

RENÚNCIA DE RECEITA; GUERRA FISCAL E TAX EXPENDITURE: UMA ABORDAGEM DO ART. 14 DA LRF

Marcos Nóbrega¹

I – SÍNTESE DO PROBLEMA.

Muito tem sido discutido nos meios acadêmicos e no debate público sobre a estratégia adotada quase indiscriminadamente pelos estados (e municípios também) de concessão de incentivos fiscais. Tal estratégia, que foi potencializada nos anos 90, conduziu ao que se convencionou chamar de “guerra fiscal”. Com o intuito de minorar os efeitos maléficos dessa competição tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) adotou uma série de requisitos para a concessão de tais incentivos. Por óbvio, o objetivo da LRF não foi obstar por completo esta prática, mas sim dotar o mecanismo de concessão de racionalidade, planejamento e sobretudo transparência.

O primeiro ponto de análise será as circunstâncias que levaram à guerra fiscal entre os estados brasileiros (centralizaremos o estudo nesse ente da federação) e os efeitos perversos dessas estratégias de captação de recursos. Em seguida, discutiremos o dispositivo da LRF (art. 14) que determina regras para concessão de incentivos. O ponto crucial é utilizar o conceito de tax expenditure ou gasto tributário para investigar o alcance das normas esculpidas no texto da lei de gestão fiscal.

Assim, aprofundar o conceito de gasto tributário passa a ser ponto chave da investigação, sobretudo pela relevância do tema e mais ainda pelo ineditismo na literatura nacional da discussão sobre esse ponto. Dessa forma, cômico das dificuldades inerentes ao assunto, não

¹ Conselheiro Substituto do TCE-PE; economista; Administrador de empresas; mestre e doutorando em direito – UFPE.

pretendemos esgotar o debate, antes, lançar luzes sobre a questão que se reveste de crucial importância para as finanças públicas brasileiras.

A relevância do tema é ainda maior posto que a Constituição Federal no §6º do artigo 165 determina que a lei orçamentária deverá estar acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Conforme se vê, a matéria tem assento na Carta Magna, que desde a sua promulgação determina o acompanhamento, registro e divulgação das renúncias fiscais pelos Governos, muito embora, ao longo desses anos a matéria não tenha sido tratada com a devida importância.

II –RENÚNCIA FISCAL.

Concessões de incentivos fiscais devem ser considerados à luz da literatura que apresenta o fenômeno em federações, posto que as vicissitudes desse arranjo institucional o fazem peculiar (a maioria dos países do mundo não são federações) e muito se presta a tensões entre entes federados.

A federação pode ser entendida como um arranjo institucional buscando a harmonização sem contudo mitigar as diferenças intrínsecas aos entes federados. Assim, as federações hoje caminham muito mais para, no esteio da experiência alemã desde 1949², um federalismo cooperativo onde políticas são traçadas visando minimizar as distorções inatas ao modelo. Ocorre que

uma série de circunstâncias podem amesquinhar o ímpeto cooperativo e transitar para um ambiente de competição, sobretudo quando há uma fragilidade institucional potencializada por uma aguda crise financeira. Esse parece ser o caso a federação brasileira.

Essa idéia torna-se clara nas estratégias adotadas pelos estados que, diante do vácuo deixado pelo estado nacional-desenvolvimentista e na ausência de um projeto hegemônico, estabeleceram, nos dizeres de ABRUCIO³, um federalismo estadualista, não cooperativo e predatório.

Esse ambiente de competição (não cooperação) no que se refere à questão fiscal pode ocorrer de duas formas: competição vertical e competição horizontal. A primeira delas refere-se ao processo de transferências intergovernamentais com o fito de minorar as distorções do sistema tributário dos entes subnacionais, porém acabam, muitas vezes, por incentivar um comportamento *rent seeking*, ou seja, uma “preguiça fiscal”⁴ na qual dos governos não têm muito incentivo para aumentarem suas receitas próprias. No entanto, o que nos interessa é a competição horizontal, onde diversos entes federados disputam recursos baseados, principalmente, em estratégias de concessão de incentivos.

Claro está que a análise dos impactos em um ambiente de competição fiscal é tarefa complexa, posto que muitos fatores são envolvidos, como, por exemplo, o comportamento dos agentes econômicos; a mobilidade dos fatores de produção e as características específicas, particularmente a

² Para mais detalhes ver ROVIRA, Enoch Albert. *Federalismo y Cooperación en la República federal Alemana*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

³ ABRUCIO, Fernando. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo; Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I., abril 2001, pag 101.

⁴ LEMGRUBER, Andréa. *A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. UNB, 1999. Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br

possibilidade de externalidades⁵ advindas das estratégias dos entes federados⁶. É bom que se diga que a competição horizontal não é, em si, boa ou ruim, depende, repetimos, das peculiaridades de cada economia. Tanto que, no caso alemão, por exemplo, o problema parece ser a ausência de competição e não sua axacerbação. Isso ocorre porque o modelo tributário tedesco⁷ não permite que os estados estabeleçam livremente alíquotas dos seus impostos, o que praticamente impede uma competição por incentivos baseados em renúncias fiscais.

Para entendermos guerra fiscal, devemos considerá-la como consequência e não causa de fenômenos de concessão de incentivos fiscais. Assim, torna-se imperioso o entendimento sobre o que seriam renúncias fiscais. Um ponto de partida seria a própria definição dada ao fenômeno pela Lei de Responsabilidade Fiscal que no §1º do art. 14 estatui:

§ 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.

Em primeiro lugar, é necessário saber se a enumeração do parágrafo 1º é *numerus clausus* ou apenas exemplificativa. Conforme relatamos no nosso “Comentários à LRF”⁸, o

⁵ Em geral, uma externalidade ocorre quando a ação de um indivíduo ou grupo apresenta efeitos em outro grupo da sociedade. Ver AWN. Robert. *Microeconomics: Theory and Applications*. New York, Wiley/Hamilton publications, 1976, pag 201.

