

O “LADO AVESSO” DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA: IMPACTO FINANCEIRO, DESVINCULAÇÃO DE RECEITA CONSTITUCIONAL E FRAGILIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO*

*Juliano Giassi Goularti***

Resumo: No contexto da disputa federativa por investimentos privados, o objetivo desse estudo é discutir o “lado avesso” da política de renúncia de receita tributária do estado de Santa Catarina, isto é, apresentar suas contradições. No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que se tem observado é que, no lugar de prevalecer o federalismo cooperativo, predomina um federalismo competitivo que na sua essência fomenta as assimetrias regionais. Em torno dessa competição, constroem-se narrativas que balizam a ação do estado na atração de investimentos privados, com custos financeiros elevados para o pacto federativo e para a sociedade. Mediante a guerra fiscal, o governo de Santa Catarina criou dispositivos em formas de lei para proteger a economia catarinense em relação à concorrência com as demais unidades federativas. Assim, a renúncia de ICMS passou de R\$ 3 bilhões em 2010 para R\$ 14,01 bilhões em 2022 e, como parte da agenda política e econômica permanente de estado, a alteração das alíquotas efetivas de impostos, passaram a ser feita muitas vezes ao arpejo da lei, impactando as finanças públicas através da desvinculação constitucional de receita e redução da base de cálculo da partilha da cota parte do ICMS pertencente aos 295 municípios. A renúncia de receita reduz os custos de produção e eleva a taxa de lucro do setor privado, porém não há garantias de que isso leve a maior geração de emprego e distribuição de renda para os trabalhadores.

Palavras chaves: Tributação. Renúncia de Receita. Santa Catarina.

THE “OPPOSITE SIDE” OF THE TAX REVENUE WAIVER POLICY OF THE STATE OF SANTA CATARINA: FINANCIAL IMPACT, CONSTITUTIONAL REVENUE RELEASE AND WEAKNESS OF THE FEDERAL PACT

Abstract: In the context of the federative dispute for private investments, the objective of this study is to discuss the “reverse side” of the tax revenue waiver policy in the state of Santa Catarina, that is, to present its contradictions. In Brazil, since the enactment of the Federal Constitution of 1988, what has been observed is that, instead of prevailing cooperative federalism, a competitive federalism prevails, which in essence promotes regional asymmetries. Around this competition, narratives are built that guide the action of the state in attracting private investments, with high financial costs for the federative pact and for society. Through the fiscal war, the government of Santa Catarina created provisions in the form of a law to protect the Santa Catarina economy from competition with other federative units. Thus, the waiver of ICMS increased from R\$ 3 billion in 2010 to R\$ 14.01 billion in 2022 and, as part of the permanent political and economic agenda of the state, the change of effective tax rates began to be made many times. contrary to the law, impacting public finances through the constitutional untying of revenue and reduction of the calculation basis for the sharing of the share of the ICMS share belonging

*Este artigo faz parte das atividades desenvolvidas no NECAT-UFSC no âmbito do projeto “Análise dos impactos econômicos da pandemia no estado de Santa Catarina”

**Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do NECAT/UFSC.

to the 295 municipalities. The waiver of revenue reduces production costs and raises the rate of profit for the private sector, but there is no guarantee that this will lead to greater employment generation and income distribution for workers.

Keywords: Taxation. Revenue waiver. Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o comportamento da política de renúncia de receita tributária do estado de Santa Catarina.¹ Paralelo a isso, busca-se olhar o movimento dessa política pelo “lado avesso”, isto é, explorar suas contradições como: i) impacto financeiro; ii) desvinculação de receita constitucional nas áreas de educação e saúde; e, iii) fragilização do pacto federativo. Dito de outra forma, através do movimento da totalidade verifica-se que a renúncia tributária burla a vinculação constitucional de receita nos serviços de saúde (12%), na manutenção do ensino (25%) e na partilha aos municípios (25%).

Historicamente a burguesia nacional e estadual é dependente da política estatal de financiamento. Logo, o estado brasileiro assumiu para si a tarefa de *sujeito do processo* de desenvolvimento econômico. Partindo desse fato, o trabalho segue a seguinte hipótese: o impacto financeiro da renúncia de receita gera desvinculação de recursos constitucionais da educação, saúde e interfere no pacto federativo. Como problema de pesquisa: será que o impacto financeiro, a desvinculação constitucional e a interferência no pacto federativo não contribuem para a precarização dos serviços públicos?

Destarte a isso, é importante sublinhar que a política de renúncia de receita envolve diferentes concepções teóricas, empíricas e metodológicas. Dentre os economistas que se dedicam ao tema, há diferentes correntes do pensamento que guardam divergências entre si em relação aos fundamentos da política de renúncia de receita. É possível elaborar diferentes análises, ainda que o volume quantitativo renunciado de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) seja exatamente o mesmo. Na verdade, o economista, por mais neutro ou isento que possa parecer, faz uma seleção das informações e dados que julga relevantes (diante de uma infinidade de informações e dados disponíveis) para descrever ou analisar a política de renúncia de receita tributária

¹ “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (BRASIL, 2000, sn).

de um determinado estado ou unidade da Federação, nesse caso, do estado de Santa Catarina.

A partir das informações levantadas e dos dados tabulados para descrição e explicação do objeto de pesquisa em foco, evidentemente que outro economista com outra formação poderá selecionar, em relação ao mesmo objeto, as mesmas informações e os mesmo dados chegando a interpretações contrárias ao que estamos apresentando nesse livro. É inerente à economia política a existência de interpretações distintas e de interpretações opostas para uma mesma informação. Tais divergências no campo da economia em diferentes perspectivas teóricas, empíricas e metodológicas constituem a riqueza da interpretação dos processos históricos, ainda mais numa economia que oscila, alternando fases de expansão e desaceleração ao longo de um processo de reprodução capitalista.

Portanto, para cumprir o objetivo, a análise foi realizada a partir das estimativas estaduais de renúncia de receita, elaboradas com base nos demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado de Santa Catarina. Foram também realizadas pesquisas em documentos e relatórios disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), Tribunal de Contas (TCE) e Assembleia Legislativa (Alesc). Para analisar a variação dos valores renunciados nas tabelas e no corpo do texto, não foi realizada atualização monetária dos gastos públicos (optando pelos valores nominais), ou seja, não foi tomando como padrão de referência a correção inflacionária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por fim, quanto à estrutura do trabalho, o artigo está dividido em quatro partes. Na primeira é feito uma breve contextualização da política de renúncia de receita. Na segunda é analisada a evolução da renúncia de receita pelo governo do estado de Santa Catarina, mostrando o impacto financeiro nas contas públicas. Na terceira é discutido a descentralização da política fiscal e seu desdobramento na crise do pacto federativo, em particular, para os municípios catarinenses. Na quarta é ponderado que a renúncia de receita implica em desvinculação constitucional de receita vinculada em saúde e educação, logo, em fragilização do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Plano Estadual de Educação (PEE).

1. POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Desde o nascimento da economia como área do conhecimento, no século XVIII, a formação da riqueza é centro de investigações por economistas das mais diferentes vertentes teóricas e ideológicas. Do *alfinete* de Adam Smith até as *criptomoedas* há um profícuo debate sobre a origem, a causa, a geração, a distribuição, os ciclos, a reprodução e a formação da riqueza social. A tributação não é apenas uma forma de extrair recursos do contribuinte, pela qual o estado financia projetos e programas com dotações orçamentárias.

O sistema tributário é ferramenta política que influencia o comportamento da sociedade, estabelece os rumos da economia e define as relações sociais de poder. Ainda que a tributação se refira a uma extração de certa quantia de recursos da pessoa física ou jurídica, a competência para tributar e isentar é definida por uma relação social de poder político e econômico, seja ele dentro ou fora das instituições estatais. Em suma, as relações sociais de poder, que não estão na superfície, são fundamentais para compreender o assunto.

A renúncia de receita enquanto política econômica de desenvolvimento produtivo é comum tanto no nível do governo federal quanto nos níveis de governos estaduais e municipais. Contudo, em nível estadual, com as sucessivas e contínuas mudanças econômicas e política tributária de ICMS nas duas últimas décadas, multiplicaram-se as formas de acumulação e valorização do capital pela via tributária. Nesse sentido, uma parte do processo de metamorfose da riqueza social é constituída pelas múltiplas estruturas fiscais de incentivos econômicos – anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo. No caso dos governos estaduais, isso se dá, particularmente, pelo ICMS.

