



Sindicato dos Agentes Fiscais de
Rendas do Estado de São Paulo

SEGUNDO BOLETIM:

Renúncia de receita, desvinculação constitucional, mercado de trabalho e impacto
financeiro

Juliano Giassi Goularti

*Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp e autor do livro “Política fiscal e
desoneração tributária no Brasil”*

A verdadeira dificuldade não está em aceitar ideias novas, mas escapar das antigas.

John Maynard Keynes

INTRODUÇÃO

As transformações recentes na economia mundo, marcadas pelo processo de globalização do capital e pelo predomínio das altas finanças, mudaram o comportamento da política econômica dos Estados nacionais e, em particular, da política fiscal de desoneração tributária. A abertura comercial e a globalização criaram novos focos de tensão regional acirrando as desigualdades em suas múltiplas facetas criando embaraços a cooperação governamental. Assim, como a globalização mudou a dinâmica e a realidade dos Estados, sobretudo da periferia do sistema capitalista, a guerra fiscal elevou a renúncia de receita, sem qualquer efetividade do benefício trazido pelo empreendimento, isto é, se o nível de investimento justifica o valor da renúncia.

Em torno da renúncia de receita do Estado paulista, este 2º Boletim escapa da narrativa do “pensamento único”, expressão cunhada por Arthur Schopenhauer para definir o pensamento que se sustenta a si mesmo. Por isso, renuncia-se à ideia de que a

isenção do imposto estadual é condição *sine qua non* para a formalização do mercado de trabalho, distribuição de renda e desenvolvimento regional, retórica utilizada pelo *lobby* político para manter os privilégios fiscais. Diante disso, podemos considerar as múltiplas estruturas fiscais do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que constituem a Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF)¹ como sinônimo de desenvolvimento econômico e social? Eis aqui a problemática deste 2º Boletim.

Desde o nascimento da economia como “ciência autônoma” do conhecimento, a formação da riqueza é centro de investigações por parte dos economistas das mais diferentes vertentes teóricas e ideológicas. Quanto a essa questão, há um profícuo debate sobre a origem, a causa, a geração, a distribuição, os ciclos e a reprodução da riqueza social. Ao longo do tempo, multiplicaram-se a forma de realização da acumulação e do valor. Nesses termos, temos um processo de metamorfose da riqueza no qual a política de incentivo fiscal do ICMS, por intermédio da constituição da MFF, constitui uma parte dessa totalidade.

Nos últimos anos, o debate sobre a política de incentivos fiscais ocupou espaço cada vez maior na mídia social, na academia e nas Casas legislativas. A razão disso é decorrente da expansão desenfreada dos incentivos do ICMS e da guerra fiscal. No lugar de prevalecer o *federalismo cooperativo*, temos, na realidade, um *federalismo competitivo*, com privilégios concedidos pelos Estados em retaliações de ordem jurídica e econômica. Em torno da competitividade fiscal, justificativa do investimento, constroem-se narrativas “desenvolvimentistas” que passam a balizar a ação do Estado redefinindo o papel da política de incentivos fiscais do ICMS. Neste caso, o acirramento dos conflitos por mercado inibe a percepção de interesses comuns e ameaça tornar os conflitos ainda mais grave.

Num âmbito de incerteza que corresponde aos objetivos da valorização dos capitais, as decisões empresariais se lançam a reduzir riscos. O incentivo usufruído pelo capital pode não se converter em investimento privado, ficando retido, porque o lucro derivado do

¹ Para isto ver Boletim n.º 1.

investimento é incerto. Mesmo assim, utilizando a isenção do ICMS para investir ou não, o incentivo fiscal é um componente que constitui a formação da taxa de lucro.

Como hipótese, trabalha-se com a ideia que a isenção do ICMS está descolada da formalização do mercado de trabalho. Partindo desta hipótese, este 2º Boletim também será norteado de que a renúncia de receita, que formam a MFF, é um instrumento que o empresário paulista utiliza para reduzir custos de produção e elevar a taxa de lucro. Os incentivos fiscais carregam o lucro operacional das empresas, seja ela pequena, média ou de grande porte.

A perenização das renúncias fiscais, de forma alheia ao impacto intertemporal nas metas fiscais, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem medidas compensatórias e sem teste de efetividade sobre seus fins, é uma agenda a ser incorporado no campo das finanças e das políticas públicas definidas pelo Estado de São Paulo. Não há como discutir apenas de austeridade fiscal (corte de gastos públicos), sem a revisão das renúncias de receitas, principalmente, de ICMS. Aqui convém destacar o PL n.º 529/2020 aprovado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) que autoriza a redução de 20% de todos os benefícios fiscais concedidos pelo estado. Além disso, a proposta equipara a benefício fiscal toda alíquota inferior a 18%, com exceção das isenções e alíquotas dos produtos que fazem parte das cestas básicas de alimentos e de remédios.

A partir deste contexto, considerando que a renúncia de receita propicia certa “flexibilidade orçamentária” para o gestor público e muitas estão em desacordo com o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), surge a seguinte questão de pesquisa: qual o impacto da desvinculação das receitas provocada pelo Estado de São Paulo em relação aos gastos relacionados com educação, saúde e universidades paulistas no período entre 2008 e 2022? A dimensão mais visível desta desvinculação de receita é que ela se manifesta na precarização dos serviços de saúde e na qualidade do ensino.

Já, no contexto de disputa federativa, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico, por uns poucos privilegiados, caminha lado a lado com a concentração de poder e põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos. Significa dizer que o Estado Nacional não tem controle do multiplicador econômico, não avaliando os resultados desta política, adotando desta forma uma postura frívola na gestão de recursos. Assim, corrobora-se com

outra hipótese: a distribuição regional da renúncia de tributos federais tem como prerrogativa o desenvolvimento desigual e a divisão social do trabalho.

Seguindo a metodologia do 1º Boletim, 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 ALESP.

Por fim, almeja-se que este 2º Boletim, considerando o Boletim n.º 1 e o estudo apresentado sobre a renúncia de receita relativa ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), possa contribuir para as análises e estudos da política de incentivos fiscais no Estado de São Paulo, haja vista a existência de poucos trabalhos publicados acerca do tema, quanto mais sob uma perspectiva crítica social.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL: desmonte parcial de programas federais de incentivos fiscais e o surgimento da guerra fiscal

A partir do segundo quinquênio da década de 1980, diante de crise fiscal e financeira, através dos Decretos-Lei n.º 2.396/1987 e n.º 2.397/1987, o governo federal introduziu um conjunto de medidas para conter os incentivos fiscais do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), eliminando incentivos que já tinham os objetivos atingidos. A partir de moratória da dívida, no governo José Sarney, tem-se início ao que podemos chamar de desmonte parcial de programas, planos e políticas federais de incentivos fiscais,² isto é, o governo federal extinguiu e/ou limitou os incentivos fiscais.³

² Por desmonte parcial, entendem-se a extinção, limitação ou a redução quantitativa do volume desonerado pelas políticas, programas, planos de incentivos fiscais.

³ No que dizem respeito ao desmonte parcial, as principais medidas implementadas foram: i) limitar, exceto para área da Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, em 10% os incentivos fiscais para Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento (antes esse limite era de 50%); ii) percentual para

Com resultado da “Operação Desmonte”, em setembro de 1989, o governo federal deu seqüência à política de desmonte parcial de ações fiscais de financiamento. Com a Medida Provisória n.º 549/1989, o valor monetário de vários programas de incentivos foram reduzidos em 50%.⁴ Na seqüência, a Lei n.º 8.032/1990 revogou um conjunto de isenções fiscais com base no Imposto de Importação e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o que inviabilizou a aprovação de novos programas, entre eles, os incentivos concedidos pela Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX).

O ajuste na política de incentivos fiscais é uma busca para restringir o gasto público federal para redirecionando às tarefas distintas daquela do “ativismo fiscal” (LOPREATO, 2013). O desmonte parcial de programas, planos e políticas de incentivos federais se dá para garantir as obrigações do orçamento público com a sustentabilidade da relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB) e com o capital portador de juros. Em geral, as mudanças na orientação da política econômica dos anos 1980 se dão através da crise da dívida externa (1982), acordo com o FMI (1983), maxidesvalorização do Cruzeiro (1983), aceleração inflacionária (1983), elevação da taxa de juros interna (1983), internalização da

aplicação nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia passará a ser de 40% (antes 50%); iii) extinguir a opção da pessoa jurídica pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo de Investimento Setorial/Turismo; iv) limite para aplicação em ações novas da Embraer foi reduzido de 1% para 0,5%; v) gastos realizados na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática não poderão exceder em 10% do imposto devido (antes 15%); vi) limites de dedução de que tratam da Formação Profissional de Empregados e Vale Transporte e Vale Alimentação de 15% para 10%; vii) deixou-se de aplicar a alíquota especial de 6% de que trata o Decreto-Lei n.º 1.662/1979, passando a tributação das pessoas jurídicas à alíquota normal de 35% e aplicando-se o adicional de que trata o artigo n.º 25 da Lei n.º 7.450/1985; viii) redução de 30% para 24% o percentual a ser creditado em conta do Programa de Integração Nacional (PIN); ix) eliminação da isenção do Imposto de Renda sobre os lucros da exportação que passaram a ser tributados em 3%, em 1989, e 6%, em 1990; e, x) de 20% para 16% o percentual a ser creditado em conta do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (PROTERRA).

