

A POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA: IMPACTO FINANCEIRO, DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

*Juliano Giassi Goularti**

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a política fiscal de renúncia tributária do governo do Estado de Santa Catarina. Considerando que o valor monetário renunciado na última década totaliza quase um terço da receita tributária de ICMS, buscaremos analisar o impacto financeiro desta política ao Tesouro estadual, bem como a distribuição setorial e regional do valor monetário renunciado. Como hipótese norteadora, busca-se situar que a renúncia de receita é definida por relações sociais de poder e que sua distribuição regional é definida pela divisão social do trabalho. Quanto ao problema de pesquisa, podemos defini-lo como: o recurso público renunciado em favor da iniciativa privada é sinônimo de desenvolvimento econômico, social e regional? Para construção deste artigo, foi realizada uma pesquisa em relatórios disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda e pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Além disso, foram acompanhados diversas reuniões da Comissão de Finanças e Tributação e sessões Plenárias que tinham na pauta e na ordem do dia votação e discussão sobre a temática.

Palavras-chave: Santa Catarina; renúncia de receita tributária; desenvolvimento.

THE TAX REVENUE WAIVER POLICY IN SANTA CATARINA: FINANCIAL IMPACT, SECTOR DISTRIBUTION AND UNEQUAL REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract: This article aims to analyze the tax policy of tax waiver of the government of the State of Santa Catarina. Considering that the monetary value waived in the last decade totals almost one third of the ICMS tax revenue, we will seek to analyze the financial impact of this policy to the State Treasury, as well as the sectorial and regional distribution of the waived monetary value. As a guiding hypothesis, we seek to situate that the waiver of revenue is defined by social relations of power and that its regional distribution is defined by the social division of labor. As for the research problem, we can define it as: does the public resource waived in favor of the private initiative is synonymous with economic, social and regional development? For the construction of this article, research was carried out on reports made available by the State Secretariat of Finance and by the Legislative Assembly of the State of Santa Catarina. In addition, several meetings of the Finance and Taxation Committee and Plenary sessions that had voting and discussion on the topic were on the agenda and on the agenda.

Keywords: Santa Catarina; tax revenue waiver; development.

No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. A receita, entretanto, calculada em 68:850\$000, atingiu 96:924\$985. E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui

* Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), membro do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e autor do livro “Política fiscal e desoneração tributária no Brasil” pela editora Insular e editora da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: jggoularti@gmail.com.

favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores.

Graciliano Ramos, quando prefeito da cidade de Palmeira dos Índios (AL), no período de 1927 a 1930. 2º Relatório ao sr. Governador Álvaro Paes.

INTRODUÇÃO

Diante do contexto federativo de guerra fiscal, a política de renúncia de receita tributária do governo do Estado de Santa Catarina na última década foi expandida, passando de uma estimativa de R\$ 3 bilhões, em 2010, para R\$ 6,3 bilhões, em 2021, totalizando um pouco mais de $\frac{1}{3}$ da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e $\frac{1}{5}$ da receita total do Estado.

Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar a política de renúncia de receita tributária do governo do Estado de Santa Catarina, em particular referente ao ICMS. Para cumprir tal objetivo, a análise foi realizada por intermédio de estimativas de renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram também analisados diversos projetos de leis que tramitaram no Poder Legislativo entre os anos de 2019 e 2020 – os quais modificaram de forma significativa a política de renúncia de receita tributária em Santa Catarina –, além de ofícios expedidos pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/SC).

Dentro do objetivo proposto, será analisado o impacto financeiro da política de renúncia tributária, bem como a distribuição setorial e regional do valor monetário renunciado. Para isto, parte-se da seguinte hipótese: a política fiscal de renúncia de receita tributária é definida por e a partir de relações sociais de poder e a distribuição regional da renúncia de receita no Estado de Santa Catarina segue a divisão social do trabalho. Como problema de pesquisa, podemos definir que o recurso público renunciado em favor da iniciativa privada é sinônimo de desenvolvimento econômico, social e regional?

Para construção deste trabalho, dispomos de um conjunto de dados e informações que foram pesquisados em relatórios disponibilizados pela Sefaz/SC e pela da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc). Acompanhamos diversas reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão de Finanças e Tributação e sessões Plenárias da Alesc que na oportunidade tinham na pauta a votação e discussão sobre a temática da renúncia de receita tributária.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em cinco partes. A primeira trata dos aspectos legais da política de incentivos fiscais. A segunda busca categorizar as múltiplas estruturas fiscais (isenção, anistia, benefício, crédito presumido e remissão) numa categoria analítica, a Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF). Na terceira é apresentado o impacto financeiro da política fiscal de renúncia de receita tributária nas finanças do governo do Estado de Santa Catarina. Na quarta mostramos a distribuição setorial da renúncia de receita. Na quinta e última parte, apresentamos a distribuição regional desigual das múltiplas estruturas fiscais.

Por fim, espera-se que este artigo possa contribuir para estudos futuros das múltiplas estruturas fiscais que formam a MFF, haja vista a não seria inexistência de poucos trabalhos publicados acerca do tema, quanto mais sob uma perspectiva crítica social.

1. ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA

Conforme parágrafos 2º ao 6º do art. 155 da Constituição Federal de 1988 (CRFB-88), compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ICMS. Como sua principal fonte de receita, representando mais de 80% da arrecadação de tributos estaduais, o ICMS arrecadado pelos governos estaduais totalizou R\$ 609,31 bilhões, em 2020, montante 1,07% superior à arrecadação de 2019. Quanto ao Estado de Santa Catarina, em 2020, foram arrecadados R\$ 27,10 bilhões, representando uma queda de 1,21% em relação ao ano anterior, conforme dados extraídos do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A política de renúncia de receita tributária engloba as isenções fiscais, as reduções de base de cálculo, as concessões de crédito presumido e outorgado, as anistias e as remissões¹ as quais devem ser aprovadas ou não através de convênios no âmbito do Confaz. Algumas delas são por tempo indeterminado e outras por tempo determinado, não podendo ser realizadas sem convênio no âmbito do Confaz ou com discriminação à origem dos produtos.. O descumprimento deste dispositivo implica em inconstitucionalidade, por desrespeitar os arts. 152 e 155, parágrafo 2º, XII, “g” da CRFB-

¹ Os benefícios fiscais citados na LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e LC nº 101, de 04 de maio de 2000, comportam uma lista exaustiva, nas quais estabelecemos uma categoria analítica, a MFF, para classificar e designar a totalidade dos benefícios fiscais.