⁶ VARSANO, Ricardo; FERREIRA, Sérgio e AFONSO, José Roberto. *Fiscal Competition: a bird's eye view*. IPEA, Texto para discussão nº 887; 2002. disponível no endereço eletrônico: www.ipea.gov.br

⁷ ZIMMERMAN, Horst. *Guerra Fiscal e Federalismo Cooperativo*. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo; Fundação Konrad Adenauer, Serie Debates, nº 22, vol. I, abril 2001, pag 177

⁸ FIGUEIREDO, Carlos, et alii. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, Ed. RT, 2º ed, pag 102.

rol estabelecido acima seria apenas exemplificativo no esteio do parecer da Secretaria de Estado da Fazenda e da Procuradoria Geral da Fazenda Estadual de Minas Gerais que observaram:⁹

1) um dos objetivos da LRF é o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 1º, § 1º, art. 4º, I, “a”);

2) o artigo 165, § 6º, da CF/88 é amplo (o referido dispositivo estabelece que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia);

3) as demais formas de exoneração tributária não previstas expressamente no dispositivo caracterizam renúncia fiscal, têm reflexo no equilíbrio das contas públicas e não há sentido lógico em não considerá-las;

(...)

O argumento parece ser razoável. Trata-se de interpretar a norma tendo por liame o princípio máximo da gestão fiscal responsável que é o equilíbrio entre receitas e despesas. Logo, qualquer outro benefício que corresponda a tratamento diferenciado deve ser, para fins da lei, considerado renúncia de receita.

⁹ BRASIL. Minas Gerais. Secretaria de Estado da Fazenda e Procuradoria Geral da Fazenda Estadual. Considerações acerca dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Administração Tributária Estadual (Versão

Assim, ao entendemos que a enumeração do artigo 14 é apenas exemplificativa, não podendo obscurecer entendimento de que outras práticas dos poderes executivo com o fito de atrair investimentos possam ser considerados como renúncia de receitas. Adotamos, então, uma interpretação mais ampla, abrindo espaço para pesquisar na doutrina financeira as raízes da questão , a gênese do fenômeno das renúncias de receitas.

Logo, a busca do conceito de renúncia de receitas não deve se esgotar naquele dado pela norma legal, consistindo apenas um indicativo para o intérprete. Cumpre lembrar, conforme relata LEMGRUBER, que o conceito de renúncia fiscal não é pacífico, provocando dúvidas doutrinárias e operacionais, tanto que a Secretaria da Receita Federal desde 1996 passou a considerar renúncia de receita aquelas concessões de incentivos que cumulativamente atendessem aos seguintes critérios¹⁰:

- a) reduzam a arrecadação potencial;
- b) aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte;
- c) constituam , sob o aspecto jurídico , uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem , exclusivamente , determinado grupo de contribuintes.

Dessa forma, por exemplo, a diminuição de alíquotas do IPI não poderia ser considerada como renúncia de receita posto que é implícito à estrutura do IPI sua dimensão extrafiscal, podendo , ao seu alvedrio, o poder executivo , mediante decreto, alterar as alíquotas como o fito de regular a atividade econômica¹¹. O mesmo não se dá como o ICMS cujas isenções ou diminuição de

preliminar). Belo Horizonte, 2000, mimeo. p.10.

¹⁰ Para maiores esclarecimentos ver documento da receita federal sobre os critérios adotados. Disponível no endereço eletrônico: www.receita.fazenda.gov.br/Estributarios/bentributarios/2002/beneficios.htm

¹¹ Inclusive o IPI é um dos impostos que não se submetem ao princípio da anterioridade tributária (CF, 150, III, b) , podendo, inclusive ter suas alíquotas alteradas por decreto.

alíquotas constituem um desvio da estrutura original do tributo, revestindo-se assim de uma renúncia fiscal. Ao tema voltaremos adiante no estudo específico do gasto tributário.

III – GUERRA FISCAL.

Na última década, o fenômeno de concessão de incentivos fiscais, sobretudo pelos estados, ganhou vulto e passou a ser conhecido como “guerra fiscal”. O primeiro ponto a investigar é o porquê do surgimento desse processo e a sua exacerbação nos anos 90. Antes de qualquer coisa, é bom lembrar que o fenômeno das concessões de incentivos fiscais para atração de investimentos não é recente no Brasil. Sobre esse aspecto, ALVES¹² historia o fenômeno:

Em nosso entender estas iniciativas de política pública tem uma longa história na economia brasileira. De fato, a guerra fiscal tem sido prática constante dos governos estaduais brasileiros pelo menos desde os anos sessenta. Ela tem tido como lugar típico de manifestação os programas estaduais de desenvolvimento, que nunca deixaram de existir em todo esse período. Da mesma forma, a utilização intensa do antigo ICM, atual ICMS, como instrumento preferencial tem sido uma marca constante destas políticas. Podemos até dizer que esse grande ressurgimento da guerra fiscal nos anos noventa , em boa parte, representa a repetição de técnicas e táticas desenvolvidas nas duas décadas anteriores . Por outro lado , essa

¹² ALVES, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas, UNICAMP, Departamento de Economia., Dissertação de Mestrado, 2001. Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br

repetição vem acompanhada por mudanças significativas no teor geral das políticas , resultado necessário das mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira e contexto geral da economia mundial.

Alguns pontos podem ser considerados para entender o crescimento da guerra fiscal na última década. Um primeiro ponto relevante foi a efetiva ausência de uma política industrial e sobretudo regional. O desmanche ou fechamento de agências regionais de fomento foi crucial para esse fenômeno. Sendo assim, a política tributária dos estados , mediante concessão de incentivos de ICMS, passou a fazer às vezes de uma política industrial, alterando alíquotas efetivas de impostos, muitas vezes ao arrepio da lei. Tal prática levou a uma competição desordenada promovendo o aumento da concentração industrial em vez de minorá-la , posto que os pequenos estados, já combalidos em suas finanças, tiveram que conceder , proporcionalmente, mais incentivos para a atração de investimentos, não considerando, muitas vezes, de forma clara o retorno dos mesmos.