⁴ A Medida Provisória n.º 549/1989 publicada no Diário Oficial e a Lei Federal n.º 7.988/1989 impetraram mudanças que reestruturaram a macroestrutura, do tipo: i) redução do Imposto de Importação e do IPI, de 90% para 50%, para a BEFIEEX; ii) redução do IPI, de 95% para 47,5% para empresas siderúrgicas; iii) redução do Imposto de Importação e IPI, de 50% para 0%, para indústria de informática; iv) redução do Imposto de Importação e IPI, de 80% e 90% para 40% e 45%, na importação de bens atingidos pela política industrial; v) revogação da isenção na importação para empresas incrementarem as exportações; vi) redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada; vii) alteração para 18% da alíquota do Imposto de Renda sobre o lucro de exportação; viii) redução de 80% para 40% do Imposto de Importação e IPI para empresas jornalísticas de televisão; ix) redução de 10% para 5% da receita líquida como despesa operacional de Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial; e, x) redução de 50% do crédito do Imposto de Renda pago e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para empresas que executarem Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial.

estatização da dívida externa (1984), plano de estabilização dos preços (1986, 1987, 1989) e moratória da dívida externa (1987). Por fim, a Constituição Federal de 1988 (CF-88), ao resultar em maior poder para os Estados legislarem sobre matéria fiscal, favoreceu a disputa por novos investimentos pela via da desoneração da cobrança de ICMS.

Não obstante, no percurso da década de 1990, presencia-se um ajuste fiscal permanente no fundo público que resultou numa aceleração do desmonte parcial dos programas, planos e políticas federais de incentivos fiscais por diversas ações legislativas: i) Lei n.º 8.031/1990; ii) Lei n.º 8.032/1990; iii) Decreto n.º 21/1991; iv) Decreto n.º 475/1992; v) Programa de Ação Imediata/1993; vi) Plano Pérsio Arida/1993; vii) Decreto n.º 2.773/1998; e, viii) Memorando de Política Econômica/1998-1999 (GOULARTI, 2020).

Com arranjo institucional do Consenso de Washington, recomendadas pelo Banco Mundial e avalizadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a austeridade fiscal de programas de incentivos fiscais federais foi materializada pelo Programa de Ação Imediata e depois pelo Plano Arida. Se a CF-88 foi colocada na contramão do mundo liberal de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), o neoliberalismo de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) tratou de redefinir a carta náutica do País com as premissas neoliberais da sabedoria do mercado.

No interior desse debate, esterilizou-se a política fiscal ao superávit. Seguindo essa tradição, a função da política fiscal se resumiu em: i) fiadora da estabilidade macroeconômica; ii) âncora da política monetária; e, iii) farol do comportamento esperado das principais variáveis macroeconômicas. Em outras palavras, estas medidas extinguiram programas e reduziram quantitativamente o volume fiscal desonerado pela União para garantir a sustentabilidade à dívida pública e o compromisso do governo com os agentes econômicos.

Além deste processo de desmonte parcial, as desonerações da União acabaram não mais se dando em cima do IRPJ e do IPI, base dos programas estabelecidos depois da Reforma Tributária de 1966, mas sim do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). O desmonte parcial destas ações fiscais de financiamento, pelo lado da União, representou limite à valorização do valor. Mas o capital rompeu esse limite quando passou a ser o maior beneficiado pela guerra fiscal entre as Unidades Federativas. Esta disputa travada no

contexto federativo assume a dianteira na atração de investimentos, com custos elevados para a pactuação federativa. A disputa regional pelo investimento privado passa assim a desempenhar papel determinante na organização regional ao redefinir a localização empresarial no território.

Assim sendo, se, por um lado, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro significou redução quantitativa no volume monetário desonerado pela União, em relação à arrecadação tributária e ao PIB, por outro, a “autonomia fiscal” relativa concedida pela CF-88 aos Estados fez surgir à guerra fiscal, elevando a renúncia de receita do ICMS. Em suma, as Unidades Federativas intensificaram as políticas de incentivos fiscais para compensar o desmonte parcial da política de incentivos federais federal.

2. IMPACTO FINANCEIRO DA MFF NAS FINANÇAS PAULISTA

Embora a política de renúncia de receita não represente despesas propriamente ditas, elas devem ser tratadas como gastos públicos, pois são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar certos objetivos de política econômica. Diferente do gasto direto, uma parcela expressiva dos gastos indiretos da renúncia de receita é concedida por tempo indeterminado, a título de isenção ou quaisquer benefícios, inclusive regimes especiais de tributação.

Ao que consta, em nível federal, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), 84% das renúncias de receitas no Brasil são dadas por prazo indeterminado. É como se o governo estivesse perenizado privilégios fiscais, prejudicando a capacidade financeira do Estado de realizar políticas públicas em áreas de grande relevância social. Quanto a isto, diga-se, no Estado de São Paulo, a renúncia de receita passou de 8,53% da arrecadação potencial, em 2014, para 11,08%, em 2023, tendo como destaque a renúncia de receita do IPVA, conforme estudo já apresentado para o Sindicato.

O governo financia os seus gastos orçamentários predominantemente pela cobrança de tributo. Nesta linha, torna-se imprescindível que o gestor público detenha o controle das contas públicas, bem como o tracejo dos planos de investimento estatal, cujos principais objetivos são a definição democrática do que seja prioridade estatal e a

apresentação transparente dos limites orçamentário-financeiros que orientam o agir do Poder Público (PINTO, 2010).

Com a guerra fiscal, 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 as cidades são chamadas a competir por projetos de investimentos. Considerando que o ICMS é um imposto sobre o consumo, cujo fato gerador é a circulação de mercadorias, como resultado desta competição regional, a concessão de incentivos públicos pelas múltiplas estruturas fiscais do ICMS, por parte do governo do Estado de São Paulo, saltou de R\$ 2.350 bilhões, em 2002, para R\$ 20.292 bilhões, em 2020, e do IPVA de R\$ 276 milhões para R\$ 3,2 bilhões.

Tabela 1: Projeções de renúncia de receita para o ICMS e o IPVA

Milhões de R\$

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arrecadação Potencial do ICMS	147.467	147.905	147.274	148.575	158.449	175.353	165.356	176.269	187.451
Renúncia	15.015	14.585	14.612	15.004	14.538	17.415	15.180	16.182	17.208
Arrecadação Prevista	132.452	133.320	132.663	133.571	143.911	157.207	150.176	160.087	170.243
Arrecadação Potencial do IPVA	14.737	14.825	16.163	16.712	18.036	19.902	21.272	22.722	24.239
Renúncia	617	752	898	1.187	1.249	2.877	3.210	3.561	3.912
Arrecadação Prevista	14.120	14.074	15.265	15.633	16.787	17.025	18.062	19.161	20.327
Arrecadação Potencial do ICMS e IPVA	162.204	162.730	163.437	165.287	176.485	195.255	186.628	198.991	211.690
Renúncia	15.632	15.337	15.510	16.191	15.787	20.292	18.390	19.743	21.120
Arrecadação Prevista	146.572	147.394	147.928	149.204	160.698	174.232	168.238	179.248	190.570

Fonte: PLDO, vários anos

Segundo consta o demonstrativo do governo paulista, sem justificativa plausível, o governo do Estado reduziu a renúncia de receita, em 2018, de R\$ 16,1 bilhões para R\$ 15,7 bilhões, em 2019, e depois elevou para R\$ 20,31 bilhões, em 2020, e depois reduziu novamente, em 2021, para R\$ 18,4 bilhões. Entre 2018 e 2019 temos uma redução de R\$ 404 milhões e, de 2019 para 2020, um crescimento de R\$ 4,5 bilhões. Para tanto, cumpre observar que a renúncia tributária do ICMS, que englobam as isenções fiscais, reduções de base de cálculo, concessões de crédito presumido e outorgado, as anistias e as remissões,

aprovadas através de convênios no âmbito do Confaz, alguns por tempo indeterminado e outros por tempo determinado, são concedidas sem a devida política de transparência.

Nesta linha, a concessão de benefícios fiscais objetiva promover o crescimento da produção e do emprego e, assim, o aumento da própria arrecadação tributária pelo efeito multiplicador do incentivo na promoção do desenvolvimento com aumento da produtividade. Alguns benefícios fiscais visam 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. Contudo, partindo do princípio da eficácia econômica dos incentivos na promoção de desenvolvimento de determinada localidade favorecida, como tendência está localidade irá sofrer um aumento populacional e, conseqüentemente, maior será a demanda por serviços públicos, especialmente os de saúde, segurança, transporte e saneamento, acarretando, por decorrência, maior gasto público.

