



GUERRA FISCAL PELA ARRECAÇÃO DO IPVA

📄 Pág. 3

O objetivo deste estudo é examinar as causas da “guerra fiscal” entre Unidades da Federação pela arrecadação do IPVA e seus desdobramentos. Serão analisadas várias ações pendentes de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em que são impugnadas regras de leis do IPVA de Unidades da Federação que dispõem sobre o “critério espacial” do IPVA de modo diverso do das Unidades que fixaram alíquotas menores do imposto para veículos de propriedade ou posse de locadoras, com o visível propósito de atrair o registro de veículos dessas empresas para seus órgãos de trânsito e, por consequência, arrecadar mais imposto.

ESTRUTURA PRODUTIVA E TENDÊNCIAS DA ECONOMIA PAULISTA DESDE O INÍCIO DO SÉCULO XXI

📄 Pág. 11

O objetivo deste estudo é traçar um breve panorama da evolução da economia paulista desde o início do século XXI, destacando suas principais tendências setoriais. Tal objetivo traz diversos problemas do ponto de vista empírico, uma vez que os principais indicadores oficiais da economia regional passaram por mudanças metodológicas importantes nas últimas duas décadas, além de apresentarem diferentes períodos de captação e de divulgação. Dessa forma, há descontinuidades nas séries históricas, o que implica dizer que nem todos os indicadores cobrirão o conjunto do período em análise.

Boletim
Fisco Paulista

Volume 2 Nº2

Maio a agosto de 2022

sinafresp

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS
DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO

Sumário

GUERRA FISCAL PELA ARRECADAÇÃO DO IPVA.....  **Pág. 8**
Wagner Pechi - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo aposentado

**ESTRUTURA PRODUTIVA E TENDÊNCIAS DA ECONOMIA PAULISTA
DESDE O INÍCIO DO SÉCULO XXI**  **Pág. 16**
**Juliano Giassi Goularti - Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de
Campinas (Unicamp)**
Vicente Loeblein Heinen - Economista pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

EXPEDIENTE

Boletim Fisco Paulista

Publicação do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo (Sinafresp)

Rua Maria Paula, 123, 17º andar - Centro

São Paulo - SP - CEP 01319-001

Fone: (11) 3113-4000

www.sinafresp.org.br

imprensa@sinafresp.org.br

Diretoria Executiva Gestão 2022-2024

Presidente: Marco Antonio Chicaroni

Vice-presidente: Michele Ferreira

Secretário-geral: Ricardo Castro dos Santos

Tesoureiro: Flávio Makoto Hashimoto

Diretora de Comunicação e Eventos: Marilene Queiroz Coelho Marçal

Diretor de Assuntos Jurídicos: Jean Henrique Ferreira

Diretor de Assuntos Intersindicais e Formação Sindical: Devanir Zuliani

Diretor de Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais: Francisco Gabriel Nicolía

Diretor de Aposentados e Pensionistas: Victor Nuncio Aprile

Diretor de Assuntos Técnicos: Tatsuo Sasaki

Suplente: Rosana Martins Cortez Veloso

Suplente: Carlos Henrique Ribeiro Cardoso

Suplente: Osório Claudio Bortolin

Responsável: Diretor de Assuntos Técnicos do Sinafresp, Tatsuo Sasaki

Conselho Editorial: Ângelo de Angelis, Fernando Moraes Sallaberry, Marilene Marçal, Tatsuo Sasaki

Revisão: Kamilla Nunes (MTb 0093604/SP) e Guilherme Garcia (MTb 0094434/SP)

Projeto Gráfico e Editoração: Ivan Toledo Prado

Periodicidade: quadrimestral

Impressão: Hawaii Gráfica

Tiragem: 400 exemplares

EDITORIAL

Em continuidade ao espírito de contribuir com o debate público a respeito de temas acerca da tributação geral e específica, esta edição BOLETIM FISCO PAULISTA traz o tema da guerra fiscal entre Estados e Distrito Federal em torno do IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, suas razões econômicas e jurídicas, os ganhadores e perdedores, e possíveis encaminhamentos desse conflito.

Nesta edição, também se inicia a discussão sobre a economia paulista, pela descrição da estrutura produtiva e tendências econômicas desde o início do século XXI, destacando as oscilações e as principais mudanças nessa estrutura. O estudo será sucedido por uma análise do fluxo do comércio paulista, na próxima edição.

Mais uma vez, não tanto encontrar a resposta correta ou ideal para os problemas e questões que se apresentam, o Boletim busca criar um processo de exposição e aperfeiçoamento de questões e perspectivas, cabendo sempre o exercício do contraditório, a manifestação de visões diversas e fundamentadas.

Boa leitura, e críticas e sugestões serão bem-vindas!

Marco Antonio Chicaroni

Presidente

sinafresp

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS
DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO

GUERRA FISCAL PELA ARRECADAÇÃO DO IPVA

Wagner Pechi - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo aposentado

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) tem a atribuição de coordenar a reunião dos Secretários de Fazenda dos Estados para discussão e aprovação de isenções e demais incentivos fiscais do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) a serem concedidos mediante convênios, nos termos da Lei Complementar 24/1975, recepcionada pela Constituição de 1988. No entanto, várias Unidades da Federação, com o fim de atrair a implantação de indústrias em seus territórios e, a médio prazo, gerar empregos e aumentar sua arrecadação do imposto, concederam benefícios fiscais a empresas, sem que convênio os autorizasse, dando, dessa forma, início a guerra fiscal entre os Estados, além de tornar a legislação tributária cada vez mais complexa.

Com o tempo, a “guerra fiscal” estendeu-se para o campo do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), só que, dessa vez, diretamente pela arrecadação do imposto, em razão de lei complementar não haver definido o critério espacial da hipótese da regra-matriz de incidência do imposto.

Neste artigo, serão examinadas as causas da “guerra fiscal” entre Unidades da Federação pela arrecadação do IPVA e seus desdobramentos.

Serão analisadas, ainda, várias ações pendentes de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em que são impugnadas regras de leis do IPVA de Unidades da Federação que dispõem sobre o “critério espacial” do IPVA de modo diverso do das Unidades que fixaram alíquotas menores do imposto para veículos de propriedade ou posse de locadoras, com o visível propósito de atrair o registro de veículos dessas empresas para seus órgãos de trânsito e, por consequência, arrecadar mais imposto.

