

BOLETIM SOBRE A RENÚNCIA DE RECEITA TIBUTÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Documento restrito ao SINAFRESP

Juliano Giassi Goularti

Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP

Resumo:

1. A concessão de incentivos pelas múltiplas estruturas fiscais do ICMS por parte do governo paulista generalizou, passando de R\$ 7.482 bilhões, em 2002, para R\$ 24.863 bilhões em 2019.
2. Cumpre destacar que muitas das propostas publicadas por Portarias, Decreto e Lei específica não são acompanhadas de demonstrativo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro na concessão do benefício, conforme prevê Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
3. Entre as principais fragilidades para avaliar a política de renúncia de receita verifica-se: i) indefinição de objetivos e metas; ii) irregularidades na aplicação dos recursos ou na prestação de contas; iii) ausência de fiscalização; iv) falta de avaliação de resultados; v) deficiências na transparência; vi) falta de uniformidade de entendimento sobre os renúncia de receita como fonte de financiamento de políticas públicas; vii) não realização de qualquer tratamento dos riscos; viii) sigilo fiscal prejudica a apuração de eventuais irregularidades; e, ix) ausência de prazo de vigência, o que impede sua revisão periódica. É imprescindível que a renúncia de receita seja controlada e avaliada de forma transparente, para que a sociedade e a administração pública possam discutir, com o suporte de análises técnicas, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, e se algum benefício deve ser eliminado, incentivado ou redimensionado.
4. No seu conjunto, as renúncias de receita tributária, em particular, de ICMS estão em desacordo com Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional; Manual de Transparência Fiscal (2007), do Fundo Monetário Internacional (FMI); Resolução Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) Nº 6/16; Convênio ICMS Nº 190/17 que dispõe, nos termos autorizados na LC Nº 160/17, cláusula sétima, foi instituído o Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT); Convênio Nº 18/17 e o Despacho Nº 102/18, que tratam do PNTT, precisam ser cumpridos pelos Estados brasileiros; art. 14 da LRF; e, art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).
5. Em que pesem essas observações, na medida em que a política de incentivos fiscais vem sendo desenvolvida pelo governo estadual sem orientação em prol do desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida do cidadão, novos e graves problemas tendem a se acumular como, por exemplo, a acentuação das desigualdades regionais e sociais.
6. Cumpre destacar a importância da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP) em realizar estudos analíticos para avaliar a correção da metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita tributária, em particular, de ICMS, utilizando-se das melhores técnicas aplicáveis que pondere acerca da eficácia e efetividade da política de renúncia de receitas adotada, avaliando os impactos no processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental na sociedade paraense, tendo em vista a discrepância entre os valores aqui praticados em comparação as demais Unidades da Federação
7. Portanto, deve-se reconhecer que a atuação da política de renúncia de ICMS deve ter tempo correto, contrapartida do beneficiário e ser bem direcionada e fiscalizada de modo que estimule o investimento autônomo sem prejudicar as finanças públicas.

INTRODUÇÃO

Para financiar suas atividades, o Estado necessita de recursos que são arrecadados dos diversos segmentos da sociedade. A capacidade do Estado de tributar e isentar tributos, depende da correlação de força que governa a economia e a política. O tamanho do Estado e a forma de financiá-lo é uma construção histórica: quem deve pagar mais tributo, quem deve pagar menos, quem não deve pagar, quem se apropria mais ou menos do tributo e qual a extensão da atuação estatal em cada País.

Isto posto, as previsões de perdas de receita com renúncia de receita de São Paulo (SP) chega a R\$ 17,9 bilhões, em 2020. Esse montante equivale a 11,08% da receita de tributos do Estado, superando os recursos para financiamento das despesas do Orçamento de Investimentos das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, R\$ 7,39 bilhões, e quase superando o orçamento da Secretária de Saúde, R\$ 19,2 bilhões. De todo modo, o governo de São Paulo justifica que a renúncia de receita de impostos tem por objetivo equiparar a competitividade da indústria paulista à do restante do País, especialmente nos casos em que a vantagem decorra da concessão de benefícios típicos de guerra fiscal.

O objetivo deste Boletim é analisar a política de renúncia de receita tributária do governo do Estado de São Paulo, em particular referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O Boletim não se propõe a fazer uma análise geral da política econômica nacional e estadual nem discutir as correntes teóricas no campo da política fiscal de renúncia de receita tributária. Para isso, recomenda-se a tese de livre docência do professor Lopreato (2013) e o livro de Goularti (2020). Nas questões relativas à guerra fiscal, sugere-se a leitura dos seguintes autores: Rezende (2013), Prado; Cavalcanti (2000), Cardozo (2010) e Oliveira (2000).

Para cumprir o objetivo deste Boletim, a análise foi realizada por intermédio de estimativas estadual de renúncia de receita, elaboradas a partir dos demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado de São Paulo. Essas estimativas referem-se a um conjunto de renúncia que corresponderam a 11,08% do valor total da receita, em 2020, e a 16,04%, em 2019. O Boletim também compara a participação da renúncia de receita de São Paulo com as demais Unidades

da Federação, a qual chama a atenção o Estado do Amazonas, por intermédio da Zona Franca de Manaus (ZFM), onde para cada R\$ 2 em tributos arrecadado R\$ 1 é renunciado.

Entre os métodos de pesquisa, destaca-se a documentação indireta, que abrange a pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental é necessária por implicar a possibilidade de contato com planos e relatórios oficiais. A bibliográfica complementa a documental na medida em que atualiza os diversos argumentos sobre o tema examinado. Para construção deste estudo, dispomos de um conjunto de dados e informações que foram pesquisados em livros e relatórios disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ/SP), pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/SP), pelo Ministério Público (MP/SP) e pela Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP). Logo, este Boletim descritivo e analítico que trata de apresentar informações e subsídios ao Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (SINAFRESP), sobre a política de renúncia de receita, também busca em seu objetivo contribuir para o monitoramento e avaliação dessas políticas.

Além desta introdução e considerações finais, o Boletim está dividido em sete seções. A primeira trata dos aspectos legais da renúncia do ICMS. A segunda aborda as questões conceituais. A terceira trata de categorizar as múltiplas estruturas fiscais (isenção, anistia, benefício, crédito presumido e remissão) numa categoria analítica, a Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF). A quarta do acesso a informação, sendo que muitas das informações relativas à renúncia do imposto são preservadas por sigilo fiscal. A quinta demonstra o impacto da renúncia de receita nas finanças de São Paulo. Na sexta, é comparada a renúncia de receita de São Paulo com os demais Estados brasileiros. Por fim, na sétima, é apresentada a distribuição da renúncia de receita por setor econômico.

1. ASPECTOS LEGAIS

O ICMS é atualmente estruturado nos parágrafos 2º ao 6º do art. 155 da CF-88 e regrado pela LC Nº 87/96.¹ É a principal fonte de receita dos Estados e arrecadou, em 2019, o valor de R\$ 509,78 bilhões, conforme dados da Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe), ligada ao

¹ Quanto à política de isenção do ICMS, a LC Nº 87/96 (Lei Kandir), provocou polêmica entre os governadores de Estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos. Em valores acumulados, desde 1996, a os Estados brasileiros deixaram de receber aproximadamente R\$ 600 bilhões em decorrência da Lei Kandir.

Confaz. Deste montante, R\$ 153,4 bilhões foram arrecadados em São Paulo, ou seja, a participação do Estado paulista na arrecadação nacional de ICMS é de 29,38%.

Da renúncia de receita do ICMS, que engloba as isenções fiscais, reduções de base de cálculo, concessões de crédito presumido e outorgado, as anistias e as remissões, aprovadas, ou não, através de Convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), algumas delas são por tempo indeterminado e outras por tempo determinado. De todo modo, existe uma condição formal obrigatória para todas as situações de renúncia de receita sejam concedidas, como por exemplo, a elaboração de um relatório de impacto orçamentário e financeiro demonstrando o valor monetário renunciado, atendendo ao princípio da transparência, preconizada na LRF e informada pelo princípio da publicidade e da eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A renúncia de receita praticada pelos Estados brasileiros é uma prerrogativa do Ente Federativo, conforme dispõe a CF-88. Dentro da autonomia relativa e independência fiscal dos Estados, a política de renúncia do ICMS passou a ser utilizado pelos governadores como um meio, um instrumento, de desenvolvimento regional ou para desenvolver determinada atividade econômica, seja para ampliar o parque fabril, construir nova planta industrial, adquirir novo maquinário, investir em produto e processo de inovação ou mesmo para atrair novas indústria ou manter aquelas já existentes. Também como resultado da guerra fiscal, nos últimos dez anos, a arrecadação total do ICMS ficou estabilizado em 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Os benefícios de ICMS não podem ser realizados sem Convênio no âmbito do Confaz e com discriminação à origem dos produtos, em desrespeito aos arts. 152 e 155, §2º, XII, “g” da CF-88. O descumprimento do procedimento implica a inconstitucionalidade da lei concessiva da renúncia do imposto. Em outras palavras, não podem ser concedidos benefícios fiscais em matéria de ICMS sem prévia anuência dos demais Estados e do Distrito Federal (DF). Aliás, a Lei Complementar (LC) Nº 24/75 deixa claro, no art. 1º, que a exigência de prévia celebração de Convênio no Confaz aplica-se a “quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus”.

Caindo a arrecadação, notadamente de impostos, ocorre impacto direto sobre a repartição com os municípios, a distribuição das parcelas aos Poderes (TCE, ALESP e TJ), as Universidades (USP, UNICAMP e UNESP) e a aplicação em educação e saúde e também acerca

do pagamento da dívida pública.² Salienta-se que, para inúmeras demandas da sociedade, o Estado, muitas vezes, alega escassez de recursos, inclusive na manutenção dos serviços públicos essenciais e para melhoria salarial em setores indispensáveis, como valorização do servidor público e investimentos produtivos. Importa ainda citar que a CF-88 determinou que cabe a LC tratar da forma como se dá a concessão ou revogação de benefícios fiscais relacionados ao ICMS, por ser atribuição da LC nacional dispor sobre conflitos de competência, em matéria, entre a União, os Estados e os Municípios (art. 146, III).

Conforme art. 14 da LC Nº 101/00 (LRF), a renúncia de receita consiste na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, financeira, ou creditícia, crédito presumido, isenção em caráter não geral, redução discriminada de alíquota ou de base de cálculo relativas a impostos, taxas ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. A LRF determinou que o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na LOA. A norma jurídica aduziu que tem o gestor público por objetivo buscar o equilíbrio financeiro bem como a obrigação de controlar a renúncia de receita.

Como consequência da guerra fiscal, diversos benefícios fiscais foram concedidos pelos Estados em leis próprias, decretos e até mesmo portarias à revelia dos Convênios do Confaz. Tal prática levou à interposição de diversas ações judiciais no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF), resultando, inclusive, na Proposta da Súmula Vinculante Nº 69, que sedimentava a declaração de inconstitucionalidade de todos os benefícios concedidos de forma unilateral pelos Estados e DF. Foi neste cenário de insegurança jurídica que surgiu a LC Nº 160/17.