88. Em outras palavras, não pode haver concessão de benefícios fiscais, em matéria de ICMS, sem prévia anuência dos demais Estados e do Distrito Federal.

A Lei Complementar (LC) nº 24, de 07 de janeiro de 1975, 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” (BRASIL, 1975). De todo modo, existe uma condição formal obrigatória para a concessão de todas as situações de renúncia de receita, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e informada pelo princípio da publicidade e da eficiência previstos no art. 37 da CRFB-88.

A renúncia de receita praticada pelos Estados brasileiros é uma prerrogativa do Ente Federativo, conforme dispõe a CRFB-88. Dentro da autonomia relativa e independência fiscal dos Estados, a política de renúncia do ICMS passou a ser utilizada pelos governadores como um meio, um instrumento de desenvolvimento regional seja para desenvolver determinada atividade econômica, para ampliar o parque fabril, construir nova planta industrial, adquirir novo maquinário, investir em produto e processo de inovação, para atrair novas indústria ou mesmo manter aquelas já existentes. Também 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.²

Caindo a arrecadação, notadamente de impostos, ocorre impacto direto sobre a repartição com os municípios, a distribuição das parcelas aos Poderes, a aplicação em educação e saúde e o pagamento da dívida pública. 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 CRFB-88 determinou que cabe à lei complementar tratar da forma como se dá a concessão ou a revogação de benefícios fiscais relacionados ao ICMS, por ser atribuição da lei complementar e dispor sobre conflitos de competência, em matéria, entre a União, os Estados e os municípios (art. 146, III).

² Quanto à guerra fiscal, podemos dizer que é uma espécie de “o abuso fiscal corporativo” (TAX JUSTICE NETWORK, 2020).

Nos moldes propostos pelo art. 14 da LC nº 101, de 04 de maio de 2000, 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 ao 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 infraconstitucional 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 foram concedidos pelos Estados em leis próprias, decretos e até mesmo por portarias, à revelia dos convênios do Confaz. Tal prática levou à interposição de diversas ações judiciais no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, resultando, inclusive, na Proposta da Súmula Vinculante nº 69, de 23 de abril de 2012, que sedimentava a declaração de inconstitucionalidade de todos os benefícios concedidos de forma unilateral pelos Estados e pelo Distrito Federal.³ Foi neste cenário de insegurança jurídica que surgiu a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017. Quanto à eficácia e à efetividade da política de renúncia de receitas adotada no Estado de Santa Catarina, deixa-se claro que a concessão de benefícios com pressuposto na atração de investimentos, na geração de empregos, na distribuição de renda, no aumento da competitividade das empresas e no desenvolvimento como um todo não é exclusividade de Santa Catarina, sendo prática de todos os demais Estados brasileiros.

Tratando-se da concessão irregular do benefício fiscal, a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, permitiu a convalidação de incentivos concedidos sem autorização prévia do Confaz. Nos termos da LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, 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 a aprovação de um convênio, que deveria ser celebrado pelo Confaz no prazo de até 180 dias de sua publicação. Consubstancialmente, o convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, regulamentou a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, instituída

³ Proposta da Súmula Vinculante nº 69, de 23 de abril de 2012, que objetiva acabar com a guerra fiscal tem gerado contestação, uma vez que a não modulação de efeitos levaria à cobrança retroativa de impostos das empresas que receberam os benefícios fiscais.

para assegurar a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos Estados em descumprimento ao disposto na alínea "g" do inciso XII do parágrafo 2º do art. 155 da CRFB-88, isto é, no contexto da guerra fiscal. Com o convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, 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.

Uma vez a guerra fiscal em curso, todos os Estados se veem induzidos a participar dela, correndo o risco, se não o fizerem, de perder para outra Unidade da Federação que tenha concedido tais benefícios fiscais. A própria característica do ICMS, por ser um tributo sobre a produção e por adotar o princípio da origem, permitiu a cada Unidade da Federação ter sua arrecadação definida pela produção realizada em seu território, independentemente do efetivo pagamento do tributo pelos consumidores do próprio Estado. Desta forma, existe uma relação causal entre o princípio adotado e a guerra fiscal, já que ele permite a cada Estado, de forma autônoma e independente, negociar com as empresas instaladas no seu território as condições de recolhimento do tributo devido.

Em virtude da superveniência da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, tais benefícios questionados e/ou concedidos ilegalmente foram convalidados, que teve seu prazo final uniformizado em 31/07/2019.

2. UMA CATEGORIA ANALÍTICA DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA

A Sefaz divulga anualmente, na LDO, as metas e as projeções fiscais (art. 4º, parágrafo 2º, da LC nº 101, de 04 de maio de 2000) nas quais é feita a previsão da participação da renúncia fiscal na arrecadação do ICMS e na receita total, incluindo as transferências da União. Trata-se de um importante demonstrativo, pois apresenta a perda de receita do governo catarinense com a política de renúncia de receita, bem como os setores econômicos contemplados e as regiões beneficiadas.

Para isto, a Sefaz 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 para nortear a aplicação do ICMS, mas que não necessariamente estão na legislação, ou seja, o demonstrativo de estimativa e de 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 e art. 4º, parágrafo 2º, V da LRF.

Quanto a isso, temos na literatura as conceituações das expressões benefício fiscal, benefício tributário, incentivo fiscal e de outros termos equivalentes, como renúncia de receita, renúncia fiscal e gasto tributário. Não temos por objetivo fazer uma discussão jurídica acerca dos sinônimos. Temos ciência que dentro do ordenamento jurídico nacional existem diferenças entre os sinônimos, os quais já foram discutidas por Henriques (2009). Para isto, consultar também o trabalho de Salvador (2015). Por ora, a Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2016, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) define “renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado” (2016, p. 6). Em síntese, a renúncia de receita tributária são gastos indiretos realizados pelo governo visando atender a determinados objetivos de política econômica, regional e social, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (BRASIL, 2019).

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, sejam 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. Nesse caso, é a correlação de forças que irá determinar a estrutura tributária.

