

## GUERRA FISCAL: A QUEM INTERESSA?

## FISCAL WAR: TO WHOM IT MATTERS?

Marisa ROSSINHOLI\*

---

**RESUMO:** A guerra fiscal constitui-se na redução de tributos estaduais/municipais com objetivo de atrair investimentos diretos. Este artigo busca discutir a funcionalidade deste sistema como forma de desenvolvimento econômico regional e o federalismo fiscal brasileiro. Apresentam-se argumentos favoráveis e contrários ao estabelecimento da guerra fiscal, analisando-se a necessidade de estabelecimento de políticas macroeconômicas articuladas.

**UNITERMOS:** Guerra fiscal; Federalismo fiscal; Reforma tributária

---

**ABSTRACT:** Fiscal war consists on the reduction of state/county taxes in order to attract direct investment. This paper discusses the function of this system as a means of regional economic development and the Brazilian fiscal federalism. Argumentation of pros and cons to the establishment of fiscal war is presented, analyzing the need to establish articulated macro-economical policies.

**UNITERMS:** Fiscal war; Fiscal federalism; Tax reform

---

---

\* Graduada em Ciências Econômicas pela UNESP/Araraquara e Mestre em Economia Política pela PUC, São Paulo. Professora da Economia e Economia Brasileira da Faculdade de Ciências Humanas da UNIMAR, Marília - SP - Brasil.

## INTRODUÇÃO

A guerra fiscal não é um fenômeno novo; desde os anos 60 já era utilizado (Prado, 2000). Apesar de já em 1975 haver lei coibindo sua prática, continuou a ser utilizada e, no período 93/94, ela toma grandes proporções e ressurge no debate nacional.

Isto ocorre em função do aumento da autonomia delegada aos estados e municípios após a Constituição de 1988, que promoveu uma descentralização das receitas. Esta descentralização veio acompanhada de um aumento da arrecadação própria de estados e municípios e das transferências com uma grande redução das transferências vinculadas.<sup>1</sup>

A reforma tributária realizada na Constituição de 1988, juntamente com a abertura comercial iniciada nos anos 90, com o governo Collor de Mello, e sua continuidade no Plano Real, gerando déficits comerciais e estabelecendo a necessidade de atração de capital estrangeiro, foi fundamental para o estímulo à guerra fiscal.

No momento em que o capital estrangeiro começa a buscar investimentos diretos, a guerra fiscal aumenta. Também não podemos deixar de mencionar o investimento direto com capital nacional.

Assim, a guerra fiscal travada nos anos 90 se apresenta principalmente entre os estados, sendo o principal instrumento o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços – ICMS, em função do princípio de sua tributação na origem que permite que estes diminuam suas alíquotas com o objetivo de atração das empresas.

A guerra fiscal vem sendo tratada, por alguns, como uma forma positiva de levar o desenvolvimento econômico para regiões mais pobres, criando emprego e aumento do produto

---

<sup>1</sup> As transferências vinculadas eram muito utilizadas no sistema anterior implementado pela reforma de 1966/1967, quando, além de uma maior receita na esfera da União, estas transferências permitiam uma maior condução das políticas macroeconômicas e decisões na esfera da União.

interno dos estados. Para outros, a guerra fiscal prejudica as finanças dos estados que a promovem e diminui a arrecadação nacional, estabelecendo a necessidade de criação de novos tributos para recompor a carga tributária (aproximadamente um terço do PIB brasileiro).

Este artigo busca discutir a guerra fiscal recente em relação ao desenvolvimento regional, analisando o impacto que vem tendo para as finanças nacionais e para o federalismo fiscal brasileiro.

### 1. A guerra fiscal, o desenvolvimento regional e a saúde fiscal dos estados

Para alguns autores como Ferreira (2000), as competições provocadas pela guerra fiscal prejudicam as finanças estaduais, além da criação de conflitos na federação. Se no curto prazo o estado que concede incentivos se beneficia, no longo prazo os incentivos perdem o poder de estímulo e passam a representar renúncia fiscal.

Prado (2000) ainda destaca a falta de evidências de que a prática de guerra fiscal de fato seja decisiva na escolha da alocação de recursos do setor privado. Para esta conclusão utiliza-se dos dados de pesquisa realizada pela CNI/Cepal, mostrando que a proximidade do mercado é tão importante quanto a existência de incentivos fiscais:

**Tabela 1: Fatores determinantes para a instalação de plantas produtivas**

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

Fonte: CNI/Cepal (Prado, 2000: 31)

Verifica-se, na tabela 1, que o mesmo percentual (57,3) atribuído à relevância dos benefícios fiscais é atribuído à proximidade do mercado. Assim, questiona-se sua eficiência como forma de atração de capital privado para investimentos diretos.