Tratando-se da guerra fiscal, a LC Nº 160/17 permitiu a convalidação de incentivos fiscais concedidos sem autorização prévia do Confaz. Nos termos da LC Nº 24/75, a LC Nº 160/17 comprova que a renúncia de receita é adotada por diversos Entes da Federação. O objetivo da propositura foi “resolver” a guerra fiscal. Para isso, propôs a criação e aprovação de um Convênio, que deveria ser celebrado pelo Confaz até o prazo de 180 dias de sua

² Com valores renunciados que, no período 2002-2021, superam R\$ 265,1 bilhões, estima-se que as Universidades paulista deixaram de receber cerca de R\$ 24,8 bilhões, sem considerar os recursos desvinculados da FAPESP e do Centro Paulo Sousa. De todo modo, esta perda pode se agravar ainda mais pela redação dada pelo art. 14 do PL Nº 529/2020, embora no exercício corrente as instituições não ter excedentes devido à queda da receita de impostos em função da pandemia, a iniciativa do governo, “surrupiará” os superávits de 2019 já dez dias após sua sanção da Lei, como prevê o § 2º do art. 14.

publicação. Consubstancialmente, o Convênio ICMS Nº 190/17 regulamentou a LC Nº 160/17, instituída para assegurar a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos Estados em descumprimento ao disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF-88, isto é, no contexto da guerra fiscal. Com o Convênio ICMS Nº 190/17 foram remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017.

Da política paulista, as normas contidas nos arts. 84-B, 11, e 112 da Lei Nº 6.374/89, no inciso XXIII do art. 1º do Decreto Nº 51.624/07, com a redação dada pelo Decreto Nº 57.144/11 e no art. 51 do Decreto Nº 45.490/00 tratam de proteger a competitividade do Estado, mesmo que tais benefícios não estejam aprovados pelo Confaz e em desacordo com a observância do disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF-88. Trata-se de medidas à proteção da economia estadual sobre a forma de incentivos compensatórios pontuais sob a forma de alíquotas diferenciadas, redução de base de cálculo ou crédito presumido que gere carga tributária menor que as aplicadas aos bens produzidos na ZFM.

Cumprir registrar que Santa Catarina, art. 43 da Lei Nº 10.297/96 autoriza o Poder Executivo, sempre que outro Estado conceda benefícios fiscais ou financeiros de que resulte redução ou eliminação, direta ou indiretamente, de ônus tributário, com inobservância do disposto na LC de que trata o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF-88 a tomar as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense. O Estado do Rio de Janeiro, art. 86 da Lei Nº 2.657/96 também está autorizado a adotar as medidas fiscais, tributárias e administrativas necessárias à proteção da economia do Estado, visando seu desenvolvimento, conquista e manutenção de mercados e segmentos econômicos. No Pará, o art. 24 da Lei Nº 6.489/02 assegura a economia estadual, mesmo que os benefícios não estejam conveniados no Confaz, conceder renúncia de receita a empreendimentos privados.

Por fim, em virtude da superveniência da LC Nº 160/17 e do Convênio ICMS Nº 190/17, tais benefícios concedidos ilegalmente foram convalidados

2. ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

A Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo divulga anualmente, na LDO, as metas e projeções fiscais (art. 4º, § 2º, da LC Nº 101/00) na qual é feita a previsão da participação da renúncia fiscal na arrecadação do ICMS. Trata-se de um importante

demonstrativo, pois mostra a perda de receita do governo paulista com a política de renúncia de receita, bem como os setores econômicos beneficiados. Para isto, a SEFAZ/SP utiliza os elementos essenciais do tributo previstos na legislação (fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades) para definir a referência, bem como princípios e regras a nortear a aplicação do ICMS, mas que não necessariamente estão na legislação, ou seja, o demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO não necessariamente atende às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e art. 4º, §2º, V da LRF.

Quanto a isso, temos na literatura as conceituações das expressões benefício fiscal, benefício tributário, incentivo fiscal e, de outro, termos equivalentes, como renúncia de receita, renúncia fiscal e gasto tributário. Não tem por objetivo fazer uma discussão jurídica acerca dos sinônimos. Dentro do ordenamento jurídico nacional existem diferenças entre os sinônimos as quais já foram discutidas por Henriques (2009). Consultar também o trabalho de Salvador (2015). Por ora, a Resolução Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) Nº 6/16 define “renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado.”³

Segundo Manual de Transparência Fiscal (2007), do Fundo Monetário Internacional (FMI), a renúncia de tributo “Consistem em receita que se deixa de arrecadar como resultado de dispositivos específicos do código tributário.” Por ora, as “desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária” (TCU, 2007, p. 145).⁴ A documentação acostada à peça orçamentária deve incluir demonstrativos contendo uma descrição da natureza e significação fiscal das renúncias fiscais, além de apresentar uma avaliação de todos os outros riscos fiscais significativos.

A inclusão de uma estimativa do custo esperado de cada renúncia fiscal na documentação orçamentária faz parte das diretrizes da OCDE sobre as melhores práticas. Tais diretrizes também aconselham, na medida do possível, a discussão conjunta das renúncias fiscais e das despesas em geral. A despeito de sérias

³ No que se refere à fiscalização das receitas e da renúncia de receita, segundo resolução da Atricon, cabe ao TCE apoiar o desenvolvimento de um padrão nacional de auditorias de receita e de renúncia de receita, sob a coordenação das entidades representativas dos TCE e seus membros e realizar, a cada quadriênio, pelo menos uma auditoria de renúncia de receita no Poder Executivo Estadual e nos municípios selecionados por meio de matriz de risco.

⁴ Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (2007).

dificuldades porventura encontradas na estimação de custos, a divulgação dos custos estimados das renúncias fiscais e a descrição das bases de estimação podem aumentar significativamente a transparência (FMI, 2007, p. 80).

O Anexo de Metas Fiscais deve conter demonstrativo com a quantificação da estimativa e compensação da renúncia de receita (inc. V, § 2º, art. 4º, LRF) e se ser elaborado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. A previsão das renúncias devem ainda observar as normas técnicas e legais, consideram os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e são acompanhadas de 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 (art. 12, LRF). Ademais, o registro da previsão da renúncia de receita decorrentes 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 Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas respectivo (ATRICON, 2016).

Quanto à renúncia fiscal, o demonstrativo deve identificar os tributos para os quais estão previstas renúncias de receita, destacando a modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc.), os setores/programas/beneficiários favorecidos, a estimativa da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda de receita decorrente da renúncia. Seguindo nessa linha, considera-se oportuno a obrigatoriedade do governo disponibilizar a sociedade informações sobre as renúncias fiscais que podem ser fruídas no exercício, procedimento essencial tanto para a elaboração da LOA como para avaliação do impacto dessas situações nas metas fiscais.

Todavia, na análise das contas de 2017, o TCE/SP identificou deficiências no Anexo de Metas Fiscais da LDO, isto é, a metodologia para estimar a renúncia de receita não se encontrava em consonância às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, determinadas pela STN, bem como ao art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. Disse o Exmo. Conselheiro Relator, Dr. Edgard Camargo Rodrigues, relator das contas de 2017:

9. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de

Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.

10. Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária (TCE/SP, 2019 p. 5).

Para tanto, identifica-se deficiências no Anexo de Metas Fiscais da LDO, isto é, a metodologia para estimar a renúncia de receita não se encontrava em consonância às diretrizes mínimas editadas pelo MDF, determinadas pela STN, bem como ao art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. Por isto, a importância de aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO no sentido de apresentar a estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e LOA.

3. MACROESTRUTURA FISCAL: UMA CATEGORIA ANALÍTICA DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

A receita pública de impostos, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma sociedade. Todo um conjunto de prestação serviços – infraestrutura, segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte, comunicações, cultura, esporte e lazer – de uma sociedade depende, em larga medida, da ação e dos recursos do Estado. O sistema tributário de uma Nação destina-se a fornecer as receitas necessárias para financiar os gastos públicos, seja eles em despesa corrente (custeio) ou de capital (investimentos). As ações tributárias de um País podem ser implementadas por meio de um sistema progressivo ou regressivo.⁵ Nesse caso, é a correlação de força que irá determinar a estrutura tributária.⁶

⁵ O Brasil possui uma carga tributária relativamente alta, 34% do PIB, quando comparado com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas diferente dos países membros da OCDE em que a parcela da tributação sobre bens e serviços é residual, ou seja, o peso da tributação encontra-se sobre renda e patrimônio. Já no Brasil, aproximadamente metade dos tributos provem sobre bens e serviços que, proporcionalmente, oneram a renda dos mais pobres. O país ainda se apresenta como um “paraíso tributário” para os super-ricos, combina baixo nível de tributação sobre aplicações financeiras e possui uma das mais elevadas taxas de juros do mundo. No mundo, não é comum isentar a remessa de lucros e dividendos do imposto de renda na pessoa física e jurídica.

⁶ Conforme retratado por O'Connor (1977), uma “(...) interpenetração da economia privada e o Estado, e o desenvolvimento da burocracia federal, [que] transformam os temas e os conflitos político-econômicos em problemas administrativos [do governo]” (p. 76). Estes grupos de frações de classe que se apropriam de instituições e órgãos governamentais asseguram a legitimidade para prover a acumulação e as estratégias de

É contribuinte do ICMS qualquer pessoa física ou jurídica que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. A arrecadação do imposto estadual ocorre pela intervenção do Estado na atividade econômica que gera circulação e prestação de serviços, nos quais podem ser distinguidas as despesas de investimento e de custeio ou de consumo. Para tanto, a capacidade do Estado de São Paulo tributar e renunciar impostos vai depender das correlações de força que governa a economia e a política paulista.

O governo paulista ao conceder uma renúncia de receita, principalmente do ICMS, a iniciativa privada, por ora, está tratando de incentivando a tomada decisão que viabilizem o alcance de certos objetivos empresariais condizentes com a redução de custos de produção e, conseqüentemente, elevação da taxa de lucro do capital. Podemos dizer que, dentro da narrativa empresarial, está entre os objetivos da renúncia o fomento de programas de estímulo ao desenvolvimento regional (homogeneização) e econômico (geração de emprego e renda) e social (equidade).

A renúncia de receita de impostos, que está fracionado em múltiplos programas e modalidades vem, ao longo dos anos, propiciando aos setores de atividade, independentemente de seu tamanho, abrangência e ramo, condições fiscais e, também, financeiras para que empresas e empresários possam ampliar e valorizar-se no mercado. Dito de outro modo, a renúncia do ICMS procura compensar a iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também do custo deste projeto.