De antemão, cumpre situar que o orçamento público permitiu a contabilização das receitas autorizadas ao Estado em contraponto às necessidades de financiamento do mesmo. De mera técnica jurídico-contábil, o orçamento passou a ser interpretado como estrutura de intervenção no domínio econômico e social que revelam os interesses do Estado. O orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou mesmo um instrumento de planejamento, é uma peça de cunho político onde são definidas as prioridades de aplicação dos recursos e a composição das receitas. O orçamento é o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos.

Neste contexto, o embate das prioridades governamentais é feito a partir da sua exposição ao Poder Legislativo que as discute, as aprova e as controla diante do Poder Executivo que as propõe e as promove diretamente. Quanto a isto, a renúncia de receita tributária, previstos no anexo da LDO e da LOA, constituem modalidade de financiamento de políticas públicas que são pautados por objetivos econômicos, sociais e regionais. Logo, importa observar que, de 2015 para 2023, o crescimento da isenção do IPVA foi de 534,04% e do ICMS de 14,61%, enquanto o crescimento da arrecadação de receita do ICMS de 28,53% e do IPVA de 43,96%, tudo isso em um momento de forte crise econômica.

Destaca ainda que, entre 2008 a 2019, a renúncia de ICMS, prevista na LOA, foi de R\$ 108,1 bilhões enquanto na LDO de R\$ 137,5 bilhões. Já o valor efetivamente realizado pela renúncia de ICMS foi R\$ 145,5 bilhões. Desta forma, o realizado foi R\$ 8 bilhões a mais que a previsão da LDO, e R\$ 37,4 bilhões a mais que o previsto no orçamento do Estado. No acumulado, 2008 a 2019, a diferença entre a previsão constante da LDO frente à LOA chegou a R\$ 29,4 bilhões. Em síntese, a renúncia de receita vem sendo subestimada pelo governo paulista.

Tabela 2: Renúncia de receita PLOA e PLDO

Milhões de R\$

ANO	LOA	LDO	Variação (R\$)	Variação (%)
2019	17.683	23.081	-5.398	-23,4%
2018	11.379	15.004	-3.625	-24,2%
2017	10.663	14.612	-3.949	-27,0%
2016	10.913	14.585	-3.672	-25,2%
2015	11.112	15.015	-3.903	-26,0%
2014	10.207	12.583	-2.376	-18,9%
2013	9.941	12.180	-2.239	-18,4%
2012	7.711	10.772	-3.061	-28,4%
2011	5.654	7.199	-1.545	-21,5%
2010	4.571	4.686	-115	-2,5%
2009	4.452	4.185	267	6,4%
2008	3.849	3.649	200	5,5%
Total	108.135	137.551	-29.416	-21,4%

Fonte: PLDO e PLOA, vários anos

A renúncia de receita caracteriza-se por ser disposições existentes na legislação tributária que possibilitam a redução da arrecadação potencial do imposto. O valor estimado para a renúncia fiscal paulista, 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. Tampouco é possível, nos termos do art. 14 da LRF, a concessão de renúncia de receita, em detrimento do cumprimento das metas fiscais, já que, se essas forem afetadas, impõe-se ao gestor que adote efetivamente medidas de compensação. Assim, qualquer gasto ou renúncia somente pode ingressar no ciclo

orçamentário, desde que não acarrete descumprimento à meta de resultado primário e à meta de resultado nominal.

Desta forma, emerge a necessidade de melhor controle sobre as renúncias de receitas, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado em face das premissas contidas no art. 14 da LRF e no art. 57, § 3º da Lei n.º 8.666/1993. A LRF exige que a validade e o início da vigência da renúncia fiscal sejam condicionados à instituição efetiva de medida compensatória, com duração de três anos. Já a Lei Geral de Licitações e Contratos prevê ser vedada a celebração de contratos com prazo de vigência indeterminado, que gerassem obrigações de gasto para o Estado *ad aeternum*.

Nesta linha, a renúncia de receita não deveria ser instituída sem qualquer delimitação temporal. Por isto, cabe ao gestor público exercer o controle de validade sobre a perpetuação de todas as renúncias fiscais, cujas medidas compensatórias provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Assim, a instituição, por prazo indeterminado, de qualquer redução discriminada de tributos ou contribuições e de quaisquer outros benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado fere suas balizas de constituição e perpetua ilegal e inconstitucionalmente privilégio fiscal no orçamento público. A regra geral do art. 14 da LRF determina que o prazo máximo de vigência da renúncia de receita corresponde a três anos. Quaisquer previsões temporais mais longínqua, aditamentos de prazo ou majorações devem ser submetidos, individualmente, à reavaliação e à renovação das condições legais iniciais de validade que lhe autorizaram a existência. Assim, trienalmente deveriam ser reavaliada a renúncia de receita frente s metas fiscais e correspondente compensação do quanto essas foram afetadas pela renúncia de receita, ainda mais em tempos de expansão quantitativa da renúncia de receita (PINTO, 2016).

Neste caso, é importante que a SEFAZ realize estudos para avaliar a correção da metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita, utilizando-se das melhores técnicas aplicáveis, e caso se confirme o valor, pondere acerca da eficácia e efetividade da política de renúncia de receitas adotada, avaliando os impactos econômicos, sociais e ambientais, tendo em vista a discrepância entre os valores aqui praticados em comparação com diversos Estados da Federação.

3. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITA DA MFF NAS AÇÕES DE SAÚDE, NA MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E NAS UNIVERSIDADES PAULISTAS

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi responsável pela transição para um regime político democrático através da consolidação de direitos sociais, dentre os quais encontram-se a saúde e a educação. Por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), todo cidadão possui acesso à saúde, independentemente das necessidades sociais, da sua capacidade de pagar para o sistema, da sua condição no mercado de trabalho (se ativo ou desempregado), ou, ainda, de seu estado de saúde. Já, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), todo cidadão tem o direito a educação pública.

Constitucionalmente, a educação é um "direito de todos e dever do Estado e da família", e, por isso, o acesso aos diferentes níveis formais de educação precisa estar inserido e implementado pelas políticas públicas formuladas pelo governo nacional e subnacionais. Todavia, importa observar que as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que vão desde a universalização da Educação Infantil (meta 1) até a ampliação do investimento público em educação pública (meta 20), as quais devem ser atingidas no âmbito educacional para a melhoria da educação básica, está sendo ameaçado pela política de renúncia de receita, pois a desoneração tributária implica na redução do financiamento público para a educação paulista.

A CF-88 também é conhecida por avançar no tema da saúde com a implementação de um paradigma há muito exigido pela sociedade e expresso na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. A Saúde é parte integrante da Seguridade Social, sistema destinado a cobrir os riscos sociais, do qual fazem parte a previdência e a assistência. Neste cenário, a desvinculação de receita tributária pela política fiscal de desoneração de ICMS, IPVA e ITCMD podem produzir o colapso financeiro da saúde pública nos municípios paulistas ou ainda a impossibilidade da manutenção e ampliação das ações e serviços públicos de saúde. Uma diminuição na destinação de recursos financeiros à saúde implicaria em fechar serviços de saúde dedicados à população. O mesmo vale para educação.

Tabela 3: Desvinculação da renúncia de receita na educação, nas universidades e na saúde dos paulistas

Milhões de R\$

Ano	Realizado	30% educação	9,57% universidades	12% saúde
2019	14.538	4.361	1.391	1.744
2018	15.480	4.644	1.481	1.858
2017	20.458	6.137	1.958	2.455
2016	13.745	4.124	1.315	1.649
2015	13.636	4.091	1.305	1.636
2014	13.167	3.950	1.260	1.580
2013	13.285	3.986	1.271	1.594
2012	10.567	3.170	1.011	1.268
2011	10.333	3.100	989	1.240
2010	8.596	2.579	823	1.032
2009	6.062	1.819	580	727
2008	5.703	1.711	546	684
Total	145.570	43.672	13.930	17.468

Fonte: PLDO, vários anos

A ordem constitucional, estabelecida em 1988, utiliza o conceito de Estado de Direito, que visa a “superar o déficit de cidadania evidenciado nos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social e passar a conceber esse direito fundamental como um processo, uma participação efetiva” (DORES, 2013, p. 78). A saúde e a educação foram protegidas como um bem de relevância pública, cabendo a todos o seu cuidado. Todavia, se por um lado a CF-88 busca conferir proteção social ao cidadão, por outro, o custo da política de renúncia tributária para a educação, saúde e universidades paulistas são expressivos. Em suma, a educação paulista, em 11 anos, perdeu R\$ 43,6 bilhões, as universidades R\$ 13,9 bilhões e a saúde R\$ 17,4 bilhões.

Como instrumento de política econômica, não surpreende se, por um lado, a desvinculação de receitas tributária, pela política de renúncia fiscal, propicia certa “flexibilidade orçamentária” para o gestor público e, por outro lado, reduz a base de cálculo utilizada na apuração de vinculações orçamentárias (30% educação, 9,57% universidades e 12% saúde), estabelecidas pelo legislador para o atendimento de direitos sociais básicos. A “flexibilidade orçamentária” implica na utilização de recursos distintos daqueles para o

atendimento de direitos sociais e garantias fundamentais. Logo, pode-se dizer que as regalias fiscais não alcançam o conjunto da coletividade da população paulista de maneira igualitária. Assim, este procedimento faz com que uma parcela expressiva da população paulista fique desprotegida de condições mínimas e necessárias para uma sobrevivência digna.

