373.538,09	236.933,25	173.440,19	109.000,18
Crédito presumido	90.390,97	24.601,12	29.626,51	28.598,67	26.423,38	131,17	330.150,11	473.110,25	236.581,67	244.936,41	252.887,61
Isonção	289.517,67	447.655,70	495.058,45	536.240,98	664.124,32	104.766,78	177.979,50	926.140,56	910.710,47	942.871,65	973.479,43
Outros	70.086,44	56.659,39	59.888,62	-	-	-	13.578,95	982.501,65	1.108.655,69	1.147.807,22	1.185.067,69
Redução de Alíquota	57.755,04	87.136,04	176.559,18	-	17.738,85	4.788,98	-	69.567,06	115.375,96	119.450,39	123.328,02
Redução de Base de Cálculo	516.734,37	679.492,61	733.496,51	604.101,23	674.461,48	89.927,19	93.233,35	698.497,94	873.964,61	904.828,16	934.200,96
Remissão	816.333,46	84.541,46	-	-	50.000,00	82.655,87	48.545,05	41.307,46	27.993,60	22.128,15	15.619,41
Prorrogação de prazo	1.451,21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	17.147,97	190.710,89	205.740,65	214.946,52	198.366,37	175.670,45	198.322,18	487.656,71	372.071,96	382.081,74	390.662,67
Anistia	-	-	-	-	-	16.339,83	9.698,69	11.580,14	6.357,76	4.426,46	2.551,04
Isonção	13.243,13	178.606,66	190.409,03	200.568,64	183.038,80	-	24.904,57	264.388,09	267.125,10	276.562,00	283.942,09
Não-incidência	-	7.243,92	7.967,00	11.596,78	12.933,47	-	-	14.701,69	14.172,00	14.672,47	15.148,78
Redução de alíquota	3.751,67	4.859,31	7.360,53	2.186,18	1.996,25	157.051,43	162.309,65	195.103,31	82.806,96	85.731,24	88.514,27
Redução da base de cálculo	5,06	0,50	2,05	26,63	28,93	-	-	0,60	2,45	2,54	2,62
Remissão	148,12	0,50	2,05	568,30	368,92	2.279,19	1.409,27	1.882,89	1.607,69	687,03	503,87
ITCD	10.951,79	21.341,48	3.497,82	10.179,51	9.029,36	8.961,45	9.252,06	14.060,24	11.587,79	11.674,29	11.754,08
Anistia	-	-	-	-	-	1.947,26	1.836,75	2.782,95	852,76	585,98	332,24
Isonção	10.951,79	21.341,48	3.497,82	10.179,51	2.554,60	-	168,66	3.654,58	3.032,63	3.139,72	3.241,64
Redução de alíquota	-	-	-	-	6.474,76	6.742,58	6.968,33	7.290,01	7.619,39	7.888,46	8.144,54
Remissão	-	-	-	-	-	271,62	278,32	332,70	83,02	60,13	35,66
RECEITA TOTAL	-	27.869.829,00	26.902.341,73	26.426.128,00	25.655.389,00	26.029.804,00	26.158.242,00	28.931.581,00	33.890.442,00	34.924.625,00	35.569.519,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Distrito Federal. 2015 a 2025.

Tabela 42: Estimativas de renúncias de receitas do Espírito Santo – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	1.011.293,00	1.065.904,00	1.087.222,00	1.214.300,00	1.388.088,00	1.538.318,00	1.725.405,00	2.135.093,00	2.830.118,00	2.919.818,00	3.006.603,00
ICMS	983.593,00	1.036.709,00	1.057.444,00	1.125.779,00	1.297.354,00	1.443.956,00	1.630.050,00	1.972.533,00	2.621.252,00	2.704.332,00	2.784.712,00
Isenção parcial	983.593,00	1.036.709,00	1.057.444,00	1.125.779,00	1.297.354,00	1.443.956,00	1.630.050,00	1.972.533,00	2.621.252,00	2.704.332,00	2.784.712,00
ARRECADAÇÃO PREVISTA	9.114.141,00	9.739.866,00	8.912.680,00	8.826.458,00	9.873.918,00	10.820.555,00	11.513.882,00	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO REALIZADA	9.009.854,00	8.605.404,00	9.045.423,00	10.057.576,00	11.193.317,00	11.686.647,00	15.133.760,00	-	-	-	-
IPVA	27.700,00	29.195,00	29.778,00	88.521,00	90.734,00	94.362,00	95.355,00	162.560,00	208.866,00	215.486,00	221.891,00
Isenção	27.700,00	29.195,00	29.778,00	88.521,00	90.734,00	94.362,00	95.355,00	162.560,00	208.866,00	215.486,00	221.891,00
ARRECADAÇÃO PREVISTA	450.954,00	481.914,00	512.067,00	473.605,00	521.000,00	545.115,00	587.569,00	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO REALIZADA	481.833,00	497.399,00	507.301,00	548.946,00	611.481,00	649.623,00	666.733,00	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO PREVISTA	51.221,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO REALIZADA	82.865,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	15.850.696,00	16.784.218,00	15.442.552,00	16.171.463,00	14.921.924,00	16.977.703,00	14.217.320,00	17.614.575,00	22.375.594,00	22.530.640,00	22.744.414,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Espírito Santo. 2015 a 2025.