Antes de os processos serem suspensos em março de 2022, havia até a possibilidade de ações judiciais em que foram impugnadas regras semelhantes, de diferentes leis de IPVA, terem decisões diferentes.

2. DA REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA

Antes de entrar no tema da guerra fiscal, relembremos o conceito de regra-matriz de incidência de tributo, que é norma geral e abstrata cuja hipótese descreve evento típico de conteúdo econômico, de possível ocorrência no mundo real-social. Há, na norma, um conjunto de proposições encontradas na lei. É geral porque se destina a um conjunto de sujeitos indeterminados quanto ao número; é abstrata porque resulta da tipificação de um conjunto de fatos de conteúdo econômico. Na hipótese, “*haverá um critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial)*” (CARVALHO, 2008a, p. 95). “*O conseqüente*

estatuí um vínculo obrigacional entre o Estado, ou quem lhe faça as vezes, na condição de sujeito ativo, e uma pessoa física ou jurídica, particular ou pública, como sujeito passivo”, de sorte que: o primeiro ficará investido do direito subjetivo público de exigir da segunda o pagamento de determinada quantia em dinheiro, igual ao produto de uma base de cálculo por uma alíquota: à segunda será cometido o dever jurídico (ou dever subjetivo) de pagar ao primeiro aquela quantia (CARVALHO, 2008a, p. 94). No conseqüente haverá, portanto, um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota) (CARVALHO, 2008a, p. 95).

2. 1. DO CRITÉRIO MATERIAL

O *critério material* é formado por um verbo e por seu complemento. No caso do IPVA, é “*ser proprietário de veículo automotor*”. Embora o critério refira-se a um estado de fato e não propriamente a uma ação do sujeito passivo – como ocorre nos casos do ICMS, do ISSQN (Imposto sobre serviços de qualquer natureza) etc. –, aquele estado de fato manifesta-se por um conjunto de ações ou fatos jurídicos.

2. 2. DO CRITÉRIO TEMPORAL

De acordo com a lição de Paulo de Barros Carvalho (2008b, p. 292), o critério temporal da hipótese da norma geral e abstrata de incidência de tributo é o preciso instante em que se instaura um liame abstrato entre pessoas, com direitos para uma e obrigações para outra. No IPVA, para cada relação de propriedade típica descrita na hipótese, o legislador escolheu a data em que se dá por ocorrido o fato que instaura a relação jurídica entre credor e devedor.

2. 3. DO CRITÉRIO ESPACIAL

Critério espacial é o local em que ocorre ou se considera ocorrido o fato, ou “estado de fato”, descrito na hipótese da regra-matriz de incidência de tributo. Esse critério é importante, pois a lei tributária aplicável a esse local identifica o sujeito ativo da relação jurídica tributária prescrita no conseqüente da regra-matriz.

Como o critério espacial do IPVA não foi definido por lei complementar, conforme previsto no art. 146, III, “a”, da CF (Constituição Federal), a falta dele suscita conflitos de competência entre Estados e o Distrito Federal pela arrecadação desse imposto.

O fato de o veículo automotor ser bem móvel e assim poder circular por mais de uma Unidade da Federação remete ao intérprete a seguinte questão: **em que Unidade ocorre ou se considera ocorrida a relação de propriedade do veículo?** Note-se que tal indagação não se dá com impostos sobre a relação de propriedade de bem imóvel, como o IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial e urbana) e o ITR (Imposto sobre a propriedade territorial rural), que também incidem anualmente sobre o patrimônio do sujeito passivo.

Adverte Carvalho (2008b, p. 290) que, em face da grande difusão de tributos com critério espacial da hipótese tributária menos elaborado, "tornou-se frequente o embaraço dos especialistas ao conceituar o critério espacial das hipóteses tributárias." Entretanto, segundo o emérito autor: ainda que aparentemente pensemos ter o político se esquecido de mencionar o critério espacial, "haverá sempre um plexo de indicações, mesmo tácitas e latentes, para assinalar o lugar preciso em que aconteceu aquela ação, tomada como núcleo do suposto normativo" (CARVALHO, 2008b, p. 288). É o que ocorre com o IPVA quando a Unidade da Federação exige imposto de veículo:

- a) utilizado predominantemente em seu território, mas que se encontrava em outra Unidade no momento de ocorrência do evento jurídico tributário¹ ou nessa Unidade é, ou poderá ser, utilizado durante parte do exercício;
- b) vinculado a estabelecimento nesta situado, mas de propriedade de pessoa jurídica de direito privado com sede em outra Unidade;
- c) utilizado com predominância em seu território, mas registrado no DETRAN de outra Unidade e de propriedade de pessoa jurídica de direito privado com sede nessa Unidade;
- d) transferido fisicamente para outra Unidade, mas sem transferência de registro (do veículo) para o órgão de trânsito dessa Unidade no prazo legal ou antes de ocorrer o evento jurídico tributário do exercício seguinte.

Diante desses casos, conclui-se que:

- a) o domínio espacial de validade da lei do IPVA de uma Unidade pode alcançar relação de propriedade então exercida em outra Unidade quando da ocorrência do evento jurídico tributário (critério temporal da hipótese);
- b) o "estado de fato" descrito na hipótese de incidência do IPVA (relação de propriedade de veículo automotor) deve ser visto não apenas no momento de ocorrência do evento jurídico tributário, mas, sim, sob o ângulo de sua "duração continuada" (PECHI, 2014);
- c) por denotar "relativa estabilidade", "**domicílio tributário do sujeito passivo do IPVA**" é o instituto jurídico mais adequado para definir o critério espacial da hipótese, sendo, portanto, o adotado por leis de IPVA de várias Unidades da Federação, dentre elas a do Estado de São Paulo.

De acordo com Carvalho (2008b, p. 336), "a problemática do domicílio tributário está intimamente associada ao âmbito de aplicação da lei no espaço e, se penetrarmos no interior da regra de incidência, veremos que há estreita correlação com o critério espacial da hipótese normativa."