Os contribuintes do ICMS são quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que realizam, 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, mesmo que essas operações e as prestações tenham sido iniciadas 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. Porém, a capacidade do Estado de Santa Catarina tributar e de renunciar impostos vai depender das correlações de forças que governam a economia e a política catarinenses.

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

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. Ela engloba a totalidade dos mais distintos modos de financiar a acumulação de capitais. Portanto, a MFF 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 (GOULARTI, 2020).

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, mesmo com níveis de diferenciação, 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. 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 renúncia de receita de impostos, que está fracionado em múltiplos programas e modalidades, ao longo dos anos vem propiciando aos setores de atividade, independentemente de seu tamanho, abrangência e ramo, condições fiscais e, também, financeiras para que empresas possam ampliar-se e valorizar-se no mercado. A renúncia do ICMS procura compensar a iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também dos custos deste projeto. Dos benefícios que foram a MFF, que vem propiciando aos setores econômicos e as regiões no topo da hierarquia urbana condições financeira para que os mesmos possam se ampliar

e valorizar-se no mercado, 76,37% estão constituídos da forma de crédito presumido, seguido da isenção fiscal (12,11%) e da redução da base de cálculo (7,75%).

Tabela 1 – Tipos de benefícios fiscais – Segundo LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e LC nº 101, de 04 de maio de 2000 (em R\$ mil, preços constantes)

Tipos de Benefícios	2020	2019	2018
Crédito Presumido	4.227.381.630	4.111.245.670	3.989.395.026
Isenção Fiscal	670.097.282	689.734.326	745.759.664
Redução de Base de Cálculo	428.758.493	920.418.382	879.332.831
Outros (Anistia, Remissão)	209.033.456	206.858.703	188.720.402
Total	5.535.270.863	5.928.259.101	5.803.207.924

Fonte: LDO (2018; 2019; 2020). Elaboração do autor.

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 Santa Catarina, 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 (Prodec, Pró-Emprego, Pró-Cargas e Pró-Náutica) e modalidades (isenção, anistia, benefício, crédito presumido, remissão, dentre outros) que estimulam conflitos e contradições no interior da dinâmica do modo de produção capitalista (GOULARTI, 2019).

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 Santa Catarina, bem como instrumentos para viabilizar a criação de políticas públicas com objetivos correlatos ao desenvolvimento. Essa 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 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, 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 microeconômica, 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 (GOULARTI, 2020).

As estruturas fiscais do ICMS que formam a MFF estão em constante movimento quantitativo e qualitativo, seja no movimento de incorporar um novo setor econômico, privilegiar certa região em detrimento de outra, priorizar isenção ou redução de base de cálculo ou ainda de conceder crédito presumido ou dar prioridade dos incentivos para os pequenos e médios negócios em relação à grande indústria. A MFF formada pelas múltiplas estruturas fiscais corresponde a distintas linhas de financiamento na qual se processam as decisões capitalistas, ao mesmo tempo em que é um impulso para ampliar a acumulação interna de lucros.

Considerando que as condições prévias para uma política de desenvolvimento produtivo estão na capacidade de financiamento, e como no Brasil a oferta limitada de recursos de longo prazo e de risco pelo setor bancário nacional é exígua, coube ao Estado criar tais condições. Partindo disso, é pertinente formular que nas condições do capitalismo brasileiro a MFF é, ao mesmo tempo, uma demanda do capital e uma consequência da incapacidade financeira do sistema bancário privado nacional. Sendo o incentivo fiscal um mecanismo pelo qual se cria poder adicional, ele é estratégico para os empreendimentos capitalistas ampliarem os objetivos da valorização do capital.

Ademais, a MFF apresenta uma dupla característica: de um lado, oferta condições para o desenvolvimento do capital, por outro, constitui uma forma de exploração do recurso público. Logo, as decisões do governo estadual de beneficiar este ou aquele setor, região e fração de classe empresarial derivam de uma decisão política determinada pelo poder político e econômico de grupos empresariais organizado em sindicatos, associações, entidades e federações patronais, como também, sindicatos e centrais de trabalhadores.

3. IMPACTO FINANCEIRO DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA NAS FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Os Estados, dentro da sua capacidade de tributar e isentar impostos, receberam esta competência pela CRFB-88. Com ela, foi concedida maior capacidade aos Estados brasileiros para administrar os tributos de sua competência e, principalmente, de isentar-se de sua arrecadação, diga-se, sem fiscalização rígida dos órgãos controladores. Assim, tratando de uma exceção à regra geral, em que a lei geral institui a obrigação tributária e a norma do privilégio permite que determinado contribuinte não recolha o tributo, através do mecanismo da isenção, entre os quais se incluem a dilatação do prazo de recolhimento do tributo, a garantia do crédito, a redução da base de cálculo etc., este privilégio fiscal foi adotado pelo governo catarinense como política de desenvolvimento econômico.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a CRFB-88, em seu art. 24, inciso I, prevê a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre direito tributário e direito financeiro, cabendo à União estabelecer normas gerais num e noutro caso. A partir de maior autonomia e independência administrativa, fiscal, financeira e tributária das Unidades da Federação, a guerra fiscal entre elas torna-se corriqueira no cotidiano da política estadual. A questão é que a guerra fiscal concedida em matéria de renúncia de receita de ICMS traz implicações relevantes para o pacto federativo, a ponto de prejudicar a autonomia e independência dos Entes federados. As novas condições econômicas, políticas e sociais determinadas pela globalização do capital têm levado os governos nacionais e subnacionais a buscarem adaptações do sistema federativo e da política tributária.⁴

⁴ A renúncia de receita caracteriza-se por disposições existentes na legislação tributária que possibilita 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. 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-

A renúncia de receita acontece quando o governo estadual abre mão de uma parte dos impostos cobrados para incentivar investimentos privados no desenvolvimento de determinadas atividades econômicas. Cumpre destacar que tais políticas ocorrem sem o devido controle e avaliação dos resultados, provocando uma redução na receita arrecadada pelo Estado, afetando sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade. Além de critérios republicanos e que, acima de tudo, prevaleça a supremacia do interesse público, o mínimo que se espera é a transparência destes números, ou seja, que todos tenham acesso ao registro contábil dos recursos estimados na LDO e que sejam evidenciados os benefícios auferidos pela economia de Santa Catarina.