As múltiplas estruturas fiscais (isenção, anistia, benefício, crédito presumido e remissão) que constituem renúncia de receita do ICMS formam uma Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF). Nos termos aqui retratados, a MFF é uma construção histórica do desdobramento do desenvolvimento do capitalismo e das formas de organização do capital. A MFF se dá no sentido de englobar a totalidade dos mais distintos modos de financiar a acumulação de capitais. Sobre a MFF, ela não deve ser encarada como um mero programa ou modalidade de incentivo setorial ou regional, mas como resultado das múltiplas estruturas fiscais que constituem a isenção do ICMS, isenções que se articulam em redes de forma integrada, autônoma e independente.

A MFF do ICMS, nos últimos 20 anos, passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações para, assim, incluir novos setores na lista de beneficiados com o pressuposto de estimular e atrair novos investimentos para São Paulo, tornou-se cada vez mais, um componente fundamental na formação da taxa de lucro. O que se entende por MFF é a totalidade dessas estruturas fiscais distribuídas em diversos programas (Pró-Veículo, Pró-Parques, Pró-Informática, Pró-Trens, dentre outros)⁷ e modalidades (isenção, anistia, benefício, crédito presumido, remissão, dentre outros) que estimulam conflitos e contradições no interior da dinâmica capitalista.

Mesmo com níveis de diferenciação, se “o todo sem a parte não é todo” e “a parte sem o todo não é parte”, como nos ensinou sábia e ironicamente o poeta Gregório de Matos, as múltiplas estruturas do ICMS são a parte do processo, com suas especificidades próprias, e o todo é a MFF, posto que ambas integram a mesma totalidade. Para tanto, o todo representa uma força maior do que a soma das partes de seus elementos concebidos isoladamente. É preciso avançar na construção de um arcabouço analítico capaz de lidar com a complexidade do tema específico das políticas de renúncia e do tema mais amplo da reforma tributária. Por isso o esforço teórico da construção de uma categoria analítica.

A MFF do ICMS, que desde a publicação da LRF, em 2000, passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações para, assim, incluir novos setores na lista de beneficiados com o pressuposto de estimular e atrair novos investimentos para São Paulo, tornou-se cada vez mais, um componente fundamental na formação da taxa de lucro. O que se entende por MFF é a totalidade dessas estruturas fiscais distribuídas em diversos programas (Lei Nº 6.498/2020) e modalidades (isenção, anistia, benefício, crédito presumido, remissão, dentre outros) que estimulam conflitos e contradições no interior da dinâmica capitalista.

O que se está chamando de MFF não é aqui usado para designar ou mesmo classificar uma configuração no plano das relações políticas e econômicas. Trata-se de abstrair da história uma categoria explicativa que só tem sentido dentro do contexto histórico que condiz com a totalidade dos programas de renúncia de receita com os objetivos de estimular o crescimento da economia e atrair investimentos para o Estado de São Paulo, bem como instrumentos para viabilizar a criação de políticas públicas com objetivos correlatos ao desenvolvimento. Essa

⁷ Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Veículo Automotor. Decreto Nº 53.051/08. Programa de Apoio aos Parques Tecnológicos. Decreto Nº 50.504/06. Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Produtos da Indústria de Processamento Eletrônico de Dado. Decreto Nº 54.904/09. Programa de Incentivo ao Setor Ferroviário. Decreto Nº 55.901/10.

categoria aponta para a necessidade de um esforço de analisar sistematicamente a política de incentivos fiscais cujos mais variados programas fiscais se articulam com a economia, representando não a parte, mas a totalidade de um movimento maior, o movimento da acumulação.

A categoria trata de enriquecer a análise da política fiscal de renúncia de impostos. Cada uma dessas múltiplas estruturas do ICMS (isenção, reduções de base de cálculo, crédito presumido e outorgado, anistias e remissões) representa uma rede integrada de processos econômicos e relações políticas que, de um lado, tem uma dinâmica própria em se relacionar com a acumulação e, de outro, uma fusão que forma uma MFF com caráter orgânico capaz de permitir a expansão do capitalismo. Essas estruturais fiscais se articulam formando a MFF. A formação de uma MFF capitalista, a partir do desenvolvimento do capitalismo, é um sistema com múltiplas estruturas movido por interesses econômicos e *lobbies* políticos dentro das instituições estatais de poder. A formação de uma MFF leva a uma perda relativa do monopólio do sistema de crédito, até porque as vigências dos juros altos e as variações do câmbio encarecem e escasseiam o crédito bancário, além de aumentarem os custos financeiros das Empresas.

Também podemos pensar a MFF como uma estrutura que assume diferentes posições na esfera da política microeconômica e da política macroeconômica. Na frente microeconômica, as múltiplas estruturas fiscais atuam como mecanismo de financiamento empresarial para reduzir custos de produção e elevar a margem de lucro. Na macroeconômica, as desonerações tributárias com pessoas jurídicas estimulam a formação da demanda efetiva, o crescimento do produto e auxiliam na busca do pleno emprego. Na frente macroeconômica, necessariamente, o capitalista tem que direcionar o não recolhimento do imposto ou da contribuição social para investimento em capital fixo. Do contrário, o uso modificado do tributo, distinto daquele para investir, não resulta em multiplicador econômico.

As estruturas fiscais do ICMS que formam a MFF estão em constante movimento quantitativo e qualitativo, seja o movimento de incorporar um novo setor econômico, privilegiar certa região em detrimento de outra, priorizar isenção ou redução de base de cálculo ou ainda conceder crédito presumido ou dar prioridade dos incentivos para os pequenos e médios negócios em relação à grande indústria. Ademais, a decisões de beneficiar este ou aquele setor, região e fração de classe empresarial derivam de uma decisão política

determinada pelo poder de grupos econômicos organizado em sindicatos e federações empresariais.

Sobre a metodologia de cálculo, utilizada pela SEFAZ/SP nas previsões de renúncia de receita, é importante pontuar que o Poder Executivo elabore uma Nota Técnica e/ou Instrução Normativa que verse sobre a metodologia empregada para o cálculo que envolve a estimativa de renúncia de receita tributária, principalmente de ICMS, à qual devesse ser dada publicidade mediante Lei, Decreto ou até mesmo em Portaria.

4. ACESSO A INFORMAÇÃO (Lei Nº 12.527/11)

A LC Nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional, CTN) veda a divulgação, por parte da Fazenda Estadual, sobre a situação dos beneficiários, pessoa jurídica e física, dos incentivos. Nesta linha, a Portaria da Receita Federal do Brasil Nº 3.541/11: Aprova o Manual do Sigilo Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Na Portaria ficou protegidas, por sigilo fiscal, as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, obtidas em razão do ofício para fins de arrecadação e fiscalização de tributos.

A Constituição não consagra, expressamente, o direito ao sigilo fiscal. A Resolução SF-05/99, a Resolução SF-28/07, os arts. 198 e 199 da Lei Nº 5.172/66, o inciso XVIII do art. 4º da LC Nº 939/03, e o Decreto Nº 55.559/10, também tratam de matéria correlata ao sigilo fiscal. A existência de proteção às informações fiscais e financeiras é facultada à administração tributária, desde que respeitados os direitos individuais e em conformidade com a Lei. Todavia, não configura violação do sigilo fiscal quando uma informação disponibilizada puder ser obtida por instrumento público de consulta.

Cumpra observar que o Convênio ICMS Nº 190/17 que dispõe, nos termos autorizados na LC Nº 160/17, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF-88, bem como sobre as correspondentes reinstuições, cláusula sétima, foi instituído o Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT), disponibilizado no sítio eletrônico do Confaz, onde devem ser publicadas as informações e a documentação comprobatória dos atos normativos e dos atos concessivos relativos aos benefícios fiscais, reservado o acesso às administrações tributárias

dos Estados e do DF. Embora se tenha criado o PNNT, o Convênio estabeleceu que ele só pode ser visto pelas autoridades fiscais e não pelos contribuintes.

Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017

Cláusula sétima: Fica instituído o Portal Nacional da Transparência Tributária, disponibilizado no sítio eletrônico do Confaz, onde devem ser publicadas as informações e a documentação comprobatória dos atos normativos e dos atos concessivos relativos aos benefícios fiscais, reservado o acesso às administrações tributárias dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º Juntamente com a documentação comprobatória dos benefícios fiscais, cada unidade federada deve prestar as informações referidas no caput, e mantê-las atualizadas, em formato a ser definido pela Secretaria Executiva do CONFAZ, por meio de Despacho do Secretário Executivo, devendo conter os seguintes dados:

- I - espécie do ato normativo, tais como: Lei, Decreto, Portaria, Resolução;
- II - número e a data do ato normativo e das suas alterações;
- III - data de publicação do ato normativo no diário oficial da unidade federada declarante;
- IV - especificação do enquadramento dos benefícios fiscais previstos nos incisos I a V da cláusula décima;
- V - espécie do ato concessivo, tais como: Lei, Decreto, Portaria, Resolução, termo de acordo, protocolo de intenção, regime especial, despacho, autorização específica;
- VI - número do ato concessivo, se houver;
- VII - data do ato concessivo, se houver;
- VIII - data da publicação do ato concessivo no diário oficial, se houver;
- IX - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do estabelecimento beneficiário;
- X - razão social do contribuinte beneficiário;
- XI - especificação do benefício fiscal, conforme § 4º da cláusula primeira;
- XII - operações e prestações alcançadas pelos benefícios fiscais;
- XIII - segmento econômico, atividade, mercadoria ou serviço cujo benefício fiscal foi alcançado;
- XIV - termo inicial de fruição do ato concessivo;
- XV - termo final de fruição do ato concessivo.

§ 2º A cada alteração dos benefícios fiscais, devem ser atualizadas as informações previstas nos incisos do § 1º desta cláusula junto à Secretaria Executiva do Confaz até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação do ato normativo ou concessivo que os instituiu, concedeu, alterou ou revogou.

A verificação do enquadramento da renúncia de receita de cada uma das múltiplas estruturas do ICMS presente na legislação do imposto é complexa, pois requer analisar, um a um, os inúmeros dispositivos legais para saber se conformam algum elemento essencial do tributo ou não. Algumas destas múltiplas estruturas podem ser facilmente desagregadas, mas outros suscitam controvérsia, conforme aponta relatório do TCE/SP. Exemplo que o juiz Antonio Augusto Galvão de França, da 4ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo, acatou pedido dos deputados estaduais Paulo Roberto Fiorilo e Teonilio Monteiro da

Costa e decidiu obrigar a Fazenda Pública do Estado de São Paulo a fornecer dados sobre renúncia fiscal promovidas pelo governo.