Não obstante, o governo João Dória (PSDB) pretende, com a política de renúncia tributária, desvincular, em quatro anos, R\$ 14,4 bilhões da educação, R\$ 4,6 bilhões das universidades paulistas e R\$ 5,77 bilhões da saúde. Se estas previsões para 2020 a 2022 se confirmarem, a renúncia de receita chegará a quase R\$ 194,4 bilhões e a educação perderá R\$ 58,4 bilhões, as universidades paulistas (USP, UNICAMP e UNESP) perdem R\$ 18,6 bilhões e a saúde R\$ 23,3 bilhões. A renúncia de receita pode superar os R\$ 17.415 bilhões previstos para 2020, pois existem 24 setores econômicos que estão sob a tutela do sigilo fiscal.⁵

Tabela 4: Desvinculação da renúncia de receita na educação, nas universidades e na saúde dos paulistas no governo João Dória

Milhões de R\$

Previsão	R\$	30% educação	9,57% universidades	12% saúde
Previsto 2022	16.182	4.855	1.549	1.942
Previsto 2021	15.180	4.554	1.453	1.822
Previsto 2020	17.415	5.225	1.667	2.090
Previsto 2019	14.538	4.361	1.391	1.745
Governo João Dória	48.135	14.441	4.607	5.776

Fonte: PLDO 2021

⁵ São eles: fabricação de produtos de madeira; impressão e reprodução de gravações; fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores; manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos; captação, tratamento e distribuição de água; descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos; construção de edifícios; obras de infraestrutura; transporte aquaviário; alojamento; edição e edição integrada à impressão; atividades dos serviços de tecnologia da informação; atividades de prestação de serviços de informação; atividades imobiliárias; atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial; serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas; pesquisa e desenvolvimento científico; outras atividades profissionais, científicas e técnicas; seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra; educação; atividades de organizações associativas; reparação e manutenção de equipamentos de informática e comunicação e de objetos pessoais e domésticos; serviços para edifícios e atividades paisagísticas; e, atividades de apoio à extração de minerais.

Diante desta desvinculação, é imperiosa a participação mais ativa da sociedade paulista na elaboração e aprovação de orçamentos, de audiências públicas, de execução dos atos governamentais, de modo a ter políticas públicas que estejam adequadas às necessidades coletivas. Igualmente se revela importante a fiscalização do orçamento por meio das entidades representativas, pelos órgãos de controle e pelos auditores da receita estadual para aumentar o controle e a transparência sobre o emprego e os gastos públicos. Destarte, não se pode deixar que a renúncia de receita se ponha à margem da discussão encampada no dilema “desenvolvimento econômico”, de um lado, e “ausência de incentivo ao desenvolvimento econômico”, do outro.

Dessa forma, as consequências para a população são conhecidas e se manifestam na precarização de serviços públicos pela ausência de orçamento socialmente necessário para atender as demandas coletivas. Ainda mais, em tempos de pandemia, instabilidade e crise econômica, o desaparecimento da capacidade de investimento do setor público interrompeu a trajetória de expansão e modernização do próprio serviço público. Para que o governo paulista enfrente o contexto da pandemia e do pós-pandemia, com a aquisição de medicamentos e vacinas, que considere os efeitos crônicos de saúde gerados pela Covid-19, responda à demanda reprimida por saúde de 2020, decorrente do adiamento de cirurgias eletivas e exames de maior complexidade, bem como da interrupção no tratamento de doenças crônicas, o correto é preservar a saúde das desonerações do ICMS.

O momento e o contexto político de ataque sistemático à saúde e a educação pública, gratuita e de qualidade nos impõem um relevante cota de responsabilidade ao governo em programar e executar a LDO, a LOA e o PPA do Estado. Apesar disso, não pode haver redução formal no rol de direitos sociais e garantias fundamentais inscritos em nossa Constituição. Diante desta desvinculação, tabelas 3 e 4, perguntamos: o quanto o governo estadual tem sido capaz de tirar do papel o planejado para a saúde e educação pública do Estado ao longo desse último ano? Quão comprometido tem se revelado o Estado de São Paulo pelo prisma das ações governamentais empreendidas com saúde, ainda mais em tempos de pandemia, e com educação, ainda mais em tempos de ataque sistemático?

É preciso defender que os gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino pelo governo do Estado precisam estar alinhados com o cumprimento substantivo

das obrigações do Plano Estadual de Educação (PEE)⁶, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, e com o SUS. Ocorre que o impacto da renúncia fiscal, num contexto de pressão por aumento de gastos públicos em ações sociais e programas de investimentos, engendrada pelo ciclo depressivo que alimenta a crise fiscal, amplia as contradições entre capital e trabalho. Sem trocadilhos, a verdade é que padrões mínimos de gasto público não podem ser programados para padrões ínfimos que prejudiquem a qualidade da educação, descumprindo as obrigações legais contidas no PEE, e os serviços de saúde pública. Em síntese, enquanto processo civilizatório inadiável, o êxito do PEE e do SUS depende das ações e omissões do governo.

Para tanto, o ponto a ser destacado é que a política de renúncia fiscal resultou em desvinculação de receitas destinadas à execução das políticas essenciais para o desenvolvimento social, apresenta-se como um risco de fragilizar ainda mais o financiamento da saúde e da educação. Para tanto, se constitucionalizar a política de educação e, também, de saúde é civilizar, seguimos majoritariamente descrentes da nossa própria capacidade de conter a “barbárie” orçamentário-financeira que desvincula receita constitucional fragilizando o serviço público, gratuito e de qualidade.

Logo, para se alcançar maior qualidade e quantidade de serviços compatíveis com as necessidades de saúde, educação e das universidades a população, os recursos públicos renunciados em favor da iniciativa privada teriam que ser, no mínimo, preservados, ou melhor, não deveriam integrar os parâmetros da desvinculação de receita, considerando a situação atual de insuficiência de serviços públicos, gratuito e de qualidade.

4. A MFF DO ICMS NA FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO PAULISTA

Nas relações entre capital e trabalho, a política de renúncia de receita aparece como “elemento de peso” para formalização do mercado de trabalho. Diante do endividamento dos Estados e da grande quantidade de atividades, de responsabilidade da União, que

⁶ Lei n.º 16.279, de 08 de julho de 2016.

ficaram a cargo do Estado de São Paulo, depois da CF-88, a renúncia de receita de ICMS se tornou uma alternativa de política econômica, ainda mais num cenário de crise fiscal e financeira, para atração de investimentos e realização de novos negócios.

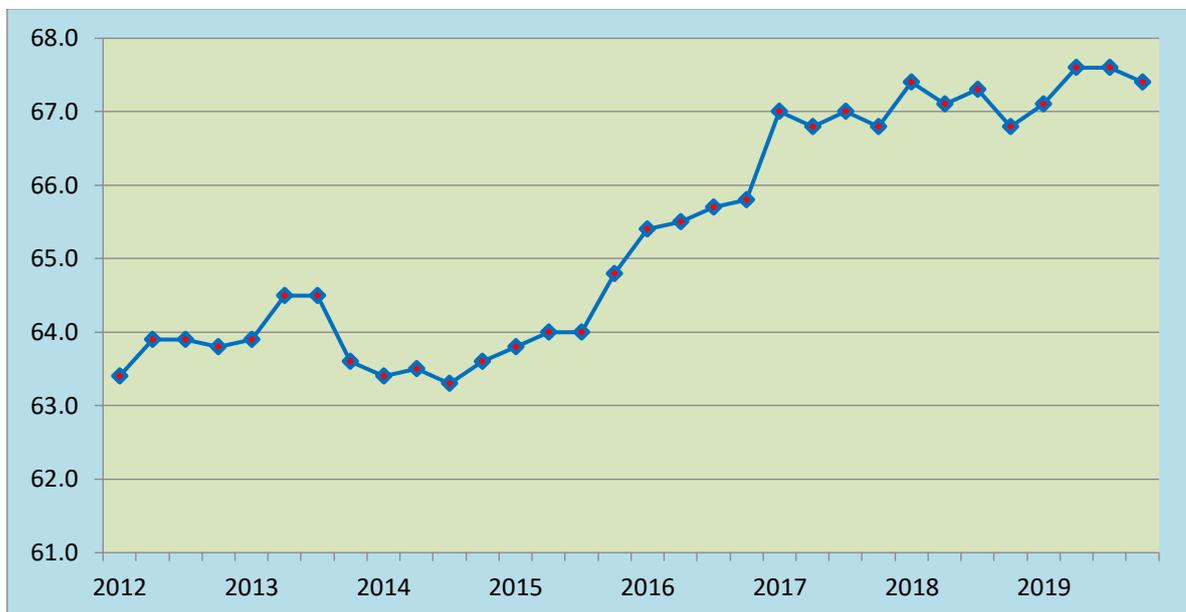
Destarte, a política de incentivos fiscais é uma das principais retóricas do setor empresarial para formalização do mercado de trabalho, geração de renda e desenvolvimento econômico. O entendimento é que os incentivos fiscais têm capacidade de melhorar estes três indicadores auxiliando o desenvolvimento em suas múltiplas facetas.