Quanto à renúncia de receita, o Estado detém da faculdade de instituir benefícios fiscais relativos ao ICMS com vistas a garantir a competitividade de empreendimento instalado ou que vier a se instalar em território catarinense. Isto é, o governador de Santa Catarina está autorizado pela lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, e pela LC nº 541, de 26 de julho de 2011, a renunciar tributo e conceder tratamento tributário diferenciado de forma a compensar os efeitos de benefícios tributários concedidos ou prometidos por outra Unidade da Federação.

Seguindo a determinação da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio nº 190, de 15 de dezembro de 2017, que convalidou os benefícios fiscais concedidos em autorização do Confaz, o governo catarinense estimou que sua concessão de incentivos pelas múltiplas estruturas fiscais passou de R\$ 5,1 bilhões, em 2015, para R\$ 6,1 bilhões, em 2021 (Tabela 2). Considerando que o ICMS representa 85,21% da arrecadação estadual, a previsão é que, em 2023, a renúncia chegue a R\$ 7,1 bilhões. Assim, a projeção da renúncia de receita tributária de ICMS totaliza 32,44% da receita de ICMS e 19,10% da receita total, aquela que inclui as transferências da União (SANTA CATARINA, 2020d).

A prática tributária adotada pelo Estado de Santa Catarina ao longo da última década estabeleceu um razoável volume de receita renunciada para determinados setores econômicos, produtos, pessoas jurídicas e regiões geográficas. Esta política de expansão monetária de receita renunciada deveria estar condicionada à diversificação ou à modernização produtiva de setores econômicos, ao aumento da competitividade com ganhos de escala e mercado, à geração de novos empregos, oportunidades de negócios

se das melhores técnicas aplicáveis, e pondere acerca da eficácia e da efetividade da política de renúncia de receitas adotada, avaliando os impactos econômicos, regionais, sociais e ambientais.

em geral e à distribuição de renda em relação a outras Unidades da Federação. Entretanto, no contexto geral da guerra fiscal, o lado mais evidente desta política, não apenas para Santa Catarina, mas para o conjunto dos Estados brasileiros, foi à perda da receita estadual. Em síntese, a expansão quantitativa da receita tributária renunciada não é um dispositivo automático de mudanças qualitativas.

Tabela 2 – Projeção das perdas de receitas com a política de renúncia tributária em Santa Catarina entre 2010 e 2020 (ICMS, IPVA e ITCMD, em R\$ mil, preços constantes)

Ano	Renúncia de receita (estimativa)	Receita Total (prevista)	Participação (%)
2010	3.006.150.000	12.617.373.000	23,93
2011	4.272.130.995	13.913.074.000	30,71
2012	4.873.650.487	15.166.642.000	32,13
2013	4.666.716.168	19.262.404.000	24,23
2014	5.015.497.912	21.711.400.000	23,1
2015	5.179.878.440	22.915.225.000	22,6
2016	5.455.806.568	24.679.153.000	22,11
2017	5.578.054.174	26.073.622.000	21,39
2018	5.803.207.925	26.353.586.000	22,02
2019	5.928.257.083	28.098.592.000	21,1
2020	5.535.270.863	28.987.803.000	19,1

Fonte: LDO, vários anos. Elaboração do autor.

Os dados da Tabela 2 ajudam a entender o desdobramento da guerra fiscal nos últimos dez anos que, por sua vez, está correlacionada à ascensão da descentralização fiscal, à crise do Estado brasileiro, à fragilidade do Confaz, à fragmentação regional e ao desmonte parcial de programas federais de financiamento produtivo. A heterogeneidade de interesses dentro do sistema federativo, que já possuía 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.

Como se verifica, a legislação catarinense não impede que sejam realizadas renúncias de receita. A CRFB-88, a LRF e o Código Tributário Nacional (CTN) propõem 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. O art. 165, parágrafo 6º da CRFB-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.

Nos últimos dois anos foram feitas mudanças significativas na política tributária de renúncia de receita estadual, as quais trarão impactos econômicos a partir de 2021, com destaque para a aprovação do projeto de lei governamental nº 364.4/2020 e daqueles, também de origem governamental, aprovados no exercício de 2019, tais como os projetos de lei nº 28.2/2019, nº 29.3/2019, nº 55.5/2019, nº 81.7/2019, nº 170.7/2019, nº 174.0/2019, nº 435.2/2019 e nº 458.9/2019. Todos esses projetos foram aprovados por unanimidade, mas em desconformidade com o art. 14 da LRF, isto é, sem a apresentação de estudos de impacto financeiro. Isto sem considerar as emendas parlamentares apresentadas ampliando o número de setores e empresários beneficiados. Sem a avaliação do impacto financeiro, a aprovação destes projetos poderá provocar uma desproporcionalidade dos meios de arrecadação tributária que visam a garantir progressivamente os direitos sociais e garantias fundamentais.

Destas propostas de leis apresentadas sem estudo de impacto financeiro conforme determina LRF, cumpre observar que o projeto de lei nº 458.9/2019 reduziu a alíquota, de 17% para 12%, do ICMS destinada ao contribuinte para comercialização, industrialização e prestação de serviços dentro do Estado de Santa Catarina. Correlato a estes projetos governamentais, dois projetos de origem parlamentar tendem a elevar o impacto da renúncia de receita no Estado: o PL nº 138.7/2020 e o PL nº 222.2/2020. Ambos são inconstitucionais, conforme apontado pela Sefaz, e vetados pelo governador. Todavia o PL nº 138.7/2020 foi parcialmente vetado e o PL nº 222.2/2020 totalmente vetado (SANTA CATARINA, 2020a).

Em relação aos projetos aprovados, somente o projeto de lei nº 138.7/2020 – se levarmos em conta apenas a suspensão da exigência de inexistência de débitos para fruição do benefício –, provocará uma perda de receita estimada pela Sefaz em R\$ 326 milhões anuais. Trata-se de um valor expressivo que impactará significativamente o comportamento da arrecadação tributária do Estado de Santa Catarina. Ressalta-se que o projeto ainda vetou que fossem revogados, suspensos ou reduzidos os incentivos fiscais no âmbito do Estado de Santa Catarina enquanto vigorar o estado de calamidade pública dado pela pandemia do novo coronavírus.