Tabela 43: Estimativas de renúncias de receitas de Goiás – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	8.177.093,76	7.334.170,00	7.419.690,00	8.507.250,00	8.593.050,00	8.966.490,00	12.495.840,00	10.977.312,90	13.124.243,65	13.722.570,81	14.040.193,81
ICMS	-	7.099.330,00	7.177.940,00	7.993.660,00	8.021.180,00	8.376.340,00	11.758.940,00	10.187.594,48	12.292.583,93	12.847.926,44	13.120.273,13
Crédito outorgado	-	3.525.940,00	3.341.660,00	3.515.690,00	3.582.190,00	4.135.210,00	5.716.530,00	4.957.816,99	6.506.014,50	6.848.491,11	7.195.024,76
Redução da base de cálculo	-	1.122.440,00	1.155.520,00	1.198.800,00	745.470,00	779.140,00	857.520,00	934.134,69	975.952,95	1.027.327,12	1.079.309,87
Isenção	-	390.920,00	402.450,00	417.520,00	435.500,00	455.170,00	500.960,00	545.716,60	570.146,61	600.159,13	630.527,18
Fomentar/Produzir [Indústria]	-	1.742.660,00	1.952.560,00	2.517.950,00	2.680.780,00	2.782.520,00	3.212.250,00	3.336.039,66	3.655.874,12	3.848.319,33	4.043.044,29
Anistia	-	317.370,00	325.750,00	343.700,00	577.240,00	224.300,00	1.471.680,00	268.922,37	258.955,98	180.848,32	172.367,03
Estimativa de Propostas de Alterações Legislativas em Tramitação	-	-	-	-	-	-	-	144.964,17	325.639,76	342.781,44	-
IPVA	-	232.230,00	239.070,00	510.760,00	551.420,00	585.450,00	651.300,00	707.487,97	742.016,07	781.407,33	822.061,41
Redução da base de cálculo	-	41.440,00	42.660,00	37.250,00	38.860,00	40.610,00	44.700,00	48.690,85	50.870,58	53.548,41	56.257,96
Isenção	-	187.980,00	193.520,00	470.470,00	490.730,00	512.900,00	564.500,00	614.929,95	642.458,42	676.277,43	710.497,07
Anistia	-	2.810,00	2.890,00	3.040,00	21.830,00	31.940,00	42.100,00	38.288,04	25.627,56	27.308,12	29.804,78
Estimativa de Propostas de Alterações Legislativas em Tramitação	-	-	-	-	-	-	-	5.579,14	23.059,52	24.273,37	25.501,60
ITCMD	-	2.610,00	2.680,00	2.830,00	20.450,00	4.700,00	85.600,00	82.230,44	89.643,65	93.237,03	97.859,27
Redução da base de cálculo	-	-	-	-	10.220,00	-	-	-	-	-	-
Anistia	-	2.610,00	2.680,00	2.830,00	10.230,00	4.700,00	85.600,00	5.634,27	9.643,65	9.025,83	9.386,98
Estimativa de Propostas de Alterações Legislativas em Tramitação	-	-	-	-	-	-	-	76.596,17	80.000,00	84.211,20	88.472,29
RECEITA TOTAL	22.189.359,00	22.882.223,00	22.989.224,00	24.035.352,00	26.599.256,00	27.595.261,00	31.452.347,76	39.322.652,98	39.200.220,16	41.046.703,10	43.002.694,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Goiás. 2015 a 2025.

Tabela 44: Estimativas de renúncias de receitas do Maranhão – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	981.400,00	688.600,00	426.000,00	1.484.880,00	1.005.020,00	1.752.260,00	1.897.400,00	2.184.870,00	2.289.950,00	2.407.880,00	2.530.680,00
ICMS	925.700,00	641.700,00	376.500,00	1.417.480,00	921.540,00	1.675.420,00	1.896.330,00	2.182.130,00	2.289.140,00	2.407.030,00	2.529.780,00
Isenção	113.600,00	169.900,00	179.100,00	218.620,00	-	258.700,00	739.420,00	520.060,00	623.360,00	655.460,00	688.890,00
Crédito presumido	359.200,00	109.800,00	115.900,00	849.820,00	-	-	873.560,00	1.268.010,00	1.208.690,00	1.270.940,00	1.335.750,00
Redução de base de cálculo	19.800,00	20.900,00	22.100,00	-	-	-	283.350,00	394.060,00	457.090,00	480.630,00	505.140,00
Crédito presumido + redução de base de cálculo	-	-	-	-	-	1.034.990,00	-	-	-	-	-
Sincoex	254.200,00	56.300,00	59.400,00	349.040,00	-	381.730,00	-	-	-	-	-
Isenção parcial da diferença de alíquota	178.900,00	284.800,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	55.700,00	46.900,00	49.500,00	67.400,00	83.480,00	76.840,00	1.070,00	2.740,00	810,00	850,00	900,00
Redução da base de cálculo	-	-	-	-	-	-	1.070,00	2.740,00	810,00	850,00	900,00
Isenção	55.700,00	46.900,00	49.500,00	67.400,00	83.480,00	76.840,00	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	14.377.908,37	14.794.447,46	15.763.383,79	17.356.543,86	18.345.082,06	19.811.755,00	17.468.925,00	19.082.103,00	22.475.542,21	24.107.250,00	25.830.405,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Maranhão. 2015 a 2025.

Tabela 45: Estimativas de renúncias de receitas do Mato Grosso – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	932.135,82	1.060.663,90	2.449.125,26	3.565.724,70	3.832.026,49	6.543.328,50	6.140.758,58	6.646.313,34	15.776.188,97	16.867.118,12	16.635.226,63
ICMS	-	-	-	3.505.375,61	3.756.678,38	6.370.810,37	5.946.825,49	6.446.643,20	15.442.504,15	16.516.063,05	16.266.325,54
Alteração de alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	1.279.553,43	1.346.161,70	10.226,72
Crédito outorgado	-	-	-	-	68.861,24	-	-	-	1.424.761,90	1.498.929,12	1.575.127,76
Crédito presumido	-	-	-	-	38.305,34	-	-	-	646.206,10	679.844,93	714.585,10
Crédito presumido	-	-	-	-	-	-	-	-	646.206,10	679.844,93	714.585,10
Dedução de imposto apurado	-	-	-	-	-	-	-	-	589.538,56	620.227,51	651.757,01
Dispensa de pagamento	-	-	-	-	-	-	-	-	339.512,58	357.186,21	375.343,90
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	1.600.726,31	1.684.053,23	1.769.662,72
Redução de base de cálculo	-	-	-	-	-	-	-	-	2.628.346,32	2.767.931,38	2.911.857,29
Redução de base de cálculo e crédito presumido	-	-	-	-	-	-	-	-	844.142,88	934.466,17	1.035.949,20
Remissão/anistia	-	-	-	-	-	-	-	-	44.260,09	46.564,09	48.931,19
Renúncia	-	-	-	-	3.649.511,79	-	-	-	5.399.249,87	5.900.853,80	6.458.299,52
IPVA	-	-	-	54.474,67	74.000,00	153.567,35	172.629,91	177.362,41	280.387,16	294.982,96	309.978,53
Crédito	-	-	-	-	-	-	-	-	87.386,41	91.935,38	96.608,96
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	98.987,53	104.140,41	109.434,43
Redução de base de cálculo	-	-	-	-	-	-	-	-	94.013,22	98.907,16	103.935,14
ITCMD	-	-	-	2.007,90	1.348,11	18.950,78	21.303,17	22.307,72	53.297,66	56.072,12	58.922,56
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	53.297,66	56.072,12	58.922,56
MULTA				3.866,52							
RECEITA TOTAL	13.407.893,50	16.035.440,98	17.503.814,70	16.035.440,98	19.002.870,21	20.328.195,45	19.092.536,43	21.940.597,46	26.098.999,24	27.510.568,22	28.973.894,35