Outro pano de fundo do processo gerador da guerra fiscal foi o aumento , concedido pela constituição de 1988, dos recursos para estados e municípios, o que parece paradoxal posto que mais recursos, por si, não seriam um fator indutor da guerra fiscal. é Vejamos.

Nos anos 80, argumentos tornaram-se presentes entre os “municipalistas” em defesa da descentralização de recursos e maior autonomia para os entes subnacionais. Tais argumentos tinham esteio na idéia do “pouvoir local” segundo o qual as comunidades locais teriam melhores condições de

gerir os recursos pois estariam próximas das necessidades da população¹³. Sob esse aspecto, MELO historia a questão.¹⁴:

Na esteira do pensamento político a idéia de descentralização também encontra guarida na tradição sócio-democrata. No conjunto das ideologias socialistas a questão da descentralização e autogestão comunal, e na unidade de produção, representavam noções programáticas consolidadas de longa data. A idéia de socialismo municipal se constitui numa estratégia importante no início de século nos países europeus da mesma forma que as virtudes de modelos autogestionários também foram apontadas por teóricos importantes do movimento socialista”

Além disso, subsistiam argumentos políticos para o fenômeno, tendo como pano de fundo a tumultuada transição democrática no Brasil e o pouco ímpeto do Presidente José Sarney (1985-1990) em defender os interesses fiscais da União na Constituinte de 1988, além das pressões regionais por recursos que foram muito fortes, sob o comando de “caciques” políticos regionais e demandas clientelistas¹⁵.

Logo, a idéia clássica da descentralização fiscal ganhou força, em contraposição a uma história centralizadora do federalismo brasileiro. A verdade é que a Constituição de 1988 aumentou a

¹³ Tal tese não é recente pois podemos encontrar referências à importância do *local self government* nos escritos de Alexi Tocheville, Bucanan, ou mesmo, Von Hayek.

¹⁴ MELO, Marcos André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?*. São Paulo em perspectiva, Fundação SEADE, vol. 10, nº 3, 1996, pág 3.

¹⁵ ABRUCIO, Fernando. *O longo caminho das reformas nos Governos estaduais: crise, mudanças e impasses*. Mimeo.

repartição de receitas para os estados e municípios, ou seja, o apelo para a descentralização fiscal da federação brasileira ganhou corpo. Os dados abaixo ilustram a questão¹⁶:

% receitas	1980	1992
ESTADOS	24%	31%
MUNICÍPIOS	9,5%	16,9%

Na realidade, o fenômeno da descentralização fiscal não melhorou a aplicação dos recursos públicos, nem tampouco aumentou a eficiência na gestão pública local. A esse respeito, ABRUCIO, se referindo aos municípios, afirma que esse processo foi resultante da baixa capacidade gerencial dos municípios, aliada a sua insustentabilidade fiscal e a pouca efetividade no uso de instrumentos de cooperação horizontal, como consórcios, por exemplo¹⁷. Diante disso, o Governo Federal, sobretudo no Governo Fernando Henrique Cardoso, empreendeu um grande esforço de “resgate” dos recursos repassados aos estados e municípios na constituição federal de 1988 em nome do “ajuste fiscal”¹⁸. Assim, o marco inicial foi a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência.¹⁹

¹⁶ MELLO, Marcos André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?*. São Paulo em perspectiva, Fundação SEADE, vol. 10, nº 3, 1996, pág 13.

¹⁷ ABRUCIO, op cit, pag 102.

¹⁸ conforme observa Fernando Abrucio:

“ A centralização tributária esteve presente em outra medida importante, já citada, que foi o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual reteve 20% dos recursos dos Fundos de Participação nos cofres da União. O FSE teria validade provisória, mas foi posteriormente prorrogado e alterado o seu nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), mostrando que o executivo federal não precisava mais esconder o verdadeiro propósito desta medida. Mais do que a alocação em si dos recursos, a aprovação do Fundo Social de Emergência teve uma importância simbólica reveladora: foi a primeira vez que a União teve uma vitória tributária contra os estado desde o início da redemocratização. Isso abriu politicamente as portas para alterações federativas no plano tributário, como a lei Kandir, embora ainda não permitisse estabelecer um novo desenho tributário à Federação brasileira, cuja feição continua fortemente descentralizadora em

Logo após, uma série de medidas foi tomada. Nesse mesmo sentido, surgiram a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/97); o FUNDEF (EC nº 14) e, sobretudo, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

Sendo assim, observamos no nosso “Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias”²⁰ que *“a solução encontrada é perversa, pois retira recursos dos entes subnacionais, enquanto os encargos para atendimento das demandas da sociedade continuam sendo competência dos entes locais. Isso demonstra um ponto interessante da nossa federação: a sua característica “pendular”, ou seja, períodos mais centralizadores de recursos e competências para o governo central, contrastando com fases de maior autonomia para os entes descentralizados e mais recursos para consecução dos seus fins”* .

Logo, o momento em que a federação brasileira atravessa é atípico, pois a Carta de 88 conferiu maior quantidade de recursos para os entes subnacionais, ao passo que uma série de ações implementadas pelo Governo federal, ora com esteio no poder constituinte derivado, ora com medidas infraconstitucionais, vem reduzindo os recursos para esses entes. Assim, a federação brasileira vem sendo redesenhada com diminuição de autonomias dos entes federados e imposição de uma série de padrões, regras e condutas pelo governo federal. Tal fenômeno é provado pelo imenso crescimento , nos últimos anos, das receitas do Governo Federal advindas de contribuições sociais, em detrimento do aumento de impostos. Isso porque não há previsão na Carta Federal de repartição das receitas de contribuições para os entes subnacionais.

comparação aos principais países federativos do mundo”. ABRUCIO, Fernando. *O longo caminho das reformas nos Governos estaduais: crise, mudanças e impasses*. Mimeo, pág 21.