Todavia, a renúncia tributária do ICMS praticada pelos estados brasileiros é uma prerrogativa do ente federativo, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF-88). Dentro da autonomia relativa e independência fiscal dos estados, a renúncia do ICMS passou a ser utilizada pelos governadores como instrumento de desenvolvimento regional ou para estimular determinada atividade econômica – ampliar o parque fabril, construir nova planta industrial, adquirir novo maquinário, investir em produto e processo de inovação, atrair novas indústrias ou manter aquelas já existentes. No entanto, os recursos

públicos empregados, conhecidos ou não, a título de renúncia de receita está à margem da prática de avaliação da efetividade no cumprimento dos objetivos estipulados.

Ao permitir o aumento das competências tributárias dos estados, a CF-88 desencadeou a guerra fiscal. Por ora, a heterogeneidade de interesses dentro do sistema federativo, que já carregava dificuldades na construção de interesses comuns, se tornou ainda pior, pois gradativamente os estados foram alterando a alíquota de ICMS sem o consentimento do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).² Alguns benefícios visam equiparar a competitividade da indústria local à do restante do país, especialmente nos casos em que a vantagem decorra da concessão de benefícios típicos de guerra fiscal, muitas vezes ao arrepio da lei, outros estimular a formação de determinado parque fabril, outros evitar o deslocamento de uma empresa e/ou setor do território e outros, ainda, objetivam reduzir custos de produção e elevar a produtividade.

Com a narrativa de consolidação de democracia e com atenção especial para aspectos relativos à participação da população na tomada de decisões, a descentralização tornou-se uma espécie de “(...) panaceia para os males de um estado burocratizado e inoperante, ou como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista. A descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma” (AFONSO, 1994, p. 330). A descentralização das políticas fiscais como processo multifacetado em contexto de heterogenia regional resultou em flexibilização das relações rígidas.

A descentralização fiscal no Brasil foi iniciada sob inspirações simplistas, seguidas por processo marcado por desequilíbrios administrativos e financeiros. Em que pese a descentralização vertical dos recursos, não se verificou qualquer redução das desigualdades horizontais. Isso reflete o fato de que os fluxos até aqui considerados decorrem da divisão inter-regional do trabalho. Porém, à medida que os estados passam a adquirir autonomia fiscal, o capital passa a demandar por mais e mais incentivos para realizar o investimento. Sob essa ótica, a CRFB-88 criou um impasse na organização da Federação.

Tratando-se da guerra fiscal, a Lei Complementar nº 160 de 2017, permitiu a convalidação de incentivos fiscais concedidos sem autorização prévia do Confaz. Nos

² A guerra fiscal é muito mais complexa e extrapola a capacidade do Confaz para lidar com ela. Desde a formação da Federação brasileira, a questão regional esteve no centro dos debates sobre os conflitos entre as unidades federadas, conflitos esses de difícil solução na ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento conduzida pela União.

termos da Lei Complementar n. 24, de 1975, a Lei Complementar nº 160 de 2017, comprova que a renúncia de receita é adotada por diversos entes da Federação. O objetivo da propositura foi mitigar a guerra fiscal. Para isso, propôs a criação e aprovação de um Convênio, que deveria ser celebrado pelo Confaz no prazo de 180 dias de sua publicação. Consubstancialmente a isso, o Convênio ICMS n. 190, de 2017, assegurou a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos estados, anistiando os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes de legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017. Em virtude da superveniência da Lei Complementar nº 160 de 2017, e do Convênio ICMS nº 190 de 2017, foram convalidados os benefícios concedidos sem a aprovação do colegiado Confaz.³

Assim, o debate sobre a política de renúncia de receita passou a ter maior centralidade em função de sua expansão desenfreada (Tabela 1). Num cenário de incerteza econômica e instabilidade política, as decisões empresariais procuram evitar elevar custos de produção e reduzir riscos. A renúncia do imposto pode não ser revertida em investimento privado adicional, isto é, o crescimento da margem de lucro operacional da empresa – pelo benefício fiscal recebido – pode não se converter em investimento caso não haja expectativa de lucro futuro. Dito de outra forma, o investimento privado condicionado à renúncia do imposto é uma incógnita.

2. POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO CATARINENSE

Após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, a renúncia de receita passou a compor o anexo de metas fiscais da LDO. Com isso, a apuração dos valores renunciados passou a ser publicado anualmente em lei. Antes disso, era possível apurar os valores renunciados pelo Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (FUNDESC), pelo Programa Especial de Apoio a Capitalização de Empresas (PROCAPE), extinto em 1984, pelo Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), pelo Programa Pró-Emprego,⁴ pelo Programa de Revigoreamento do Setor de Transporte Rodoviário de Cargas de Santa Catarina (PRÓ-CARGAS), pelo

³ Em Santa Catarina, a relação de atos normativos foi publicada nos Decretos nº 1.555 de 2018, nº 1.649 de 2018, nº 1.724 de 2018 e nº 1.854 de 2018.

⁴ O FUNDESC foi criado para instrumentalizar a expansão do capital para internalizar com maior intensidade o crescimento industrial no Estado. O PROCAPE substituiu o FUNDESC com objetivo de não interromper a batalha pelo desenvolvimento. O PRODEC foi criado no movimento da descentralização fiscal. O PRÓ-EMPREGO reduziu a base de cálculo do ICMS de 17% para 3% no ato do desembaraço aduaneiro.

Programa Pró-Emprego e pelo Programa de Incentivo à Indústria Náutica, o PRÓ-NÁUTICA.⁵ (GOULARTI, 2014).

A partir desses programas e, também de outros, o governo catarinense passou a renunciar impostos sem a aprovação do Confaz. Muitos dos benefícios regulamentados pelo Anexo II da lei nº 10.297 de 1996 passaram a ser concedidos por decreto ou mesmo por Tratamento Tributário Diferenciado (TTD), ignorando o dispositivo constitucional. Isso sem dizer que, há pouco tempo, os convênios aprovados no Confaz eram homologados tacitamente pela Alesc, pois assim o Poder Executivo teria mais agilidade na concessão dos incentivos, evitando possíveis “entraves desnecessários”. A vista disso, partido da iniciativa de outros estados, a lei que regulamenta o ICMS estabeleceu (art. 43) que o governo catarinense poderá renunciar receita sempre que outra unidade da federação tenha o feito o mesmo.

Em regra geral, o art. 14 da LRF determina que o prazo máximo de vigência da renúncia de receita corresponde a três anos. Quaisquer previsões temporais mais longínquas, 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. Trienalmente deveria ser reavaliada a renúncia de receita frente às metas fiscais e correspondente compensação do quanto essas metas foram afetadas, ainda mais em tempos de expansão quantitativa da renúncia. Quanto a isso, cabe ao gestor público exercer o controle de validade sobre a perpetuação de todas as renúncias fiscais, medidas compensatórias provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Destarte a isso, a estimativa da renúncia pelas múltiplas estruturas fiscais pelo governo de Santa Catarina passou de R\$ 3 bilhões em 2010, para R\$ 5,17 bilhões em 2015, para R\$ 6,34 bilhões em 2021, e R\$ 14,01 bilhões em 2022. Isso equivale a dizer que em 2022, a projeção da renúncia de receita representa 61,48% da receita tributária própria e 42,08% da receita total, conforme Tabela 1, isso sem considerar a renúncia tributária das desonerações previstas na própria CF-88, como é o caso, por exemplo, das exportações (Lei Kandir).⁶

⁵ A renúncia de receita tributária reflete uma estratégia de intensificação do uso da política tributária como instrumento para garantir determinados objetivos de política econômica estadual. A partir da incapacidade dos empresários para mobilizar capitais, o estado disponibiliza “recursos socialmente necessários” para reduzir custo de produção e, assim, viabilizar o investimento privado.