Gladston Mamede (2002, p. 64-65) entende que o critério espacial da hipótese de incidência do IPVA é dado pela própria Constituição, já que o inc. III do art. 158 prevê destinação de 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do IPVA de veículo ao município onde este estiver licenciado. Logo, o evento descrito na hipótese de incidência ocorre no município onde o veículo está licenciado.

1 De forma semelhante à em que devemos "enxergar o critério material da hipótese tributária liberado das coordenadas de espaço e de tempo, como se fora possível um comportamento de uma pessoa desvinculado daqueles condicionantes" (CARVALHO, 2008b, p. 285), devemos examinar o critério espacial liberado de sua coordenada de tempo.

2 "Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei. . . ." (negritamos).

De acordo com Paulo Roberto Coimbra Silva (2011, p. 59-60), a ausência de norma geral, prevista no art. 146, III, "a", da CF/88, regulando o assunto, torna imperativa a busca de uma solução no próprio texto constitucional. Desse modo, por interpretação lógico-sistemática desse texto, sobreleva-se a regra do art. 158, III, da CF/88, podendo o local da matrícula, licenciamento ou registro do veículo ser considerado como critério espacial da hipótese de incidência do IPVA.

Com a devida vênia dos ilustres autores, para nós, a regra do inc. III do art. 158 apenas estabelece como cada Estado deve distribuir 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do IPVA entre seus municípios.

Embora de hierarquia inferior, por ser parte do ordenamento jurídico, a regra do *caput* do art. 120 do CTB² (Código de Trânsito Brasileiro) deve ser observada. Se o proprietário ou possuidor do veículo for locadora com estabelecimentos em dois ou mais Estados, parece lógico que registro e licenciamento sejam feitos no município em que está situado o estabelecimento em que o veículo é locado ou permanece à disposição para locação.

Adotar o critério espacial do inc. III do art. 158 da CF, porém, causará a seguinte distorção: o veículo contribuir para poluir o meio ambiente do local em que é utilizado, congestionar o trânsito desse local, desgastar vias urbanas desse local e estradas do respectivo Estado, mas o IPVA ser recolhido em favor de Unidade da Federação na qual o veículo não circula.

3. DO DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DO SUJEITO PASSIVO

Examinadas leis do IPVA das 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, em agosto de 2022, constatamos que:

- a) em 9 (nove) delas, o critério espacial escolhido foi o local **do domicílio ou da residência do proprietário do veículo;**
- b) em 6 (seis): o local **em que o veículo está registrado ou licenciado;**
- c) em 7 (sete): o local **em que o veículo deve ser registrado ou licenciado;**
- d) em 5 (cinco): o local **não é especificado.**

No entanto, pela regra do *caput* do art. 120 do CTB, vê-se que o da letra "c" do parágrafo anterior coincide com o da letra "a".

Logo, em quase 60% (sessenta por cento) – $16 / 27 * 100$ – das leis, o critério espacial da hipótese da regra-matriz do IPVA é o **município de domicílio ou de residência do proprietário do veículo.**

4. DO DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DO SUJEITO PASSIVO PREVISTO NO CTN (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

As regras sobre domicílio tributário estão previstas no art. 127 do CTN, que tem a seguinte redação:

"Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de **domicílio tributário**, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal:

I - quanto às pessoas naturais, a sua residência habitual, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade;

II - quanto às **pessoas jurídicas de direito privado** ou às firmas individuais, o lugar da sua sede, ou, **em relação aos atos ou fatos que deram origem à obrigação, o de cada estabelecimento**;

III - quanto às pessoas jurídicas de direito público, qualquer de suas repartições no território da entidade tributante.

§ 1º Quando não couber a aplicação das regras fixadas em qualquer dos incisos deste artigo, considerar-se-á como **domicílio tributário** do contribuinte ou responsável **o lugar da situação dos bens ou da ocorrência dos atos ou fatos que deram origem à obrigação**.

§ 2º A autoridade administrativa pode recusar o domicílio eleito, quando impossibilite ou dificulte a arrecadação ou a fiscalização do tributo, aplicando-se então a regra do parágrafo anterior". (negritamos)

Leitura isolada do *caput* do art. 127, parece facultar ao contribuinte ou responsável a escolha do domicílio tributário. No entanto, se a autoridade administrativa recusar o domicílio eleito por impossibilitar ou dificultar a arrecadação ou a fiscalização do tributo, será aplicada a regra do parágrafo anterior (§ 2º do art. 127).

Domicílio tributário é o local: em que o contribuinte manterá as suas relações com o fisco (MACHADO, 2015, p. 153); constante do cadastro utilizado pelas repartições tributárias, para onde serão dirigidas as comunicações fiscais, de avisos e esclarecimentos, bem como atos de intercâmbio procedimental (intimações e notificações) e onde o fisco espera encontrar a pessoa, para a satisfação dos mútuos interesses (CARVALHO, 2008b, p. 335). Logo, a função do domicílio tributário é facilitar a comunicação entre fisco e contribuinte e não para este pagar menos imposto.

Por guardar estreita correlação com o critério espacial da hipótese normativa, **domicílio tributário, no IPVA, identifica o sujeito ativo da relação jurídica tributária**. No entanto, nem sempre o critério espacial coincide com o domicílio tributário do contribuinte. No imposto sobre a importação de produtos estrangeiros, p. ex., o critério espacial é a repartição aduaneira, que não coincide com o domicílio tributário do importador.

O legislador do CTN criou regras para definir um único domicílio para a pessoa natural ou jurídica de direito privado. Essas regras estão na escolha:

a) do centro habitual de atividade da pessoa natural, se sua

residência habitual for incerta ou desconhecida (segunda parte do inc. I do art. 127);

b) do lugar da sede da pessoa jurídica de direito privado (primeira parte do inc. II do art. 127);

c) do lugar do estabelecimento em que ocorreram os atos ou fatos que deram origem à obrigação (segunda parte do inc. II do art. 127);

d) do lugar da situação dos bens ou da ocorrência dos atos ou fatos que deram origem à obrigação, se inaplicáveis as regras dos incisos I e II do art. 127 (§ 1º do art. 127).