Sobre esta argumentação, no Brasil, a taxa de desemprego, segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do trimestre terminado em maio de 2020, registrou o nível de 13,3%, totalizando 12,8 milhões de pessoas desocupadas, crescendo 1,3% em relação ao trimestre móvel do ano anterior, sendo que as maiores taxas ocorreram na Bahia (19,9%) e Sergipe (19,8%) e as menores em Santa Catarina (6,9%) e Pará (9,1%). Já a taxa composta de subutilização no Brasil chegou a 29,1%, recorde na série, com elevação de 4,8% em relação ao trimestre anterior e de 4,3% em relação a 2019.

A precarização das relações de trabalho (Antunes, 2018), a má distribuição de renda (Anfip; Fenafisco, 2018) e as condições sociais de sobrevivência humana estão relacionadas à instabilidade criada pelo paradigma neoliberal do mercado autorregulado. Nesse ponto, a crença é que as políticas de incentivos fiscais têm plena capacidade de promover à atração de grandes investimentos privados, cujo objetivo é manter a atividade econômica girando rompendo gargalos que diminuem custos de produção que prejudicam a competitividade à indústria paulista. Em síntese, no jargão popular, a tributação é colocada como um entreve ao processo de desenvolvimento.

Quanto a isto, no primeiro trimestre de 2012, taxa de participação na força de trabalho da população paulista, de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência era de 63,4% e, no quarto trimestre de 2020, foi de 67,4%. O indicador macroeconômico apresenta uma leve melhora de 4%. Mas nada que possa ser atribuída, especificamente, a política de renúncia tributária. Para o mesmo período a previsão da renúncia estimada na LDO foi de R\$ 17,3 bilhões, em 2012, e R\$ 24,8 bilhões, em 2019.

Gráfico 1: Taxa de participação na força de trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência

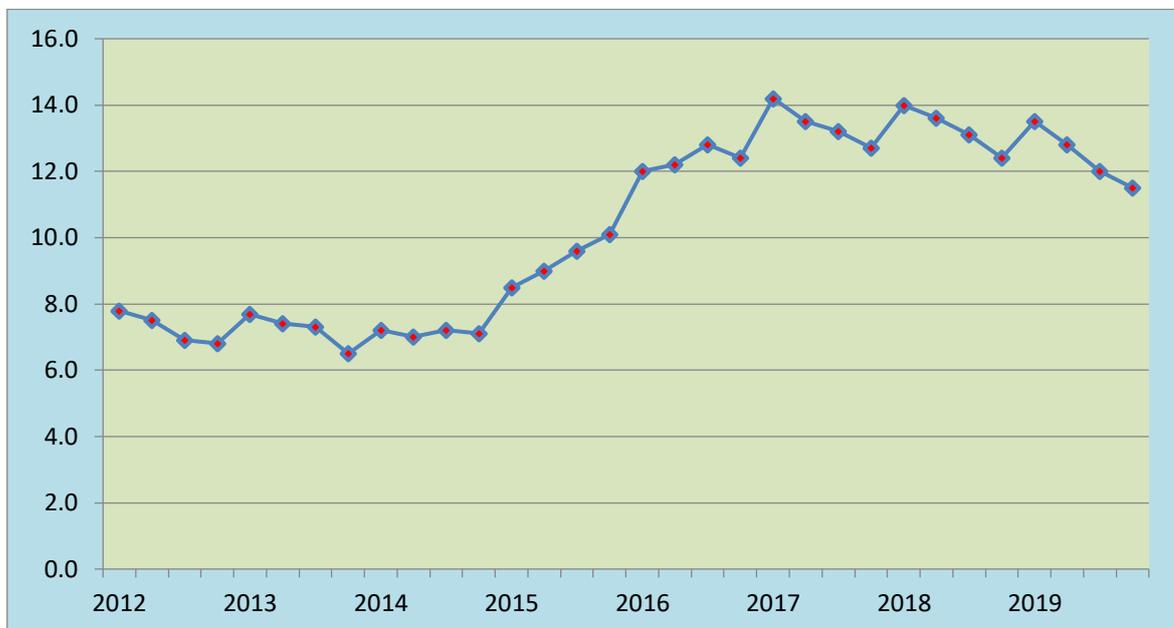


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

Ao longo do tempo, os Estados brasileiros foram se aprimorando na tentativa de atrair novos investimentos e desenvolveram outras formas de benefícios às empresas. Logo, as Unidades da Federação passaram a competir entre si para ver quem desonera mais para atrair para seu respectivo território novos investimentos, ou até mesmo a manutenção dos já existentes, sempre com o suposto objetivo de proporcionar desenvolvimento econômico, emprego e renda. Sem considerar, que muitas vezes, os Estados não buscam prévia autorização do Confaz, como ignoram solenemente as exigências da CF-88 e da LRF.

Quanto a este pressuposto, com uma média de 10,3% na taxa de desemprego, uma das mais altas do País, no primeiro trimestre de 2012, o Estado de São Paulo registrou uma taxa de 7,8% e, no último trimestre de 2019, 11,5%, chegando a 14,2% no primeiro trimestre de 2017 (IBGE, 2020). A doutrina em desonerar para atrair investimento como caminho da formalidade, muitas vezes, é um “atentado” contra as finanças do Estado, ou melhor, não existe uma relação automática entre a expansão quantitativa da MFF com a formalização do emprego.

Gráfico 2: Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

Quando o empresário recebe incentivo, prática o *uso modificado do tributo*, isso é, não necessariamente está adquirindo bens ou comprando mercadorias produzidas por outros empresários. Está, portanto, deixando de elevar a demanda efetiva para ampliar a capacidade produtiva do empreendimento, desta forma, não provocando flutuações cíclicas e efeito multiplicador. Por isto, ao examinar a evolução da taxa de desocupação do Estado de São Paulo, tem-se a impressão de que essa medida tributária não gerou efeitos positivos na demanda por trabalho.

Na realidade, os resultados que indicam que a renúncia de ICMS não forte tem impacto sobre o emprego, e que o custo de cada emprego formal criado (ou preservado) é muito elevado, aproximadamente R\$ 1.600 mil (ano base 2018). Ademais, quanto a política de trabalho, quase metade os empregos do Estado de São Paulo (43,4%), são de baixa qualidade com instabilidade ou jornada excessiva e salários baixos. Essa é a conclusão de um estudo da consultoria IDados (VALOR, 2020).

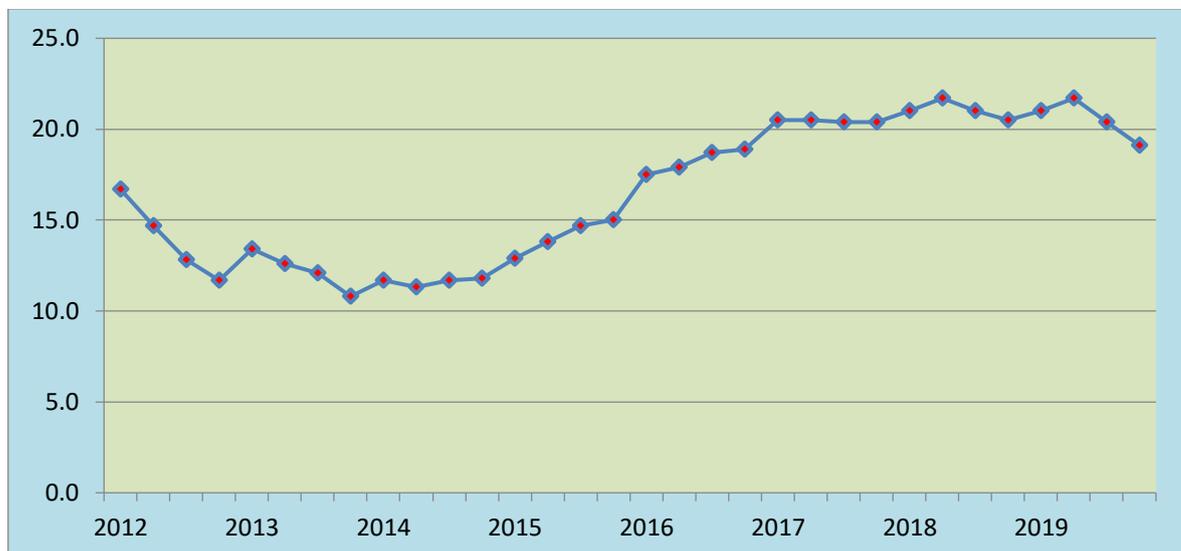
A renúncia de receita tributária que, de maneira legal, permite a não incidência de determinado imposto, está descrita na CF-88, no Código Tributário Nacional, na LRF, na LDO, na LOA e nas demais normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Todavia, este 2º Boletim, mediante dados coletados em instituições oficiais, não corrobora com a Nota Técnica n.º 010/09 – CGPJ/SUNOR – da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Mato Grosso onde o

(...) benefício fiscal é toda liberalidade tributária que vise a atender interesse público de qualquer ordem, ao passo que incentivo, sendo benefício específico, é um instrumento capaz de satisfazer interesse de ordem econômica e social, como geração de empregos, aumento de salários, redução de preços de produtos, etc. Resumindo, o incentivo fiscal estimula atividades econômicas em troca de contrapartidas de ordem social.