⁶ A renúncia tributária criada pela lei Kandir, além de gerar ao longo dos anos um grande prejuízo financeiro aos estados e municípios produtores de commodities minerais, também pode ser interpretada como um dos fatores que motivaram o processo de desindustrialização do país. Com a Lei Complementar nº 176 de 2020,

Tabela 1 – Projeção das perdas de receitas com a política de renúncia tributária (ICMS, IPVA e ITCMD)⁷

R\$ 1,00 – valores nominais

Ano	Renúncia de receita (estimativa)	Receita Total (prevista)	Rel. (%)
2022	14.017.705.977	33.310.155.000	42,08
2021	6.349.976.792	30.821.369.000	20,60
2020	5.535.270.863	28.987.803.000	19,10
2019	5.928.257.083	28.098.592.000	21,10
2018	5.803.207.925	26.353.586.000	22,02
2017	5.578.054.174	26.073.622.000	21,39
2016	5.455.806.568	24.679.153.000	22,11
2015	5.179.878.440	22.915.225.000	22,60
2014	5.015.497.912	21.711.400.000	23,10
2013	4.666.716.168	19.262.404.000	24,23
2012	4.873.650.487	15.166.642.000	32,13
2011	4.272.130.995	13.913.074.000	30,71
2010	3.006.150.000	12.617.373.000	23,93

Fonte: LDO, vários anos.

Por ora, na LDO de 2018 ficou definido uma redução gradual da renúncia de receita de 2019 até 2022, fixando o limite máximo de 16% da receita bruta de impostos. Para atender à determinação, o estado iniciou a revisão de benefícios fiscais, revogando alguns itens que recebiam TTD. Em 2020, esse dispositivo que limitava o valor dos incentivos em 16% da receita tributária foi revogado pelo Parlamento. Quanto ao crescimento de 120% no biênio 2021/2022, o governo justifica: “Tamanho crescimento se deu basicamente por três fatores: mudança da metodologia de cálculo, desenvolvimento de novas ferramentas para cálculo da renúncia e a crise cambial” (SANTA CATARINA, 2021, p. 72).

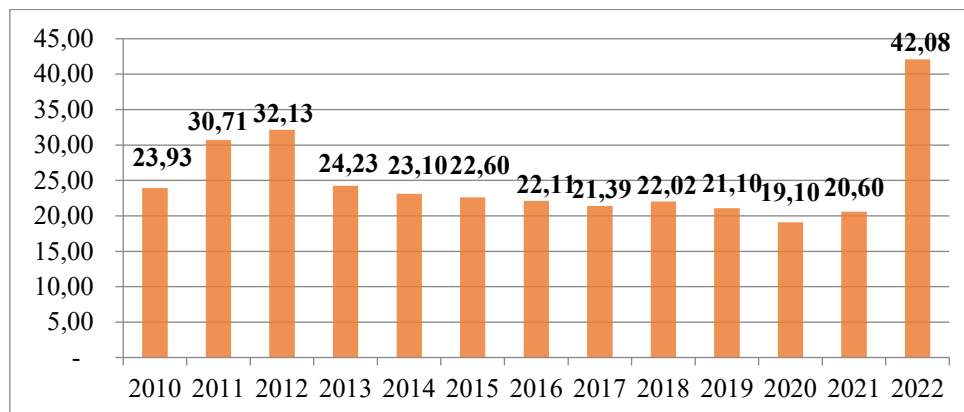
No Gráfico 1, a estimativa da participação da renúncia de receita na arrecadação prevista foi de 23,93% em 2010, para 42,08% em 2022. Entre janeiro de 2011 até dezembro de 2018, no governo Raimundo Colombo, a estimativa da média foi de 24,79%. Entre janeiro de 2019 até dezembro de 2022, no governo Carlos Moisés, a média subiu para 25,72%, com destaque para 2022. No triênio 2018/2020 houve uma redução gradual

que traz as regras para compensação da lei Kandir aos estados e que foi sancionada, os estados e cidades com mineração continuam sem qualquer expectativa de receber a compensação financeira dos prejuízos que sofreram por efeito da lei Kandir. Quanto a esse assunto, torna-se importante a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45 de 2019, de autoria do senador Antonio Anastásia (PSDB), que está parada no Congresso, e que visa a revogar as desonerações concedidas do ICMS à exportação de produtos não industrializados e semielaborados.

⁷ “O cálculo da projeção de renúncia da LDO é feito com base na renúncia efetiva do último exercício completo. Para a LDO de 2022, utilizou-se como referência a renúncia efetiva de 2020, enquanto a LDO de 2023 usou como referência a renúncia efetiva de 2021” (SANTA CATARINA, 2022a, p. 78).

de 22,02% para 19,10%. Em 2021 um leve crescimento de 19,10% para 20,60%. Já em 2022, resultado de sucessivos projetos de leis, foi para 42,08%, crescimento de 104,27%.⁸

Gráfico 1 – Estimativa da participação da renúncia de receita tributária na arrecadação total prevista entre 2010/2022



Fonte: LDO, vários anos.

Em 2019, o governo catarinense cortou benefícios de diversos segmentos. Entretanto, parlamentares defendiam que muitas empresas não conseguiriam manter suas atividades com a elevação da carga tributária, dos custos de produção e que trocariam Santa Catarina pelo estado vizinho. Com a participação de representantes de federações estaduais ligadas à indústria, ao comércio e à agropecuária, em reunião extraordinária da Comissão de Finanças e Tributação da Alesc, os deputados regulamentaram um conjunto de leis que tratam sobre benefícios fiscais, aprovadas pelos deputados no biênio 2019/2020.

Quanto às mudanças legislativas realizadas nos anos de 2019/2020, as quais passaram a ter impactos econômicos a partir de 2021/2022, de acordo com o Secretário da Fazenda, das “(...) 23 leis sobre benefícios fiscais que entregaram em vigor entre o ano passado [2019] e este ano [2020], 16 já foram regulamentadas, três foram parcialmente regulamentadas e outras quatro ainda estão com a regulamentação pendente” (ALESC, 2019, p. 1). Quanto a isso, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) justifica que “(...) a verdade é que sem o incentivo certas atividades seriam inexistentes ou pouco relevantes. Por óbvio, a inexistência da atividade teria efeito igual a zero na arrecadação” (FIESC, 2019, p. 28).

⁸ Nem todos os contribuintes, empresas e indivíduos, são privilegiados com incentivos fiscais; nem todas as empresas, grupos ou setores econômicos recebem incentivos na mesma proporção; nem todas as empresas fazem uso do recurso administrativo e judicial para postergar ou inviabilizar a realização pública do tributo; nem todas as empresas se financiam com a disponibilidade de recursos não recolhidos ao erário público.

Dentre as principais mudanças na política de incentivos fiscais no biênio 2019/2020, destacam-se a aprovação do projeto de lei governamental nº 364.4 de 2020, e daqueles, também de origem governamental, aprovados no exercício de 2019; projetos de lei nº 28.2 de 2019, nº 29.3 de 2019, nº 55.5 de 2019, nº 81.7 de 2019, nº 170.7 de 2019, nº 174.0 de 2019, nº 435.2 de 2019, e nº 458.9 de 2019. Destes projetos, destaca-se o de nº 458.9 de 2019, que reduziu de 17% para 12% a alíquota do ICMS destinada ao contribuinte para a comercialização, industrialização e prestação de serviços dentro do estado de Santa Catarina.

Correlato a estes projetos, no ano seguinte, foi aprovado o de nº 138.7 de 2020 (parcialmente vetado)⁹ e o de nº 222.2 de 2020 (totalmente vetado). Embora nestes dois anos novas renúncias tenham sido implementadas e velhas revalidadas, não há clareza se a finalidade dessa renúncia seja para o alcance de objetivos de curto ou longo prazo. Nessas circunstâncias, cabe ao gestor público a missão de reavaliar esses benefícios caso o retorno esteja aquém do socialmente desejado pelo estado como, por exemplo, se não reduzir os preços das mercadorias ao consumidor final.

Em 2021, também foram aprovados os projetos nº 330.5 de 2021, nº 449.8 de 2021, nº 58.8 de 2021, nº 106.0 de 2021 e nº 219.7 de 2021 (vetado parcialmente) que terão impactos financeiros projetados para 2022. Mais recentemente foi aprovado o projeto de lei nº 449 de 2021, que altera a lei nº 7.541 de 1988, a lei nº 10.297 de 1996, a lei nº 17.762 de 2019, a lei nº 17.763 de 2019 e a lei nº 18.045 de 2020. Devido à desconfiguração do projeto original encaminhado pelo governo ao Parlamento, por intermédio de emendas dos deputados, o projeto nº 449 de 2021, foi vetado parcialmente pelo Executivo.