4. 1. DA INEXISTÊNCIA DE REGRAS GERAIS SOBRE DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DO SUJEITO PASSIVO DO IPVA

É relevante destacar que o IPVA foi instituído na vigência do CTN quando havia os seguintes impostos sobre o patrimônio: IPTU, de competência dos Municípios; ITR, de competência da União; e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI), de competência dos Estados e do Distrito Federal³. Para os três impostos, domicílio tributário do contribuinte é o lugar de situação do bem imóvel (primeira parte do § 1º do art. 127 do CTN). O local do imóvel é o critério espacial da hipótese de incidência do IPTU (parte final do *caput* do art. 32 do CTN) e do ITR (parte final do art. 29 do CTN).

Apesar de se tratar de um imposto sobre propriedade de bem móvel, nenhuma regra sobre domicílio tributário foi acrescentada ao CTN quando o IPVA foi instituído, para casos de: o contribuinte ter residências ou estabelecimentos em mais de uma Unidade da Federação; o contribuinte e responsável terem domicílios em diferentes Unidades. Por inexistirem essas regras gerais, poderá haver incompatibilidade entre regras postas por leis de diferentes Unidades da Federação (PECHI, 2012).

4. 2. DOMICÍLIO DO CONTRIBUINTE DO IPVA

Para escolha do domicílio tributário do contribuinte do IPVA, regra posta por lei tributária deve prevalecer sobre regra do CC (Código Civil). É a aplicação do critério da especialidade.

Por dispor sobre normas gerais de direito tributário, o CTN tem status de lei complementar a que se refere o inc. III do art. 146 da CF. Por não haver no CTN regras sobre domicílio tributário do sujeito passivo do IPVA, podem as Unidades da Federação legislar sobre a matéria (inc. I do art. 24 da CF, combinado com o seu § 3º), até que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenda a eficácia das regras da lei estadual que forem contrárias às da lei federal (§ 4º do art. 24 da CF).

Além disso, podem os Estados e o Distrito Federal editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional previsto na Constituição (§ 3º do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF). Não pode lei tributária, porém, alterar a definição, o conteúdo e o alcance que domicílio tem no direito privado (art. 110 do CTN⁴).

3 A Constituição de 1988 atribuiu as seguintes competências para instituir imposto sobre transmissão: inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis: aos Municípios (art. 156, II); causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos: aos Estados e ao Distrito Federal (art. 155, I).

4 "Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias" (grifamos).

5. DAS REGRAS SOBRE DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DO SUJEITO PASSIVO IMPUGNADAS PELA CNC

Para não perderem os ganhos tributários decorrentes da guerra fiscal do IPVA entre os Estados, alguns contribuintes, principalmente do segmento de locação de veículos, decidiram recorrer ao judiciário contra as leis estaduais.

Por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4376, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) **questiona a constitucionalidade de regras sobre domicílio tributário para empresas locadoras de veículos, postas pela Lei 13.296/2008.**

Foram apontadas como inconstitucionais as seguintes regras da lei paulista: art. 3º, inc. X, alíneas "a", "b" e "c", e parágrafo único; art. 4º, § 1º, item 2, alíneas "a", "b" e "c", §§ 4º, 6º e 7º; art. 6º, incisos VIII, IX e X, e § 2º.

Nos termos da Lei 13.296/2008, as regras sobre domicílio tributário aplicáveis a locadoras são:

"Art. 4º - O imposto será devido no local do domicílio ou da residência do proprietário do veículo neste Estado.

§ 1º - Para os efeitos desta lei, considerar-se-á domicílio:

1 - se o proprietário for pessoa natural:

- a) a sua residência habitual;*
- b) se a residência habitual for incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade onde o veículo esteja sendo utilizado;*

2 - se o proprietário for pessoa jurídica de direito privado:

- a) o estabelecimento situado no território deste Estado, quanto aos veículos automotores que a ele estejam vinculados na data da ocorrência do fato gerador;*
- b) o estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de contrato de locação avulsa;*
- c) o local do domicílio do locatário ao qual estiver vinculado o veículo na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de locação de veículo para integrar sua frota;*

(...)

§ 2º - No caso de pessoa natural com múltiplas residências, presume-se como domicílio tributário para fins de pagamento do IPVA:

1 - o local onde, cumulativamente, possua residência e exerça profissão;

2 - caso possua residência e exerça profissão em mais de um local, o endereço constante da Declaração de Imposto de Renda.

§ 3º - Na impossibilidade de se precisar o domicílio tributário da pessoa natural nos termos dos §§ 1º e 2º deste artigo, a autoridade administrativa poderá fixá-lo tomando por base o endereço que vier a ser apurado em órgãos públicos, nos cadastros de domicílio eleitoral e nos cadastros de empresa seguradora e concessionária de serviço público, dentre outros.

§ 4º - No caso de pessoas jurídicas de direito privado, não sendo possível determinar a vinculação do veículo na data da ocorrência do fato gerador, nos termos do item 2 do § 1º deste artigo, presume-se como domicílio o local do estabelecimento onde haja indícios de utilização do veículo com predominância sobre os demais estabelecimentos da mesma pessoa jurídica.

(...)

§ 6º - Em se tratando de veículo de propriedade de empresa de arrendamento mercantil (leasing), o imposto será devido no local do domicílio ou residência do arrendatário, nos termos deste artigo.

§ 7º - Para os efeitos da alínea "b" do item 2 do § 1º deste artigo, equipara-se a estabelecimento da empresa locadora neste Estado, o lugar de situação dos veículos mantidos ou colocados à disposição para locação". (negritamos)

As alíneas "a", "b" e "c" do inc. X do art. 3º especificam critérios temporais para três diferentes situações de veículos de propriedade de locadora⁵. Se a regra sobre domicílio tributário de locadora prevista na alínea "a", "b" ou "c" do item 2 do § 1º do art. 4º for inconstitucional, não poderá ser aplicada regra-matriz do IPVA que se constrói a partir daquela regra e de outras da Lei 13.296/2008, de modo que ficará prejudicada a aplicação de regra que contém o respectivo critério temporal.

Os incisos VIII, IX e X do art. 6º cuidam de regras sobre responsabilidade (de pessoas naturais ou jurídicas) pelo pagamento do IPVA e acréscimos legais de veículos locados ou

⁵ Art. 3º - Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto:

(...)