Destarte, o PL nº 138.7/2020 buscou internalizar o Convênio Confaz nº 73, de 30 de julho de 2020, em que autorizou os Estados a não exigir, total ou parcialmente, o

crédito tributário relativo ICMS devido pelo descumprimento de compromissos assumidos por contribuinte como contrapartida à concessão de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Contudo, em termos de receita pública, a LOA/2020 já previa um déficit orçamentário de R\$ 804,2 milhões (SANTA CATARINA, 2020b). Porém a situação financeira foi agravada com a pandemia do novo coronavírus, e as perdas previstas com a aprovação deste projeto tendem a agravar a situação financeira do Estado, muito embora no o ano de 2020, considerado um dos piores da história econômica mundial em função da pandemia do novo coronavírus, Santa Catarina obteve superávit orçamentário recorde de R\$ 1,86 bilhão.

Quanto ao projeto de lei nº 222.2/2020, nota-se que ele beneficia sobretudo o grande devedor. Considerando que 96% dos contribuintes pagam os impostos ao fisco catarinense em dia, trata-se de beneficiar não mais de 2% do empresariado inscrito na fazenda estadual de Santa Catarina. Nesse sentido, vale observar que apenas dez empresas inscritas no Estado devem ao fisco R\$ 1,9 bilhão, isto é, 10,5% do estoque da dívida ativa estadual, que totaliza R\$ 18,9 bilhões. Para todos os efeitos, nas crises econômicas os benefícios fiscais de toda a natureza são expandidos com o fim de “resguardar” os contribuintes. Destarte, a Sefaz se manifestou contrária à propositura assinada por todos os líderes partidários por não haver embasamento legal quanto a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e ao convênio Confaz nº 190, de 15 de dezembro de 2017 (SANTA CATARINA, 2020c).

Para, além disso, as metas fiscais estabelecidas pela LDO e presentes no texto da LRF exigem estimativa de impacto nas metas fiscais de toda renúncia de receita. Não é possível que haja renúncia tributária que acarrete em impacto orçamentário-financeiro para o ano de referência e para os dois anos que lhe seguem (art. 16, I da LRF) sem medida de compensação, como o aumento de arrecadação por meio da majoração da base de cálculo ou da alíquota de tributos já existentes e da instituição de novos tributos. Ou seja, compensa-se a renúncia de receita tributária não com a justificativa de que ela gerará crescimento econômico, mas por meio do aumento da carga oriundo da revisão da legislação tributária.

A regra geral do art. 14 da LRF determina que o prazo máximo de vigência da política fiscal de renúncia tributária corresponda há três anos. Quaisquer previsões temporais mais longínquas, adiamentos de prazo ou majorações devem ser submetidos, individualmente, à reavaliação e à renovação das condições legais iniciais de validade que lhes autorizaram a existência. Assim, trienalmente deveria ser reavaliada a renúncia

de receita frente às metas fiscais e à correspondente compensação do quanto essas metas foram afetadas, ainda mais em tempos de expansão quantitativa da renúncia de receita (PINTO, 2016).

Frente aos pleitos sociais da população, posto que os recursos são escassos, diante do volume de demandas reprimida e reivindicações pendentes, deve-se considerar que a política de renúncia de receita tributária implica na desvinculação constitucional do orçamento público de programas, planos e ações em saúde e educação interferindo diretamente na busca da melhoria na eficiência e na qualidade do gasto do Estado. Cumpre destacar que os gastos com saúde nas diferentes modalidades (saúde da família, saúde básica, serviços de alta e média complexidade) e na educação (nas diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação) podem estar comprometidos pela renúncia tributária. Ademais, a concessão de benefícios, incentivos, anistia e demais isenções fiscais que cabe ao Estado de Santa Catarina não preserva a parcela do montante arrecadado que constitucionalmente pertence aos municípios.

Os benefícios fiscais não podem ser permanentes. Devem ter vigência e efeitos restritos a determinada situação. Desta forma, torna-se importante apontar com clareza os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos desta política ao Tesouro. Também é fundamental, a fim de evitar que os privilégios fiscais sejam concedidos sob as vestes da crise econômica, que estas renúncias outorgadas em caráter emergencial não se tornem um custo permanente às finanças públicas.

4. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA

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” (1983, p. 43). Adam Smith procurou demonstrar que, ao contrário da agricultura, as manufaturas exibem retornos crescentes de escala, e que a divisão social do trabalho é um dos pilares do avanço produtivo e, logo, dos ganhos de produtividade. “Na natureza da agricultura não comporta tantas divisões do trabalho, nem uma diferenciação tão grande de uma atividade para outra, como ocorre nas manufaturas” (SMITH, 1983, p. 43).

A indústria deve ser entendida como um sistema complexo e não como apenas um setor de atividade. Agricultura e produção de commodities em geral não constituem um

sistema complexo, pois não há encadeamento nas etapas produtivas de seus produtos (exemplo do automóvel: motor, carcaça, pneus, chassi, vidros, bancos, etc.), isto é, não há elos de conexão entre o produto final e o inicial, justamente aqueles que poderiam ser mecanizados e apresentar potencial de especialização produtiva. A agricultura, assim como as atividades ligadas e/ou optantes pelo Simples Nacional, é incapaz de planejar e realizar atividades complexas.

Quanto ao setor de serviços, ele é fundamental para o funcionamento do ciclo econômico, pois viabiliza o ciclo de 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.

Através da análise da distribuição setorial da renúncia de receita tributária, é possível visualizar a participação do setor industrial, do comércio e do setor de serviços no montante dos recursos renunciados pelo Estado de Santa Catarina. Dos R\$ 5.535 bilhões em impostos renunciados, em 2020, o setor têxtil, vestuário, artefatos de couro e seus acessórios foi o maior contemplado, recebendo uma renúncia de R\$ 1.237 bilhões (Tabela3). Em seguida, aparece o setor de abate de gado bovino, aves e suínos (R\$ 726,8 milhões); as saídas de mercadorias importadas do exterior (R\$ 703,6 milhões); os insumos agropecuários (R\$ 359,3) milhões; e o setor leiteiro e seus derivados (R\$ 314,1 milhões).