Com o veto parcial, uma nova proposta foi enviada para o Parlamento que passou a tramitar com o nº 78 de 2022. Alterando três leis de natureza tributária, a principal alteração é recolocar o leite longa vida como item da cesta básica, com a redução da alíquota do ICMS de 17% para 7%. Para a farinha de trigo, será concedido benefício fiscal, na forma de crédito presumido, aos estabelecimentos fabricantes do estado, até o dia 31 de dezembro de 2023. Já no caso dos bares e restaurantes, a alíquota do ICMS para

⁹ O poder de veto pressupõe um sistema de governo em que haja divisão de poderes, sendo que o veto parcial somente foi introduzido em âmbito federal na reforma constitucional de 1926. O veto, motivado pela discordância, se relativas à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público, ou se por ambos os motivos. Essa exigência se faz necessária para que o poder legislativo possa analisar as razões que conduziram o Chefe do Poder Executivo ao veto (CARNEIRO, 2009).

alimentos baixará de 7% para 3,2%, igualando à alíquota praticada no Paraná. Nas bebidas classificadas como quentes, como é o caso do uísque, a alíquota não muda.

Há ainda inúmeros projetos que tramitam na Comissão de Constituição e Justiça e/ou na Comissão de Finanças e Tributação que tratam de isenção do imposto. Assim, segundo LDO de 2023, valor da renúncia projetada irá de R\$ 14,01 bilhões em 2022, para R\$ 20,25 bilhões em 2023, crescimento de 44,5%. Embora a maior renúncia seja concedida às importadoras e *tradings*, dentro do contexto do federalismo competitivo da guerra fiscal, podemos dizer que “o abuso fiscal corporativo” (TAX JUSTICE NETWORK, 2020), a totalidade da renúncia de receita pelo estado justifica-se para:

- i) atração de empresas que jamais se instalariam no estado sem o benefício fiscal (ex.: importadoras); ii) manutenção das empresas tradicionais de Santa Catarina dentro do território (ex.: agroindústria, metalmeccânico); iii) atendimento de interesse público de nível nacional (Zona Franca de Manaus); iv) questões sociais (cesta básica, medicamentos especiais); v) sobrevivência das empresas num ambiente de crise (têxtil, na concorrência com produtos chineses. (SANTA CATARINA, 2022a, p. 76).

Destarte a essa questão, na Tabela 2 é apresentada uma estimativa da renúncia de tributária por setor de atividade econômica oriunda destes e outros projetos aprovados no Parlamento. Em 2021, cinco setores são responsáveis por 60,36% da renúncia estadual. Com relação à projeção para 2022, a partir da mudança da metodologia de cálculo, do conjunto dos tributos renunciados por Santa Catarina, a maior participação refere-se às atividades ligadas à importação de mercadorias por *tradings* com 37,44%, isto porque a cotação do dólar impacta no valor da renúncia.

Tabela 2 – Estimativa da renúncia de receita tributária por setor de atividade

R\$ 1,00 – valores nominais

Setor	Projeção 2022	%
Diversos	258.514.091	1,84
Indústria	5.191.426.044	37,03
Comércio	346.818.730	2,47
Agropecuária e pesca	1.159.073.874	8,27
Transportes	147.926.461	1,06
Medicamentos e equipamentos para saúde	593.694.597	4,24
Importação	5.247.548.090	37,44
Política social e cestas básicas	431.812.774	3,08
Comunicação	86.097.864	0,61
Infraestrutura	554.793.449	3,96
Total	14.017.705.977	100

Fonte: LDO, 2022.

Quanto às importações, a projeção de renúncia fiscal é de R\$ 5,24 bilhões para 2022, porque o estado de Santa Catarina faz jus do TTD, gerando redução de custos de produção para as atividades ligadas ao comércio. Aliás, no segmento da importação há diferentes TTDs que podem gerar renúncia de até 90%. Um dos mais utilizados é o TTD-409, que se aplica somente em importações de mercadorias destinadas à revenda.¹⁰ Neste caso, considera-se comercialização a mercadoria destinada a outro estabelecimento da empresa importadora situado em outro estado, ou seja, transferência entre estabelecimentos. Já o TTD-410 oferece benefícios como a dispensa da antecipação a cada desembaraço para liberar o fluxo de caixa para outros pagamentos e não estocar imposto a ser utilizados por portos, aeroportos ou pontos de fronteiras situados em Santa Catarina.

Seguido pela importação de mercadorias, o setor industrial representará em 2022 por 37,03% da projeção da renúncia tributária,¹¹ acompanhado pela agricultura e pesca com 8,27%. Embora o mercado de trabalho catarinense apresente uma tendência de concentração das ocupações no setor de serviços (33%) em detrimento da indústria (28,7%), do comércio (19,9%), da agropecuária (1,7%) e dos serviços públicos (11,2%), a participação dos incentivos da indústria é maior quando comparado ao setor de serviço, comércio e agricultura e pesca. Em relação aos demais setores, juntos somam 17,26%, com destaque para a redução da base de cálculo dos produtos da cesta básica (R\$ 420,13 milhões) e isenção nas saídas internas e interestaduais de equipamentos e acessórios destinados à saúde (R\$ 263,72 milhões).

Ao que indica, esses benefícios são concedidos com vistas a atrair investimentos privados ou para a manutenção de grandes empresas ou *clusters* no território catarinense, pois a eventual migração das empresas para outros estados que oferecem uma carga tributária mais vantajosa resultaria em exclusão de arrecadação dessas empresas.¹² O

¹⁰ O TTD 409, previsto na lei estadual nº 17.763 de 2019, será aplicado em duas etapas: i) no desembaraço da mercadoria importada; e, ii) na saída posterior do estabelecimento importador. No desembaraço da mercadoria, o ICMS Importação é deferido, há a antecipação de 2,6% do ICMS da saída posterior, considerando como base a alíquota de 4%. Após 36 meses de concessão do benefício fiscal, essa antecipação de 2,6% é reduzida para 1,0%. O valor pago no desembaraço será creditado em conta gráfica da apuração do ICMS.

¹¹ “Tendo em vista que o Estado adota uma política de desoneração das indústrias, a fim de torná-las mais competitivas em âmbito nacional e internacional, a grande maioria desses contribuintes goza de um crédito presumido que reduz a carga tributária final até determinado percentual. Com isso, a indústria fica ainda mais desonerada, mas, em compensação, transfere um crédito menor para o atacado e varejo, fazendo com que estes aumentem a sua arrecadação” (SANTA CATARINA, 2022a, p. 78).

¹² “(...) se o Estado revogar o benefício, não significa que a arrecadação aumentará no valor da renúncia apresentada. Na verdade, em face da guerra fiscal do ICMS, o cenário mais provável é que haja perda de arrecadação em virtude da migração de empresas catarinenses para outros Estados, que oferecem benefícios

empresário, ao transformar a renúncia tributária em investimento privado, está gerando a possibilidade de incrementar a produtividade, elevando o nível quantitativo e qualitativo do produto. Mas ao incrementar o lucro sem transformar o incentivo em política de investimento, a renúncia pode não apenas ser ineficiente para promover uma melhoria no mercado de trabalho, como pode estar acentuando as desigualdades sociais.

A renúncia de receita concedida pelo governo estadual para diversos setores pode não gerar nenhum ganho efetivo para a economia do estado, mas evitam – pelo menos na teoria – eventual perda causada pela migração das empresas para outros estados. Além disso, presume-se que os efeitos sobre a geração de emprego são heterogêneos em relação ao tempo de exposição ao programa de benefício fiscal, aumentando conforme a empresa permanece no programa em um horizonte mais longo ou mais curto.

Na prática, é provável que as respostas das empresas aos incentivos sejam diferenciadas, dependendo das características de cada mercado (mais ou menos competitivo) e da evolução da demanda doméstica e exterior de cada setor. É importante avaliar a estrutura empresarial por trás de cada setor, o grau de concentração, as barreiras à entrada, além das condições estruturais e conjunturais da economia e da política, que podem ser mais ou menos favoráveis às condições para expansão da capacidade produtiva (GOULARTI, 2021).

3. DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FISCAL E CRISE DO PACTO FEDERATIVO

Com a promulgação da CF-88, foi criado o ICMS, em substituição ao ICM. A diferença entre o primeiro e o segundo não se resumiu ao acréscimo do “S”. Além da inclusão dos serviços de transportes intermunicipais e interestaduais e dos serviços de comunicações, as bases dos antigos impostos únicos de competência do governo federal também foram incluídas: minerais, combustíveis-lubrificantes e energia elétrica. Embora as mudanças promovidas pelo legislador constituinte resultassem em aumento de arrecadação para os estados, a autonomia fiscal, ao permitir que os estados fixassem as suas próprias alíquotas internas de ICMS, também resultou na expansão da renúncia de receita.

tributários mais atrativos. Da mesma forma acontece com os benefícios concedidos para a sobrevivência das empresas. Se, porventura, forem revogados os benefícios do setor têxtil, naturalmente as empresas entrarão em falência, em virtude da concorrência feroz com produtos chineses” (SANTA CATARINA, 2022a, p. 76).

A CF-88 trouxe mudanças qualitativas no sistema federativo nacional, em particular ao estabelecer competências concorrentes na definição da competência tributária. Dentro de uma dupla organização territorial de poder, a CF-88 possibilitou que os governos estaduais adotassem agenda mais autônoma e independente da União. Somada a isso, a inserção da economia brasileira na globalização impôs um novo rumo aos estados na definição das políticas de incentivos fiscais. A fim de redesenhar a estrutura delineada no período militar, a proposta constitucional defendia a descentralização, com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e autonomia na gestão dos gastos.

Dadas às exíguas políticas regionais nos anos 1990, restava aos governos estaduais utilizar seu sistema tributário para promover o desenvolvimento regional. Buscando soluções isoladas para alavancar suas economias, as políticas estaduais de atração de investimentos privados passaram a apostar na guerra fiscal como estratégia de desenvolvimento. Numa estrutura tributária que se demonstrava fragilizada, a capacidade de coordenação fiscal pelo Confaz se tornou insustentável. Desta forma, os conflitos federativos por recursos que tinham dimensão vertical (relação direta da União com os estados e municípios), com as mudanças constitucionais, passaram a ter dimensão horizontal (relação direta entre estados).

Daí por diante, o movimento das políticas de incentivos fiscais deixa de ter apenas caráter vertical e passa a ser horizontal. Mesmo a centralização não sendo convincente, colocava freios no acirramento da disputa inter-regional por investimentos privados. Em que pese a descentralização vertical dos recursos, não se verificou qualquer redução das desigualdades horizontais. No revanchismo ao autoritarismo que prevaleceu durante o regime civil-militar, que subordinou estados e municípios à União, o legislador constituinte não teve a preocupação política de reordenar as bases do pacto federalismo.

O pacto federativo emerge da necessidade de assegurar a unidade nacional, a partir do equilíbrio entre as forças centralizadoras e descentralizadoras, extensão territorial e diversidade cultural, econômica, regional e social. A descentralização das políticas públicas ganhou destaque. Mas a federação, enquanto uma totalidade, do ponto de vista das relações intergovernamentais, dificilmente pode ser definida com base na dicotomia centralização vs. descentralização, por ser um arranjo complexo, em que estão presentes essas duas tendências que interagem de formas distintas e produzem resultados variados.

Com a globalização e suas “promessas não-cumpridas” (STIGLITZ, 2002), a produção capitalista passou a requerer dos estados maior quantidade de fatores que favoreçam a sua reprodução, tornando a guerra fiscal uma das estratégias de desenvolvimento econômico dos governadores. Em torno disso – federalismo competitivo – constroem-se narrativas que balizam a ação do estado na atração de investimentos, com custos elevados para o pacto federativo. Logo, a disputa regional pelo investimento privado passa a desempenhar papel determinante na organização regional ao redefinir a localização da empresa no território.

Pois bem, a LRF estipulou que a concessão de incentivos ou sua ampliação deverá estar acompanhada por estimativa de impacto orçamentário-financeiro na LDO. Acontece que, mesmo após a aprovação da lei, os governos estaduais continuam a ignorar esse dispositivo. Isso porque a política neoliberal de valorização regional e local orienta os estados a utilizarem instrumentos autônomos e endógenos de política econômica para concorrerem entre si. Ainda que haja esforço político de coordenação, por envolver os mais variados interesses econômicos regionais, o art. 14 da LRF não contornou os conflitos da Federação.

3.1. Política catarinense de renúncia de receita na desconfiguração do federalismo

A CF-88 permite aos governos estaduais exercer um controle substancial das políticas dos Entes municipais, importando em uma perda significativa da autonomia financeira concedida aos municípios pelo legislador constituinte. Através do sistema de partilha do ICMS, os estados detêm uma parcela expressiva do controle orçamentário e financeiro dos municípios, na medida em que expandem os gastos indiretos gerados por políticas de renúncia de tributos partilháveis, o que possibilita também certo controle político do governador sobre os prefeitos, que se veem obrigados a correr atrás de emendas parlamentares e convênios.

Na base do cálculo da quota parte de ICMS dos 295 municípios não estão deduzidos os valores renunciados das múltiplas estruturas fiscais – anistia, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, etc. A renúncia de receita tributária que cabe ao estado de Santa Catarina não preserva a parcela do montante arrecadado que constitucionalmente pertence aos municípios. A propósito, os tributos estaduais, além de integrarem o sistema de repartição de receitas, garantem aos municípios recursos que não dependem de sua própria arrecadação. Logo, a autonomia financeira plena dos municípios é superficialmente relativa.

Conforme art. 158, IV, da CF-88, pertence de pleno direito aos municípios uma cota parte da parcela do ICMS. A ampliação da autonomia municipal veio ao encontro das ideias descentralizadoras que nortearam os constituintes e concretizaram-se com a inserção do município entre as entidades federadas. Levando-se em conta o sistema tributário nacional, a autonomia financeira reside na possibilidade de os municípios instituírem e arrecadarem tributos próprios, bem como, proceder na aplicação desses recursos sem a interferência das demais entidades federativas.

Considerando que a renúncia tributária estadual não promove autonomia financeira das municipalidades, fazendo com que o equilíbrio fiscal do município também dependa de decisões tomadas pelo estado, Santa Catarina é prejudicada pela política de desoneração tributária de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da União. Assim, a independência do ente menor ao ente maior pode implicar na ausência de recursos socialmente necessários para as atividades diárias à administração pública municipal e estadual, sobretudo quando não há solidariedade.

Na Tabela 3, dos R\$ 5,53 bilhões renunciado em tributos estaduais, estima-se que em 2020, R\$ 1,38 bilhão pertence aos 295 municípios catarinenses, sendo R\$ 1,17 bilhão relativos ao Índice de Valor Adicionado (IVA) e R\$ 207,57 milhões à cota parte fixa.

Tabela 3 – Estimativa da desvinculação constitucional de receita tributária de ICMS com base no Índice de Valor Adicionado dos 20 maiores municípios catarinenses

R\$ 1,00 – valores nominais

Município	Média Participação Relativa (85%)	Parcela fixa (15%)	IPM (Ind. Part. Município)	Participação da Desvinculação na Receita de ICMS (Exceto Intra. Orç.) do Município
Joinville	114.533.768	703.636	115.237.376	4,32%
Itajaí	111.876.661	703.636	112.580.298	6,44%
Blumenau	62.171.608	703.636	62.875.244	3,65%
Florianópolis	38.574.223	703.636	39.277.860	1,85%
Jaraguá do Sul	36.872.065	703.636	37.575.701	4,00%
Chapecó	32.077.375	703.636	32.781.012	3,84%
São José	30.653.609	703.636	31.357.246	3,98%
Lages	25.535.818	703.636	26.239.453	4,00%
Criciúma	24.526.732	703.636	25.230.368	3,16%
Brusque	22.862.312	703.636	23.565.948	4,63%
São Francisco do Sul	19.430.090	703.636	20.133.726	6,46%
Palhoça	15.859.853	703.636	16.563.490	2,67%
Araquari	15.333.185	703.636	16.036.821	8,20%
Concórdia	15.106.599	703.636	15.810.235	4,70%
Gaspar	13.964.322	703.636	14.667.959	5,14%
Caçador	13.281.306	703.636	13.984.942	5,61%
Campos Novos	12.683.450	703.636	13.387.086	7,94%
São Bento do Sul	12.486.806	703.636	13.190.443	3,58%
Balneário Camboriú	12.166.228	703.636	12.869.865	1,33%
Guaramirim	11.950.791	703.636	12.654.428	7,53%

Fonte: Portaria SEFA/SC nº 415 de 2019.