¹⁹ Emenda Constitucional de Revisão nº 1; prorrogado pela EC nº 10 e novamente pela EC nº 17.

²⁰ NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002, pag 144.

Essa fragilidade financeira dos estados, exacerbada pelo fim do imposto inflacionário, que mascarava as finanças públicas, levou à potencialização da estratégia de concessão de incentivos, numa tentativa de senão resolver, pelo menos minorar a grave crise fiscal. Outro aspecto que incentivou o processo, como reflexo da abertura da economia brasileira, foi o aumento do fluxo de investimentos estrangeiros para o país. Assim, passaram os estados a adotarem contundentes estratégias de assunção de investimentos com base nessa fase da economia nacional.

É claro que o mecanismo de renúncia de receitas, à primeira vista, parece trazer benefícios. Suponhamos uma determinada região onde praticamente não há atividade econômica de relevo e a arrecadação de ICMS é incipiente. Uma determinada empresa consegue isenção do ICMS por 15 ou 20 anos e resolve se instalar no local. Ora, conquanto esta empresa não esteja pagando imposto, poderá estar incentivando o surgimento de empresas-satélites, que pagarão ICMS, além o aumento do nível de emprego na região, gerando renda e em consequência aumentando a arrecadação pela venda de bens e serviços.

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

O primeiro efeito perverso é que a federação como um todo, perde. Estudos mostram que a arrecadação do ICMS para o ano de 1997, correspondeu a 6,87% do PIB, praticamente o mesmo patamar do ano de 1991 (6,87%). Ora, decerto a arrecadação seria maior se os incentivos generalizados não fossem concedidos. LEMGRUBER coloca dados preciosos para ilustrar o problema:

“Em 1997, o total de receitas arrecadadas pelos três níveis de governo somou R\$ 241 bilhões, correspondendo a 27,81% do PIB. A União participou com 68,61% desse montante, enquanto que Estados e Municípios foram responsáveis por 27,06 e 4,34% da carga tributária, respectivamente. É inegável que essa composição tem reflexos sobre o processo de competição tributária no Brasil. De fato, a guerra fiscal estadual não ocorre por acaso. O ICMS é o imposto de maior importância arrecadatória do País, representando quase o valor de todo o Orçamento Fiscal da União. Além disso, esse imposto é de vital relevância para as finanças públicas estaduais, pois representa cerca de 90% das suas receitas totais. Assim, a importância financeira do ICMS pode explicar a forte competição tributária existente entre os Estados na administração desse imposto, pois quanto maiores os recursos disponíveis, maior a possibilidade de se atrair fatores produtivos mediante a concessão de benefícios fiscais para os contribuintes”

Curioso observar que, muitas vezes, a empresa já tomou a decisão de se instalar em determinado estado, porém é capaz de promover verdadeiros “leilões” para angariar cada vez mais incentivos. Torna-se claro que nesse jogo competitivo um agente sempre ganha: o empresário, que fica em uma situação bastante cômoda.

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

conceder tais benefícios. Os Estados pobres não podem dispor de tal infra-estrutura. O quadro abaixo ilustra a questão com base em pesquisa entre empresas indagando quais os fatores são levados em consideração para investimento em novos empreendimentos²¹:

RAZÕES	% DAS RESPOSTAS RELEVANTES
Benefícios fiscais	57,3
Proximidade do mercado	57,3
Custo da mão-de-obra	41,5
Vantagens locacionais específicas	39,0
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6

Fonte: Cavalcanti e Prado (1998)

A esse respeito, o BNDES observa aspectos referentes a distorções da guerra fiscal²²:

À luz da evolução recente das contas regionais, é questionável o argumento redistributivista – a guerra fiscal com instrumento para desenvolvimento das regiões pobres. O mais provável é que à medida que os incentivos são disseminados, inclusive com a participação crescente dos Estados mais desenvolvidos, o efeito final redistributivo da guerra fiscal torna-se neutro. Estatísticas recentes do PIB por Estado não evidenciam uma desconcentração da renda

²¹ LEMGRUBER, op cit.

²² FERREIRA, Sérgio Guimarães. Guerra fiscal: Competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?. In: *BNDES–INFORME–SF*, nº 4, janeiro/2000 [On-line]. Disponível: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/estudos/inf_4.exe>, (7 nov 2000).

nacional. Alguns Estados menos desenvolvidos que foram notoriamente mais agressivos na guerra fiscal chegaram a sofrer perdas em suas participações no PIB nacional, inclusive industrial.

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

Por fim, um outro mecanismo deletério: o real impacto que o incentivo promove. Na maioria das vezes, para que indústrias se instalem em determinados estados, as exigências feitas pelos empresários são tamanhas que não seriam compensadas pelo aumento líquido da receita advinda do incremento da atividade econômica. O efeito final pode ser negativo e isso deve ser devidamente mensurado quando da tomada de decisão pelos incentivos. Para citar um exemplo, TRAMONTIN²³ elenca os custos que seriam incorridos pelo estado do Rio Grande do Sul caso aceitasse a instalação da montadora Ford. Os números falam por si:

²³ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas e guerra fiscal*. Curitiba, Ed. Juruá, 2002, pag 132.

ACÇÃO	Valores em milhões de reais
Financiamento a cargo do Estado	460
Financiamento pelo BNDES	550
Doação de terrenos e isenção de ICMS	3.000

Todos esses dados para uma estimativa de criação de 1.500 empregos diretos. Os valores são assombrosos e cálculos perfunctórios elaborados por TRAMOTIN estimam o custo do emprego criado como algo próximo a 300 mil reais por emprego. Dados esses muito próximos daqueles referenciados por VARSANO²⁴ (350 mil reais por emprego). Além disso, as indiscriminadas concessões de incentivos estão, muitas vezes, mascarando interesses pessoais de governantes em alianças espúrias com empresários onde o interesse público passa ao largo das verdadeiras intenções.