X - relativamente a veículo de propriedade de empresa locadora:

a) no dia 1º de janeiro de cada ano, em se tratando de veículo usado já inscrito no Cadastro de Contribuintes do IPVA deste Estado;

b) na data em que vier a ser locado ou colocado à disposição para locação no território deste Estado, em se tratando de veículo usado registrado anteriormente em outro Estado;

c) na data de sua aquisição para integrar a frota destinada à locação neste Estado, em se tratando de veículo novo.

(...)"

colocados à disposição para locação no Estado de São Paulo⁶. Cada regra traz implícito dever administrativo cometido a pessoa, que, descumprido, dá ensejo ao surgimento de outra relação jurídica, de natureza sancionatória, que tem no polo passivo a pessoa (ou responsável), no polo ativo o Estado de São Paulo e por prestação o pagamento do IPVA que não foi pago pela locadora (CARVALHO, 2008b, p. 347-348). Assim, se o IPVA não puder ser exigido da locadora por inconstitucional regra sobre domicílio tributário do art. 4º, também não se poderá exigí-lo de suposto responsável.

Alega a CNC que, ao editar regras sobre responsabilidade e benefício de ordem, a Lei 13.296/2008 teria tratado de direito civil, de competência privativa da União. No entanto, responsabilidades tributária e civil são conceitos distintos. Esta "designa a obrigação de reparar o dano ou de ressarcir o dano, quando injustamente causado a outrem. Revela-se, assim, ou melhor, resulta da ofensa ou da violação de direito, que redundam em dano ou prejuízo a outrem" (SILVA, 1973, p. 1368).

A responsabilidade tributária decorre do descumprimento de dever administrativo, imputado por lei a determinada pessoa, no interesse da arrecadação e fiscalização do imposto. Tem, portanto, natureza de sanção administrativa.

Afirma a CNC que a lei paulista, contrariamente a todo arcabouço constitucional do IPVA, dispôs que a simples circulação do automóvel em território paulista configuraria elemento espacial do IPVA, e a mera colocação do veículo à disposição para locação em território paulista configuraria o elemento temporal. Não tem razão.

Observe-se que a Lei 13.296/2008 não define o lugar em que o fato descrito na hipótese de incidência deve ocorrer, mas, sim, o local em que o imposto é devido. A data em que o veículo é colocado à disposição para locação em estabelecimento situado em território paulista marca o início do período em que a empresa locadora poderá celebrar contratos de locação do veículo nesse estabelecimento, de modo que a Fazenda do Estado de São Paulo exija o IPVA do exercício, calculado de forma proporcional ao número de meses restantes do ano civil, incluído na contagem o mês relativo àquela data (art. 11 da Lei 13.296/2008). É a manifestação do direito de a empresa locadora usufruir o veículo, constitutivo de seu direito de propriedade⁷.

5. 1. DO DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO

A regra da alínea "a" do item 2 do § 1º do art. 4º da Lei 13.296/2008 aplica-se a veículos de propriedade de pessoa jurídica de direito privado com estabelecimentos neste e em outro(s) Estado(s). A regra considera domicílio da pessoa jurídica seu estabelecimento situado em território paulista, para os veículos a este vinculados na data de ocorrência do

fato gerador. Por veículos vinculados ao estabelecimento pode-se entender os que estão em uso ou à disposição para uso em atividades daquele estabelecimento.

A regra da alínea "b" do item 2 do § 1º do art. 4º considera domicílio da pessoa jurídica de direito privado o estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de contrato de locação avulsa. Contra essa regra, poder-se-ia alegar que, para empresa locadora com estabelecimentos em diversas Unidades da Federação, a propriedade de veículo é da empresa e não do estabelecimento, de modo que a locadora pode registrá-lo no órgão de trânsito do Estado onde se situa o estabelecimento que escolheu como sede da empresa.

Tal argumentação não convence porque cada estabelecimento tem liberdade para firmar contrato de locação de veículo que nele se encontra. Assim, analogamente ao que se faz no ICMS e no IPI (Imposto sobre produtos industrializados), deve-se aplicar o **princípio da autonomia dos estabelecimentos**.

Domicílio da pessoa jurídica de direito privado é o lugar de sua sede, ou, **em relação aos atos ou fatos que deram origem à obrigação, o de cada estabelecimento** (inc. II do art. 127 do CTN). Disposição semelhante à da segunda parte da regra do inc. II está no § 1º do art. 75 do CC, pela qual **cada estabelecimento da pessoa jurídica será considerado domicílio para os atos nele praticados**.

No IPVA, a obrigação decorre da relação de propriedade do veículo, pela qual o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem injustamente a possua ou detenha (art. 1.228 do CC). A propriedade é exteriorizada pela posse, sendo possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196 do CC).

Na relação de propriedade não há atos ou fatos que dão origem à obrigação, mas, sim, conjunto de atos que denotam o efetivo exercício de um ou mais direitos constitutivos da propriedade, que dá origem à obrigação.

De fato, é no estabelecimento da locadora situado em território paulista que são celebrados contratos de aluguel dos veículos disponíveis para locação. **Esses contratos são atos jurídicos que denotam o direito de gozo ou de fruição dos veículos por parte da locadora, forma predominante pela qual seu direito de propriedade está se manifestando**. Em relação a esses atos jurídicos, pode-se perfeitamente aplicar a regra sobre domicílio do § 1º do art. 75 do CC.

A regra da alínea "b" do inc. X do art. 3º da lei visa impedir

6 "Art. 6º - São responsáveis pelo pagamento do imposto e acréscimos legais:

(...)

VIII - a pessoa jurídica de direito privado, bem como o sócio, diretor, gerente ou administrador, que tomar em locação veículo para uso neste Estado, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação;

IX - o agente público responsável pela contratação de locação de veículo, para uso neste Estado por pessoa jurídica de direito público, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação;

X - o sócio, diretor, gerente, administrador ou responsável pela empresa locadora, em relação aos veículos locados ou colocados à disposição para locação neste Estado;

(...)

§ 2º - A responsabilidade prevista nos incisos I, II, III, VII, VIII, IX, X, XI e XII deste artigo é solidária e não comporta benefício de ordem.

...

7 De acordo com o art. 1.228 do Código Civil, "o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha".

que empresa locadora registre em órgão de trânsito de outro Estado veículo que adquiriu para colocar à disposição para locação em estabelecimento seu situado em território paulista⁸. No entanto, a regra pode implicar bitributação⁹ ou impedir a empresa locadora de alocar eficientemente seus recursos, prerrogativa da livre iniciativa, fundamento da ordem econômica (cf. *caput* do art. 170 da CF).