Como os incentivos fiscais são determinados por relações de poder, esta relação social, ainda mais em tempos de crise e precarização das relações de trabalho, não irá determinar o mantendo de novos empregos formais. A MFF paulista determina o nível de lucro do capital, mas não o nível de salário e da renda estadual. Considerando que muitos dos incentivos fiscais são por tempo indeterminado, os empresários, em geral, não decidem consumir e investir num determinado período em que não há expectativa de lucro realizável, como também não estão a todo o momento realizando investimento e contratando novos trabalhadores. Logo assim, o tributo renunciado pelo Poder público não é convertido em gasto pelo empresário com transferências de renda, contratação de serviço, consumo e realização de investimento.

Não obstante, a política de incentivos fiscais paulista também não tem capacidade de diminuir a taxa composta da subutilização da força de trabalho – que contabiliza a taxa de desocupação, taxa de desocupação por insuficiência de horas trabalhadas e da força de trabalho potencial – que ficou em 16,7% no primeiro trimestre de 2012. No último trimestre de 2019, o resultado foi de 19,1%. Todavia, a taxa chegou a 21,7% no segundo trimestre de 2019 (IBGE, 2020).

Gráfico 3: Taxa composta de subutilização da força de trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

O desemprego, enquanto problema histórico e estrutural, não é solucionado ou sequer atenuado pela política de renúncia de receita das múltiplas estruturas fiscais que formam a MFF. As contratações de novos trabalhadores pelas empresas dependem de um conjunto de fatores: i) aumento da demanda; ii) expectativa de lucro; iii) crédito disponível; iv) melhoria das taxas de juros; v) ambiente de negócios; e, vi) confiança na economia. Em suma, não é exclusividade da renúncia de receita estadual a geração de empregos com distribuição de renda e inclusão social.

Deve-se também notar que a renúncia do ICMS, ao não provocar o investimento, não gera elevação na receita tributária, podendo prejudicar as despesas discricionárias como também o andamento de projetos governamentais. Pode-se expandir quantitativamente a renúncia fiscal em percentuais elevados da receita própria ou total, mas o investimento não é realizado se não houver expectativa de lucro. Num cenário macroeconômico incerto, em que não há expectativa de lucro realizável pela variável investimento, os lucros são cobertos pela renúncia tributária.

Para Kalecki (1980) e Keynes (1988), o componente capaz de aumentar o nível de emprego numa economia capitalista está no aumento dos gastos em consumo e

investimento. Quem determina o volume da produção e, portanto, o volume do emprego e renda, é a demanda efetiva que não é apenas a demanda efetivamente realizada, mas ainda, o que se espera que seja gasto em consumo e investimento. Os fatores que estimulam o investimento privado e, por consequência, o estoque de capital são diferentes dos fatores que determinam o tamanho da força de trabalho contratada. Não existem razões específicas para ponderar que o capital social será adequado para a prestação de pleno emprego. Ademais, é de se esperar que um período prolongado de baixo crescimento que o investimento privado fique muito abaixo do que seria necessário para sustentar o pleno emprego e a distribuição de renda.

Em períodos de crescimento, com expectativas de lucro futuro, os investimentos geram mais emprego e maior distribuição de renda e, portanto, maior nível de consumo das empresas e famílias. Em período oposto, perspectivas pessimistas geram frustração de lucro, queda nos negócios, aumento da taxa de desemprego, concentração de renda e, portanto, queda nos níveis de consumo das empresas e famílias. Sendo assim, precisamos entender que o capitalismo é instável e o investimento é uma variável essencial nas flutuações econômicas.

A partir desse quadro de referência, confirma-se a hipótese que o empresário não procura reverter os benefícios fiscais do ICMS para contratar novos trabalhadores. A isenção do imposto fica retida a gerar lucros, sem que haja elevação dos salários e formalização do mercado de trabalho. Isto é, o privilégio fiscal acaba apresentando como tendência a impactar no Tesouro do Estado provocando uma série de riscos fiscais e financeiros com distorções na economia local.

5. RENÚNCIA TRIBUTÁRIA FEDERAL, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

Tomando o território do Estado de São Paulo como objeto de estudo, temos a seguinte definição: a configuração territorial é dada pelo “o conjunto de objetos existentes sobre eles; objetos naturais ou objetos artificiais” (SANTOS, 2012, p. 83). O território também deve ser pensado como uma instância social, ou a partir de uma categoria weberiana, como uma “esfera da existência”. Da mesma forma como observamos a economia e a política no

mundo social, temos que observar o território nas suas múltiplas escalas, formas e magnitude. O mundo é ao mesmo tempo territorializado, onde o natural e o antinatural circulam e se fixam no concreto, e desterritorializado, onde as coisas viajam no abstrato.

Definido por e a partir de relações de poder, território é uma totalidade, que condensa passado e presente, real e virtual num mesmo instante. A sua conquista, definição e construção contínua são comandadas, em larga medida, pelo Estado num processo de adensamento de suas funções a qual a política de incentivos fiscais é parte desta totalidade. A ocupação torna-se condição necessária para fazer existir o Estado, a definição delimita a área de atuação do Estado, e a construção contínua ocorre por meio da intervenção estatal que penetra em todos os poros possíveis do território. A combinação destes três movimentos resulta num adensamento do Estado no território. Adensar significa marcar presença, ir até o local, conectar partes, estabelecer relações de poder, controlar fixos e fluxos e criar condições para a reprodução da existência do próprio território.

As formas de intervenção do Estado no território se dão por meio da construção dos fixos (estrutura produtivas, base de trocas e infraestrutura social básica) e dos fluxos (circulação da existência e da produção social) (SANTOS, 2012). No setor de transportes, numa perspectiva histórica, temos como exemplo a abertura e melhoramento de caminhos e estradas, a construção de portos, aeroportos e ferrovias e o aproveitamento das vias navegáveis. Na área das comunicações temos a abertura de linhas e agências postais, a ampliação da rede de telégrafos e a modernização da telefonia. Também poderíamos incluir neste rol de logísticas estruturantes o sistema de geração, transmissão e distribuição de energia, toda rede de abastecimento de água, saneamento e outros serviços públicos vitais para a reprodução da existência.

A combinação destes objetos técnicos e políticos entre si formam um sistema nacional de economia. Na concepção de Georg List (1985), o sistema nacional de economia é formado por um conjunto de mecanismos, que inclui a MFF do ICMS, que atuam na esfera da produção e circulação entrelaçamento em diversas modalidades. A operação mútua e contínua destes mecanismos circunscritos num território definido pelas relações e poder, formam o sistema nacional de economia e a nacionalidade de um povo. Portanto, território e sistema nacional de economia constituem uma unidade na diversidade.

Esta definição, que combina território e sistema nacional de economia, ultrapassa a visão de que os objetos técnicos, os fixos e fluxos são determinados e se ajustam apenas a lógica da reprodução ampliada do capital. Esta unidade é o ponto de partida e o ponto de chegada para entendermos, por exemplo, as estratégias de ocupação militar, a expansão demográfica e a proteção das tradições culturais. Este é o movimento de adensamento do Estado no território. Território é poder.

Mesmo o Estado fazendo-se presente nos diversos pontos do território por meio de uma rede de serviços de proteção e promoção social e econômica, ele se adensa mediante o monopólio da tributação e da violência. Para o capital, por meio da intervenção, o Estado fornece incentivos fiscais e infraestrutura social básica (fixos e fluxos), que criam as condições *sine qua non* para a reprodução ampliada do capital. Numa perspectiva econômica, o adensamento do Estado no território vem no sentido de solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Porém, ao final de cada intervenção surgem novos problemas que exigirão intervenções mais complexas que resultará num maior adensamento do Estado no território. Este movimento de intervenção, que é o ponto de partida, simultaneamente constrói e adensa o Estado no território, que é o ponto de chegada para uma nova partida.

Feito isto, no Estado de São Paulo, a política de desenvolvimento econômico é dependente dos dispêndios públicos, direto ou indireto, dentre os quais podem-se considerar o aproveitamento de incentivos fiscais e financeiros, a oferta abundante de terra, a força de trabalho barata, os investimentos direcionados para escoamento das produções regionais e também os investimentos em infraestrutura social básica, capitaneada pelo capital estatal, os quais reorganizam as relações comerciais, produtivas, financeiras e federativas entre as economias regionais, alterando não apenas a paisagem dos lugares eleitos pelo capital, mas a urbanização, a degradação ambiental e as relações sociais.