Para Varsano (1998: 10), a guerra fiscal também não pode ser apontada como uma forma de desenvolvimento de estados menos ricos. Ele destaca que,

com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços de infra-estrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção.

Quando pensamos na guerra fiscal como forma de desenvolvimento regional, verificamos que ela se concentra em estados de menor poder financeiro. Em outros, apresenta-se de forma menos impetuosa; exemplo disso é o Estado de São Paulo. Mas por quê? Prado (2000), entre outros casos, destaca a transferência da planta industrial da Arisco do estado de São Paulo para o estado de Goiás, no início dos anos 90. O governo de Goiás ofereceu, além da alíquota interna de ICMS de 12% (em São Paulo é de 18%), o pagamento de 30% do imposto devido em 150 dias e o restante em 58 meses, sem correção monetária. É importante lembrar que a inflação brasileira aproximava-se dos 30% ao mês.

Neste processo, o estado de São Paulo apresentou-se em situação difícil: se oferecesse as mesmas condições que o “estado concorrente” para que a empresa não se transferisse teria que fazer o mesmo para outras empresas do setor, o que representaria uma grande queda de arrecadação de ICMS.

Por outro lado, não podemos deixar de mencionar a experiência da redução conjunta de ICMS para o setor automobilístico, que representou um aumento nas vendas sem queda de arrecadação. Mas é importante analisar que foi uma atuação articulada entre os estados.

Vale lembrar que estados economicamente mais desenvolvidos tem uma menor participação nas transferências federais, tanto no Fundo de Participação dos Estados – FPE, como nas transferências que não são destinadas aos estados mas a seus municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ambos com critérios inversamente proporcionais à renda per capita<sup>2</sup>.

A Reforma tributária de 1988 caracterizou-se por um aumento da participação de municípios e estados nas receitas disponíveis. Mas, em relação à repartição horizontal,<sup>3</sup> as principais transferências federais, o FPM e o FPE, não sofreram alterações nos critérios, havendo apenas aumento das porcentagens do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto de Renda – IR, que compõem estes fundos (no FPM houve o aumento de 17,5% da arrecadação de IR e do IPI para 22,5%), mas não mudando a participação relativa dos diferentes estados e municípios.

Varsano (1998) argumenta que, se é que alguns estados ganham com a guerra fiscal, outros perdem. Argumenta, também, que não há justificativa para a redução do ICMS com o objetivo de estimular as exportações, pois desde 1996, pela lei complementar 87/96, o ICMS não incide sobre as exportações e nem sobre bens de capital voltados a esta.

---

<sup>2</sup> A distribuição do FPM, que é composto por 22,5% da arrecadação efetuada pela União do Imposto de Renda e 22,5% da arrecadação do Imposto sobre produtos industrializados, segue os seguintes critérios: 10% para as capitais (proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita); 86,4% para municípios do interior (proporcional à população) e 3,6% para municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes (proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita). O FPE é composto por 21,5% da arrecadação efetuada pela União do Imposto de Renda e 22,5% da arrecadação do Imposto sobre produtos industrializados, seguindo os seguintes critérios: 85% para estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os estados das regiões Sudeste e Sul. Entre os estados de cada um destes grupos 5% é proporcional ao território e 95% proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita (cf. lei 5.172).

<sup>3</sup> A repartição horizontal refere-se à repartição entre estados ou entre municípios, enquanto a repartição vertical refere-se à repartição entre diferentes esferas da federação (União, estados e municípios).

Também para a produção voltada ao mercado interno representa um desperdício de recursos.

Para Prado (2000), não há evidências de que a deterioração nas finanças estaduais seja decorrência da guerra fiscal. Esta pode estar ocorrendo em função do aumento das funções dos estados após a Constituição de 1988 ou, ainda, ser o desfecho de uma situação iniciada nos anos 80 com a inversão de fluxos monetários, em função da não disponibilidade de capital estrangeiro para o financiamento do Setor Público. Segundo Ferreira (2000: 1-2):

esta competição vem prejudicando as finanças estaduais bem como a provisão pública de bens e serviços, muitos deles importantes insumos do processo de produção. Além disto, a guerra cria conflitos na federação. No curto prazo, o estado que deflagra a guerra fiscal se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam. Incentivos fiscais perdem seu poder de estímulo e se transformam em meras renúncias de arrecadação.

É neste ponto que concentramos nossa discussão: se no curto prazo a guerra fiscal pode representar um ganho para o estado que a iniciou (para alguns autores nem no curto prazo há ganho), no longo prazo a guerra fiscal vem representando uma transferência de recursos do setor público para o privado.