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Mato Grosso. 2015 a 2025.

Tabela 46: Estimativas de renúncias de receitas do Mato Grosso do Sul – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588.359,70	5.878.954,30	6.172.902,10
ICMS	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588.359,70	5.878.954,30	6.172.902,10
Isenção									4.007.157,20	4.215.529,20	4.426.305,80
Modificação da base de cálculo									1.442.504,40	1.517.514,70	1.593.390,40
Anistia									69.000,70	72.588,70	76.218,20
Crédito presumido									69.697,40	73.321,70	76.987,70
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenção									-	-	-
Redução de alíquota									-	-	-
Desconto para pgto. à vista									-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenção									-	-	-
RECEITA TOTAL	13.057.110,00	13.926.524,00	13.991.974,00	13.897.314,00	15.048.000,00	15.800.400,00	16.179.610,00	18.475.535,00	22.030.788,00	22.691.700,00	23.372.500,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Mato Grosso do Sul. 2015 a 2025.

Tabela 47: Estimativas de renúncias de receitas de Minas Gerais – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	4.209.181,00	4.717.961,80	6.179.281,00	4.860.840,00	5.125.847,00	6.881.792,10	7.939.475,90	10.153.729,10	14.878.334,81	15.480.609,75	16.228.593,48
ICMS	4.016.626,00	4.487.521,00	5.942.524,00	4.766.364,00	5.025.117,00	6.262.940,16	7.107.612,51	8.897.520,63	13.357.178,95	13.852.245,93	14.489.021,63
Crédito presumido	1.406.697,00	1.780.248,00	2.467.618,00	4.141.342,00	4.388.166,00	5.050.081,87	5.899.935,95	8.015.401,84	12.398.585,98	12.985.325,04	13.617.254,53
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	273.262,47	167.431,51	145.561,57
Anistia	83.063,00	78.160,00	63.238,00	35.560,00	32.903,00	2.290,87	623.849,40	433.198,57	66.471,38	49.687,29	44.780,90
Isenção	1.750.717,00	1.849.154,00	2.204.722,00	65.058,00	68.936,00	70,11	40.671,90	80.519,25	32.629,03	34.260,48	35.927,77
Lei de Incentivo à Cultura/Esporte	78.775,00	91.222,00	105.977,00	112.802,00	121.418,00	67.467,84	80.167,62	69.541,51	102.681,48	107.815,55	113.062,38
Redução de Alíquota	-	-	-	229.178,00	242.837,00	2.003,06	1.515,91	2.260,42	2.513,95	2.639,64	2.768,10
Redução de Base de Cálculo	602.029,00	609.220,00	990.906,00	80.862,00	85.681,00	569.161,87	460.217,88	292.810,19	475.045,01	498.797,27	523.071,18
Suframa - Manutenção de Crédito	-	-	-	-	-	2.364,79	1.253,85	3.788,87	5.989,66	6.289,14	6.595,20
Novo Regularize Lei 22.549/2017	-	-	-	-	-	560.962,47	-	-	-	-	-
Parcelamento - Minas em Dia - Dec 43.839/04	95.345,00	79.517,00	-	-	-	42,05	-	-	-	-	-
Regularize - Dec. 46.817/20158.495.243	-	-	-	-	-	8.495,24	-	-	-	-	-
Minas em dia/Regularize	-	-	110.063,00	101.562,00	85.176,00	-	-	-	-	-	-



ARRECADAÇÃO PREVISTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79.315.000,00
IPVA	30.604,00	31.788,10	36.520,00	94.476,00	100.730,00	617.385,92	830.300,38	1.253.679,21	1.518.224,10	1.626.675,06	1.738.591,54	
Isenção	17.767,00	24.950,90	28.486,00	73.019,00	77.853,00	39.140,39	44.018,18	89.029,10	51.708,33	55.401,99	59.213,69	
Redução de Alíquota	-	-	-	1.530,00	1.631,00	578.245,54	786.282,20	1.164.650,11	1.466.515,77	1.571.273,06	1.679.377,85	
Redução de base de cálculo	12.837,00	6.837,20	8.034,00	19.927,00	21.246,00	-	-	-	-	-	-	
ITCMD	161.951,00	198.652,70	200.237,00	-	-	1.466,02	1.563,01	2.529,26	2.931,76	1.688,77	980,31	
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	649,88	-	-	
Regularize	-	-	-	-	-	1.124,06	1.563,01	2.529,26	2.281,88	1.688,77	980,31	
Anistia	-	-	-	-	-	334,40	-	-	-	-	-	
Parcelamento - Minas em Dia - Dec 43.839/047.5650,00	-	-	-	-	-	7,57	-	-	-	-	-	
Isenção	161.951,00	198.652,70	200.237,00	-	-	-	-	-	-	-	-	
RECEITA TOTAL	81.275.438,00	83.099.834,00	88.701.835,00	96.819.360,00	102.545.617,00	83.543.336,00	83.010.401,00	97.348.938,00	94.054.976,00	97.470.896,00	101.171.162,00	

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Minas Gerais. 2015 a 2025.