Além da dificuldade em se avaliar e analisar a renúncia de receita, outra dificuldade é mensurar essa renúncia, pois não se trata de um dado efetivo, mas, sim, de uma estimativa do quanto se perdeu de arrecadação com a existência da desoneração. Observa-se aqui a relevância do tema renúncias de receitas, especialmente no caso do ICMS, frente ao esgotamento fiscal na conjuntura atual das finanças públicas da grande maioria dos Estados, bem como frente à discussão da estabilização da relação entre a arrecadação com o ICMS e o PIB nominal. Portanto, diante da transparência inadequada, dos demonstrativos fiscais incompletos, da ausência de planejamento estruturado das políticas públicas de incentivo fiscal, da ausência de controle dos níveis de emprego gerados pela renúncia do imposto e da fragilidade no controle das metas e contrapartidas do empresário contemplado pela legislação dos benefícios tributários prejudica uma análise cirúrgica.

Inclusive o Ministério Público de Contas (MPC), órgão fiscalizador das finanças públicas, não consegue ter acesso ao conjunto de informações sobre a renúncia de receita. A administração alega, sem nenhuma base constitucional, que a renúncia enquadra-se dentro do sigilo fiscal, art. 198 do CTN. Com esse argumento, o governo do Estado não fornece relatório específico sobre o impacto das isenções, descumprindo assim a LRF. Por falta de transparência na divulgação das informações para avaliação dos órgãos fiscalizatórios com referência aos benefícios concedidos, pode-se concluir que aparentemente existe um enorme descontrole do Poder Executivo em relação à renúncia de receita no Estado. Dito assim, a administração precisa criar mecanismos claros para dar maior transparência sobre as desonerações da receita pública, pois como instrumento de fomento ao desenvolvimento, os valores e beneficiados precisam ser disponibilizados de forma sistemática e periódica aos órgãos fiscalizatórios e a própria sociedade.

O direito de acesso à informação previsto no art. 5º, inciso XXXIII da CF-88, constitui um direito fundamental, considerado um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Desta forma, possibilita a publicidade de todos os atos administrativos, tornando a administração pública mais transparente, eficiente, eficaz e mais próxima aos cidadãos. A Lei Nº 12.527/11, regulamentou o acesso à informação com objetivo primordial de dar maior transparência aos atos da gestão pública. Toda informação sob a tutela do Estado é revestida de caráter público, sendo acessada por todos e restringida em casos muitos específicos. A Lei de Acesso à

informação obriga todos os órgãos públicos a divulgarem as informações de interesse coletivo, dando maior transparência e publicidade aos atos administrativos, tornando, assim, uma importante ferramenta de efetividade do direito fundamental no controle social dos gastos dos órgãos públicos.

Embora o tema da renúncia de receita tenha sido discutido pelo TCE/SP, relativo à emissão do parecer prévio referente às Contas do Governador do exercício de 2018, e neste ano tenha ganhado destaque na mídia e na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), no que tange a avaliação dos resultados dos benefícios não se localizou essa análise na prestação de contas apresentada, de modo que se reitera a necessidade da SEFAZ/SP realizar e dar publicidade a essa avaliação dos resultados dos benefícios frente à motivação da sua existência.

É importante que a Diretoria de Administração Tributária da SEFAZ/SP desenvolva mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia. Avaliação esta que demonstre em detalhes os benefícios concedidos, abrangendo o setor, os valores, a quantidade de empresas beneficiadas e quantos empregos são gerados. De forma geral, o objetivo do benefício fiscal, conforme o caso, pode ser para contrapor-se a benefício semelhante de Estado vizinho, que pode provocar mudança da empresa para outra Unidade da Federação para outra, como também para atrair empresas de um novo setor para se instalar em São Paulo.

Além de critérios republicanos e que, acima de tudo, prevaleça à supremacia do interesse público, o mínimo que se espera é a transparência fiscal, ou seja, que todos tenham acesso ao registro contábil dos recursos estimados na LDO, bem como seja evidenciado os benefícios auferidos pela economia de São Paulo com a concessão de tais renúncias. Vale ressaltar que quanto à transparência, em relação às Renúncias Fiscais feitas pelo Estado, não há informações que possamos usar para conferir quais as empresas beneficiadas, se houve contrapartida, entre outros dados importantes para o controle por parte da sociedade e até mesmo de órgãos fiscalizadores. A ausência de informações impossibilita a análise efetiva do cumprimento das metas fiscais, bem como o acompanhamento do andamento das diretrizes previstas na Lei Orçamentária.

Diante disto, parlamentares da oposição e de demais partidos (PSL, PSB, PROGRESSITA, PSOL, PCdoB, PL, DEM, PATRIOTA, AVANTE, MDB, REPUBLICANOS, REDE, PT), nos termos do art. 13, § 2º da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 34 a 34-D da XIV Consolidação

do Regimento Interno, protocolaram um pedido de constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), composta por nove deputados (as), com a finalidade de, no prazo de 120 dias, investigar atos de improbidade e ilegalidades praticados na concessão de benefícios fiscais pelo governo do Estado. Diz o requerimento:

A política de desoneração fiscal acarretou em 10 anos uma perda de 115 bilhões para o orçamento do Estado, sendo que somente na educação a perda foi de 34,6 bilhões de reais e para as universidades a perda foi de 11,05 bilhões de reais. Somente na área da saúde, as desonerações representam uma perda de 13,8 bilhões de reais em 10 anos e equivale 78%, do orçamento para o ano de 2019 que é de 17,77 bilhões de reais.

Somente em 2017, o governo deixou de cobrar quase R\$ 20,5 bilhões de impostos, o que significa um valor equivalente ao orçamento da secretaria de segurança pública ou 3 (três) vezes maior que a secretaria de transportes, que cuida das rodovias paulistas (ALESP, 2020).

Diz ainda a justificativa do pedido de CPI:

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Renúncia de Receita deve estar acompanhada de Estimativa e Compensação da Renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO nos moldes determinados pelas diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela STN e art. 4º, §2º, V da LRF. Essa norma não está sendo atendida pelos instrumentos de concessão dos benefícios fiscais.

Além disso, o Tribunal de Contas aponta outras medidas no sentido de criação de um sistema de avaliação e monitoramento da política de desonerações fiscais, o Tribunal de Contas aponta a necessidade de um diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais: Realizar estudos ‘a priori’ para diagnóstico e definição dos objetivos e interesse público envolvido na concessão de determinado benefício fiscal e, ‘a posteriori’ para avaliação e monitoramento do alcance de tais objetivos. Os estudos terão o objetivo de controlar os impactos socioeconômicos, através da adoção de indicadores capazes de avaliar o alcance dos objetivos estabelecidos à época de concessão dos benefícios (ALESP, 2020).

Por fim, os órgãos de controle (MP, TCE, Controladoria, dentre outros) e a sociedade civil organizada (Organizações Não Governamentais, ONG) deveriam exercer maior pressão política para que todas as Unidades da Federação publicassem demonstrativos circunstanciados sobre a renúncia de suas receitas tributárias (ICMS, IPVA e ITCMD). Tão importante quanto isto é tencionar para que a administração fazendária possa estabelecer políticas no sentido de aperfeiçoar as práticas (metodologia) de estimativa de renúncia de receita e melhorar sua regulação normativa.

5. IMPACTO DA RENÚNCIA DE RECEITA NAS FINANÇAS DE SÃO PAULO

Os incentivos fiscais do ICMS procuram compensar a iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também do custo deste projeto. A quantificação da renúncia de receita de impostos envolve um conjunto de informações que estão disponíveis na LDO, sendo que muitas das informações que a lei exige acostar no corpo da lei estão disponíveis. Além disto, a SEFAZ/SP calcula a projeção da renúncia, não o realizado e a informação para mitigar o efeito multiplicador da renúncia são precários. Em vista disso, nas tabelas que seguem, priorizam-se as estimativas das perdas de receita com a renúncia do imposto relativo ao período 2002-2021.

A prática tributária adotada pelo Estado de São Paulo, ao longo dos últimos anos, estabeleceu um razoável volume de receita renúncia para determinados setores econômicos, produtos, pessoas jurídicas e regiões geográficas. Esta política de expansão monetária de receita renunciada deveria estar condicionada a diversificação ou modernização produtiva de setores econômicos, aumento da competitividade com ganhos de escala e mercado, geração de novos empregos, oportunidades de negócios em geral e distribuição de renda em relação a outras Unidades da Federação. Entretanto, no contexto geral da guerra fiscal, o lado mais evidente desta política, na apenas para São Paulo, mas para o conjunto dos Estados brasileiros foi à perda da receita estadual. Em síntese, a expansão quantitativa da receita tributária de ICMS renunciada não é um dispositivo automático de mudanças qualitativas na estrutura produtiva do Estado e do País.

Com fundamento jurídico no arts. 84-B e 112 da Lei Nº 6.374/89, a renúncia de ICMS passou a ser utilizada com maior exaustão para a atração de novos investimentos e para a preservação daqueles já realizados no Estado. Num mundo globalizado pelas cadeias globais de valor, os Estados, as regiões e cidades são chamadas a competir. Dessa forma, a concessão de incentivos pelas múltiplas estruturas fiscais do ICMS, por parte do governo de São Paulo, saltou de R\$ 7.482 bilhões, em 2002, para R\$ 15.292 bilhões, em 2021.

Outro dado relevante é a evolução da relação entre as perdas de receitas e as receitas administradas pela SEFAZ/SP de 2002 até 2021. Em 2002, essa relação chegou a 9,10% e, em 2021, a projeção é 10,11%. O Estado de São Paulo renunciou a cerca de um real para cada dez reais arrecadados. Isto acaba mostrando que o crescimento expressivo da renúncia de

impostos reflete uma estratégia de intensificação do uso da política tributária como instrumento de políticas públicas.