Pelo princípio constitucional da partilha de receita, seja com base na movimentação econômica ou na parte fixa, a renúncia de ICMS está gerando impactos diretos no orçamento dos 295 municípios catarinenses. A Tabela 3 ainda mostra que a desvinculação de receita partilhada de cinco municípios, com destaque para Joinville, Itajaí, Blumenau, Florianópolis e Jaraguá do Sul representa 26,56% do quantitativo desvinculado de R\$ 1,38 bilhão.

Ampliando para dez municípios, esse percentual sobe para 36,62% e para 20 se eleva para 47,41%. De maneira igual, a renúncia tributária apresenta uma participação relativa na receita (exceto intra-orçamentárias) dos municípios, com destaque para Araquari (8,20%), Campos Novos (7,94%), Guaramirim (7,53%), São Francisco do Sul (6,46%) e Itajaí (6,44%). A maior parcela desvinculada para os municípios nominados na Tabela 3 refere-se ao índice de movimentação econômica, e não a parcela fixa. Enquanto na participação da receita potencial desvinculada foi de R\$ 641,94 milhões, na parte fixa foi de R\$ 14,07 milhões.

Quanto a isso, a CF-88 determinou que a quota-parte do ICMS fosse partilhada com base nos seguintes critérios: a) três quartos, no mínimo, do valor a ser partilhado na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e b) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal. Não há espaço para a atuação discricionária do Ente repassador como, por exemplo, se dá na realização de convênios e repasse de emendas parlamentares. A não vinculação poderia beneficiar municípios alinhados com o governo do estado em detrimento de outros, violando o equilíbrio federativo. Isso vale tanto para os repasses dos estados para os municípios quanto para os repasses da União para os demais Entes subnacionais.

Ao que indica, a política de renúncia de receita parece não coexistir com organização do pacto federativo. Os 20 municípios nominados na Tabela 4 somam uma perda de receita tributária de R\$ 18,69 milhões, isto é, 1,35% do valor total dos benefícios. Grande parte dos municípios possui uma arrecadação irrisória de tributos próprios, ainda mais considerando que as principais bases de tributação municipal se resumem ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). O que prevalece é a dependência financeira dos municípios aos recursos transferidos pelo estado e pela União, seja em decorrência da tutela constitucional, seja em transferências voluntárias, emendas parlamentares e celebração de convênios.

Tabela 4 – Estimativa da desvinculação constitucional de receita tributária de ICMS com base no Índice de Valor Adicionado dos 20 menores municípios catarinenses

R\$ 1,00 – valores nominais

Município	Média Participação Relativa (85%)	Parcela fixa (15%)	IPM (Ind. Part. Município)	Participação da Desvinculação na Receita de ICMS (Exceto Intra. Orç.) do Município
São Pedro de Alcântara	292.022	703.636	995.658	4,05%
Balneário Rincão	279.990	703.636	983.626	1,86%
Bocaina do Sul	269.757	703.636	973.394	4,69%
Anitápolis	261.986	703.636	965.622	4,64%
São Bonifácio	258.789	703.636	962.426	5,02%
Painel	252.260	703.636	955.896	5,69%
Tigrinhos	251.208	703.636	954.844	5,45%
Balneário Gaivota	248.546	703.636	952.183	1,97%
São Miguel da Boa Vista	245.938	703.636	949.574	5,52%
Santa Rosa de Lima	236.397	703.636	940.033	5,49%
Cerro Negro	236.263	703.636	939.899	4,62%
Balneário Arroio do Silva	235.868	703.636	939.504	2,39%
Barra Bonita	228.816	703.636	932.452	5,83%
Matos Costa	219.896	703.636	923.532	5,03%
Santiago do Sul	214.961	703.636	918.598	5,39%
Celso Ramos	201.419	703.636	905.056	4,16%
Pescaria Brava	186.902	703.636	890.538	3,06%
Irati	186.061	703.636	889.697	4,99%
Presidente Nereu	161.710	703.636	865.347	5,40%
Rio Rufino	151.103	703.636	854.740	5,05%

Fonte: Portaria SEFA/SC nº 415 de 2019.

Na Tabela 4, a participação da desvinculação constitucional de receita estadual partilhada aos pequenos municípios não pode ser desprezada. Confrontando a renúncia tributária de impostos estaduais com a receita (exceto intra-orçamentárias) dos municípios em destaque, por exemplo, a desvinculação representa 5,83% de Barra Bonita, 5,69% de Painel, 5,52% de São Miguel da Boa Vista, 5,49% de Santa Rosa de Lima e 5,45% de Tigrinho.

Para que a autonomia financeira concedida pelo constituinte aos municípios seja real, e não fictícia, é importante que não permita o ente maior desvincular receitas tributárias do ICMS mencionada no art. 158, IV, da Carta Magna. Embora a receita de ICMS seja arrecadada pelo estado, o tributo integra o patrimônio do município, não podendo o estado dela dispor a seu talante, sob pena de grave ofensa ao pacto federativo.

De todo modo, a repartição de receitas tributárias não retira do estado a prerrogativa de instituir e, por conseguinte, renunciar aos tributos de competência própria.

Diante das desigualdades e assimetrias sociais e regionais, as quais expressam conflitos de justiça distributiva essenciais à comunidade política, desvincular receita constitucional dos municípios, sobretudo daqueles que estão na periferia do desenvolvimento do subdesenvolvimento brasileiro, representa ofensa direta ao federalismo fiscal e, principalmente, ao pacto que o legislador constituinte construiu. O princípio constitucional da solidariedade, na qual compete ao Senado Federal avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, precisa ser revisto no sentido de preservar as receitas municipais.

4. POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA E DESVINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE E NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO

A vinculação de receitas tributária consiste na previsão constitucional de que determinado percentual da arrecadação seja aplicado em áreas eleitas como prioritárias pelo gestor público. As mais conhecidas foram concebidas para garantir investimentos mínimos em saúde (12%) e em educação (25%) da receita líquida de impostos. De qualquer maneira, as vinculações orçamentárias são mecanismos que reservam uma parcela da receita pública para finalidades específicas e direcionam a atuação estatal.

A receita vinculada tributária de impostos é o instrumento da política financeira que concede uma garantia mínima de recursos na LOA à execução das metas e objetivos de planejamento e à prestação de serviços públicos prioritários com maior abrangência e qualidade. Porém há argumento contrário, segundo o qual o aumento da vinculação de receita leva a um quadro de maior rigidez na programação orçamentária e de dificuldades no remanejamento de recursos. De qualquer forma, as demandas por efetividade de direitos sociais e garantias fundamentais não podem ser tratadas como fatores de perturbação social.

É digno de nota que, em 1994, foi aprovada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), cujo objetivo era ampliar a flexibilidade orçamentária, ao anular o efeito das vinculações estabelecidas pelos legisladores constituintes, em especial, em relação aos impostos e contribuições. Para aqueles que insistem na narrativa da desvinculação, a DRU se tornou necessária para enfrentar o exagerado grau de vinculações de receitas dentro do

orçamento da União. A principal finalidade da DRU é ampliar o volume de recursos livres para que os gestores públicos possam direcionar livremente os gastos públicos.

Em Santa Catarina, é efetuado a desvinculação de órgão, entidade, fundo ou despesa no montante de 30% das receitas do estado relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser instituídos, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, nos termos da Emenda à CF-88 n° 93, de 8 de setembro de 2016. Em 2022, segundo lei n° 18.329, de 5 de janeiro de 2022, a Desvinculação de Receitas do Estado (DREM) está estimada em R\$ 518,77 milhões (SANTA CATARINA, 2022).