Como fator de neutralização desses efeitos perversos da guerra fiscal e diante da imperiosa necessidade de dotar os mecanismos de concessão de incentivos fiscal de instrumentos de transparência e *accountability* é que a LRF vem propor um uma série de restrições para concedê-los, exigindo que os mesmos transitem pelo orçamento e portanto possam ser informados e , o que é mais importante, fiscalizados pela sociedade. A esse ponto será aprofundado a seguir, à luz do conceito de tax expenditure ou gasto tributário.

IV – RENÚNCIA DE RECEITA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

²⁴ LEMGRUBER, op cit

Como o objetivo de não evitar , mas sim dotar de maior racionalidade e transparência à concessão de incentivos fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal , no seu artigo 14 , passou a estabelecer uma série de requisitos para que os entes federados possam renunciar receitas mediante incentivos fiscais. O referido artigo assim estatui:

Art. 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 art. 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 art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O ponto fundamental da nossa investigação é saber qual o sentido dos dispositivos acima , particularmente no que se refere à necessidade de registro no orçamento anual e na LDO desses incentivos , ensejando maior transparência para concessão dos mesmos. Na verdade, a LRF trata a renúncia fiscal como se fosse uma nova despesa (despesa tributária) e, por isso, os mecanismos de compensação , em alguns casos, devem entrar em ação. Esse tratamento é largamente difundido, inclusive na doutrina fiscal norte-americana. Foi TORRES quem primeiro chamou a atenção para o conceito de “gasto tributário” implícito o artigo 14, e para tanto os seus ensinamentos são elucidativos:²⁵

A expressão renúncia de receitas, equivalente a gasto tributário (tax expenditure), entrou na linguagem orçamentária americana nas últimas décadas e adquiriu dimensão universal pelos trabalhos de Surrey. Gastos tributários ou renúncias de receitas são mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo

ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda, etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de impostos, etc.).

O tratamento da questão é polêmico e doravante o investigaremos (sem a pretensão de esgotá-lo), sob a perspectiva de contribuir para o debate sobre a aplicação do conceito da gasto tributário para concessão de incentivos fiscais.

V - TAX EXPENDITURE (GASTO TRIBUTÁRIO): CONCEITO E PROBLEMAS METODOLÓGICOS.

A análise da política fiscal tende , na maioria das vezes, a concentrar-se apenas no gasto fiscal , que é aquele que se materializa em diversas despesas contempladas no orçamento público, inclusive no que se refere a subsídios e transferências. Muito embora a ação orçamentária seja a forma mais visível de atuação do estado, não é a única. Na verdade, a política fiscal também envolve ações à margem do orçamento público²⁶ . Uma das mais relevantes é o fenômeno do Tax Expenditure. Esse conceito pode inicialmente parecer “paradoxal” , posto que “tax” significa dinheiro entrando nos cofres públicos ao passo que “expenditure” significa despesa. Como poderia o dinheiro entrar e sair ao mesmo tempo? Na verdade, o dinheiro não chega a entrar mas sim, leis reduzem a quantidade de recursos tributários aos cofres públicos .O

²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 165.

²⁶ BARRA, Patrício; JORRAT, Michel. *Medicion del gasto tributário em Chile*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl

termo em português “Gasto Tributário” apreende melhor o significado do fenômeno e doravante o utilizaremos.

O gasto tributário , então , consiste na abdicação do Fisco de recolher o produto de tributos com o interesse de incentivar ou favorecer determinados setores, atividades, regiões ou agentes da economia. Também podemos considerar essa prática como “renúncia de receita” , na qual , repetimos, o Fisco desiste, total ou parcialmente , de aplicar o regime impositivo geral , atendendo a reclamos superiores da política econômica ou social.

Para a perfeita elucidação da questão, dois pontos devem ser discutidos: a) qual a razão dos governos utilizarem incentivos fiscais e não transferências diretas para fomentar o desenvolvimento de determinado setor; b) quais os critérios que podem ser utilizados para indentificação do que seria “realmente” um gasto tributário.

GASTO TRIBUTÁRIO VERSUS INCENTIVOS DIRETOS.

É sabido que , do ponto de vista fiscal, é indiferente a concessão de incentivos fiscais para um determinado setor vis a vis o uso de subsídios ou outra qualquer forma de transferência direta de recursos. Quais então os fatores que têm levado os governos a utilizarem com tanta ênfase os instrumentos fiscais para fomentar o desenvolvimento de determinados setores? Nesse aspecto não há respostas absolutas para as questões, sobretudo pela pouca atenção que o assunto vem despertando entre os doutrinadores, muito embora , nos últimos anos,

mediante o imenso crescimento dos incentivos fiscais, preocupações dessa ordem passaram a ganhar relevo, inclusive no debate público sobre o tema.

Usando a tipologia de SURREY²⁷ o primeiro ponto a discutir é que o gasto tributário não envolve o uso despesas diretas via orçamento. Aqui talvez uma das diferenças mais marcantes dos dois modelos de incentivo. Os incentivos diretos, como subsídios, por exemplo, obrigatoriamente são registrados no orçamento, ao passo que os incentivos fiscais, não. Assim, os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem. Logo, os incentivos fiscais representam um mecanismo muito “conveniente” para efetuar o *bypass* no processo orçamentário. Além disso, transferências diretas têm que ser anualmente revalidadas a cada novo orçamento, ao passo que os incentivos fiscais são concedidos uma única vez e não necessitam registro anual nos orçamentos. Dessa forma, muito mais cômodo ao poder público conceder incentivos fiscais, malgrado a necessidade imperiosa de prover transparência no setor público.