*2019 – Estimativa da LDO de 2018.

Tabela 48: Estimativas de renúncias de receitas do Pará – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	1.029.566,54	1.198.656,32	316.252,08	37.347,35	423.651,53	406.965,96	654.400,62	636.231,53	1.332.939,29	1.415.347,01	1.501.012,01
ICMS	1.022.091,56	1.190.485,58	312.361,33	32.833,25	419.476,46	401.997,60	647.530,20	627.401,19	1.325.016,01	1.406.958,36	1.492.138,42
Crédito presumido	450.567,50	527.138,03	145.684,79	11.548,67	209.019,66	124.335,54	143.671,37	118.260,66	899.812,87	952.662,38	1.007.735,80
Redução de Base de Cálculo	261.065,16	286.191,23	162.177,11	17.406,58	57.483,89	28.553,88	38.199,38	27.895,41	216.447,69	229.160,51	242.408,28
Isenção	306.581,23	371.537,16	-	-	-	-	8.177,20	11.195,22	16.313,00	21.390,12	26.470,48
Outros	3.877,67	5.619,15	4.499,43	3.878,00	152.972,92	249.108,18	457.482,26	470.049,89	192.442,46	203.745,36	215.523,87
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	-	-	-	-	13.013.541,83	15.497.853,47	19.584.991,39	20.735.294,32	21.934.001,68
IPVA	7.088,65	8.121,81	3.876,24	4.411,56	4.125,38	4.912,66	6.490,60	8.375,01	7.906,34	8.370,71	8.854,62
Isenção	7.088,65	8.121,81	3.876,24	4.411,56	4.125,38	4.912,66	6.490,60	8.375,01	7.906,34	8.370,71	8.854,62
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	-	-	-	-	690.419,14	779.096,73	906.609,76	959.858,49	1.015.347,91
ARRECADANÇA POTENCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITCMD	386,33	48,94	14,52	102,54	49,69	55,70	379,82	455,33	16,94	17,94	18,97
Isenção	386,33	48,94	14,52	102,54	49,69	55,70	379,82	455,33	16,94	17,94	18,97
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	-	-	-	-	36.777,70	43.424,73	58.760,28	60.581,85	62.399,31
RECEITA TOTAL	20.597.297,00	22.781.731,00	24.593.171,00	24.926.908,00	24.567.053,00	26.270.185,00	27.943.723,00	30.399.239,00	32.070.303,00	33.857.932,00	35.814.941,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Pará. 2015 a 2025.



Tabela 49: Estimativas de renúncias de receitas da Paraíba – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	1.301.631,05	1.746.652,96	1.738.126,41	1.816.274,60	1.819.228,25	1.978.545,63	1.959.177,16	2.780.793,01	3.061.699,69	3.174.834,58	3.274.715,86
ICMS	-	1.735.900,08	1.726.226,20	1.803.838,88	1.805.551,70	1.964.181,60	1.942.354,92	2.763.075,13	3.036.395,48	3.148.594,11	3.247.648,82
IPVA	-	8.826,17	9.767,92	10.207,48	11.343,32	11.843,30	12.221,10	12.804,79	16.738,34	17.357,66	17.904,42
ITCMD	-	1.926,71	2.132,29	2.228,24	2.333,23	2.520,73	4.601,14	4.913,09	8.565,87	8.882,81	9.162,62
RECEITA TOTAL	10.004.193,00	9.963.350,00	10.621.760,00	11.414.656,00	12.009.089,00	11.224.000,00	11.217.857,00	12.916.622,00	15.242.764,00	15.722.911,00	16.194.598,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias da Paraíba. 2015 a 2025.

*2018 – Estimativa da LDO de 2017

Tabela 50: Estimativas de renúncias de receitas do Paraná – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	-	-	148.728,66	129.036,43	10.025.961,96	11.060.585,81	11.847.386,33	17.479.351,42	16.121.602,14	17.008.691,24	17.894.704,02
ICMS	-	-	121.828,66	129.036,43	9.168.927,35	10.082.507,51	10.680.186,41	16.380.093,41	15.986.703,28	16.865.971,97	17.743.616,66
Crédito presumido	-	-	102.861,12	109.285,74	3.358.357,31	3.688.467,05	3.891.615,98	5.443.477,02	5.787.128,84	6.105.420,93	6.422.902,82
Redução de Base de Cálculo	-	-	18.469,25	19.229,88	2.019.414,35	2.217.912,69	2.363.669,79	3.701.927,97	3.935.634,17	4.152.094,05	4.368.002,94
Isenção	-	-	498,29	520,81	2.087.795,90	2.303.994,47	2.422.532,12	5.344.408,34	6.263.940,27	6.608.456,99	6.952.710,90
Simples Nacional	-	-	-	-	1.703.359,78	1.872.133,30	2.002.368,53	1.890.280,08	-	-	-
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	27.223.490,00	26.185.170,00	30.919.260,00	32.134.850,00	31.731.750,00	33.003.010,00	42.191.180,00	44.496.500,00	46.849.360,00
ARRECADANÇA POTENCIAL	-	-	27.345.318,66	26.314.206,43	40.088.187,35	42.217.357,51	42.411.936,41	49.383.103,41	58.177.883,28	61.362.471,97	64.592.976,66
IPVA	-	-	26.900,00	-	852.486,08	974.537,89	1.162.042,41	1.094.053,38	128.348,58	135.022,71	142.043,89
Isenção	-	-	-	-	64.498,04	75.486,07	106.674,07	103.192,93	128.348,58	135.022,71	142.043,89
Redução de alíquota	-	-	-	-	787.988,03	899.051,82	1.055.368,34	990.860,45	-	-	-
Desconto para pgto à vista	-	-	26.900,00	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	3.288.970,00	3.231.990,00	3.409.920,00	3.676.760,00	3.963.520,00	4.203.810,00	5.563.810,00	5.850.730,00	6.153.980,00
ARRECADANÇA POTENCIAL	-	-	3.315.870,00	3.231.990,00	4.262.406,08	4.651.297,89	5.125.562,41	5.297.863,38	5.692.158,58	5.985.752,71	6.296.023,89
ITCMD	-	-	-	-	4.548,53	3.540,42	5.157,52	5.204,63	6.550,27	7.696,57	9.043,47
Isenção	-	-	-	-	4.548,53	3.540,42	5.157,52	5.204,63	6.550,27	7.696,57	9.043,47
ARRECADANÇA PREVISTA	-	-	389.860,00	434.820,00	400.710,00	468.930,00	545.300,00	736.170,00	1.274.470,00	1.497.630,00	1.759.870,00
ARRECADANÇA POTENCIAL	-	-	389.860,00	434.820,00	405.258,53	472.470,42	550.457,52	741.374,63	1.281.020,27	1.505.326,57	1.768.913,47
RECEITA TOTAL	49.181.685,57	51.378.590,70	56.099.552,38	57.249.513,22	61.039.005,19	55.788.808,79	47.700.578,80	48.361.253,04	61.995.184,86	64.354.527,15	66.747.060,05

