

AJUSTE FISCAL, RENÚNCIA DE RECEITA DE ICMS E AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES

PAULISTAS: observações pontuais do Projeto de Lei N° 529/2020

Documento restrito ao SINAFRESP

Juliano Giassi Goularti

Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP

Buscando equilíbrio das contas públicas pela via da austeridade fiscal e financeira, o governador João Doria (PSDB) encaminhou para à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) uma proposta de Projeto de Lei (PL) que extingue dez autarquias e fundações e, ainda, prevê retirar parte dos recursos da USP, UNICAMP e UNESP, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Centro Paulo Sousa, responsável pelas Escolas Técnicas Estaduais. Da análise do PL N° 529/2020, em seu art. 14, propõe que:

Art. 14 O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações, será transferido ao final de cada exercício à Conta Única do Tesouro Estadual, sem prejuízo do disposto no artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, para o pagamento de aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social do Estado.

As Universidades paulistas, juntamente com a FAPESP, recebem recursos da arrecadação tributária do Estado através da vinculação da cota parte do ICMS. Segundo Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, a execução dos orçamentos das Universidades estaduais paulistas, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, devendo as liberações do Tesouro respeitar o percentual de 8,4% da cota parte da arrecadação do ICMS do Estado.

Atualmente (depois de 1994) as Universidades recebem 9,57% do ICMS, sendo que a USP tem repasse de 5,0295%, a UNICAMP recebe 2,1958% e a UNESP fica com 2,3447% do valor arrecadado. O mesmo se aplica à FAPESP, que recebe 1% da receita tributária do Estado e fechou 2019 com um superávit de R\$ 570 milhões.¹

¹ Importante colocar que os recursos da FAPESP não constituem superávit, mas sim reservas financeiras para projetos de pesquisa científica de longa duração, ultrapassando o ano de exercício.

Em 1989, no governo Orestes Quécia (PMDB), a parcela do imposto começou a ser destinada às três Universidades. Isso viabilizou a autonomia universitária e USP, UNICAMP e UNESP puderam planejar com segurança projetos de pesquisa, extensão e inovação. Em síntese, a partir de 1989, e com o aumento da cota parte, em 1994, as instituições paulistas de ensino superior conquistaram a qualidade atestada por diferentes *rankings* nacionais e internacionais.

Quanto a isto, é importante colocar que a FAPESP não tem superávit financeiro. Tem sim recursos comprometidos para projetos de pesquisa de médio e longo prazo. Devolver esses recursos ao Tesouro Estadual (Fonte 100), como esta se propondo, irá interromper o desenvolvimento dos projetos em andamento e comprometer o pagamento de bolsas de estudos. A revogação do art. 14 pelo parlamento é de suma importância para garantir preservação da autonomia da USP, UNICAMP e UNESP e o desenvolvimento do sistema universitário paulista, para não dizer latino americano.

A política de renúncia de receita de ICMS prejudica o sistema de partilha como um todo. Considerando que o Projeto de Lei N° 307, de 30 de abril de 2020, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) estimou a renúncia do Estado de São Paulo em R\$ 15,2 bilhões² e a receita prevista em R\$ 150,1 bilhões, sendo que sem renúncia a arrecadação potencial é de R\$ 165,3 bilhões, isto é, a renúncia de receita tributária (ICMS, IPVA e ITCMD) equivale a 10,1% da arrecadação prevista. Deste montante, conforme art. 5 da LDO, reduz os valores dos orçamentos das Universidades estaduais em aproximadamente R\$ 1,45 bilhão. A USP deixa de receber R\$ 761,9 milhões, a UNICAMP R\$ 332,6 milhões e a UNESP R\$ 355,2 milhões. Sem considerar que a proposta de reforma tributária, em debate no Congresso Nacional, que unifica impostos trás incerteza ao financiamento das Universidades.

Trabalhando com os dados disponíveis pela LDO, que estabelece as metas e prioridades da administração pública estadual, e dispõe sobre critérios e normas que garante o equilíbrio das receitas e despesas do orçamento do Estado, a renúncia de receita do ICMS procura compensar a iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também do custo deste projeto. Acompanhando a LDO, observa-se que

² “As estimativas de renúncia das modalidades isenção/redução de base de cálculo e créditos outorgados/presumidos utilizaram para o seu computo dados declarados pelos contribuintes do ICMS, que se constituem na principal fonte de informações econômico-fiscais a disposição da Secretaria da Fazenda. Por sua natureza, estes dados estão sujeitos à imprecisão no seu preenchimento, o que pode prejudicar a exatidão da apuração da renúncia, muito embora a SEFAZ faça uma depuração prévia dos dados para identificar valores discrepantes, mitigando assim os erros de estimativa” (SÃO PAULO, 2020).

a concessão de incentivos fiscais saltou de R\$ 7,5 bilhões, em 2002, para R\$ 15,3 bilhões, em 2021. Neste histórico, o maior valor desonerado pelo governo paulista foi, em 2019, quando foi de R\$ 24,8 bilhões, totalizando 16,04% da receita total de impostos. Destarte, como resultado da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia da Covid-19, a previsão é que a UNICAMP deixe de receber cerca de R\$ 275 milhões e registre déficit de R\$ 332 milhões em 2020.