Outro ponto importante é que um programa de fomento baseado em incentivos fiscais apresenta um viés em direção ao planejamento privado e uma política não intervencionista do estado. Na medida que as decisões de alocação passam a ser do empresário privado e não do Governo (como seria no caso de transferências diretas) surge a ilusão que as decisões de despesas advém do setor privado que está “investindo” e não do setor público, o que, sabemos, constitui uma falácia posto o efeito fiscal dos incentivos fiscais são os mesmos de despesas diretas.

Além disso, os programas de incentivos fiscais são bem mais difíceis de serem controlados do que programas de gastos diretos. No caso do controle dos Tribunais de Contas no Brasil, esse controle ainda é incipiente, tanto na consciência da importância de fiscalização dos incentivos fiscais, bem como na forma operacional de proceder as auditorias. Dessa forma, devido à fragilidade dos controles sobre a concessão de incentivos fiscais, os Poderes Executivos preferem esse instrumento. Isso é dito porque investimentos diretos, pelo fato de transitarem pelo orçamento e serem considerados despesas, se submetem a todos os rigorosos e aperfeiçoados controles orçamentários, o que tornaria esses mecanismos mais transparentes porém menos interessantes ao poder proponente.

A baixa visibilidade dos programas de incentivos fiscais deve ensejar um maior controle por parte da sociedade. Geralmente a imagem de austeridade fiscal do gestor que promove tais incentivos não sai arranhada, muito pelo contrário, é visto como “desenvolvimentista”, indutor de investimentos para determinada região. No entanto a discussão que antecede isso tudo é saber e informar à sociedade o “custo” de tais incentivos. Se tais incentivos estão, de fato, trazendo retornos líquidos positivos do ponto de vista fiscal. Tudo isso, infelizmente, ainda é de difícil mensuração, pois subsiste dúvidas conceituais sobre o que deveria ser considerado ou não como gasto tributário, sobretudo diante das miríades da legislação fiscal brasileira, fragmentada e complexa. Isso veremos a seguir.

GASTO TRIBUTÁRIO: PROBLEMAS METODOLÓGICOS.

²⁷ SURREY, Stanley S. E McDANIEL, Paul R. *Tax expenditures*. Harvard University Press, Cambridge, 1º ed, 1985, pag 100.

O conceito de tax expenditure foi desenvolvido nos Estados Unidos e na Alemanha nos anos 60 e aperfeiçoado por inúmeros países da OCDE²⁸ nos anos 80. Uma referência importante para a compreensão do conceito desse fenômeno está estabelecida no *código de boas práticas fiscais para transparência* que significa um esforço de divulgação aos membros do FMI de práticas exitosas para vários países, bem como incentiva (em bases voluntárias) que seja estabelecido práticas orçamentárias razoavelmente uniformes com o objetivo de facilitar a troca de informação e a comparação de indicadores entre países²⁹.

O grande problema que persiste na doutrina de finanças públicas é encontrar um critério único para a definição de gasto tributário, ou menos, estabelecer um consenso sobre quais os critérios que devem ser utilizados para considerar um determinado incentivo fiscal como gasto tributário ou mera redução de receita³⁰. No primeiro caso, teríamos um tratamento diferenciado e passível de registro orçamentário e consideração para estabelecimento de impactos fiscais da medida. No caso de meras reduções fiscais, as reduções estariam dispostas na estrutura básica do tributo.

O assunto ainda é pouco tratado também pelas estatísticas fiscais da maioria dos países, tanto que, segundo estimativa dos FMI, dos 183 países membros do Fundo, apenas uma dezena deles realizam estimativas quanto aos gastos tributários, muito embora, seja prática

²⁸ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

²⁹ Disponível, em português, no endereço eletrônico: www.imf.org

³⁰ DEPARTMENT OF FINANCE CANADA. *Tax Expenditure: notes to the estimative/projection: 1*. Disponível no endereço eletrônico: www.fin.gc.ca/taxexp/2000/taxexpPnot00_1e.html

comum o usos de gastos tributários em diversos países, com o objetivo de conceder , como vimos, incentivos fiscais *off* orçamento.

Outro ponto de destaque , refere-se à dificuldade de promoção de comparações internacionais no que se refere aos gastos tributário, sobretudo pelas diferentes metodologias apresentadas , tanto que , a abrangência das estimativas variam desde a consideração das renúncias para um pequeno grupo de tributos; até países que utilizam um conceito amplo de gasto tributário e portanto apresentam estimativas mais consideráveis, como é o caso do Canadá.

Também, o que torna o problema preocupante, sobretudo em federações, é o fato das estimativas alcançarem apenas o nível federal. Os níveis subnacionais não são considerados, o que representa apenas um lado da questão. No caso brasileiro , as concessões de incentivos via ICMS são extremamente consideráveis , de tal maneira que estatísticas nacionais omitindo esses dados , no mínimo dificultam uma análise mais séria do problema. Sendo assim, alguns critérios podem ser usados para definição do que seria , de fato , um gasto tributário, a saber³¹:

- a) confere tratamento preferencial;
- b) resulta em uma redução de receita;
- c) não está incluído no orçamento como despesa;
- d) não é objeto de uma tributação compensatória;

e) representa uma exceção à estrutura “básica do imposto”.

Talvez a grande questão metodológica seja discutir o que vem a ser “estrutura básica do tributo” ou “benchmark” e sendo assim, considerar gasto tributário aquele benefício concedido que fosse além dessa estrutura básica³². Há portanto, consenso sobre o fato de que os gastos tributários seriam aqueles que se afastassem da estrutura normal do tributo, no entanto, persistem problemas metodológicos de saber, de fato, como estabelecer essa estrutura. Isso é muito importante. Existem três hipóteses encontradas na literatura:

a) Critério baseado no modelo Haing Simon³³, no qual é estabelecido o conceito de renda tributável: Esse é um modelo baseado na definição de renda que corresponderia ao aumento da riqueza líquida da economia medida entre dois pontos do tempo (um ano, por exemplo) mais o consumo durante esse período. Em termos individuais, a renda anual de um indivíduo seria o valor que poderia consumir neste ano para manter constante sua riqueza.