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Paraná. 2015 a 2025.

Tabela 51: Estimativas de renúncias de receitas de Pernambuco – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	251.142,58	262.344,55	190.190,77	1.982.180,70	2.242.240,61	2.113.699,73	2.430.829,93	2.791.698,16	4.268.912,50	4.401.248,79	4.533.286,25
ICMS	-	-	-	1.982.180,70	2.242.240,61	2.113.699,73	2.430.829,93	2.791.698,16	4.268.912,50	4.401.248,79	4.533.286,25
Crédito presumido e redução de base de cálculo	-	-	-	52.297,80	52.040,65	35.852,83	66.104,18	92.775,08	216.992,27	223.719,03	230.430,60
Crédito presumido	-	-	-	-	-	4.948,65	92.828,61	1.884.585,53	2.182.851,48	2.250.519,88	2.318.035,47
Crédito presumido e aproveitamento do saldo credor	-	-	-	-	-	-	-	-	1.869.068,75	1.927.009,88	1.984.820,18
Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	-	-	-	27.173,90	392.528,83	1.139.141,25	671.965,42	814.337,56	-	-	-
Crédito presumido e diferimento	-	-	-	1.902.709,00	1.797.671,13	933.757,00	1.599.931,72	-	-	-	-
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	31.808.943,90	29.394.413,10	31.825.371,60	33.855.205,00	37.259.326,30	39.741.310,00	40.737.672,30	44.001.469,20	39.588.187,60	41.870.330,90	44.527.091,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Pernambuco. 2015 a 2025.



Tabela 52: Estimativas de renúncias de receitas do Piauí – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	335.972,00	376.187,00	479.348,00	556.933,00	581.862,00	222.560,00	453.071,00	384.161,00	420.476,00	442.610,00	465.006,00
ICMS	332.728,00	351.361,00	448.435,00	504.405,00	526.983,00	217.242,00	447.521,00	374.683,00	408.034,00	429.513,00	451.246,00
Anistia, Isenção, Remissão e Regimes Especiais	332.728,00	351.361,00	448.435,00	504.405,00	526.983,00	217.242,00	447.521,00	374.683,00	408.034,00	429.513,00	451.246,00
IPVA	3.244,00	24.826,00	30.913,00	52.528,00	54.879,00	5.318,00	5.550,00	9.478,00	12.442,00	13.097,00	13.760,00
Anistia, Isenção e Remissão	3.244,00	24.826,00	30.913,00	52.528,00	54.879,00	5.318,00	5.550,00	9.478,00	12.442,00	13.097,00	13.760,00
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	8.230.942,00	9.113.356,00	9.531.250,00	10.174.657,00	10.806.962,00	11.826.047,00	11.131.099,00	13.436.118,00	16.467.509,00	17.484.087,00	18.546.337,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Piauí. 2015 a 2025.

*2019 e 2020 – Estimativa da LDO de 2018.

Tabela 53: Estimativas de renúncias de receitas do Rio de Janeiro – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	6.460.924,33	7.073.363,69	9.189.720,00	9.532.430,00	8.646.016,24	7.312.401,60	7.629.989,04	8.650.725,67	19.435.964,59	20.057.915,45	20.659.652,92
ICMS	-	-	-	-	8.646.016,24	7.312.401,60	7.629.989,04	8.650.725,67	19.435.964,59	20.057.915,45	20.659.652,92
Crédito presumido	-	-	-	-	138.211,92	87.016,71	170.966,79	175.327,71	652.702,06	673.588,52	693.796,18
Crédito presumido e outros	-	-	-	-	2.487.813,03	1.872.268,28	-	-	-	-	-
Diferimento	-	-	-	-	462,74	89,65	2.043.353,22	2.114.870,58	4.547.384,27	4.692.900,57	4.833.687,59
Diferimento e outros	-	-	-	-	1.944.998,01	947.153,75	-	-	-	-	-
Inexigibilidade de estorno de crédito	-	-	-	-	12.750,75	3.728,14	1.217,69	1.260,31	34.949,90	36.068,30	37.150,35
Inexigibilidade e outros	-	-	-	-	5.231,12	4.168,43	-	-	-	-	-
Redução da base de cálculo/alíquota	-	-	-	-	1.029.376,88	1.246.139,33	1.885.699,19	2.707.008,59	4.147.469,63	4.280.188,65	4.408.594,31
Redução de alíquota e outros	-	-	-	-	-	124,12	-	-	-	-	-
Redução da base de cálculo e outros	-	-	-	-	264.949,68	741.174,00	-	-	-	-	-
Transferência de saldo credor acumulado	-	-	-	-	-	-	41.243,65	42.687,18	366.421,33	378.146,81	389.491,22
Tributação sobre saída/receita	-	-	-	-	-	-	478.174,18	494.910,27	954.198,29	984.732,63	1.014.274,61
Isenção	-	-	-	-	2.011.355,51	2.091.520,28	3.009.334,33	3.114.661,03	8.732.839,11	9.012.289,96	9.282.658,66
Isenção e outros	-	-	-	-	750.866,61	319.018,90	-	-	-	-	-