Para os efeitos da alínea "b" do item 2 do § 1º do art. 4º da lei, a regra do § 7º do mesmo artigo equipara a estabelecimento de empresa locadora no Estado de São Paulo o lugar de situação dos veículos mantidos ou colocados à disposição para locação. Nesse caso, o que importa para a determinação do estabelecimento da empresa locadora no Estado de São Paulo não é o local em que o contrato de locação de veículo é celebrado, mas, sim, o lugar de situação dos veículos mantidos ou colocados à disposição para locação.

Na inscrição de veículo no Cadastro de Contribuintes do IPVA do Estado de São Paulo, não se exige novo pagamento do imposto se este já foi quitado no Estado de origem (*caput* do art. 26 da Lei 13.296/2008). Essa regra tem como exceções as situações previstas nas alíneas "b" e "c" do inc. X do art. 3º da lei (inc. II do art. 26), quando a empresa locadora terá de pagar o IPVA do exercício de inscrição proporcionalmente ao número de meses restantes do ano civil (*caput* do art. 11), mesmo que o imposto tenha sido pago integralmente ao Estado de origem.

Para ser coerente com a proporcionalidade, a regra do inc. I do art. 15 da lei prevê dispensa de pagamento do IPVA de veículo de propriedade de empresa locadora a partir do mês seguinte ao da transferência para operação do veículo em outro Estado, em caráter não esporádico (ou seja, com continuidade na utilização do veículo em outro Estado), desde que comprovado o pagamento proporcional aos meses restantes do ano civil em favor do Estado de destino e assim esteja previsto na legislação desse Estado. Preenchidas as condições, o imposto pago ao Estado de São Paulo será restituído proporcionalmente ao número de meses em que o IPVA foi pago ao Estado de destino.

Em caso de veículo destinado à locação avulsa e com permanência temporária no Estado de São Paulo, haverá dispensa de pagamento do IPVA, conforme disposição regulamentar, desde que a empresa locadora forneça os dados necessários à inscrição no Cadastro de Contribuintes do IPVA (inc. II do art. 15 da Lei). Apesar de o conceito de "permanência temporária" ainda não ter sido fixado em regulamento, é provável que o legislador quis contemplar casos em que veículo locado em outro Estado é devolvido em estabelecimento situado em território paulista, não devendo, porém, neste permanecer à disposição para locações subsequentes.

A regra da alínea "c" do item 2 do § 1º do art. 4º considera domicílio da pessoa jurídica de direito privado o local do domicílio do locatário a que o veículo estiver vinculado na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de locação de veículo para integrar sua frota.

Suponhamos que a empresa locadora com ou sem estabelecimento em território paulista celebre contrato de locação de frota de veículos com locatário domiciliado no Estado de São Paulo. A Lei do IPVA paulista exige que os veículos locados sejam registrados no DETRAN do Estado de São Paulo. O direito de o locatário usar os veículos bem como o direito de a locadora usufruir os aluguéis recebidos mensalmente, ambos constitutivos do direito de propriedade ou posse dos veículos, são originados em São Paulo, de modo que é no DETRAN desse Estado que os veículos deverão ser registrados e para esse Estado deverá ser pago o IPVA.

Afinal, é no Estado de São Paulo que os veículos circulam, poluem o meio ambiente, causam problemas de trânsito, que seus condutores praticam infrações à legislação de trânsito ou até atos ilícitos. Por que então registrá-los em órgão de trânsito de outro Estado?

A legislação de trânsito é decisiva. De fato, o art. 7º da Resolução CONTRAN 664/1986 dispõe que "o locatário ou arrendatário é equiparado ao proprietário do veículo, para fins do art. 117 e do parágrafo único e do art. 209 do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, podendo o veículo ter renovado seu licenciamento anual, no município de residência ou domicílio do locatário ou arrendatário"¹⁰.

O sentido da regra do § 6º do art. 4º, apontada como inconstitucional, concorda com o sentido da regra do art. 7º da Resolução CONTRAN 664/1986. Afinal, é o arrendatário quem efetivamente usa o veículo.

5. 2. DO DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO DA PESSOA NATURAL

Se o proprietário for pessoa natural, a Lei 13.296/2008 considera domicílio a sua residência habitual (art. 4º, § 1º, 1, "a") ou, se esta for incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade, onde o veículo esteja sendo utilizado¹¹.

Para pessoa natural com várias residências, domicílio para fim de pagamento do IPVA será: o local onde, cumulativamente possua residência e exerça profissão (art. 4º, § 2º, 1); se isso ocorrer em mais de um local, o endereço constante da Declaração do Imposto de Renda (art. 4º, § 2º, 2); e se as regras dos §§ 1º e 2º do art. 4º não forem suficientes, a autoridade administrativa poderá fixar o domicílio tributário "tomando por base o endereço apurado em órgãos públicos, nos cadastros de domicílio eleitoral e nos cadastros de empresa seguradora e concessionária de serviço público" (§ 3º do art. 4º).

Ao fixar critérios para escolha de um único domicílio tributário do sujeito passivo do IPVA, regra alguma do art. 4º da Lei 13.296/2008 alterou a definição, o conteúdo e o alcance do conceito domicílio no direito privado. Domicílio tributário do proprietário do veículo é o local onde o IPVA será devido. Identifica o Estado-credor. Domicílio, no direito privado, determina o lugar onde a obrigação deve ser paga a credor já identificado em contrato celebrado entre as partes.

8 Se a locadora adquirir veículo novo de concessionária com o fim de colocá-lo à disposição para locação em estabelecimento seu situado no Estado de São Paulo, mas registrá-lo em órgão de trânsito de outro Estado, em favor deste será indevidamente pago o ICMS relativo às operações subsequentes, retido antecipadamente pelo fabricante.

9 Exigência, por dois sujeitos ativos, de tributo relativo ao mesmo fato jurídico tributário.

10 O art. 7º da Resolução CONTRAN 664/1986 continua em vigor, uma vez que resoluções CONTRAN posteriores alteraram apenas os Anexos I, II e III daquela Resolução.