Por esse modelo, despesas seriam todos os recursos despendidos que não fossem utilizados para aumentar a riqueza.

b) O modelo baseado em definições legais: Segundo esse modelo, o benchmark seria aquele estabelecido pela legislação.

c) Comparação com despesas diretas: Nesse caso, o benchmark seria estabelecido mediante analogia com programas de despesas diretas.

³¹ ver LEMGRUBER, Andréa. *Renúncia Tributária no Brasil*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl e também BARRA, Patrício e JORRAT, Michel. *Medicion del gasto tributario en Chile*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl

³² DAVIE, Bruce. *Tax Expendire in federal excite tax system*. Nacional Tax Jounal, vol. 47, nº 1, (março, 1994), pag 39-62.

Por óbvio todos os critérios utilizados envolvem julgamentos das autoridades e não existe , em essência , um critério melhor do que outro, dependem de uma série de circunstâncias como estrutura tributária do país, legislação, fiscalização. Porém, cada critério tem sua particularidade. O modelo baseado no critério de renda de Haig-Simons demandará constantes aperfeiçoamentos, considerando práticas administrativas e outras dificuldades para implementação do conceito. A utilização do critério de uma despesa direta envolve julgamento das autoridades sobre se uma despesa seria um substituto direto de um gasto tributário. Por fim, o modelo legal apresenta uma certa rigidez , posto que os critérios estaria *ex ante* estabelecidos na legislação. O fato é que o primeiro critério (o conceito de renda de Haig-Simons) é mais amplo e conduz a uma lista de gastos tributários mais abrangente, enquanto os dois critérios restantes conduzem a listas mais restritivas.

Não há consenso entre os países para a utilização de um mesmo critério, tanto que SURREY acredita , de fato, que há um certo grau de subjetividade na escolha do critério a ser utilizado. Segundo CRAIG e ALLAN, metade dos países da OCDE utilizam critério conceitual para definição do benchmark (proposta de Haing Simon), ao passo que muitos outros utilizam parâmetros estabelecidos pela própria legislação. A Alemanha, por exemplo, utiliza o critério de comparação com despesas diretas ao passo que o Reino Unido utiliza uma combinação do critério conceitual de Haig-Simons com a utilização de referências legais (hipóteses 'a' e 'c'). Nos Estados Unidos , dois aspectos são considerados, o conceitual de Haig-Simons e o legal. O Brasil, pelo menos no âmbito federal, utiliza o critério legal para definição dos gastos tributários³⁴.

³³ SURREY, op cit pag 4.

³⁴ CRAIG, Jon e ALLAN, Willian. *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Process: An International Perspective*. Disponível no endereço eletrônico: www.imf.org

Vejam os o caso do imposto de renda. É sabido que a Constituição Federal , no §1º do artigo 145 , determina que os impostos , sempre que possível, deverão levar em consideração a capacidade contributiva do indivíduo. No caso do IR , uma das formas de aferir a capacidade contributiva é a através da técnica das deduções. É óbvio que um contribuinte que tem elevadas despesas médicas ou mesmo altos gastos com educação possui menor capacidade para pagar tributo do que o outro. Dessa forma, as deduções do imposto de renda³⁵ fazem parte da estrutura básica do imposto e servem como indicadores de capacidade contributiva do indivíduo. Tal mecanismo, repetimos, faz parte da “gênese”; da “estrutura” do imposto de renda e portanto não podem ser considerados como gastos tributários. Por outro lado, legislação que permite, por exemplo, isenção de ICMS para determinado contribuinte, ou , por exemplo, permite a depreciação acelerada para fins de IR, poderá vir a ser considerado como gasto tributário, posto que representaria um benefício além da estrutura básica do imposto.

Nesse sentido, as isenções concedidas referentes a impostos seletivos (IPI) ou impostos regulatórios (imposto de importação) não devem ser considerados gastos tributários posto que não representam desvios da estrutura básica desses impostos, visto que a função precípua dos mesmos , dado o seu caráter extrafiscal, é servirem de instrumentos de política econômica do Governo.

Outro ponto a considerar é que os diferimentos de pagamento de imposto , não podem ser considerados gastos tributário posto que não há redução efetiva de arrecadação, mas sim uma postergação do pagamento. O mesmo não se dá com a remissão do pagamento do

³⁵ CALMON, Sacha. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 6º ed., pag 90.

tributo , ou mesmo o parcelamento do pagamento com dispensa de juros e multa. Trata-se de tratamento diferenciado³⁶.

Também merece atenção outros aspectos metodológicos que explicitam a forma de calcular as receitas perdidas. Basicamente existem três formas: *ex ante*; *ex post* e gasto direto substitutivo. No caso *ex ante*, ocorre o aferido dos impactos da renúncia fiscal sobre modo no comportamento dos contribuintes; no impacto sobre outros tributos e nos efeitos globais sobre o nível de atividade econômica. A sistemática de análise do gasto direto substitutivo estima qual o gasto direto (subsídio, por exemplo) que teria o mesmo efeito fiscal da renúncia. Estes dois mecanismos não são muito utilizados exatamente pela dificuldade de operacionalização. O modelo mais utilizado é o modelo *ex post* , pelo qual são avaliados os efeitos dos gastos tributários em um período passado. Tal medição torna-se mais fácil operacionalmente, por isso é o método mais utilizado³⁷.

Um ponto de relevo na análise do estudo do gasto tributário é que pode representar , de fato , uma fonte de receitas para o setor público. Isso se dá porque, em primeiro lugar, há um grande desconhecimento sobre o montante real dos incentivos fiscais concedidos. Logo, a reanálise dos critérios para concessão de incentivos fiscais pode ser uma boa forma de racionalizar a concessão desses benefícios e promover o posterior aumento de arrecadação.