Tabela 1: Projeção das perdas de receitas com a renúncia⁸

R\$ bilhões

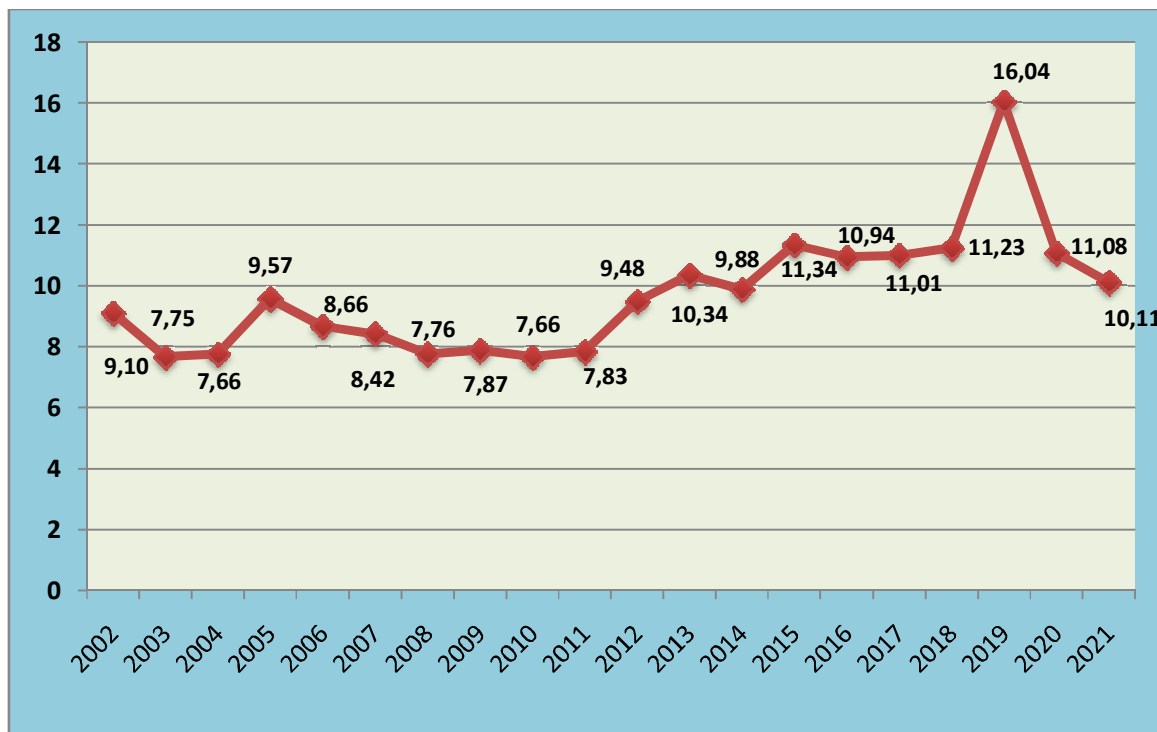
| Ano | Receita | Renúncia | % |
|------------|----------------|-----------------|----------|
| 2002 | 82.181,29 | 7.482,52 | 9,10 |
| 2003 | 83.013,45 | 6.357,28 | 7,66 |
| 2004 | 82.897,14 | 6.425,73 | 7,75 |
| 2005 | 80.374,49 | 7.695,55 | 9,57 |
| 2006 | 88.277,76 | 7.643,73 | 8,66 |
| 2007 | 91.842,02 | 7.734,98 | 8,42 |
| 2008 | 95.383,29 | 7.403,89 | 7,76 |
| 2009 | 101.191,94 | 7.963,57 | 7,87 |
| 2010 | 110.450,51 | 8.455,65 | 7,66 |
| 2011 | 157.482,53 | 12.336,29 | 7,83 |
| 2012 | 182.894,23 | 17.341,61 | 9,48 |
| 2013 | 180.756,47 | 18.697,37 | 10,34 |
| 2014 | 182.786,73 | 18.062,35 | 9,88 |
| 2015 | 179.230,02 | 20.317,71 | 11,34 |
| 2016 | 165.872,92 | 18.146,24 | 10,94 |
| 2017 | 150.296,57 | 16.554,23 | 11,01 |
| 2018 | 146.422,21 | 16.447,57 | 11,23 |
| 2019 | 155.025,55 | 24.863,59 | 16,04 |
| 2020 | 161.620,15 | 17.903,88 | 11,08 |
| 2021 | 151.289,28 | 15.292,53 | 10,11 |

Fonte: LDO, vários anos. Elaboração: Juliano Giassi Goularti

Valor corrigido na data final 07/2020. Resultado da Correção pelo INPC (IBGE)

A renúncia de receita caracteriza-se por serem disposições existentes na legislação tributária que possibilitam a redução da arrecadação potencial do imposto. O valor estimado para a renúncia fiscal autorizada para um exercício diz respeito à apropriação financeira do benefício, logo, não se relaciona, necessariamente, ao ano em que o benefício foi concedido formalmente. Nesta linha, segundo Mensagem Nº 12/2020 do PLDO, a renúncia fiscal, para 2020, estimada pelo governo de São Paulo está prevista em R\$ 17.903 bilhões e a arrecadação R\$ 151.289 bilhões, isto é, a participação da renúncia de tributos na arrecadação é 11,08%, em 2020.

⁸ Cumpre destacar que o ICMS representa 84,44% da receita total do Estado, seguido pelo IPVA 9,82%, ITCMD 1,81% e taxas 3,92% (SÃO PAULO, 2020).

Gráfico 1: Participação da renúncia de receita na arrecadação total

Fonte: LDO, vários anos. Elaboração: Juliano Giassi Goularti

Este gráfico ajuda a entender o desdobramento da guerra fiscal nas últimas duas décadas que, por sua vez, esta correlacionada à ascensão da descentralização fiscal, a crise do Estado brasileiro, à fragilidade do Confaz e à fragmentação regional. Assim, a heterogeneidade de interesses dentro do sistema federativo que já possuíam dificuldades na construção de interesses comuns tornou-se ainda pior, pois gradativamente os Estados foram alterando suas alíquotas de ICMS, sem o consentimento do Confaz e do Senado Federal. A partir daí guerra fiscal tornar-se uma das, senão a principal, estratégia de desenvolvimento das Unidades Federativas.

A renúncia de ICMS passou a fazer às vezes de uma política industrial e regional, alterando alíquotas efetivas de impostos, muitas vezes ao arrepio da lei. A descentralização fiscal não melhorou a aplicação dos recursos públicos, nem tampouco aumentou a eficiência na gestão pública. A esse respeito, é a guerra fiscal como dinâmica coercitiva da concorrência seletiva e impositiva gerando polaridades desigualmente distribuídas no território foi exaltada. É nesse quadro de desarticulação federativa, tendo o capital como “lobo do território”, que a guerra fiscal toma dimensões proporcionais até então jamais vistas. De todo modo,

É preciso também cautela para não considerar todo valor renunciado como fonte potencial de receitas: a supressão de benefícios fiscais muito provavelmente não dará ensejo a receitas de mesmo valor. Isto porque a supressão de benefícios em um cenário de guerra fiscal pode vir acompanhada da saída de empresas do Estado de São Paulo, gerando perdas de receita imediatas, mas também fechando postos de trabalho e eventualmente a saída de fornecedores do Estado, intensificando ainda mais as perdas a longo prazo. Ou seja, em alguns casos a supressão de um benefício pode implicar queda de receitas ao longo do tempo, e não seu aumento (SÃO PAULO, 2019, p. 28).

Como se verifica, a legislação paulista não impede que sejam realizadas renúncias de receita. O dispositivo propõe apenas limitações, para que sejam corretamente elaboradas, sem que a população seja prejudicada pela falta de recursos para a realização de políticas públicas. Parte dessas limitações, inclusive, já possuía previsão constitucional. Nesse sentido, o art. 165, § 6º da CF/88, dispôs que o projeto de LOA, a qual consiste juntamente com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO no instrumento de planejamento na gestão fiscal de iniciativa do poder executivo, serão acompanhados de demonstrativo regionalizado do impacto nas receitas e despesas decorrentes de anistias, isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. De todo modo, o art. 14 da LFR traz regras claras a concessão ou ampliação da renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos entes Federativos.

Os benefícios fiscais concedidos sem respeito aos parâmetros de responsabilidade fiscal não podem ser permanentes. Deve ter vigência e efeitos restritos à determinada situação. Assim, torna-se importante apontar com clareza os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos de uma política de incentivo fiscal, é fundamental, mesmo em tempos de pandemia, a fim de evitar que privilégios sejam concedidos sob as vestes de benefícios fiscais e que renúncias extraordinárias se tornem permanentes, mesmo quando isso tudo passar. A emergência e imprevisibilidade decorrentes da pandemia e o desafio da reconstrução econômica e social justificam renúncias de receita pública, mas nunca a renúncia à transparência, ao controle e à razão.

Todavia, segundo matéria do Jornal *O Estado de São Paulo*, o governo irá encaminhar para Alesp uma Reforma tributária prevê corte de 20% em benefícios fiscais do ICMS.

De olho em aumentar a arrecadação para enfrentar os efeitos da crise em 2021, o governo de São Paulo vai encaminhar à Assembleia Legislativa projeto que faz um corte linear de 20% em todos os benefícios fiscais concedidos com o ICMS, a principal fonte de receita do Estado. A tesourada das renúncias fiscais deve garantir um

aumento de arrecadação de R\$ 8 bilhões. Por ano, o Estado deixa de arrecadar R\$ 40 bilhões de ICMS com os incentivos concedidos a empresas e setores específicos. A arrecadação de ICMS prevista para o ano que vem é de cerca de R\$ 141 bilhões. O ICMS representa 66% da arrecadação do Estado. A medida faz parte da primeira fase de projeto de modernização tributária e de retomada econômica em elaboração pelo governo paulista, diante do período ainda difícil previsto para o ano que vem. O pacote prevê um impacto financeiro total de R\$ 8,78 bilhões e inclui também enxugamento da máquina administrativa, com a extinção de autarquias. Com a medida, São Paulo segue o Rio Grande do Sul, que também apresentou proposta de reforma tributária com corte de renúncias (*O ESTADO DE SÃO PAULO*, 12 de agosto de 2020).

Entre a matéria publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* e as informações disponibilizadas pela LDO sobre renúncia de receita há um desencontro de informações públicas. A matéria trazida pelo jornal coloca que o “Por ano, o Estado deixa de arrecadar R\$ 40 bilhões de ICMS com os incentivos concedidos a empresas e setores específicos”. Todavia, a previsão de renúncia de receita (tabela 1) é significativamente inferior, R\$ 17,9 bilhões, em 2020. Isto vem a comprovar a não fidedignidade das informações apresentadas pela LDO. A tabela, deflacionada e construída com base no anexo da LDO, registra que o maior valor desonerado pelo governo paulista foi, em 2019, quando totalizou R\$ 24,8 bilhões e 16,04% da receita total de impostos.

Destarte a isto, o governador encaminhou uma proposta de Reforma Tributária para apreciação do Parlamento buscando “(...) viabilizar uma série de medidas visando dotar o Estado de meios de enfrentamento da grave situação fiscal que ora vivenciamos devido aos efeitos negativos da Pandemia da COVID-19 sobre as receitas públicas” (*SÃO PAULO*, 2020, p. 2). Neste sentido, a proposta contém um rol de medidas que visam equacionar o déficit fiscal e recuperar parte da capacidade de investimento do Estado. Par isto, esta prevista uma redução dos benefícios fiscais relacionados ao ICMS. A proposta pretende equipara a benefício fiscal a fixação de alíquota em patamar inferior a 18% bem como uniformizar, em 4%, a alíquota a ser aplicado para se calcular o valor do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Em relação à redução dos benefícios fiscais do ICMS, a redação da proposta de projeto de Lei que “estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas” encaminhada pelo governo do Estado ao parlamento paulista diz:

Do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS

Art. 24 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000;

II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 03 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, e alterações posteriores.

Parágrafo único - Para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

Quanto aos valores renunciados (tabela 1), conforme pontuou relatório do TCE/SP, o governo do Estado não apresentou quaisquer medidas de compensação para a renúncia informada. Recorda-se que a apresentação das medidas de compensação, por tributo e por modalidade de benefício é condição da LRF para a renúncia de receitas tributárias, sem exceções. O TCE/SP ainda chamou a atenção para duas situações: i) que não são apresentados os critérios estabelecidos para as renúncias, impedindo a verificação e uma análise de consistência dos valores apresentados; e, ii) não são definidos limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido como prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.