Nesse debate, podemos entender que a renúncia de receita concedida pelo Executivo ou pelo Legislativo diminui o montante de receita constitucional vinculada nas ações e serviços de saúde, enfraquecendo o SUS, e no desenvolvimento e manutenção do ensino, fragilizando o PEE.¹³

4.1. Desvinculação de recursos destinados à saúde

A política de renúncia de receita tributária implica na desvinculação do orçamento público de programas, planos e ações constitucionais interferindo diretamente na busca da melhoria da eficiência e na qualidade do gasto estadual e municipal. É importante destacar que os gastos com saúde nas diferentes modalidades podem estar sendo fragilizados pela política de renúncia tributária. Isso é, as metas, os objetivos e as estratégias de desenvolvimento podem estar sendo precarizadas pela redução de recursos provocada pela renúncia de receita.

A desvinculação de receitas destinadas à execução das políticas essenciais para o desenvolvimento social de ações e serviços públicos, gratuitos e de qualidade da saúde da população catarinense apresenta grave risco de fragilizar o financiamento destes segmentos, ainda mais necessários em tempos de crise sanitária provocada pela Covid-19. Como consequência, o estado de Santa Catarina pode enfraquecer como agente promotor e garantidor do desenvolvimento estadual e redutor das desigualdades sociais e regionais em suas múltiplas escalas.

Quanto à destinação de recursos para atender o financiamento da saúde, a vinculação orçamentária destinada à saúde é um princípio constitucional garantido pelo

¹³ A renúncia de receita tributária também deixa de cumprir as obrigações/vinculações constitucionais de receita as atividades da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), art. 193 da Constituição Estadual de Santa Catarina e na distribuição do ICMS aos municípios, IV do art. 158 da CF-88. Além disso, diminuem a base de cálculo para transferência do duodécimo os Poderes (ALESC e TJ), ao TCE, ao Ministério Público e a UDESC.

legislador constituinte. No tocante aos entes federados, a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 estipulou que o mínimo a ser aplicado pelos estados é 12% do produto de arrecadação dos impostos e dos municípios 15%.

Na Tabela 5, no acumulado entre 2010/2022, a política de renúncia de receita resultou numa desvinculação constitucional de R\$ 7,39 bilhões. Para 2022, estima-se que a desvinculação será de R\$ 1,68 bilhão, pulando de 21,67% em 2021, para 37,05% em 2022, crescimento de 70,97% do recurso desvinculado no orçamento das pastas.

Tabela 5 – Desvinculação constitucional de receita tributária (ICMS, IPVA, ITCMD) da saúde dos catarinenses

R\$ 1,00 – valores nominais

Ano	Renúncia de receita estimada na LDO	Vinculação Constitucional art. 77 do ADCT	Recurso Desvinculado (Estimativa)-A	Orçamento da pasta aprovado na LOA (B)	(A)/(B)
2022	14.017.705.977	12%	1.682.124.717	4.539.813.659	37,05
2021	6.349.976.792	12%	761.997.215	3.515.321.717	21,67
2020	5.535.270.863	12%	664.232.503	3.181.981.151	20,87
2019	5.928.257.083	12%	711.390.849	3.232.400.900	22,01
2018	5.803.207.925	12%	696.384.951	2.791.245.603	24,95
2017	5.578.054.174	12%	669.366.500	2.438.323.168	27,45
2016	5.455.806.568	12%	654.696.788	2.195.355.725	29,82
2015	5.179.878.440	12%	621.585.412	1.998.716.562	31,10
2014	5.015.497.912	12%	601.859.749	1.732.442.789	34,74
2013	4.666.716.168	12%	560.005.940	1.582.887.383	35,38
2012	4.873.650.487	12%	584.838.058	1.529.696.774	38,23
2011	4.272.130.995	12%	512.655.719	1.293.421.457	39,64
2010	3.006.150.000	12%	360.738.000	1.132.770.376	31,85

Fonte: LDO, vários anos.

Considerando a limitação orçamentária, ainda mais pelo significativo estoque da dívida ativa tributária,¹⁴ essa desvinculação faz falta para ações de universalização do SUS preconizadas no art. 196 da CF-88. Quando existe insuficiência de acesso da população aos serviços médico-hospitalares prestados pela rede pública estadual, a desvinculação corrobora com a precarização dos serviços da pasta.

De todo modo, a renúncia tende não apenas a prejudicar o acesso universal, gratuito e igualitário nas ações de saúde, como também infringir nas metas interconectadas que abordam os principais desafios assumidos pelo estado com os

¹⁴ Ver em: necat.ufsc.br/consideracoes-sobre-a-divida-ativa-tributaria-de-santa-catarina/.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

4.2. Desvinculação de recursos destinados à educação

O acesso à educação gera obrigações orçamentárias e financeiras do poder público. De maneira similar, o legislador criou vinculações constitucionais com o objetivo de garantir o financiamento de gastos necessários ao acesso à educação pública. Logo, o direito à educação pública, gratuita, de qualidade e universal, em todas as etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) é princípio assegurado pela Carta de 1988 que, inclusive, garantiu recursos para fazê-lo valer.

A educação pública é direito de todos e, por isso, o acesso aos diferentes níveis precisa estar inserido dentro das políticas formuladas pelo governo nacional e pelos governos estaduais. Importa observar que as metas do PEE vão desde a universalização da Educação Infantil (Meta 1) até a ampliação do investimento em educação pública (Meta 20), as quais devem ser atingidas no âmbito educacional para a melhoria da educação básica. A motivação de políticas de ajustes fiscais e teto de gastos traduz-se na violação às garantias constitucionais e afronta aos direitos da criança e do adolescente.

Quanto a isso, a Tabela 6 mostra que entre 2010/2021 a renúncia de receita resultou numa desvinculação constitucional de R\$ 14,41 bilhões da educação. Para 2022, estima-se que será de R\$ 3,50 bilhões. Chama a atenção que a participação no recurso desvinculado no orçamento da pasta foi de 25,05% em 2021, para 46,01% em 2022, crescimento de 83,67%, superior ao crescimento da desvinculação em saúde.

Tabela 6 – Desvinculação constitucional de receita tributária (ICMS, IPVA, ITCMD) da educação dos catarinenses

R\$ 1,00 – valores nominais

Ano	Renúncia de receita estimada na LDO	Vinculação Constitucional art. 212 da CF de 1988	Recurso Desvinculado (Estimativa)-A	Orçamento da pasta aprovado na LOA (B)	(A)/(B)
2022	14.017.705.977	25%	3.504.426.494	7.615.567.802	46,01
2021	6.349.976.792	25%	1.587.494.198	6.334.940.912	25,05
2020	5.535.270.863	25%	1.383.817.715	5.682.109.199	24,35
2019	5.928.257.083	25%	1.482.064.270	5.396.384.500	27,46
2018	5.803.207.925	25%	1.450.801.981	4.988.446.296	29,08
2017	5.578.054.174	25%	1.394.513.543	4.745.547.016	29,39
2016	5.455.806.568	25%	1.363.951.642	4.606.534.598	29,61
2015	5.179.878.440	25%	1.294.969.610	4.500.193.838	28,78
2014	5.015.497.912	25%	1.253.874.478	3.611.345.888	34,72
2013	4.666.716.168	25%	1.166.679.042	3.297.669.609	35,38
2012	4.873.650.487	25%	1.218.414.621	3.450.386.626	35,31
2011	4.272.130.995	25%	1.068.032.738	2.925.633.064	36,51
2010	3.006.150.000	25%	751.537.500	2.551.969.931	29,45

Fonte: LDO, vários anos.

Considerando as condições físicas das escolas, essa desvinculação faz falta para a programação de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Ademais, essa subtração de recursos pode comprometer diversas ações estratégicas do PEE, com destaque para o atendimento das necessidades educacionais das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas; a garantia do atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; e a promoção da articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Com o Novo Fundeb,¹⁵ mas diante da política de renúncia de receita, tudo indica que ao final de 2025 o cumprimento das metas, das estratégias e dos objetivos do PEE não será logrado. A verdade é que padrões mínimos de gasto público não podem ser programados como padrões ínfimos que prejudiquem a qualidade da educação, descumprindo as obrigações legais contidas no PEE. O acesso à educação no ensino escolar público no estado de Santa Catarina, embora expandido nas últimas décadas, ainda tem muito que melhorar. A qualidade do ensino possui notável apelo popular, sendo utilizado frequentemente como tema de debates políticos e eleitorais. Para tanto, a questão que fica é como não prejudicar a manutenção e o desenvolvimento do ensino público através da extrafiscalidade em favor do pressuposto processo de desenvolvimento econômico do estado catarinense?