Em 2020, três ramos de atividades representaram 48,20% de toda política fiscal de renúncia tributária do Estado de Santa Catarina. O setor têxtil, vestuário, artefatos de couro e seus acessórios participaram com 22,35%; o abate de gado bovino, aves e suínos com 13,13%; e saídas de mercadorias importadas do exterior com 12,71%. Considerando mais as atividades ligadas aos insumos agropecuários (6,49%) e o setor leiteiro e seus derivados (5,68%), cinco atividades representam 60,37% do total do recurso fiscal renunciado pelo governo estadual. Em síntese, 28,70% da renúncia tributária estão ligados, direta ou indiretamente, o setor primário (abate de gado bovino, aves e suínos, setor leiteiro e seus derivados e os insumos agropecuários, peixes, crustáceos e moluscos).

Tabela 3: Estimativa da renúncia de receita tributária por setor de atividade econômica (em R\$ mil, preços correntes)

Setor de atividade	2018	2020	2023
Artigos têxteis, de vestuário, de artefatos de couro e seus acessórios	1.149.919.829	1.237.402.673	1.355.439.090
Abate de gado bovino, aves e suínos	620.566.475	726.844.913	816.948.261
Saídas de mercadorias importadas do exterior	674.861.578	703.607.344	1.202.550.517
Insumos agropecuários	381.338.067	359.362.181	477.893.346
Leite e derivados	272.517.694	314.177.376	350.494.802
Produtos fabricados com material reciclado	388.374.550	278.167.419	302.999.921
Ferro e aço	212.657.555	257.858.944	282.441.087
Peixes, crustáceos e moluscos	160.980.555	188.283.926	204.002.377
Serviços de comunicação (TV por assinatura)	104.476.764	133.400.929	-
Empresas optantes pelo Simples Nacional	116.199.423	123.536.825	130.199.627
Distribuidores e atacadistas	82.997.604	111.362.865	-
Serviços de informática	109.049.856	108.106.569	117.532.928
Serviço de transporte de cargas (Pró-Cargas)	214.152.645	102.475.450	163.958.244
Embarcações Náuticas (Pró-Náutica)	50.278.168	65.649.821	74.435.208
Produtos industrializados de origem nacional p/ comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus	82.023.180	101.971.456	129.946.069
IPVA (deficientes físicos, Apae, táxi, ônibus)	73.288.479	90.339.500	159.128.095
Alimentos industrializado	71.812.291	81.224.802	102.909.677
Outros	1.034.713.211	551.497.870	1.275.738.744
TOTAL	5.803.207.924	5.535.270.863	7.146.617.993

Fonte: LDO (2018; 2020; 2021). Elaboração do autor.

Dos setores beneficiados pela política de renúncia tributária, cumpre destacar a isenção para os insumos agropecuários, em particular para os agrotóxicos desde o convênio nº 100, de 04 de novembro de 1997, do Confaz, que reduziu a base do ICMS em 60%. Com o fim da desoneração dos agrotóxicos em Santa Catarina, caso fosse aprovada a Medida Provisória nº 226, de 28 de agosto de 2019, passaria a valer no Estado um modelo de tributação progressiva sobre os insumos agropecuários, de acordo com a sua classificação toxicológica definida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), fundamentada nos critérios do Sistema globalmente harmonizado de classificação e rotulagem de produtos químicos da Resolução-RE nº 2.080, de julho de 2019. Destarte, a isenção tributária nas saídas de insumos agropecuários, que foi de R\$ 381,3 milhões, em 2018, será de R\$ 477,9 milhões em 2023.⁵

⁵ Sobre a revogação da Medida Provisória nº 226, de 28 de agosto de 2019, que reduz a base de cálculo do ICMS nas operações com insumos agropecuários, de acordo com sua classificação toxicológica, lembro que a lei federal nº 10.925, de 23 de julho de 2004, reduziu a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS incidentes na importação e na comercialização de agrotóxicos. O decreto federal nº

Segundo consta na referida Medida Provisória, este escalonamento previa a tributação sobre inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes e adesivos, de acordo com o potencial toxicológico do insumo agropecuário. Os produtos dentro da faixa vermelha não teriam direito à redução na alíquota de 17%; na faixa amarela, dos produtos moderadamente tóxicos, a tributação seria de 12%; na faixa azul, dos produtos pouco tóxicos, a carga seria de 7%; e para os produtos improváveis de causar dano agudo, a tributação seria de 4,8%. A proposta governamental foi rechaçada e rejeitada por unanimidade dos parlamentares. Ainda quanto à distribuição setorial, entre os anos de 2018 e de 2023 a previsão de crescimento da renúncia está estimada em 23,15%, subindo de R\$ 5.803 bilhões para R\$ 7.146 bilhões, com destaque para o crescimento de 117,13% da isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para deficientes físicos, Apae, taxi e ônibus; 78,19% para as saídas de mercadorias importadas do exterior; 58,43% para produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus; 48,05% para embarcações náuticas (Pró-Náutica); e 43,30% para alimentos industrializados.

Por fim, a questão é: que tipo de desenvolvimento econômico estas múltiplas estruturas fiscais geram para o Estado de Santa Catarina nos últimos anos? Quais tecnologias inovadoras foram e são incentivadas por meio das respectivas renúncias de receita tributária do ICMS? Qual o número de postos de trabalhos formais criados e/ou mantidos? Quais as justificativas e as medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios?

5. RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL EM SANTA CATARINA

Em Santa Catarina, assim como nos demais Estados brasileiros, a política de desenvolvimento regional é dependente do dispêndio público, direto ou indireto, dentre os quais pode-se considerar o aproveitamento de incentivos fiscais e financeiros, a oferta abundante de terra, a força de trabalho barata, os investimentos direcionados para

7.660, de 23 de dezembro de 2011, isenta totalmente de IPI os ingredientes ativos usados na formulação dos agrotóxicos. A lei federal nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, prevê a isenção de Imposto de Renda na distribuição de lucros remetidos ao exterior, digo isto porque são empresas multinacionais que controlam este mercado. O convênio Confaz nº 100, de 04 de novembro de 1997, que concede redução de 60% ICMS a agrotóxicos nas saídas interestaduais. Para cada US\$ 1 gasto com agrotóxicos são necessários US\$ 1,28 com tratamentos de saúde decorrentes de intoxicações, sem contabilizar os danos à biodiversidade (SOARES, PORTO, 2012).

escoamento das produções regionais e também em infraestrutura social básica. Capitaneada pelo capital estatal, esses investimentos 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 catarinense, os trabalhos de Goularti (2008; 2014; 2015; 2019; 2020) 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. 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.