ARRECADAÇÃO REALIZADA	31.983.000,00	31.103.000,00	32.213.000,00	36.375.000,00	36.422.000,00	38.266.000,00	41.017.000,00	-	-	-	-
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO REALIZADA	2.300.000,00	2.803.000,00	2.857.000,00	2.818.000,00	2.849.000,00	2.726.000,00	3.360.000,00	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO REALIZADA	850.000,00	1.391.000,00	1.200.000,00	1.091.000,00	1.017.000,00	1.112.000,00	1.525.000,00	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	71.598.694,00	57.518.799,00	53.632.030,00	52.202.184,00	60.455.456,00	63.743.748,00	53.806.022,00	69.057.704,00	93.357.437,00	96.283.469,00	103.415.762,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Rio de Janeiro. 2015 a 2025.

Tabela 54: Estimativas de renúncias de receitas do Rio Grande do Norte – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	-	429.397,96	379.329,84	465.666,63	545.126,00	744.888,06	635.912,00	820.129,00	999.829,87	1.051.427,98	1.115.439,69
ICMS	-	383.157,05	330.325,94	413.692,11	448.693,00	678.694,15	563.000,00	742.799,00	822.691,65	865.158,99	917.847,17
Crédito presumido	-	25,98	27,53	29,20	31,00	33,69	273.643,00	432.837,00	505.199,66	531.278,07	563.632,90
Isonção	-	27.345,04	21.573,69	22.678,50	20.967,00	57.633,09	54.433,00	60.760,00	70.673,72	74.321,90	78.848,10
Redução de base de cálculo/aliquota	-	1.194,89	27,25	28,91	2.067,00	67.974,54	-	61.758,00	61.167,08	64.324,53	68.241,89
Regime Especial de Tributação	-	29.642,34	31.413,54	33.317,82	33.649,00	142.245,02	180.572,00	129.789,00	128.547,34	135.182,95	143.415,59
Simples Nacional	-	50.736,03	53.767,62	57.027,01	61.077,00	65.808,51	54.352,00	57.655,00	57.103,84	60.051,54	63.708,68
Outro	-	272.746,43	221.962,36	298.962,52	-	344.999,30	-	-	-	-	-
Benefício financeiro	-	-	-	-	330.902,00	-	-	-	-	-	-
Diferimento	-	1.466,34	1.553,95	1.648,15	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	-	46.225,33	48.987,39	51.957,00	96.415,00	65.605,93	72.298,00	76.694,00	176.502,55	185.613,62	196.917,49
Isonção	-	46.225,33	48.987,39	51.957,00	96.415,00	65.605,93	72.298,00	76.694,00	176.502,55	185.613,62	196.917,49
ITCMD	-	15,59	16,52	17,52	18,00	587,98	614,00	636,00	635,67	655,37	675,03
Isonção	-	15,59	16,52	17,52	18,00	587,98	614,00	636,00	635,67	655,37	675,03
RECEITA FISCAL	11.090.885,00	12.532.355,00	12.281.845,00	11.523.987,00	11.814.286,00	12.859.048,00	12.791.227,00	12.037.978,00	15.247.872,00	16.034.662,20	16.836.395,31

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Norte. 2015 a 2025.

Tabela 55: Estimativas de renúncias de receitas do Rio Grande do Sul – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	8.010.213,17	8.723.731,91	8.623.690,18	9.330.509,50	9.769.785,14	10.851.475,88	12.916.992,12	3.297.616,72	5.197.528,27	5.378.006,19	5.677.794,98
ICMS	7.118.704,14	7.803.642,29	7.664.875,70	8.297.450,10	8.631.330,20	9.663.340,35	11.676.436,15	3.297.616,72	3.817.049,06	3.924.858,56	4.151.118,07
Créditos presumidos	-	-	-	-	-	3.762.978,56	4.588.909,60	3.297.616,72	3.817.049,06	3.924.858,56	4.151.118,07
Isenções	-	-	-	-	-	1.793.847,26	3.656.757,06	-	-	-	-
Micro EPP e Simples Nacional	-	-	-	-	-	1.690.499,64	1.799.347,97	-	-	-	-
Base de cálculo reduzida	-	-	-	-	-	901.805,81	1.631.421,52	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO PREVISTA	27.125.892,80	30.385.773,40	31.933.423,39	34.804.646,31	35.742.812,96	36.207.896,93	45.737.554,04	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO POTENCIAL	34.244.596,93	38.189.415,69	39.598.299,09	43.102.096,40	44.374.143,16	45.871.237,29	57.413.990,18	-	-	-	-
IPVA	762.201,76	804.244,78	864.693,51	944.294,29	1.037.604,33	1.121.869,57	1.172.824,56	-	1.324.108,11	1.393.809,16	1.464.335,91
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	1.107.321,00	1.165.610,38	1.224.590,27
Isenção parcial	-	-	-	-	-	-	-	-	216.787,11	228.198,78	239.745,64
ARRECADAÇÃO PREVISTA	2.426.596,66	2.527.680,29	2.526.224,17	3.135.195,16	3.074.010,56	3.219.137,80	3.932.598,59	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO POTENCIAL	3.188.798,42	3.331.925,06	3.390.917,68	4.079.489,45	4.111.614,88	4.341.007,37	5.105.423,15	-	-	-	-
ITCMD	129.307,27	115.844,85	94.120,97	88.765,12	100.850,62	66.265,96	67.731,41	-	56.371,10	59.338,48	62.341,01
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	46.952,15	49.423,71	51.924,55
Alteração de Alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	9.418,95	9.914,77	10.416,45
ARRECADAÇÃO PREVISTA	632.094,92	429.705,32	496.208,59	584.025,93	673.723,50	759.805,76	1.125.688,15	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO POTENCIAL	761.402,19	545.550,17	590.329,55	672.791,04	774.574,12	826.071,72	1.193.419,56	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	44.748.780,00	50.295.390,00	51.996.310,00	54.858.880,00	56.679.600,00	44.392.610,00	43.580.800,00	45.780.900,00	54.840.180,00	55.863.600,00	57.241.430,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Sul. 2015 a 2025.