Quanto ao cálculo do montante da renúncia de receita de ICMS

(...) é realizado a partir da atribuição de uma alíquota média, definida como a relação entre os débitos do imposto e a sua base de cálculo, multiplicada pelo valor das operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes do imposto em documento fiscal - Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA). Os débitos e créditos destas operações são cotejados para apurar o saldo renunciado. As alíquotas médias de saída e entrada são definidas como a relação entre os débitos e os créditos do imposto e as suas respectivas bases de cálculo (SÃO PAULO, 2019, p. 28).

O Parecer Prévio, exarado em 28/06/2018 e publicado no Diário Oficial do Estado em 06/07/2018, consignou opinião favorável à aprovação das contas do exercício de 2017, contudo, apresentou um conjunto de ações as ações a serem implementadas pelo Estado de São Paulo para normatizar a política fiscal de renúncia de receita disciplinando procedimentos, competências e limites no sentido de zelar pelo bem público (TCE/SP, 2019). Considerando que

a metodologia utilizada pelo governo não possui base conceitual conforme determinado pela LRF, disse o TCE/SP:

As estimativas de renúncia de receitas não podem continuar embasadas em informações precárias e questionáveis. São relevantes bilhões de reais, cuja previsão é quem determina as regras para a instituição e ampliação de privilégios fiscais para o exercício seguinte e mais dois, sendo base também para a previsão de receita tributária (TCE/SP, 2019, p. 75).

Destarte a isto, o TCE/SP recomendou a elaboração de um Plano de Ação de modo a viabilizar a mensuração da efetiva fruição de renúncia de receita tributária, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte para apuração das renúncias consideradas na LDO (TCE/SP, 2019). Isto porque, conforme art. 32 da Constituição Paulista, a fiscalização quanto à renúncia de receitas é competência constitucional expressa do TCE. Tal é exigência dos princípios constitucionais da publicidade, transparência e isonomia e decorrem do próprio conceito de Estado Democrático de Direito.

Logo, entende-se que a transparência na divulgação da renúncia de receita constitui um dos pilares essenciais para conhecer a realidade do Estado de São Paulo e, a partir daí, redefinir as propostas de política para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

6. RENÚNCIA DE RECEITA DOS ESTADOS BRASILEIROS

Munidos de poder econômico e *lobby* político, os grupos de interesse recorrem à política estatal para garantir a realização dos negócios. Sabem que o Estado exerce influência considerável na economia por meio da demanda efetiva, seja adquirindo bens, comprando equipamentos, contratando serviços e reciclando títulos podres. Porém o Estado de São Paulo ao garantir a realização dos negócios não necessariamente está garantindo condições necessárias para uma política de redistribuição da renda monetária.

A renúncia de receita tributária, previstos na LDO e LOA, constituem modalidade de financiamento de políticas públicas que são pautados por objetivos econômicos, sociais e regionais.⁹ Não obstante, nos estudos sobre a política regional brasileira, há uma

⁹ O Fundo Público exerce pelo menos quatro importantes funções no capitalismo: “a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e

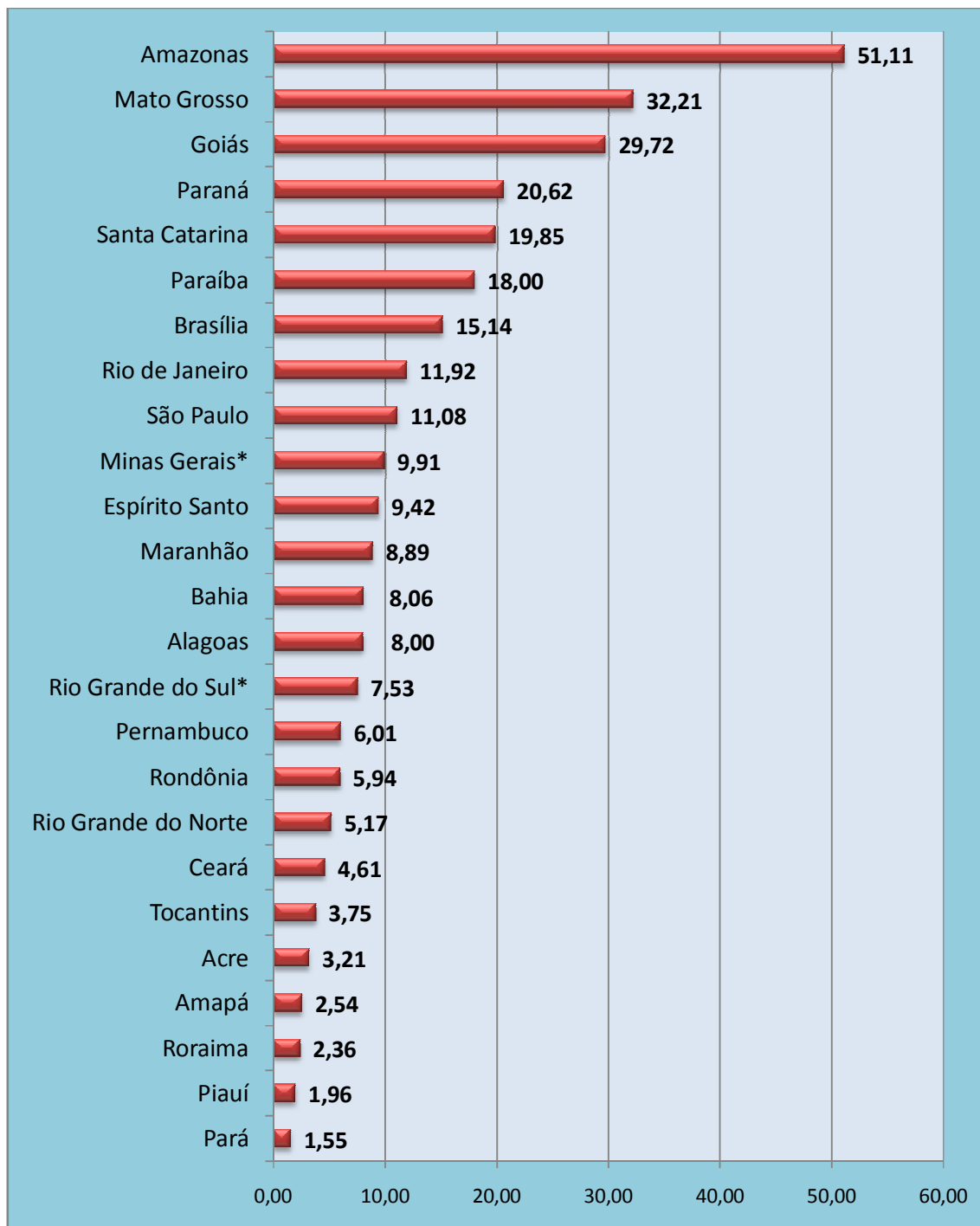
predominância de pesquisas acadêmicas que apresentam a isenção do imposto como elemento unificador do território. Ocupar e definir território, acelerar a produção, promover a expansão capitalista no espaço e garantir a reprodução da força de trabalho são ações que se desenvolvem concomitantemente a partir da disponibilidade de meios de financiamento. Neste caso, é o uso dos recursos públicos disponibilizados pela isenção do ICMS acaba criando uma região hegemônica e por consequência acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista.

Nos estudos sobre a política regional brasileira, há uma predominância de pesquisas acadêmicas que apresentam a isenção do imposto como elemento unificador do território. Ocupar e definir território, acelerar a produção, promover a expansão capitalista no espaço e garantir a reprodução da força de trabalho são ações que se desenvolvem concomitantemente a partir da disponibilidade de meios de financiamento. Neste caso, é o uso dos recursos públicos disponibilizados pela isenção do ICMS acaba criando uma região hegemônica e por consequência acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista.

A política de isenção do ICMS cria e recria hierarquias territoriais dentro do próprio território através da sua distribuição desigual. Ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, no movimento da contradição, também destrói promovendo a desterritorialização. Pensar uma política regional é, certamente, deixar para trás o atraso relativo formado por baixo progresso técnico, baixa renda disponível, trabalho sem complexidade e suas desigualdades. O uso o incentivo fiscal do ICMS busca solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Mas como se da à sua distribuição acaba repondo as condições do atraso relativo de determinadas regiões.

Tratando de comparar a participação da renúncia de tributos de São Paulo em relação à receita total com as demais Unidades da Federação, identifica-se que o Estado ocupa a 2º maior da região Sudeste, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, e a 9º maior do País. Deste comparativo, chama atenção a renúncia de ICMS do Amazonas, em função da ZFM. Com uma receita de R\$ 17,9 bilhões e uma renúncia de R\$ 9,1 bilhões, a participação da renúncia de receita tributária na receita total é de 51,11%. Para cada R\$ 2 em tributos arrecadado R\$ 1 é renunciado.

infraestrutura e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e das renúncias fiscais para as empresas; d) assegura renda para uma classe rentista na sociedade, isto é, aqueles que vivem de aplicações no mercado financeiro e recebem, por meio do orçamento público, recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública” (SALVADOR; SILVA, 2015, p. 27).

Gráfico 2: Participação da renúncia de tributária dos Estados brasileiros na receita total

Fonte: LDO (2020). RS e MG (2021). Os dados da renúncia fiscal de Sergipe e Mato Grosso do Sul não estão disponíveis no anexo da LDO. Elaboração: Juliano Giassi Goularti.

No âmbito do comparativo estadual, subsequente ao Estado Amazonas esta dois Estados do Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul, com 32,2%, e Goiás 29,7%, e dois Estados do

Sul, Paraná, com 20,6%, e Santa Catarina, com 19,9%. Também vale destacar a assimetria da renúncia de receita concedida pelos nos Estados do Amazonas, Mato Grosso, Goiás, Paraná, Santa Catarina, Paraíba, Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo e a renúncia tributária nas demais Unidades Federativas do País. Estados mais pobres, como o Roraima, Acre, Tocantins, Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí e Pará por sua vez, concedem uma renúncia menor em relação a sua receita total.¹⁰ Esse padrão de alocação geográfica, entre outros fatores, do rito singular da renúncia de receita de ICMS, que constituem exceções ao sistema tributário, reduz a arrecadação potencial dos Estados e conferem tratamento diferenciado a determinados grupos de contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, setores ou atividades econômicos ou situados em territórios selecionados.

Os incentivos possibilitam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de realização e circulação das mercadorias e ajudam a criar novos espaços para a acumulação. A forma com que os incentivos fiscais mantêm-se centralizado em poucas regiões e cidades há uma maior concentração e centralização da riqueza nas mesmas. Na medida em que as regiões já complexas vão concentrando maior parcela dos incentivos, maior assimétrica será a distribuição regional a isenção do ICMS. Ou seja, as regiões que apresentam um maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do Estado, confirmando uma tendência da distribuição geográfica das isenções fiscais. A geografia criada pelo capitalismo também é vista como um lugar de contradição e tensão, e não como expressão de equilíbrio. Por isso a importância de refletir a política de incentivos fiscais dentro do contexto da literatura do desenvolvimento desigual.