Como resultado desse processo histórico, a política de desenvolvimento regional atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças do mercado, por meio da promoção e da valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expansão produtiva. É preocupante o fato de que regiões catarinenses superiores na hierarquia urbana concentrem 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.

Com 1,13% do território nacional, 4,45% da arrecadação de tributos estaduais e 3,5% do PIB nacional, Santa Catarina apresenta, como poucos Estados da federação, uma estrutura produtiva diversificada em vários setores, sendo que cada microrregião possui uma especialização. Porém, a distribuição regional da MFF no território é desigual. Em 2018, três regiões (Itajaí, Joinville e Blumenau) representam 52,20% das múltiplas isenções fiscais constituídas através das relações de poder e da capacidade de dessas forças se mobilizarem para obter certo resultado de poder dentro e fora do Executivo (Tabela 4).

Para 2021, a estimativa é que estas mesmas regiões ampliem sua participação para 59,56%. Quanto a isto, a prioridade atribuída aos incentivos fiscais para promoção do desenvolvimento regional acaba acirrando os conflitos em torno da distribuição de recursos corroborando para esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados ao desenvolvimento das regiões não litorâneas. Logo, não só a

definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes.

Tabela 4 – Estimativa da distribuição regional da renúncia de receita tributária por Gerência Regional da Sefaz (em R\$ mil, preços correntes)

Gerência Regional da Sefaz	LOA/2021	%	LOA/2018	%
Itajaí	1.574.863	24,57	1.191.830	20,54
Joinville	1.261.813	19,69	1.061.280	18,29
Blumenau	980.859	15,30	792.778	13,66
Chapecó	777.259	12,13	505.376	8,71
Florianópolis	478.913	7,47	421.714	7,27
Joaçaba	462.917	7,22	462.030	7,96
Criciúma	307.072	4,79	250.695	4,32
Rio do Sul	-	-	232.182	4,00
Tubarão	270.715	4,22	206.652	3,56
São Miguel do Oeste	-	-	136.730	2,36
Porto União	-	-	187.104	3,22
Curitibanos	-	-	119.383	2,06
Araranguá	-	-	76.437	1,32
Lages	205.412	3,20	56.266	0,97
Mafra	90.149	1,41	102.749	1,77
TOTAL	6.409.972	100	5.803.206	100

Fonte: LDO (2018; 2021). Elaboração do autor.

Com a extinção da regional da Sefaz de Rio do Sul, a participação foi transferida para a Sefaz de Itajaí, que passou de 20,54%, em 2018, para 24,57%, em 2020. Com a extinção da gerência regional de São Miguel do Oeste, sua participação foi transferida para Chapecó. A regional de Porto União passou a ser contabilizada pela regional de Joinville, a de Curitibanos em Lages e a de Araranguá em Criciúma. Mesmo assim, as regiões de Itajaí, Joinville e Blumenau continuam a concentrar a maior parte do valor monetário renunciado pelas múltiplas estruturas fiscais de financiamento que formam a categoria analítica MFF. Em síntese, capital atrai capital e a distribuição regional da renúncia tributária está conectada com a divisão social do trabalho.

Esses dados demonstram que o desenvolvimento regional no Estado se concentra em pontos muito seletivos do território. Assim, não se pode afirmar que os valores renunciados pelas múltiplas estruturas fiscais de financiamento se reflitam em benefício socioeconômico a todos os municípios e regiões catarinenses. É preciso tomar cuidado na análise para não aceitar de imediato que a MFF é fator preponderante para o desenvolvimento regional. Para o ano de 2021, apenas 23,96% dos incentivos fiscais que

constituem as múltiplas estruturas da MFF não estão concentrados na faixa litorânea. Não apenas a criação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), hoje extintas, falharam com seu objetivo, mas a política pública de desenvolvimento regional em sua totalidade (GOULARTI, 2015).

Não obstante, correlato à concentração da renúncia tributária em pontos seletivos do território, em 2002, apenas 15 municípios catarinenses (de todo os 293) concentravam 51,38% do PIB estadual. Na sua justificativa, a descentralização da estrutura administrativa do Estado, criada em 2003, pretendia estimular o desenvolvimento regional, desconcentrando o PIB. Em 2010, os dados apresentados pelo IBGE apontam para uma maior concentração econômica nesses 15 municípios, que detinham 54,80% do PIB. Oito anos depois, em 2018, essa participação elevou-se para 55,58%. Em contrapartida, os 15 municípios com menor participação no PIB vêm apresentando queda relativa, tendo sua participação reduzida de 0,45%, em 2002, para 0,37%, em 2010, e 0,23%, em 2018. Por fim, 119 municípios apresentaram, em 2018, um crescimento menor quando comparado do que o registrado em 2010 (IBGE, 2020).

A política de isenção do ICMS cria e recria hierarquias territoriais através da sua distribuição desigual. Ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, em um movimento de contradição, também o destrói, promovendo a desterritorialização. Pensar uma política de desenvolvimento 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 fiscal da macroestrutura do ICMS busca solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Mas a forma como se dá a sua distribuição, devido às condições do atraso relativo de determinadas regiões do Estado, é a oposta (GOULARTI, 2019).

Os incentivos públicos possibilitam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de realização e de circulação das mercadorias e ajudam a criar novos espaços para a acumulação. Da forma como a MFF catarinense é distribuída, centralizada em poucas regiões e cidades, a concentração e a centralização da riqueza nestes lugares vão acirrando as assimetrias regionais. Ou seja, as regiões que apresentam maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do Estado, confirmando uma tendência da distribuição geográfica das isenções fiscais. A geografia criada pela produção capitalista também é vista como um lugar de contradição e tensão, e não como expressão de equilíbrio. Por isso a importância de refletir a respeito da política de incentivos fiscais dentro do contexto da literatura do desenvolvimento desigual.

Os valores atribuídos às regiões catarinenses, em geral, não se refletem em benefício socioeconômico a todos os municípios, visto que a grande maioria se concentra nas grandes cidades. A renúncia tributária, ao reduzir a arrecadação potencial do tributo, fragmenta o sistema de partilha constitucional com os municípios, prejudicando sobretudo os mais pobres na hierarquia urbana. Além disso, a renúncia reduz a disponibilidade de recursos públicos para políticas estaduais descentralizadas, gerando impacto na oferta de políticas públicas em âmbito municipal.