Tabela 56: Estimativas de renúncias de receitas de Rondônia – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	160.198,96	448.885,33	245.566,48	225.724,83	688.946,02	473.758,30	632.381,46	774.078,06	279.649,96	280.446,85	294.642,03
ICMS	160.198,96	448.885,33	245.566,48	225.724,83	688.946,02	473.010,73	613.450,19	754.776,49	259.732,31	259.543,65	272.700,13
Crédito presumido	-	114.405,94	93.291,55	87.678,93	-	451.159,52	592.568,25	737.158,15	31.512,11	33.134,47	34.811,08
Isenção	-	-	-	-	-	2,23	1,70	2,60	106.835,61	98.871,42	103.874,70
Redução de base de cálculo	-	-	-	-	-	21.848,98	20.880,24	17.615,75	7.157,67	7.527,15	7.908,02
Redução de alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	114.226,93	120.010,62	126.106,32
Isenções e redução de base de cálculo	-	103.609,76	63.356,38	71.863,65	213.926,53	-	-	-	-	-	-
Programa de incentivo tributário	-	52.087,00	16.151,78	11.219,25	144.044,31	-	-	-	-	-	-
Incentivo fiscal	-	178.782,63	72.766,77	54.963,00	330.975,18	-	-	-	-	-	-
IPVA	-	-	-	-	-	747,57	992,31	465,66	-	-	-
Isenção	-	-	-	-	-	747,57	992,31	465,66	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TAXAS	-	-	-	-	-	-	17.938,96	18.835,91	19.917,65	20.903,20	21.941,91
RECEITA FISCAL	7.047.660,14	7.557.059,65	7.147.114,64	7.676.712,09	8.092.280,69	8.293.260,46	8.804.090,14	9.518.215,83	12.807.146,54	13.497.788,23	14.033.361,18

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Rondônia. 2015 a 2025.

Tabela 57: Estimativas de renúncias de receitas de Roraima – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	57.973,00	64.536,00	70.646,00	76.139,00	78.354,05	86.645,72	94.354,88	98.750,68	52.621,48	68.507,61	84.485,07
ICMS	56.771,00	63.187,00	68.084,00	72.499,00	76.718,36	83.076,62	90.553,71	94.722,20	52.621,48	68.507,61	84.485,07
Crédito presumido	-	-	-	-	-	-	-	-	5.061,87	5.038,65	5.098,36
Redução de alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	35.661,00	50.944,00	66.228,00
Isenções e redução de base de cálculo	6.889,00	7.558,00	8.079,00	8.636,00	9.390,84	9.766,47	10.735,50	11.377,49	11.898,61	12.524,95	13.158,71
Redução de carga tributária/Simples	15.635,00	18.870,00	20.704,00	22.049,00	21.529,71	22.390,90	23.846,75	25.272,79	-	-	-
Isenção	33.083,00	36.121,00	38.619,00	41.088,00	44.211,13	50.094,17	55.064,51	57.110,75	-	-	-
Redução de base de cálculo	582,00	638,00	682,00	726,00	793,34	825,08	906,94	961,18	-	-	-
Crédito 1º emprego	582,00	-	-	-	793,34	-	-	-	-	-	-
IPVA	1.202,00	1.349,00	2.562,00	3.640,00	1.635,68	3.569,11	3.801,17	4.028,48	-	-	-
Isenção	1.080,00	1.218,00	2.314,00	3.286,00	1.470,97	3.569,11	3.801,17	4.028,48	-	-	-
Redução de alíquota	122,00	131,00	248,00	354,00	164,72	-	-	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECEITA FISCAL	2.932.585,00	3.068.843,00	3.296.218,00	3.721.531,00	3.897.412,71	3.822.772,68	4.324.487,26	5.139.279,12	6.443.385,50	6.768.418,11	7.109.737,34

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Roraima. 2015 a 2025.

Tabela 58: Estimativas de renúncias de receitas de Santa Catarina – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	5.179.878,44	5.455.806,57	5.578.054,17	5.803.207,92	5.928.257,08	5.535.270,86	6.349.976,79	14.017.705,98	20.255.894,61	21.289.107,28	22.366.336,11
ICMS	-	-	-	-	-	-	-	13.920.073,80	20.105.512,03	21.131.053,98	22.200.285,32
Subsídio	-	-	-	-	-	-	-	15.632,75	15.052,72	15.820,53	16.621,05
Crédito presumido	-	-	-	-	-	-	-	10.803.932,71	15.496.689,01	16.287.144,12	17.111.273,62
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	1.050.768,13	1.444.283,07	1.517.953,06	1.594.761,48
Alteração de Alíquota ou modificação da base de cálculo	-	-	-	-	-	-	-	1.848.155,88	2.921.232,95	3.070.239,20	3.225.593,31
Outros benefícios	-	-	-	-	-	-	-	201.584,34	228.254,27	239.897,07	252.035,86
ARRECADADO PREVISTA	-	-	-	-	13.409.388,00	14.140.207,00	15.313.292,00	17.810.904,00	22.583.264,00	24.354.543,00	26.226.555,00
IPVA	-	-	-	-	-	-	-	97.382,52	137.896,81	144.930,65	152.264,14
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	97.382,52	137.896,81	144.930,65	152.264,14
ARRECADADO PREVISTA	-	-	-	-	671.589,00	777.695,00	753.804,00	814.524,00	1.034.679,00	1.088.617,00	1.143.701,00
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	-	10.977,71	11.537,66	12.121,47
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	-	10.977,71	11.537,66	12.121,47
ARRECADADO PREVISTA	-	-	-	-	218.744,00	236.767,00	298.849,00	374.407,00	593.816,00	612.521,00	630.897,00
DIVERSOS	-	-	-	-	-	-	-	249,66	1.508,06	1.584,99	1.665,19
Remissão	-	-	-	-	-	-	-	249,66	1.508,06	1.584,99	1.665,19
RECEITA TOTAL	22.915.225,00	24.679.153,00	26.073.622,00	26.353.586,00	28.098.592,00	28.987.803,00	30.606.687,00	34.479.341,00	43.393.087,00	46.135.167,00	47.953.986,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Santa Catarina. 2015 a 2025.