Logo, torna-se importante rever a política tributária de renúncia de receita, de modo que os recursos que a CF-88 destinados à educação sejam preservados, conforme apontado pelo relatório final da Comissão Mista formada pelos deputados integrantes das comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e, de Trabalho, Administração e Serviço Público, instituída pelo ato da presidência nº 024-DL, de 2021, da Alesc, com o propósito de elaborar proposta de alterações e melhorias no plano de cargos e carreira do magistério, e encaminhar ao Poder Executivo estadual.¹⁶

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 108 de 2020 alterou a redação do art. 158 da CF-88, em especial o inciso II, parágrafo único, estabelecendo novos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS. Com a nova redação, no mínimo 10%, ou no máximo 35%, do que for destinado aos Municípios, a título de ICMS, deverá ser distribuído de acordo com critérios baseados em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. No caso de atribuição mínima de 10%, os 25% restantes serão distribuídos de acordo com a livre decisão de cada Estado. A Emenda estabeleceu o prazo de dois anos, a partir de sua promulgação (em 22 de agosto de 2020), para os estados aprovarem leis que definam quais critérios serão considerados no cálculo da nova distribuição do ICMS municipal.

¹⁶ No relatório final, o deputado relator recomendou “Que o Poder Executivo envie, o mais breve possível, a Assembleia Legislativa uma proposta de legislação complementar preservando o financiamento socialmente necessário da educação, de modo que o governo, ao promover uma política de renúncia de

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da política de renúncia de receita não está, apenas, em definir os instrumentos e parâmetros de controle social da política fiscal, mas, também, em examinar os desdobramentos das diferentes estruturas fiscais que se situam muito além do simples fato de o contribuinte estar isento da tributação. A falta de controle e avaliação socioeconômica escondem as contradições dos privilégios concedidos em favor dos agentes econômicos com elevado grau de influência política.

Ao contrário da ideologia liberal que dissemina a crença de que os a renúncia tributária fomenta crescimento e desenvolvimento, em última instância, assegura o desenvolvimento desigual em suas múltiplas escalas sociais e econômicas. O uso dos recursos públicos disponibilizados pela política de renúncia de receita pode resultar no surgimento de uma região hegemônica e, por consequência, acirrar o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista dentro do território catarinense, segundo Goularti (2014).

Ademais, a renúncia tributária do ICMS burla o sistema constitucional da partilha dos 25% pertencente aos municípios, embora seja constitucional a concessão regular de renúncia de receita. As Tabelas 3 e 4 mostram que as estimativas de perda de receita são consideráveis e, no comparativo das Tabelas, ao contrário dos grandes municípios, para os pequenos, a estimativa da parcela fixa (15%) desvinculada representa ser maior do que a participação relativa (85%). Embora a receita de ICMS seja arrecadada pelo estado, o tributo integra o patrimônio do município, não podendo o estado dela dispor a seu talante, sob pena de grave ofensa ao pacto federativo.

Considerando as assimetrias econômicas e regionais, o poder público catarinense não foi capaz de alterar as desigualdades regionais dentro do estado que se dão pela distribuição desigual da renúncia tributária. Pelo contrário, as assimetrias estão sendo elevadas. Por isso a importância de olhar essa política pelo “lado avesso”, isto é, através do “lado avesso” é possível identificar que a renúncia de receita diminui o montante de receitas vinculadas para setores sociais básicos, além de trazer graves implicações para as receitas dos municípios. É o caso do desenvolvimento de ações e serviços públicos de

receita tributária, preserve a garantia integral do mínimo constitucional e não mais desvincule recursos garantidos na Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989, não desvinculando recursos constitucionais da educação (art. 212) e mantendo recursos necessários a para concretização do Plano Estadual de Educação” (ALESC, 2021, p. 30).

saúde que integram o SUS em nível do estado, na manutenção e desenvolvimento do ensino público estadual e no pacto federativo.

Para efeitos de cálculos, a desvinculação de receita tributária oriunda da política de renúncia de impostos adotada no estado de Santa Catarina passou de R\$ 5,17 bilhões em 2015, para R\$ 6,34 bilhões em 2021, e R\$ 14,01 bilhões em 2022. A previsão é de que em 2022 cerca de R\$ 1,68 bilhão serão desvinculados da saúde e R\$ 3,50 bilhões da educação, totalizando R\$ 5,18 bilhões. Estima-se que entre 2010/2022 foram desvinculados R\$ 18,92 bilhões da educação e R\$ 9,08 bilhões da saúde, totalizando numa desvinculação estimada de R\$ 28 bilhões. Dito de outro modo, os recursos gerados pela renúncia de receita não devem ser alvos de desvinculação, considerando a situação atual de insuficiência de serviço público gratuito e de qualidade.

Numa estrutura tributária regressiva e fragilizada pela guerra fiscal, a capacidade de coordenação pelo Confaz tornou-se cada vez mais insustentável, ante a existência de múltiplos *brasis*, com interesses divergentes, impossibilitando a obtenção da unanimidade nas decisões desse colegiado, fragilizando sua atuação na regulamentação e concessão dos benefícios. A renúncia de receita reduz custos de produção elevando as taxas de lucro do setor privado; mas não há garantias de que levem a maior geração de emprego e de renda para os trabalhadores.

Devido à complexidade da legislação do ICMS e, ainda mais, quando o governo abre mão de tributo mediante renúncia de receita garantida a determinado grupo econômico, região e setor de atividade, pode-se ter certeza de que aquele recurso não ingressará aos cofres do estado. Nada se sabe de qualquer efeito multiplicador que tenha para emprego, distribuição de renda e desenvolvimento, porque não há estudos e acompanhamento pelos órgãos de controle. Mesmo após sucessivas reformas tributárias e ajustes fiscais, nenhuma delas foi capaz de sanar a inconstitucional regressividade do sistema tributário brasileiro e a perversidade da guerra fiscal.

Por fim, a renúncia de receita sem qualquer critério de contrapartida ao aumento do faturamento da empresa, apresentação de plano de investimento e dos impactos na geração ou manutenção de emprego, na distribuição de renda, no desenvolvimento econômico, regional e social e na sustentabilidade ambiental, é nada além de irresponsabilidade fiscal e social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização Fiscal**: revendo ideias. Ensaios, FEE, Porto Alegre, RS: v. 15, n. 2: 353-390, 1994.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Ata da 002ª sessão especial da 1ª sessão legislativa da 19ª legislatura realizada em 19 de fevereiro de 2019**. Convoca para esclarecimentos do Secretário da fazenda Paulo Eli. Florianópolis, SC: 2019. 24p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Relatório final**: Comissão Mista formada pelos deputados integrantes das comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Trabalho, Administração e Serviço Público, instituída pelo Ato da Presidência n. 024-DL, de 20/04/2021, com o propósito de elaborar proposta de alterações e melhorias no plano de cargos e carreira do magistério, e encaminhar ao Poder Executivo estadual. Florianópolis, SC: 2021, 30p.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei n. 101, de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **O veto parcial no sistema constitucional brasileiro**. E-Legis, nº 02, p. 10 - 14, 1º semestre, 2009 - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **Mitos e Verdades**. Florianópolis, SC: FIESC, 2019. 73p.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desenvolvimento desigual, incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Insular, 2014. 194p.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. – 4ª edição – Florianópolis, SC; Criciúma, SC: Insular; Unesc, 2021. 240p.

SANTA CATARINA. **Projeto de Lei nº 0123.0 de 2021**: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022 e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: 2021, 96p.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.329, de 5 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa do estado para o exercício financeiro de 2022. Florianópolis, SC: 2022, 1129p.

SANTA CATARINA. **Projeto de Lei nº 081.7 de 2022**: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023 e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: 2022a, 131p.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios**. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. – São Paulo, SP: Futura, 2002.

| O “lado avesso” da política de renúncia de receita tributária do estado de Santa Catarina: impacto financeiro, desvinculação de receita constitucional e fragilização do pacto federativo

TAX JUSTICE NETWORK. The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of Covid-19. November 2020.

Recebido em 28 de abril de 2022 e aceito em 9 de maio de 2022.