Portanto, dentro da distribuição regional desigual dos recursos públicos pelo governo estadual, a política fiscal de renúncia tributária, como pressuposto do desenvolvimento, favorece a concentração e a centralização de recursos nas regiões e nos municípios que possuem um maior grau na divisão social do trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de escassez de recursos para fazer frente às demandas postas pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), não se pode deixar que os interesses políticos e econômicos de um pequeno grupo de empresários se ponham à frente da coletividade.

De todo modo, as sistemáticas de concessão da renúncia de receita pública pelos múltiplos arranjos da Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF) estão sujeitas à correlação de forças políticas e econômicas dos grupos de pressão dentro e fora das instituições estatais. Estes grupos de pressões, organizados em sindicatos, federações, entidades e associações empresariais procuram fazer valer seus interesses na disputa pelos recursos que compõem, direta ou indiretamente, o orçamento estadual. Quase sempre prevalecem às ambições dos empresários que dispõem de maior poder econômico e organização política sobre o direcionamento dos recursos públicos.

Com valores renunciados que superam R\$ 55,3 bilhões (2010-2020), o governo do Estado de Santa Catarina não tem uma política de acompanhamento e/ou monitoramento da contrapartida do empresariado no sentido da ampliação de postos de trabalhos, sob pena de retirada e devolução da renúncia tributária usufruída. Embora a renúncia do ICMS seja um dos pilares do desenvolvimento econômico, os resultados gerados na economia estadual são questionáveis no curto e no longo prazo. Em particular, se por um lado a renúncia de receita tributária resultou em impacto financeiro ao Tesouro estadual e em acumulação privada para o empresariado; por outro, sua expansão não gerou crescimento sustentado para o conjunto dos 295 municípios catarinenses.

Nos últimos dois anos (2019-2020), o governador do Estado encaminhou para o Parlamento um conjunto de novas isenções fiscais, sob a justificativa de fomentar o desenvolvimento do Estado. Embora parte destes incentivos sejam em função da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio Confaz nº 190, de 15 de dezembro de 2017, eles estão dentro do contexto da guerra fiscal. Para 2021, a renúncia de receita tributária foi estimada em R\$ 6,4 bilhões, para 2022, R\$ 6,7 bilhões, e para 2023, R\$ 7,1 bilhões. Representado mais de $\frac{1}{3}$ da receita ICMS e $\frac{1}{5}$ da receita total do Estado, em uma década a renúncia tributária estimada passou de R\$ 3 bilhões (2010), para R\$ 6,4 bilhões (2021), ou seja, um crescimento de 113,23%.

As incertezas econômicas e políticas que marcam a execução orçamentária que advêm das oscilações na arrecadação de receitas tributária, o surgimento de despesas inesperadas (Covid-19), o redesenho de prioridades governamentais em tempos de pandemia, o endividamento público em moeda estrangeira que cresceu com a subida do dólar, os recuperáveis da dívida ativa que não chegam a 2% do estoque e o crescimento quantitativo da renúncia de receita tributária acabam refletindo na precarização dos serviços públicos. Em tempos de crise e de limitações financeiras, o ajuste fiscal e o remanejamento orçamentário entre as diversas fontes de despesa acabam sendo realizados em programas sociais e em serviços públicos.

Para atender às demandas econômicas advindas do empresariado, os benefícios concedidos pelas múltiplas estruturas fiscais estão desigualmente distribuídos no território, favorecendo um processo de concentração e centralização de recursos nas regiões e municípios que possuem maior divisão social do trabalho. A distribuição desigual dos benefícios põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos.

Este trabalho abre novas agendas de pesquisa com objetivos distintos. A primeira delas é demonstrar que a política de renúncia tributária do imposto estadual implica em desvinculações de receita constitucional na manutenção e no desenvolvimento da educação, nas ações e nos serviços de saúde, bem como na garantia do equilíbrio federativo aos 295 municípios catarinenses. Considerando que a renúncia de receita pública em favor da iniciativa privada tenciona o desenvolvimento desigual, outra agenda de trabalho se abre: pesquisar se a isenção do ICMS é condição *sine qua non* para a formalização do mercado de trabalho, a distribuição de renda e o desenvolvimento econômico. Ainda nesta linha, surge outra agenda de pesquisa: investigar se na última

década expansão quantitativa da renúncia tem levado mudanças qualitativas na estrutura industrial catarinense.

Por fim, pode-se dizer que há um “abuso fiscal corporativo” (TAX JUSTICE NETWORK, 2020) ao renunciar o tributo para supostamente induzir o processo de desenvolvimento econômico, regional e social. Além do mais, a renúncia de receita permite às empresas, sobretudo as grandes, escaparem de recolher o tributo ao fisco, prejudicando o financiamento necessário para manter o funcionamento público, gratuito e de qualidade de serviços básicos à população catarinense.

REFERÊNCIAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução ATRICON nº 6/2016** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm Acesso em 21 dez. 2020.

BRASIL. **Gasto tributário: conceito e critérios de classificação**. Ministério da Economia. Brasília. 2019.

GOULARTI, Juliano Giassi. Santa Catarina: uma guerra fiscal declarada. In: **II Encontro de Economia Catarinense**. Anais... Chapecó/SC, 2008.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desenvolvimento desigual, incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2014.

GOULARTI, Juliano Giassi. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: O que Mudou? In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 29, jan-mar/2015.

GOULARTI, Juliano Giassi. A política de incentivos fiscais em Santa Catarina: *lobby* político, poder econômico e desigualdades regionais. In: **Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná**, v. 40, n. 73, p. 275-304, 2019.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Criciúma: Editora da Unesc, 2020.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 511/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 22 de maio de 2020, 2020a.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 916/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 10 de agosto de 2020, 2020b.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 919/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 10 de agosto de 2020, 2020c.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.

SOARES, W. L.; PORTO, M. F. P. Uso de agrotóxicos e impactos econômicos sobre a saúde. In: **Revista de Saúde Pública**. v. 46, n. 2, São Paulo, 2012.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas, v. 1).

TAX JUSTICE NETWORK. **The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19**. 2020. Disponível em: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf. Acesso em: 06 jan. 2021.

PINTO, Élide G. **Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>. Acesso em: 05 jan. 2021.

Recebido em 25 de janeiro de 2021 e aceito em 26 de fevereiro de 2021.