Nos estudos sobre a política regional, há uma predominância de pesquisas acadêmicas que apresentam a MFF 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 com a disponibilidade de meios fiscais e financeiros de financiamento.

O uso dos recursos públicos disponibilizados pela isenção tributária do ICMS acaba criando uma região hegemônica e, por consequência, acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista.

Dentro da ciência regional, partindo da constatação da desigualdade na distribuição espacial das atividades produtivas, a produção e reprodução social do espaço e do ambiente construído colocaram em ênfase na relação entre Estado e Capital em sua intervenção sobre o espaço. Do ponto de vista nacional e estadual, a integração produtiva e territorial das regiões que apresentam menor grau de desenvolvimento é um dos caminhos para garantir um patamar de equidade na distribuição geográfica da riqueza. Em suma, a prioridade da política regional é propiciar o resgate do cidadão e territórios deixados à margem do processo de desenvolvimento econômico.

Enquanto lei mais geral do processo histórico, o desenvolvimento desigual é uma lei inerente do regime capitalista que tem sua manifestação no campo da economia política. Não existem “etapas do desenvolvimento econômico” no qual Rostow (1974) defende a ideia de que as sociedades atravessam cinco fases de evolução econômica para chegar ao estágio superior. Enquanto processo de dimensão econômica, histórica, social e cultural em que cada sociedade se dispõe a enfrentar conforme suas especificidades, o desenvolvimento econômico desigual e combinado cria desigualdades em amplo os sentidos (TROTSKY, 2018).

Como resultado do processo histórico da dinâmica assimétrica do capitalismo, a política de desenvolvimento regional atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças do mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva. Não obstante, é preocupante o fato de regiões superiores na hierarquia urbana concentra maior volume de recursos renunciados em detrimento dos municípios interioranos. Nesse caso, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico caminha lado a lado com a concentração de poder e põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos.

No Brasil, isto inclui o Estado de São Paulo, temos a tarefa e o desafio político de pensar e promover políticas públicas regionais de desenvolvimento que levem em conta a estrutura federativa de organização política, administrativa e financeira do Estado. Há

também a necessidade de democratizar as relações políticas e a obrigação de refletir criticamente as profundas desigualdades sociais, econômicas e a exploração predatória do meio ambiente. Precisamos também superar a visão corrente de pensar e planejar o território como simples espaço político administrativo, como mero receptáculo social e econômico.

Como bem nos lembra Milton Santos (1999, p. 19) “(...) é o território que constitui o traço de união entre passado e futuro imediatos. Ele tem que ser visto (...) como um campo de forças, como lugar do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre Estado e mercado, entre o uso social e econômico dos recursos”. Numa sociedade na qual as ideias democráticas estão fragilizadas, é um processo de enfraquecimento e até mesmo de violação de princípios constitucionais. Quando isso ocorre, há uma forte tendência de esgarçamento das contradições sociais.

Em que pesem no passado os incentivos federais e estaduais terem atraído plantas industriais para as regiões Norte e Nordeste do País, mudando o padrão de articulação da diversidade regional, as diversas frações do capital (local e nacional) beneficiadas pelos diversos programas, planos e ações fiscais de financiamento público garantiu a acumulação interna de capitais sem, necessariamente, provocar profundas alterações na distribuição de renda, terra e patrimônio destas regiões.

A emergência das desonerações também se explica pela insuficiência do sistema bancário privado nacional para cumprir as tarefas para levar adiante o projeto de desenvolvimento produtivo, a acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho. As desonerações tributárias acabam compensando – o que não significa superar – a baixa oferta do crédito bancário para a modalidade investimento, pelo fato dos bancos privados brasileiros estarem concentrados no setor de varejo e comercial com fontes de financiamento de curto prazo baseadas em depósitos à vista.

Dito isto, é preocupante como estão estruturadas as desonerações tributárias da União, haja vista que sua distribuição regional é regressiva, isto é, Estados com maior PIB *per capita* são os maiores beneficiados. O levantamento realizado pelo Ministério da Economia mostra que a renúncia tributária com impostos e contribuições sociais corrobora com a concentração de renda. Na parte baixa da tabela, Estados como Maranhão, Piauí, Acre, Alagoas, Pará e Paraíba recebem menos de $\frac{1}{3}$ (um terço) da média nacional dos

incentivos fiscais federais. Já na parte alta, Amazonas, São Paulo, Distrito Federal e Santa Catarina apropriam-se mais dos gastos tributários. Nota-se que o maior poder de um governo implica redução do poder de outro e a busca pelo desenvolvimento local e regional por um Estado é resultado da completa ausência de uma coordenação nacional de um projeto de desenvolvimento.

Tabela 5: Desoneração tributária da União *per capita* por Unidade da Federação

R\$ mil

Unidade da Federação	Renúncia <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>
Amazonas	5.941	21,28
São Paulo	1.841	43,71
Distrito Federal	1.828	73,97
Santa Catarina	1.638	36,52
Rio de Janeiro	1.221	39,83
Rio Grande do Sul	1.218	33,96
Mato Grosso	1.161	32,91
Paraná	1.118	33,77
Goiás	942	26,27
Espírito Santo	868	30,63
Minas Gerais	864	24,89
Mato Grosso do Sul	851	31,34
Roraima	550	20,48
Amapá	547	18,08
Rondônia	539	20,68
Pernambuco	518	16,80
Sergipe	517	17,19
Tocantins	482	19,09
Bahia	469	16,12
Ceará	453	14,67
Rio Grande do Norte	426	16,63
Paraíba	371	14,13
Pará	348	16,01
Alagoas	330	13,88
Acre	301	16,95
Piauí	292	12,22
Maranhão	253	11,37
Média	1.130	29,33

Fonte: Ministério da Economia

A análise da distribuição regional da desoneração tributária da União, segundo PIB *per capita*, é bastante regressiva. Os benefícios destinados aos 20% da população com menor PIB *per capita* corresponderam a 2,4% do gasto tributário total, enquanto a destinação para os 20% mais ricos alcançou 29,6% do total. De acordo com os dados levantados pelo Ministério da Economia, o Estado do Amazonas, em função da Zona Franca de Manaus (ZFM), apresenta um nível de desoneração tributária *per capita* de R\$ 5.941 mil, cinco vezes a média nacional de R\$ 1.130 mil. Quanto à média nacional, apenas seis Estados está acima, são eles: Amazonas, São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Abaixo da média estão os 20 demais Estados da Federação. Estados mais pobres, como o Maranhão, Piauí, Acre, Alagoas, Pará e Paraíba recebem menos de $\frac{1}{3}$ (um terço) da média nacional de alocação dos gastos tributários *per capita* (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

A industrialização do País impulsionou o dinamismo da economia paulista. Mas em que pese os incentivos serem um instrumento de desconcentração espacial, as forças de mercado tencionaram o desenvolvimento desigual com crescente assimetria em novas tecnologias, novos negócios e criação de oportunidades. O neoliberalismo induziu o capital a realizar negócios e investimentos nas regiões onde a lucratividade se mostra mais elevada. Logo, o poder público não foi capaz de alterar a desigualdade regional da desoneração tributária, quer dizer, não deu conta da problemática regional, mostrando o fracasso da política de incentivos em favor das regiões menos desenvolvidas em comparação com as de maior complexidade.

Via de regra, a renúncia de receita à iniciativa privada é efetuada sem qualquer tipo de contrapartida social, como a redução de preço dos bens, mercadorias e serviços, aumento dos postos de trabalho e distribuição de renda. Em síntese, este fenômeno tributário definido por e a partir de relações de poder político e econômico pode ser denominado de *socialização dos custos de produção* gerando situações de conflitos e competição entre os níveis de governo.

Quanto a isto, vale destacar a assimetria da distribuição regional das desonerações tributárias da União alocado para os Estados. Do volume monetário renunciado para as regiões brasileiras, a participação dos Estados com maior complexidade econômica é superior em relação aos Estados com baixa complexidade. Assim, como é de competência

do governo federal estabelecer um sistema de equalização arrecadando tributos nas regiões mais ricas e distribuindo para as regiões mais pobres, esta equalização acaba sendo fragilizada na medida em que a distribuição regional das desonerações tributárias de impostos e contribuições sociais tem como princípio norteador a divisão social do trabalho.