Com valores renunciados que, no período 2002-2021, superam R\$ 265,1 bilhões, estima-se que as Universidades paulista deixaram de receber 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 N° 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.

§ 2º - A transferência dos recursos prevista no “caput” deverá ser realizada em até 10 (dez) dias após a publicação do Balanço Geral do Estado.

O PL encaminhado pelo governo estadual ao Parlamento paulista busca diminuir os benefícios fiscais do ICMS em R\$ 8 bilhões, isto é, em 20%. Tão importante quanto revogar benefícios sem qualquer efeito multiplicador (desenvolvimento econômico e social com respeito ao meio ambiente), é dar transparência a toda sociedade, haja vista o descompasso fiscal entre o benefício anunciado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, de R\$ 40 bilhões, e aquele publicado no anexo da LDO/2020, R\$ 17,9 bilhões. Isto é, considerando a renúncia de R\$ 40 bilhões, as três Universidades paulistas deixaram de receber, em 2020, R\$ 3,8 bilhões, muito acima dos R\$ 1,45 bilhão.

A redução de R\$ 8 bilhões em receita renunciada tende a levar há um aumento da partilha às Universidades. Porém, dentro do contexto da guerra fiscal, sabemos que a realização exclusivamente por uma Unidade da Federação, neste caso por São Paulo, em reduzir ou mesmo cortar benefícios fiscais do ICMS pode ocasionar a migração de empresas para as outras Unidades da Federação que não fizeram o mesmo ou que amplie esta renúncia, como é o caso dos Estados do Centro-Oeste quem estão entrando forte na guerra fiscal.

No contexto geral da guerra fiscal, o lado mais evidente desta política, não apenas para São Paulo, mas para o conjunto dos Estados brasileiros, é à perda da receita estadual sem mudanças qualitativas no desenvolvimento produtivo.³ É importante a elaboração de um Plano de Ação (não é preocupação do PL) 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.

Embora a concessão ou ampliação de incentivo deva estar acompanhada da apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 14 da LRF), o governo do Estado não apresenta quaisquer medidas de compensação para a renúncia informada. De todo modo, 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 Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), determinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Não obstante, com informações precárias, embora a exposição de motivos do PL N° 529/2020 fale em equiparar a benefício fiscal do ICMS, por ter o mesmo efeito, a fixação de alíquota em patamar inferior a 18% (art. 24),⁴ o PL não mensura qual modalidade do imposto terá redução de incentivo – crédito presumido, redução de base de cálculo, anistia ou outro tipo – qual o setor econômico que será mais impactado pela medida, quais as regiões do Estado que mais irá perder benefício, quais as mercadorias/produtos que deixará de ser beneficiada e qual o tipo de empresa (pequena, média e grande) que mais ou menos será afetada. Estas informações não estão acostadas no PL N° 529/2020.

As normas contidas nos arts. 84-B, 11, e 112 da Lei N° 6.374/89, no inciso XXIII do art. 1º do Decreto N° 51.624/07, com a redação dada pelo Decreto N° 57.144/11 e no art. 51 do Decreto N° 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

³ Como resultado da guerra fiscal, nos últimos dez anos, a arrecadação total do ICMS ficou estabilizada em aproximadamente 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

⁴ **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).

disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF-88. São medidas protetiva na formas de incentivos compensatórios pontuais do tipo alíquotas diferenciadas, redução de base de cálculo ou crédito presumido que gere carga tributária menor que as aplicadas aos bens produzidos em outros Estados da Federação. Neste caso, surge a seguinte pergunta: pretende o Estado de São Paulo, de forma isolada, reduzir em 20% sua renúncia de receita tributária dentro de um contexto nacional de guerra fiscal e internacional de globalização do capital?

Os benefícios fiscais e financeiros concedidos com parâmetros de responsabilidade fiscal (ou não) 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.

Para isto, o Convênio N° ICMS 42/2016 autorizou os Estados e o Distrito Federal (DF) a revogar parcialmente o benefício sem que haja a discussão e votação de novo Convênio. Não há inconstitucionalidade em revogar tais benefícios fiscais. O que não pode ocorrer é não apresentar estudo de impacto financeiro e orçamentário da proposta em discussão. Todavia, em tese, ainda que frágil e passiva de questionamento, a revisão dos benefícios fiscais proposta pelo governo estadual que apresenta como tendência elevar a receita estadual irá beneficiar as três Universidades, a FAPESP e ao Centro Paulo Sousa.

Todavia, é preciso reforçar, que as informações disponíveis são precárias e passíveis de questionamento, haja vista que recentemente foi anunciado incentivo fiscal para Amazon e mudança na legislação para abrigar empresas no território paulista.

REFERÊNCIAS

SÃO PAULO. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019**. São Paulo, SP : Disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/lido_historico (Acesso em 25 de agosto de 2020). 2020.

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 25 de agosto 2020).