Para tanto, os dados da pesquisa demonstraram que a dimensão da renúncia de receita praticada pelos Estados representa R\$ 95 bilhões, mais de 1,5% do PIB brasileiro. Somado a isto, para garantir as condições gerais de produção capitalista, as desonerações tributárias da União, estimadas para 2020, totalizam R\$ 331,2 bilhões. Isso implica num esforço muito grande da sociedade, que, em última instância, é quem arca com a renúncia fiscal através de impostos mais elevados ou serviços e bens públicos não recebidos. Em síntese, a renúncia de

¹⁰ As desonerações tributárias enquanto componente do Fundo Público está estruturalmente implícita a peregrinação de reforçar o poder do capital, socializar os custos de produção elevando a taxa de lucro o capital, contrariar a queda tendencial da taxa de lucro, superar limites temporários, que são sempre temporários, imposto pela própria produção capitalista devido à fragilidade do sistema de financiamento privado no Brasil. Logo que a crise internacional de 2007 acirrou as contradições capitalistas, o governo brasileiro resolveu apostar na política de desoneração tributária para manter o nível de atividade econômica, socorrer a acumulação de capital e estimular o gasto capitalista. Essa atuação do Estado fez com que tencionasse de forma desigual a regressividade da carga tributária, na medida em que tal política privilegia salvaguardar a riqueza capitalista.

receita dos Estados e as desonerações da União se tornaram, cada vez mais, um componente fundamental na redução de custo de produção e na formação da taxa de lucro.

7. DISTRIBUIÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA POR SETOR ECONÔMICO

A análise dos dados para os anos 1960 revela que a indústria passou a ser o setor dominante (participação no PIB) para Argentina, Brasil, México e Chile, sendo que as taxas de crescimento industrial na América Latina nas décadas de 1940, 1950 e 1960 ficaram acima daquelas verificadas para a economia como um todo. Estudos desenvolvidos pela Cepal ressaltam que os países que avançaram economicamente nas últimas décadas possuem estrutura industrial diversificada, voltada para atividades econômicas intensivas em progresso técnico.

Na *Riqueza das Nações*, publicado em 1776, Adam Smith já havia observado que “As nações mais opulentas geralmente superam todos os seus vizinhos tanto na agricultura como nas manufaturas; geralmente, porém, distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que pela superioridade na agricultura”. Smith, como um bom liberal, demonstra que as manufaturas exibem retornos crescentes de escala e agricultura não e que a divisão social do trabalho, “causa do aprimoramento das forças produtivas”, é um dos pilares do avanço produtivo e, logo, dos ganhos de produtividade. Desse modo, “a natureza da agricultura não comporta tantas divisões do trabalho, nem uma diferenciação tão grande de uma atividade para outra, como ocorre nas manufaturas”.

A indústria deve ser entendida como um sistema complexo, e não como apenas um setor de atividade. Agricultura e produção de *commodities* (complexidade parcial) não constituem um sistema complexo, pois não há encadeamento nas etapas produtivas de seus produtos (exemplo do automóvel: motor, carcaça, pneus, chassi, vidros, bancos), não há elos de conexão entre o produto final e o inicial, justamente os elos que poderiam ser mecanizados e apresentar potencial de especialização produtiva. A agricultura, assim como as atividades ligadas ao Simples Nacional (LC Nº 123/2006), é incapaz de realizar tamanha complexidade.

Quanto ao setor de serviços, ele é de fundamental para o funcionamento do ciclo econômico, pois viabiliza o ciclo produção capitalista de mercadorias, diga-se, do consumo. No Brasil, os serviços correspondem a mais de 60% do valor adicionado na economia. Trata-se de um padrão próximo ao observado nos países mais ricos. O caminho do desenvolvimento

mostra que é preciso produzir tratores, colheitadeiras, plantadeiras ou fertilizantes, ou algo complexo que não seja soja, milho, algodão, cacau e café, ou seja, produtos primários. Porém assistimos uma retração da atividade industrial no Brasil.

As mudanças na participação da indústria no PIB em escala global também foram substanciais nas últimas quatro décadas, observando-se uma queda pronunciada, de 24,9% para 16,6%, entre 1970 e 2007, quando lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Brasil perdeu um pouco de participação no mundo tanto no que diz respeito à produção manufatureira quanto no que toca ao PIB. A indústria brasileira, desde a década de 1990, apresenta elevada inércia em sua estrutura produtiva e no seu comércio exterior. Esta inércia industrial concretizou-se na década de 1980, e desde esse período, o Brasil revela extrema dificuldade de diversificar sua estrutura industrial em direção à incorporação dos novos setores emblemáticos da revolução tecnológica que irrompeu exatamente neste período. Desta forma, o baixo dinamismo da indústria brasileira não é um problema apenas contemporâneo, mas, sobretudo, estrutural, de longo prazo. Isso porque a relativa estagnação da indústria brasileira é um fenômeno que vem ocorrendo desde a década de 1980.

Quanto a isto, a tabela 2 mostra uma tendência perigosa em que indústria do País passa por um processo de desindustrialização. A participação da Indústria de Transformação na formação do PIB do Brasil no período compreendido (1995/2019) esta ladeira abaixo. De uma participação de 11,2%, em 1947, atinge um máximo de 27,2% em meados da década de 1980. A partir daí, a participação reduz para chegando a 11,3%, em 2019. O ano passado, a atividade industrial no País foi o nível mais baixo da série histórica, que se iniciou em 1947. Os indicadores não deixam dúvida: a crise que a indústria brasileira há tempos atravessa ainda não dá sinais de reversão.

Através da análise da distribuição setorial da renúncia de receita tributária é possível visualizar o comportamento das mudanças qualitativas na economia paulista. Com dados a partir de 2010, por um lado, é possível observar um aumento da participação do comércio e do setor de serviços, de 25,29%, em 2010, para 52,88%, em 2018, no conjunto dos impostos renunciados por São Paulo. Por outro, com a queda da indústria, de 68,91%, em 2010, para 46,01%, em 2018, no conjunto da isenção, remissão, anistia e crédito presumido de ICMS, de certa maneira, abre um debate para interpretações sobre o processo de desindustrialização do País.

Tabela 2: Distribuição setorial da renúncia de receita do Estado de São Paulo

| <i>Participação</i> | | | | |
|---------------------|---------------------|------------------|----------------------------|---------------|
| ANO | Agropecuária | Indústria | Comércio e Serviços | Outros |
| 2010 | 2,12 | 68,91 | 25,29 | 3,69 |
| 2011 | 3,68 | 57,59 | 38,68 | 0,04 |
| 2012 | 2,25 | 58,39 | 39,61 | -0,25 |
| 2013 | 1,11 | 55,71 | 43,62 | -0,45 |
| 2014 | 1,48 | 54,62 | 45,04 | -1,14 |
| 2015 | 1,13 | 50,30 | 48,53 | 0,04 |
| 2016 | 1,44 | 55,22 | 44,41 | -1,07 |
| 2017 | 0,84 | 51,90 | 47,76 | -0,50 |
| 2018 | 0,25 | 46,01 | 52,88 | 0,86 |

Fonte: LDO, vários anos.

Os países centrais têm estruturas produtivas sofisticadas com manufaturas *high tech* e serviços de ponta, dominam marcas, patentes e tecnologias avançadas; estão na fronteira da inovação tecnológica, produzem o máximo possível em seus territórios e exportam para o mundo; transferem produção para países em desenvolvimento quando os salários internos e custos de produção são altos a ponto de não compensar produzir mais na matriz, criam as multinacionais que recebem lucros e dividendos¹¹ dentro da lógica de funcionamento do sistema na busca do lucro, mas o Brasil, além de se especializar em produtos primários ou atividades comerciais sem complexidade, está virando uma economia do tipo “Feirão da Madrugada de São Paulo”, perdendo a corrida das máquinas e da produção de manufaturas e bens complexos (GALA, 2017).

A perda de dinamismo da indústria de transformação gera preocupações, pois a indústria é determinante para produzir inovações tecnológicas, gerar superávit comercial, estimular o crescimento econômico, elevar a produtividade da economia e promover o desenvolvimento regional. No Brasil, o grosso do PIB são serviços não sofisticados, R\$ 5 trilhões para produção de coisas simples e não sofisticadas, do total de um PIB total R\$ 6,5

¹¹ O resultado dessa sistemática é que a transferência de recursos públicos da periferia ao centro não acompanha o mesmo ritmo na direção oposta, o que resulta no acirramento das trocas comerciais e transferências financeiras desiguais. Sem a periferia, não pode haver transferência de excedente para o centro, nem, conseqüentemente, *superexploração do Fundo Público* e exploração tributária pelo capital estrangeiro. Neste caso, além das trocas desiguais, uma das principais formas de exploração da periferia subdesenvolvida como destacado por Mandel (1982), há também, no caso do Brasil e América Latina, a transferência de renda pelo Fundo Público através a dos gastos diretos e indiretos e pelo sistema tributário regressivo, que por si, acaba facilitando a sonegação e a evasão fiscal.

trilhões. Sem uma estratégia industrial definida por parte do Estado, assistiu-se à reprimarização da economia brasileira.

Diante disto, podemos concluir que o desaparecimento da indústria transformou o País numa economia de pequenos comércios, sem sofisticação produtiva, na qual a síntese é a expansão das Micros e Pequenas Empresas (MPE).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento da renúncia tributária de São Paulo reflete uma estratégia de intensificação do uso da política tributária como instrumento de política econômica endógena para garantir determinados objetivos de política econômica estadual. A partir dessa incapacidade de aglutinar capitais, os Estados, mediante a renúncia do imposto, em particular do ICMS, propicia a mobilização de recursos socialmente necessários para realização do investimento pela intermediação da política fiscal.

Hoje, a renúncia tributária é utilizada para reduzir os custos de produção, assegurar a taxa média de lucro e para dar folga no fluxo de caixa das despesas para empresas (grande) comprar ativos no mercado financeiro. Quanto a esse último ponto, apesar de esse debate dentro da teoria econômica não ser tão evidente, dentro da nova configuração da riqueza que tem a financeirização como “padrão sistêmico da riqueza” (BRAGA, 1993), não se descartada a hipótese de as desonerações serem direcionadas para o mercado financeiro para valorizar o valor dos ativos financeiros negociáveis na Bolsa.

Ao final deste Boletim, apresentada a projeção da renúncia de impostos, verifica-se que as normas existentes de fiscalização por parte do governo – gestão, monitoramento, prazos de validade e avaliação e contraprestações pelo beneficiado – são frágeis e vagas. Isto é, existe dificuldade de verificar os efeitos do usufruto das desonerações concedidas, identificar o conjunto de favorecidos e mensurar o montante desonerado com razoável grau de confiabilidade.