Muito se argumenta acerca da necessidade da guerra fiscal como forma de reduzir a carga tributária para empresas que poderiam optar não somente por outro estado, mas por outro país, em um momento em que os países disputam a realização de investimentos diretos.

Mas acreditamos não ser esta a forma adequada. É fato e consenso a necessidade de um sistema tributário mais simples, onere menos a produção, mas não podemos, por falta de uma reforma tributária adequada, transformar a guerra fiscal em uma reforma tributária que simplesmente abdica de recursos fiscais sem um critério claro.

## 2. A federação e o federalismo fiscal

A discussão sobre a guerra fiscal é fundamental, mas não podemos deixar de destacar que nos parece ser mais uma discussão do federalismo fiscal brasileiro. Não devemos anular as iniciativas estaduais de política macroeconômica e de desenvolvimento local, mas sim articulá-las.

Cabe lembrar que a Constituição de 1988 descentralizou as receitas e ampliou o poder de ação dos estados e municípios. Se, naquele momento, alguns argumentaram que a Constituição descentralizou recursos sem estabelecer competências, hoje parece visível que estados e municípios vêm assumindo várias obrigações para com a sociedade.

Além das iniciativas estaduais, é cada vez mais comum vermos a associação de municípios com objetivos articulados de desenvolvimento econômico, no estímulo ao comércio, e ao turismo ou no estabelecimento de condições favoráveis ao crescimento industrial.

Será que a guerra fiscal se apresenta como uma alternativa viável a esta busca por desenvolvimento regional?

Como já mencionado, não se defende aqui a não intervenção de estados e municípios nas políticas macroeconômicas, mas a necessidade de articulação destas, a necessidade do estabelecimento de um federalismo fiscal cooperativo.

Entre muitas definições existentes, o federalismo possui a característica de manter a existência concomitante de autonomias do Governo Central e das esferas subnacionais, havendo assim a conservação da soberania de todas as esferas convivendo dentro de uma mesma federação (cf. Fiori, 1995).

Para Rezende (1995), há dois aspectos do federalismo brasileiro que devem ser destacados: as disparidades regionais e a forte tradição municipalista. No que se refere às desigualdades regionais, o autor ressalta que é a fonte de conflito entre um sistema tributário, no qual ocorre pressão por autonomia dos estados mais fortes economicamente, e pressão por transferências dos estados menos desenvolvidos.

A tradição municipalista, segundo o mesmo autor, é

caracterizada na Constituição de 1988, na qual os municípios conseguiram aumentar suas receitas e competências, ocupando uma posição de independência frente aos estados.

No que se refere à guerra fiscal, a questão estadual parece ter uma maior peso que a municipal, em função da importância do ICMS (tributo estadual) como forma de incentivo ao investimento direto, mas isto não anula a atuação dos municípios por meio de isenção de seus tributos também com o objetivo de atração deste capital.

Essa tradição municipalista e o caráter regional existem, mas ao nosso ver, Constituição de 1988 não acentuou o desequilíbrio federativo no Brasil, mas deixou de criar mecanismos que coibissem a guerra fiscal, que é uma desfiguração do sistema federativo.

Segundo Prado (2000), uma forma de articular estas iniciativas locais é proporcionando posicionamentos transparentes entre as negociações estados/empresas e nas contas dos estados (relatórios públicos em períodos determinados); definição de limites para a ação dos estados em função do grau de seu desenvolvimento e mecanismos de acompanhamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou discutir e apresentar alguns posicionamentos acerca da guerra fiscal, mostrando que esta se propõe a desonerar a produção e assim atrair capital para regiões específicas mas, muitas vezes, passa a representar renúncia fiscal.

Não podemos discutir guerra fiscal sem falar em federalismo fiscal e reforma tributária.

Se, por um lado, apresentamos como benéficas as movimentações regionais (estaduais, de um conjunto de municípios ou de um município), estas não devem ser feitas de modo desarticulado com a política macroeconômica nacional.

Assim, é fundamental pensarmos em uma reforma tributária que crie estímulos ao investimento produtivo com uma tributação que não incida em cascata, isto é, em vários momentos da

produção, mas que também crie instrumentos que impeçam o estabelecimento da guerra fiscal.

Não devemos, por falta de um sistema tributário adequado, realizar renúncias fiscais localizadas em alguns estados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERREIRA, S. G. Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? *Informe-se*, n. 4. Brasília: BNDES, jan./2000.

FIORI, J. L. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, R. de B.; BARROS SILVA, P. L. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.19-38.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap : Fapesp; Brasília : IPEA, 2000.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1995. v.15, n.3. p.5-17.

VARSAÑO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Texto para discussão, n. 500. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.