11 Embora o critério material da hipótese de incidência do IPVA seja a relação de propriedade do veículo automotor e não a utilização deste, o "direito de uso" é um dos direitos constitutivos da propriedade, de modo que o efetivo exercício daquele direito é o modo pelo qual a propriedade se manifesta no mundo real.

Na Apelação 0132496-53.2008.8.26.0053, a 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), por votação unânime, entendeu não ser domicílio do Autor (de ação declaratória de inexistência de relação jurídica) o imóvel que este tomou em locação em município do Estado do Paraná, para servir de residência da filha que lá foi estudar.

Já na Apelação 0029868-23.2009.8.26.0482 (em mandado de segurança contra ato de autoridade administrativa), a 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), por votação unânime, reconheceu ter a Autora comprovado: possuir residência, exercer atividade de produtor rural e utilizar habitualmente o veículo em município do Estado de Mato Grosso do Sul, a quem competia, portanto, o recolhimento do IPVA, embora a Autora tivesse declarado à Secretaria da Receita Federal o endereço de sua residência em São Paulo¹².

6. DAS AÇÕES SOBRE O CRITÉRIO ESPACIAL DO IPVA

No momento, das várias ações em que se discute o critério espacial do IPVA no STF, apenas uma transitou em julgado – é o Recurso Extraordinário (RE) 1016605 –, enquanto as demais continuam pendentes de julgamento. Passemos a descrevê-las.

6. 1. DA ADI 4376

Em 04/11/2020, o Relator, Min. Gilmar Mendes, declarou inconstitucional apenas a regra da al. “b” do inc. X do art. 3º da lei paulista, por implicar bitributação do veículo de propriedade ou posse de empresa locadora, registrado em órgão de trânsito de outro Estado, no exercício em que ele é locado ou colocado à disposição para locação em estabelecimento situado em território paulista. Nesse exercício, haverá dois sujeitos ativos: o Estado de origem e o de São Paulo.

No entanto, após o pedido de vista do Min. Dias Toffoli, pautada para 18/06/2021 a continuação do julgamento, o Min. Gilmar Mendes apresentou “pedido de destaque”, em que o processo é reiniciado, os votos anteriores são desconsiderados e a colocação em pauta fica a cargo do Presidente do STF. O julgamento deve ser em Plenário físico, hoje substituído por videoconferência (ALLEGRETTI, 2020).

6. 2. DA ADI 4612

Na ADI 4612, de Relatoria do Min. Dias Toffoli, a CNC alegou a inconstitucionalidade de regras da Lei 7.543/1988, que instituiu o IPVA no Estado de Santa Catarina, acrescentadas pelo art. 4º da Lei 15.242/2010 desse Estado, e que se

assemelham às regras da lei paulista impugnadas pela ADI 4376. Regra semelhante à que o Min. Gilmar Mendes entendeu inconstitucional (a al. “b” do inc. X do art. 3º da Lei 13.296) é a do inc. IV do § 1º do art. 2º da Lei 7.543/1988, não declarada inconstitucional no julgamento, por maioria de votos, da ADI 4612.

Ao acórdão da ADI 4612 foram opostos embargos de declaração, ainda não julgados. Na decisão, entendeu-se que o **critério espacial do IPVA** é: para pessoas jurídicas, o local do estabelecimento a que o veículo estiver vinculado; **para as locadoras de veículos, o local do estabelecimento onde o veículo foi locado ou colocado à disposição para locação**. Segundo o Min. Dias Toffoli: **a orientação está alinhada com a materialidade do imposto**.

6. 3. DO RE 1016605

No RE 1016605, interposto por empresa mineira contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que negou provimento à apelação cível contra sentença que julgou improcedente pedido que fez em ação ordinária ajuizada em face desse Estado, em decisão de 24/10/2018 o Min. Marco Aurélio, relator, deu provimento ao recurso extraordinário para: assentar a competência do Estado em que o veículo foi licenciado, Goiás, para exigir o IPVA; declarar inconstitucional o art. 1º da Lei 14.937/2003 do Estado de Minas Gerais¹³; e acolher o pedido inicial, a fim de proclamar a inexigibilidade do IPVA por esse Estado¹⁴.

O Min. Dias Toffoli (Presidente) pediu vista dos autos. “Devolvidos os autos, em sessão virtual de 05/06/2020 a 15/06/2020, o Tribunal, por maioria, apreciando o Tema 708 da Repercussão Geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão. Em seguida, o julgamento foi suspenso para fixação da tese de repercussão geral em assentada posterior”.

Em sessão virtual de 7/8/2020 a 17/8/2020, em continuidade de julgamento, o Min. Alexandre de Moraes propôs a fixação da seguinte tese (Tema 708 da Repercussão Geral): “A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário”, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli (Presidente), Rosa Weber, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski; o Min. Roberto Barroso pediu vista dos autos. Finalmente, em sessão virtual de 4/9/2020 a 14/9/2020, o Tribunal, por maioria, fixou a tese (Tema 708 da Repercussão Geral) nos termos do voto do Min. Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Marco Aurélio (relator) e Roberto Barroso (PECHI, 2022, p. 46-47).

¹² Decisões disponíveis em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/consultaCompleta.do>> Acesso em: 02/09/2022).

¹³ De acordo com o caput do art. 1º da Lei 14.937/2003, o IPVA “incide, anualmente, sobre a propriedade de qualquer espécie, sujeito a registro, matrícula ou licenciamento no Estado”. Estar sujeito a registro ou licenciamento é o mesmo que dever ser registrado e licenciado perante o órgão executivo de trânsito daquele Estado.

¹⁴ De acordo com o inc. I do § 5º do art. 94 do Código Tributário do Estado de Goiás:

“Art. 94. É isenta do IPVA a propriedade dos seguintes veículos:

I – máquina e trator agrícolas e de terraplenagem;

(...)

§ 5º É também isento o IPVA incidente:

I - na data da primeira aquisição do veículo novo por consumidor final de que trata o inciso I do art. 91, desde que adquirido de estabelecimento revendedor localizado no Estado de Goiás;

...” (grifamos).

A vantagem para o Estado de Goiás é arrecadar o ICMS retido por substituição na venda de veículo novo e o IPVA de exercícios subsequentes ao de aquisição. A vantagem para o Recorrente foi ter ficado isenta do IPVA no exercício de aquisição.