Entre as principais fragilidades para avaliar a política de renúncia de receita verifica-se: i) indefinição de objetivos e metas; ii) irregularidades na aplicação dos recursos ou na prestação de contas; iii) ausência de fiscalização; iv) falta de avaliação de resultados; v) deficiências na transparência; vi) falta de uniformidade de entendimento sobre os renúncia de receita como fonte de financiamento de políticas públicas; vii) não realização de qualquer

tratamento dos riscos; viii) sigilo fiscal prejudica a apuração de eventuais irregularidades; e, ix) ausência de prazo de vigência, o que impede sua revisão periódica. É imprescindível que a renúncia de receita seja controlada e avaliada de forma transparente, para que a sociedade e a administração pública possam discutir, com o suporte de análises técnicas, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, e se algum benefício deve ser eliminado, incentivado ou redimensionado.

Neste caso, cumpre destacar a importância da SEFAZ/SP em realizar estudos analíticos para avaliar a correção da metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita tributária, em particular, de ICMS, utilizando-se das melhores técnicas aplicáveis que pondere acerca da eficácia e efetividade da política de renúncia de receitas adotada, avaliando os impactos no processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental na sociedade paraense, tendo em vista a discrepância entre os valores aqui praticados em comparação as demais Unidades da Federação (gráfico 1 e anexo I).

Com valores renunciados que superam R\$ 265 bilhões (2002/2021), o equívoco do governo paulista foi não ter exigido contrapartida do empresariado no sentido de ampliação de postos de trabalhos e direitos sociais sob pena de retirada e devolução da desoneração usufruída. Outra problemática, inclusive levantada pelo TCE é que não existem mecanismos de acompanhamento do seu desdobramento. Embora as desonerações sejam um dos pilares da autonomia do desenvolvimento das Unidades da Federação, os resultados gerados na economia estadual paulista são questionáveis no curto e longo prazo. Em particular, se por um lado a renúncia de receita tributária resultou em acumulação privada, por outro sua horizontalização não gerou crescimento sustentado.

Todavia, o Projeto de Lei que “estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas” encaminhado pelo governo estadual ao parlamento paulista, tende a diminuir os benefícios fiscais do ICMS em R\$ 8 bilhões, isto é, em 20%. Porém, tão importante quanto revogar benefícios sem qualquer efeito multiplicador, é dar transparência a toda sociedade, haja vista o descompasso fiscal entre o benefício anunciado no jornal *O Estado de São Paulo* (R\$ 40 bilhões) e aqueles que estão acostados no anexo da LDO/2020 (R\$ 17,9 bilhões).

Portanto, deve-se reconhecer que a atuação da política de renúncia de ICMS deve ter tempo correto, contrapartida do beneficiário e ser bem direcionada e fiscalizada de modo que estimule o investimento autônomo sem prejudicar as finanças públicas.

REFERÊNCIAS

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). **Resolução ATRICON nº 6/2016** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf> (Acesso em 20 de julho de 2020).

BRAGA, J. C. S. **A financeirização da riqueza**: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. Economia e Sociedade, Unicamp/IE, Campinas, n. 21, 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm (Acesso em 25 de julho de 2020). 2007. 171p.

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

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Manual de Transparência Fiscal (2007)**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf> (Acesso em 29 de julho de 2020). 2007. 171p.

GALA, P. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro, Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado para o Desenvolvimento, 2017. 144p.

HENRIQUES, E. F. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo, SP : Quartier Latin, 2010. 304p.

GOULARTI, J. G. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Florianópolis, SC ; Criciúma, SC : Insular ; Unesc, 2020. 230p.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP : Abril Cultural, 1982. 417p.

LOPREATO, F. L. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo, SP : Unesp, 2013. 279p.

O’CONNOR, J. **USA**: a crise do estado capitalista. Tradução de João Maria. Rio de Janeiro, RJ : Paz e Terra, 1977. 264p.

OLIVEIRA, L. G. **Federalismo e guerra fiscal**: alguns aspectos, alguns casos. São Paulo (SP) : Edições Pulsar, 2000. 109p.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Reforma tributária de SP prevê corte de 20% em benefícios fiscais do ICMS**. São Paulo, SP : Em 12 de agosto de 2020. Ano 141, Nº 46.320. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-tributaria-de-sp-preve-corte-de-20-em-beneficios-fiscais-do-icms,70003396155> (Acesso em 12 de agosto 2020).

PRADO, S. CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo (SP) – Fundap : Fapesp ; Brasília (DF) – Ipea. 2000. 146p.

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

SALVADOR, E. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo, SP : Cortez, 2010. 430p
_____. **Renúncias tributárias**: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Brasília, DF : Fevereiro de 2015.

_____; SILVA, M. L. L. **Fundo público e as medidas provisórias nos 664 e 665**: a contrarreforma da previdência em curso. In: SALVADOR, E; MELLO, G. SILVA, M. L. L. **Ajuste econômico, renúncias fiscais e seguridade social**. Revista Política Social e Desenvolvimento. Ano 3, Maio de 2015. 58p.

SÃO PAULO (SP). **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019**. Disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/ldo_historico (Acesso em 7 de julho de 2020). 2019. 238p.

_____. **Relatório da Receita Tributária do Estado de São Paulo**. Secretaria da Fazenda e Planejamento. Janeiro/2020. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx> (Acesso em 12 de agosto 2020).

_____. **Ofício Conjunto SEFAZ/SPOG nº 007/2020**. São Paulo, SP : 2020

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Com a Introdução de Edwin Cannan. Apresentação de Winston Fritsch. Trad.: Luiz João Baraúna. São Paulo, Nova Cultural Ltda, 1996. 479p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília, DF : Tribunal de Contas da União, 2007. 447p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE/SP). **Processo eTC-006453.989.18-8**. São Paulo, SP : TCE/SP. Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Relat%C3%B3rio%20Contas%20do%20Governador%202018%20ATJ%20ECONOMIA.pdf> (Acesso em 30 de julho de 2020). 2019. 78p.

ANEXO I

Brasil e Estado de São Paulo: arrecadação mensal de ICMS

| Mês | Valores mensais | | Valores mensais | | Valores mensais | |
|--------------|----------------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------------|------------------|
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| | Estado de São Paulo | | Brasil | | Brasil exceto São Paulo | |
| jan | 13.189,3 | 13.190,3 | 45.008,5 | 44.801,5 | 31.819,2 | 31.611,2 |
| fev | 11.789,5 | 12.008,5 | 39.849,4 | 41.535,1 | 28.059,9 | 29.526,7 |
| mar | 11.701,7 | 11.923,2 | 38.696,2 | 40.351,7 | 26.994,5 | 28.428,5 |
| abr | 12.732,6 | 12.600,7 | 42.135,5 | 43.053,4 | 29.402,9 | 30.452,7 |
| mai | 12.249,9 | 12.275,3 | 41.163,9 | 41.849,8 | 28.914,0 | 29.574,5 |
| jun | 11.690,5 | 11.933,9 | 38.630,4 | 40.926,1 | 26.939,9 | 28.992,2 |
| jul | 12.419,9 | 12.277,8 | 42.777,8 | 41.944,5 | 30.357,8 | 29.666,6 |
| ago | 12.533,2 | 12.286,2 | 43.093,5 | 43.244,3 | 30.560,3 | 30.958,2 |
| set | 12.456,5 | 12.665,9 | 44.693,7 | 43.614,4 | 32.237,2 | 30.948,5 |
| out | 12.652,6 | 13.045,3 | 43.091,1 | 44.254,1 | 30.438,5 | 31.208,8 |
| nov | 12.376,7 | 13.121,2 | 44.909,9 | 45.920,4 | 32.533,2 | 32.799,2 |
| dez | 12.828,5 | 16.088,8 | 45.710,6 | 50.766,8 | 32.882,2 | 34.678,0 |
| Total | 148.620,7 | 153.417,2 | 509.760,4 | 522.262,1 | 361.139,7 | 368.844,9 |

Fonte: COTEPE

ANEXO II

| Renúncia de Receita dos Estados do SUDESTE | | | |
|--|-----------------|----------------------|----------|
| <i>R\$ Mil - Preços Constantes</i> | | | |
| Estados do Sudeste | Renúncia | Receita Total | % |
| São Paulo | 17.415.000 | 157.207.000 | 11,08 |
| Rio de Janeiro | 7.312.401 | 61.329.669 | 11,92 |
| Espírito Santo | 1.538.320 | 16.324.714 | 9,42 |
| Minas Gerais* | 7.939.884 | 80.125.870 | 9,91 |
| Renúncia de Receita dos Estados do NORTE | | | |
| Estado do Norte | Renúncia | Receita Total | % |
| Amazonas | 9.148.565 | 17.899.868 | 51,11 |
| Rondônia | 473.758 | 7.974.288 | 5,94 |
| Pará | 406.965 | 26.270.185 | 1,55 |
| Tocantins | 392.664 | 10.471.758 | 3,75 |
| Acre | 183.840 | 5.731.140 | 3,21 |
| Amapá | 156.085 | 6.134.084 | 2,54 |
| Sergipe | - | 9.633.173 | - |
| Roraima | 86.645 | 3.675.742 | 2,36 |
| Renúncia de Receita dos Estados do NORDESTE | | | |
| Estados do Nordeste | Renúncia | Receita Total | % |
| Maranhão | 1.752.260 | 19.712.348 | 8,89 |
| Piauí | 222.560 | 11.370.106 | 1,96 |
| Ceará | 1.204.062 | 26.093.261 | 4,61 |
| Pernambuco | 2.297.499 | 38.212.798 | 6,01 |
| Paraíba | 1.978.546 | 10.993.915 | 18,00 |
| Alagoas | 809.349 | 10.114.000 | 8,00 |
| Bahia | 3.789.679 | 46.996.303 | 8,06 |
| Rio Grande do Norte | 584.981 | 11.310.346 | 5,17 |
| Renúncia de Receita dos Estados do SUL | | | |
| Estados do Sudeste | Renúncia | Receita Total | % |
| Santa Catarina | 5.535.270 | 27.886.294 | 19,85 |
| Paraná | 11.060.585 | 53.643.085 | 20,62 |
| Rio Grande do Sul* | 3.141.702 | 41.740.520 | 7,53 |
| Renúncia de Receita dos Estados do CENTRO-OESTE | | | |
| Estados do Sudeste | Renúncia | Receita Total | % |
| Mato Grosso | 6.356.218 | 19.736.112 | 32,21 |
| Mato Grosso do Sul | - | 15.192.692 | - |
| Distrito Federal | 3.792.690 | 25.052.747 | 15,14 |
| Goiás | 8.200.374 | 27.592.261 | 29,72 |

Fonte: LDO 2020 - *RS e MG (2021)