Além disso, podemos considerar que a estimativa de renúncia de receitas para o exercício seguinte pode , inclusive , consistir em fonte de recursos para abertura de créditos

³⁶ ver FIGUEIREDO, Carlos et alii. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Sao Paulo, ed. RT, 2º ed, pag 103

adicionais. Explicamos melhor. Segundo a lei nº 4320/64 , art. 43, as fontes para abertura de créditos adicionais são os seguintes : a) excesso de arrecadação; b) superavit financeiro; c) anulação de dotações ; d) operações de crédito (menos ARO) e orçamento superavitário, segundo artigo 166 , §8º. No entanto, podemos observar mais um hipótese. Suponha um determinado orçamento que contemple uma determinada estimativa de renúncia de receitas para o exercício seguinte e que tal estimativa não se confirme. Dessa forma, se adotarmos o entendimento de renúncia de receita como gasto tributário, com base dos dispositivos da LRF , poderemos utilizar tais montantes “não renunciados” como fonte para abertura de créditos adicionais. Faz sentido , posto que , como , para fins fiscais, os gastos tributários são considerados despesas, caso não se realizem podem, realmente serem consideradas para fins de fontes de abertura desse créditos.

VI - CONCLUSÃO.

Procuramos nesse trabalho, fazer um abordagem sobre as razões e as peculiaridade da concessão de incentivos fiscais no Brasil, que foram potencializados na última década, gerando o que se convencionou chamar de “guerra fiscal” com todos seus efeitos deletérios sobre a economia, particularmente sobre as finanças públicas.

³⁷ SIMONITI, Silvia. *Los Gastos Tributários y as Renúncias Tributárias en América Latina*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl

Como o objetivo de minorar os efeitos dessa competição horizontal indiscriminada, a LRF estabeleceu uma série de requisitos para os entes federados concederem incentivos fiscais. O ponto doutrinário central do estudo, foi pesquisar o conceito de “gasto tributário” na LRF e quais as suas particularidades, sobretudo no que se refere a metodologia e impacto dessa hipótese conceitual.

Pudemos observar que não há consenso doutrinário sobre a metodologia aplicada ao conceito de “gasto tributário”, no entanto, analisamos as diversas formas de aferir o fenômeno, bem como, aquelas mais adequadas quanto ao aspecto operacional. Por fim, concluímos pela importância do aperfeiçoamento do tema, diante das imensas dificuldades dos entes subnacionais e o exacerbamento dos efeitos maléficos da competição tributária nos últimos anos no Brasil.

VII – BIBLIOGRAFIA.

- ABRUCIO, Fernando. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo; Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I. , abril 2001.
- ABRUCIO, Fernando. *O longo caminho das reformas nos Governos estaduais: crise, mudanças e impasses*. Mimeo.
- ALVES, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas, UNICAMP, Departamento de Economia., Dissertação de Mestrado, 2001. Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br
- AWN. Robert. *Microeconomics: Theory and Applications*. New York, Wiley/Hamilton publications, 1976, pag 201.
- BARRA, Patrício e JORRAT, Michel. *Medicion del gasto tributario en Chile*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl
- BARRA, Patrício; JORRAT, Michel. *Medicion del gasto tributário em Chile*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl
- BRASIL. Minas Gerais. Secretaria de Estado da Fazenda e Procuradoria Geral da Fazenda Estadual. Considerações acerca dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Administração Tributária Estadual (Versão preliminar). Belo Horizonte, 2000, mimeo. p.10.
- CALMON, Sacha. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 6º ed., pag 90.
- CRAIG, Jon e ALLAN, Willian. *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Process: An International Perspective*. Disponível no endereço eletrônico: www.imf.org

DAVIE, Bruce. *Tax Expenditure in federal excite tax system*. Nacional Tax Journal , vol. 47, nº 1, (março , 1994), pag 39-62.

DEPARTMENT OF FINANCE CANADA. *Tax Expenditure: notes to the estimative/projection:*

1. Disponível no endereço eletrônico: www.fin.gc.ca/taxexp/2000/taxexpPnot00_1e.html

Emenda Constitucional de Revisão nº 1; prorrogado pela EC nº 10 e novamente pela EC nº 17.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Guerra fiscal: Competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?. *In: BNDES–INFORME–SF*, nº 4, janeiro/2000 [On-line]. Disponível: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/estudos/inf_4.exe>, (7 nov 2000).

FIGUEIREDO, Carlos , et alii. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, Ed. RT, 2º ed, pag 102.

LEMGRUBER, Andréa. *A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos , constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. UNB, 1999. Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br*

LEMGRUBER, Andréa. *Renúncia Tributária no Brasil*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl

LEMGRUBER, op cit.

MELO, Marcos André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “ hobbessianismo municipal “: efeitos perversos da descentralização?.*São Paulo em perspectiva, Fundação SEADE,vol. 10, nº 3, 1996, pág 3.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002

ROVIRA, Enoch Albert. *Federalismo y Cooperación en la República federal Alemana*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SIMONITI, Silvia. *Los Gastos Tributários y as Renúncias Tributárias en América Latina*. Disponível no endereço eletrônico: www.cepal.cl

- SURREY, Stanley S. E McDANIEL, Paul R. *Tax expenditures*. Harvard University Press, Cambridge, 1º ed, 1985, pag 100.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 165.
- TRAMONTIN, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas e guerra fiscal*. Curitiba, Ed. Juruá, 2002
- VARSAÑO, Ricardo; FERREIRA, Sérgio e AFONSO, José Roberto. *Fiscal Competition: a bird's eye view*. IPEA, Texto para discussão nº 887; 2002. disponível no endereço eletrônico: www.ipea.gov.br
- ZIMMERMAN, Horst. *Guerra Fiscal e Federalismo Cooperativo*. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo; Fundação Konrad Adenauer, Serie Debates, nº 22, vol. I, abril 2001.