Tabela 59: Estimativas de renúncias de receitas de São Paulo – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	15.632.200,00	15.471.400,00	15.510.000,00	16.191.000,00	24.330.000,00	20.152.000,00	18.390.000,00	55.492.490,00	86.506.030,00	91.739.320,00	97.251.310,00
ICMS	15.014.900,00	14.585.000,00	14.612.000,00	15.004.000,00	23.081.000,00	17.415.000,00	15.180.000,00	53.149.830,00	81.371.210,00	86.335.850,00	91.575.340,00
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	15.377.560,00	21.097.380,00	22.380.090,00	23.740.810,00
Redução de Base de Cálculo	-	-	-	-	-	-	-	18.736.990,00	27.017.250,00	28.686.900,00	30.431.060,00
Crédito outorgado	-	-	-	-	-	-	-	10.476.960,00	15.171.520,00	16.084.220,00	17.052.410,00
Outras desonerações	-	-	-	-	-	-	-	505.680,00	5.364.290,00	5.690.450,00	6.036.420,00
Alíquotas entre 12% e 18%	-	-	-	-	-	-	-	8.052.640,00	12.720.770,00	13.494.190,00	14.314.640,00
ARRECADAÇÃO PREVISTA	132.452.000,00	133.320.000,00	132.663.000,00	133.571.000,00	143.911.000,00	157.207.000,00	150.176.000,00	-	-	-	-
ARRECADAÇÃO POTENCIAL	147.466.900,00	147.905.000,00	147.274.000,00	148.575.000,00	167.371.000,00	175.353.000,00	165.356.000,00	-	-	-	-
IPVA	617.300,00	886.400,00	898.000,00	1.187.000,00	1.249.000,00	2.737.000,00	3.210.000,00	2.124.910,00	4.861.540,00	5.117.450,00	5.376.390,00
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	1.436.840,00	3.552.010,00	3.738.990,00	3.928.180,00
Redução de alíquota	-	-	-	-	-	-	-	-	328.820,00	346.130,00	363.640,00
Dispensa	-	-	-	-	-	-	-	688.070,00	783.940,00	825.200,00	866.960,00
Desconto	-	-	-	-	-	-	-	-	196.770,00	207.130,00	217.610,00
ARRECADAÇÃO PREVISTA	14.737.000,00	15.897.000,00	16.163.000,00	17.737.000,00	18.036.000,00	19.452.000,00	21.272.000,00	-	-	-	-
ITCMD	-	-	-	-	-	-	-	217.750,00	273.280,00	286.020,00	299.580,00
Isenção	-	-	-	-	-	-	-	153.200,00	188.050,00	196.820,00	206.150,00
Desconto	-	-	-	-	-	-	-	64.550,00	85.230,00	89.200,00	93.430,00
RECEITA FISCAL	187.069.000,00	192.255.000,00	193.514.000,00	198.565.000,00	216.117.000,00	225.490.000,00	215.320.000,00	245.535.000,00	287.660.000,00	303.153.000,00	320.391.000,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de São Paulo. 2015 a 2025.

Tabela 60: Estimativas de renúncias de receitas de Tocantins – 2015-2025

Em milhares de reais

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RENÚNCIA TOTAL	907.400,26	208.529,37	410.244,91	342.439,42	490.127,41	392.664,24	352.103,38	400.527,47	687.758,90	750.353,20	812.679,72
ICMS	885.617,24	182.430,56	389.014,38	326.803,35	477.440,21	377.206,50	339.706,40	366.880,77	620.645,38	675.407,54	729.899,67
Crédito presumido/redução de BC	345.737,26	32.662,74	95.848,82	69.315,03	76.459,07	65.216,57	32.106,16	43.015,00	129.142,26	143.955,02	158.497,78
Isenção/crédito presumido/inexigibilidade	291.786,61	13.672,65	105.988,44	123.680,00	77.248,56	55.377,66	46.389,17	59.866,88	197.299,35	220.063,60	242.827,85
Isenção/Redução de BC/Crédito presumido	32.094,86	2.564,84	683,26	136,44	382,49	2.122,86	1.085,93	2.982,26	9.043,50	10.489,18	11.934,86
Redução de BC/Suspensão de alíquota	72.640,37	62.401,71	40.284,69	54.831,60	114.155,72	193.929,87	169.446,62	167.692,22	197.874,61	212.828,82	227.783,00
Isenção/Redução de BC	51.482,26	67.063,11	104.877,63	58.785,79	70.782,27	34.501,74	32.726,16	35.789,36	42.710,29	46.126,22	49.542,14
Recuperação de créditos fiscais	8.600,72	4.065,53	41.331,52	20.054,51	138.412,10	26.057,80	57.952,35	57.535,05	44.575,36	41.944,70	39.314,03
Simplex Nacional	54.214,65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crédito presumido/Isenção	29.060,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IPVA	21.783,02	26.098,80	21.230,53	15.636,07	12.687,20	15.457,74	11.282,71	32.762,14	67.003,17	74.823,74	82.641,32
Isenção	21.783,02	26.098,80	21.230,53	15.636,07	12.687,20	15.457,74	11.282,71	32.762,14	67.003,17	74.823,74	82.641,32
ITCMD	-	-	-	-	-	-	1.114,28	884,56	110,35	121,91	138,73
Isenção/Redução de base de cálculo	-	-	-	-	-	-	1.114,28	884,56	110,35	121,91	138,73
RECEITA TOTAL	9.724.613,00	10.136.271,00	11.033.860,00	10.731.209,00	10.261.028,30	10.815.232,62	10.911.623,73	11.453.132,91	12.883.810,48	13.911.780,80	15.469.072,10

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de Tocantins. 2015 a 2025.