Tabela 6: Participação das Unidades da Federação nas desonerações tributárias da União

Participação (%)

Unidade da Federação	% da desoneração	% da UF no PIB
São Paulo	35,4	32,4
Amazonas	10,1	1,4
Rio de Janeiro	8,7	11,0
Minas Gerais	7,8	8,7
Rio Grande do Sul	5,9	6,4
Paraná	5,4	6,3
Santa Catarina	4,8	4,2
Bahia	3,1	4,1
Goiás	2,7	2,9
Distrito Federal	2,3	3,6
Pernambuco	2,1	2,6
Ceará	1,7	2,2
Mato Grosso	1,6	1,8
Espírito Santo	1,5	2,0
Pará	1,2	2,2
Mato Grosso do Sul	1,0	1,4
Maranhão	0,8	1,3
Paraíba	0,6	0,9
Rio Grande do Norte	0,6	1,0
Sergipe	0,5	0,6
Alagoas	0,5	0,8
Rondônia	0,4	0,6
Piauí	0,4	0,7
Tocantins	0,3	0,5
Amapá	0,2	0,2
Roraima	0,1	0,2
Acre	0,1	0,2

Fonte: Ministério da Economia

Partindo da premissa que capital atrai capital, a tabela 6, indica que São Paulo, com 32,4% do PIB nacional, representa 35,4% das desonerações de impostos e contribuições sociais da União. Assim sendo, as desonerações da União corroboram com a regressividade

do sistema tributário, aumenta a ineficiência na alocação dos recursos públicos e passa a exigir maior esforço dos grupos econômicos não beneficiados, e, ao fim, facilitar o desequilíbrio das contas públicas. Neste caso, a distribuição regional equânime das desonerações federais depende da articulação política e da correlação de força (individualmente) dos governos estaduais em impor ao governo federal compromisso político de equalização através de programas de transferência de renda (GOULARTI, 2020).

Os gastos indiretos, desoneração tributária, fazem contraponto aos gastos diretos, os quais correspondem à utilização direta da receita arrecadada pelo Estado na implementação de políticas públicas. Destarte, chama atenção o Amazonas, com apenas 1,4% do PIB nacional, participa com 10,1% do total de das desonerações de impostos e contribuições sociais da União. Santa Catarina, com 1,3% do território nacional e 4,2% do PIB brasileiro, detém 4,8%. Desta forma, a ação do Estado nacional deixa de usar a política tributária como instrumento progressivo de desenvolvimento regional (GOULARTI, 2020).

Pensar uma política regional, seja em âmbito nacional ou estadual é, certamente, deixar para trás o atraso relativo formado por baixo progresso técnico, baixa renda disponível, trabalho sem complexidade e desigualdades sociais. O uso dos tributos federais busca solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Mas como se dá distribuição regional dos impostos e contribuições sociais da União, acaba gerando assimetrias e tensões regionais entre os Estados devido às condições do atraso relativo do País.

Destarte, temos aqui não apenas um processo de desenvolvimento desigual, mas também desequilíbrio concorrencial, decorrente da desvantagem competitiva imposta às empresas não agraciadas pelos benefícios fiscais nas regiões periféricas do País. Dessa forma, a distribuição regional dos gastos tributários da União segue uma orientação política e econômica oposta àquela preconizada no federalismo fiscal da CF-88, que pressupõe transferência de recursos para aumentar a renda disponível das regiões com menor grau de complexidade econômica e capacidade tributária para a provisão de bens e serviços públicos gratuitos e de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arrecadação tributária institucionalizada pelo Estado Moderno destina-se a fornecer as receitas necessárias para financiar os gastos públicos em geral, sejam eles com despesa corrente (custeio) ou de capital (investimento). Mas a capacidade do Estado de São Paulo cobrar e isentar tributos, depende da correlação de força que governa a economia e a política estadual.

Com o passar dos anos, as inovações fiscais multiplicaram as formas tradicionais de reduzir custos de produção e elevar a taxa de lucro. Nisto, assistimos um amplo processo de metamorfose da riqueza, nas quais, a política de renúncia fiscal constitui uma parte dessa totalidade. Portanto, procuramos demonstrar que as múltiplas estruturas fiscais da renúncia tributária do ICMS estão em permanente contradição, isto é, seu objetivo de propiciar novos postos de trabalho e distribuição de renda é negado. Ainda mais por promover desvinculação de receita da saúde, educação e das três universidades paulistas.

Não obstante, a isenção tributária não está sendo utilizado para a realização do investimento privado, fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico. O que tem ocorrido é um *uso modificado da renúncia de receita* distinto daquele da formação da demanda efetiva keynesiana. O capitalista desvia o incentivo fiscal da finalidade do investimento para ações diversas daquelas dos setores produtivos com capacidade de aumento da produtividade do trabalho pela ampliação da oferta de mão de obra e elevação da renda média do trabalhador. Mesmo assim, a retórica empresarial, e também de trabalhadores, sustentam a tese de que o incentivo fiscal é sinônimo de investimento, emprego e renda. Esta narrativa pode até ter força política e valor social, mas nem por isso tem validade universal.

A sistemática de concessão da renúncia de receita pública está sujeita à correlação de forças políticas dos grupos de pressão, que procuram fazer valer seus interesses na disputa pelos recursos que compõem o fundo público. E, na maioria das vezes, prevalece às ambições da classe dominante que integra os agrupamentos que dispõem de maior poder de imposição política no momento das decisões sobre o direcionamento dos recursos públicos.

Pela intensidade dos impactos sobre direitos sociais e garantias fundamentais que a renúncia de receita detém sobre o orçamento, na análise do contexto paulista, o benefício fiscal não parece estar em consonância com o PNE. O Plano definiu que a expansão do investimento em educação pública é condicionante de avanços nos objetivos e metas propostos, ao representar uma estratégia mais apropriada para a superação de iniquidades no acesso e na qualidade da educação no país. O Plano ainda previu uma meta específica de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir um patamar mínimo de 7% do PIB, em 2019, e 10% do PIB, em 2024. Assim, a renúncia fiscal prejudica os potenciais ganhos de qualidade da educação.

Por tanto, a renúncia fiscal, não pode ficar restrita a LDO e LOA, classificado como um mero anexo ao orçamento público, sem transparência, sem controle social, sem a efetiva escrituração contábil e sem a sistematização da totalidade das renúncias de receitas públicas, com apresentação da apuração do seu produto final. Por isto é importante que a SEFAZ promova uma sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF para assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle.

Também é importante que a SEFAZ divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo da renúncia fiscal com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo. Desta forma, por se tratar de recursos públicos, a renúncia de receita pública, necessita de um rigoroso controle social de todo o processo, com a participação pública, envolvendo integrantes de todos os segmentos sociais, no sentido de garantir a prestação de contas final. Assim, registra-se que, de fato, que o processo de análise de dados da renúncia fiscal paulista deve ser de natureza contínuo e requer aperfeiçoamento constante.

A CF-88 promoveu uma expressiva descentralização do sistema tributário e, hoje, a guerra fiscal desperta questionamentos em relação aos seus possíveis efeitos. Deste modo, há que se ter, por parte do governo paulista, uma avaliação muito cuidadosa do impacto das políticas de incentivo sobre o seu fluxo de caixa ao longo do tempo, e, conseqüentemente, sobre a sua capacidade de continuar provendo à sociedade serviços

públicos de qualidade. Isto porque a política fiscal de desoneração tributária pode levar ao aumento da arrecadação de ICMS futuro caso as empresas diminuam ou encerrem suas atividades no estado após o prazo dos incentivos. Além disto, a renúncia de impostos para poucas e grandes empresas pode desestimular as demais, distorcendo a competitividade.

Por fim, a capacidade da política de renúncia tributária da MFF do ICMS paulista em promover políticas orientadas para o desenvolvimento de atividades produtivas, estimular a geração de emprego decente, resultar em inovação tecnológica, incentivar a formalização e o crescimento das micros, pequenas e médias empresas, com trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens, pessoas com algum tipo de deficiência e reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego é um mito.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo, SP : Boitempo; 1ª Edição, 2018. 328p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). Eduardo Fagnani (org.). **A Reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília, DF : ANFIP; FENAFISCO. São Paulo, SP : Plataforma Política Social, 2018. 804p.

DORES, C. J. **As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos?** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 3, p. 77-89, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)**. Divulgação trimestral. Abril a Junho de 2020. Divulgado em: 28 de Agosto de 2020. (2020).

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

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

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo, SP : Abril S.A. Cultural, 1988. 283p. (Coleção Os Economistas). LIST, G. F. Sistema nacional de economia política. São Paulo, SP : Nova Cultural, 1986.

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

PINTO, É. G. **Financiamento de Direitos Fundamentais:** políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte, MG : Editora O Lutador, 2010. 403 p.

_____. **Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>> 2016. Acesso em 08 de setembro de 2020.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico:** (um manifesto não comunista). 5. ed. ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SANTOS, M. **O Território e o Saber Local:** Algumas Categorias de Análise. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XIII, nº 2, 1999.

_____. **Metamorfose do espaço habitado.** São Paulo, SP : Edusp, 2012.

VALOR ECONÔMICO. **Quase metades dos empregos no País é de baixa qualidade, indica estudo.** São Paulo, SP : 2020. Por, Bruno Villas Boas, em 09 de setembro de 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/google/amp/brasil/noticia/2020/10/09/quase-metade-dos-empregos-no-pais-e-de-baixa-qualidade-indica-estudo.ghtml?_twitter_impression=true>

Acesso em 16 de setembro de 2020.

TROTSKY, L. **A história da revolução Russa.** Brasília, DF : Editora do Senado Federal, 2018.