6. 4. DAS DECISÕES DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJSP

Quanto à possibilidade de bitributação pela regra do art. 3º, X, “b” da Lei 13.296, “importa mencionar que, nas arguições de inconstitucionalidade 0127403-35.2012.8.26.0000, 0158469-33.2012.8.26.0000 (ambas suscitadas em ações anulatórias de débito fiscal ajuizadas por empresa locatária de veículos, colocada como responsável solidária pelo pagamento do imposto) e 0210652-78.2012.8.26.0000 (suscitada em ação anulatória de débito fiscal ajuizada por empresa locadora de veículos), o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo manifestou-se pela constitucionalidade das regras da Lei 13.296/2008, rejeitando as duas primeiras arguições, por votação unânime, e não conhecendo da terceira, por maioria de votos.

De acordo com entendimento firmado pelo Órgão Especial, as regras sobre domicílio tributário da lei paulista têm por objetivo evitar fraudes, como a simulação de abertura de estabelecimento no Estado do Paraná ou do Tocantins, ou o registro, em DETRAN de outra Unidade da Federação, de veículos que, efetivamente, serão utilizados no Estado de São Paulo. Assim, hipótese de indevida bitributação ou de óbice à livre iniciativa ou à melhor alocação empresarial de recursos deve ser avaliada em cada caso concreto.” (PECHI, 2014).

6. 5. DA NÃO-READEQUAÇÃO DE JULGADOS PELO TJSP

Em razão da tese firmada no Tema 708 da Repercussão Geral, locadora com sede em outro Estado pediu a readequação de decisões judiciais a ela desfavoráveis, que haviam mantido valores de IPVA exigidos pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo, relativos a veículos por ela locados ou colocados à disposição para locação em estabelecimento localizado no Estado de São Paulo.

Na maioria dos casos, a decisão, correta ao nosso ver, foi pela não readequação do julgado, com o entendimento que: se tratava de caso concreto distinto do da tese vinculante (Apelação Cível – AC – 1004393-59.2018.8.26.0053 e AC 1000856-26.2016.8.26.0053); **no caso julgado pela Suprema Corte, a despeito do reconhecimento da legitimidade ativa do Estado do local de domicílio do proprietário do veículo, presumia-se, na hipótese, haver uma coincidência entre este e o local de circulação do veículo** (AC 1019727-41.2015.8.26.0053); o precedente relativo ao Tema 708 do STF não infirma, mas corrobora a exigibilidade do tributo pelo Estado de São Paulo, onde situadas as locatárias e onde circulam os veículos (AC 1017291-41.2017.8.26.0053); embora a sede da empresa locadora esteja localizada em Estado diverso, os veículos circulam no território do Estado de São Paulo (AC 1054156-97.2016.8.26.0053). No entanto, na AC 1022650-69.2017.8.26.0053 e na AC 1000977-88.2015.8.26.0053 os julgados acabaram sendo readequados (PECHI, 2022, p. 47).

6. 6. DA SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS QUE VERSEM SOBRE A COBRANÇA DO IPVA DE VEÍCULOS PERTENCENTES A LOCADORAS

No Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1357421, o STF decidirá se é constitucional Unidade da Federação exigir de locadora IPVA de veículo locado ou colocado à disposição para locação em estabelecimento situado em seu território, mas registrado no DETRAN de Unidade diversa e em que está localizada a sede da empresa. Em março de 2022, a controvérsia teve repercussão geral reconhecida por unanimidade no plenário virtual (Tema 1198).

No caso analisado, a locadora, sediada no Paraná, interpôs recurso contra decisão do TJSP que entendeu legítima a exigência do IPVA, pelo Estado de São Paulo, dos veículos utilizados por suas filiais no Estado.

O Min. André Mendonça, relator, determinou a suspensão, em todo território nacional, do processamento de todas as ações, individuais ou coletivas, pendentes de julgamento, que versem sobre a questão, até o julgamento definitivo do presente paradigma¹⁵.

O reconhecimento de Repercussão Geral do Tema 1198¹⁶, ainda não examinada pelo STF, foi causado pela redação pouco precisa da tese do Tema 708 da Repercussão Geral, já transcrita, ao dispor que o IPVA é devido ao Estado em que se situa a sede da empresa proprietária do veículo, omitindo, porém, que naquele caso o veículo era utilizado no mesmo Estado.

7. DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA PAULISTA DIANTE DA GUERRA FISCAL

Para enfrentar a guerra fiscal, o Estado de São Paulo, pela Lei 13.296/2008:

- concedeu remissão de débitos fiscais do IPVA relativos a eventos jurídicos tributários ocorridos até 31/12/2008 e durante o período em que o veículo permaneceu registrado no órgão de trânsito de outra Unidade da Federação, desde que a pessoa natural ou jurídica comprovasse, de acordo com o disposto no art. 4º da lei, que todos os veículos adquiridos, após determinada data, encontravam-se registrados no órgão de trânsito do Estado de São Paulo (art. 52, I e II);
- reduziu em 50% (cinquenta por cento) a alíquota de veículos destinados à locação, de propriedade ou posse de empresas locadoras, desde que registrados neste Estado (art. 9º, § 1º).

No entanto, as medidas foram insuficientes, pois:

- em Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul as alíquotas para veículos de empresas locadoras eram e são de 1% (um por cento);
- no Rio de Janeiro a alíquota era e é de 0,5% (cinco décimos por cento).

Em 2020, para enfrentar o déficit orçamentário previsto para o ano seguinte, a Lei 17.293/2020 revogou a redução de alíquota para veículos de propriedade ou posse de locadoras.

Entretanto, já em 2021, a Lei 17.473/2021 reduziu a alíquota a 1%,

¹⁵ Vide: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/363352/andre-mendonca-suspende-processos-sobre-ipva-de-veiculos-de-locadoras>> Acesso em: 02/09/2022.

¹⁶ Tema 1198 – “Constitucionalidade da cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por Estado diverso da sede da empresa locadora de veículos, quando esta possuir filial em outro Estado, onde igualmente exerce atividades comerciais (distinção do Tema 708, RE 1.016.605)”.

o que significa que São Paulo entrou na guerra fiscal, em que todos os entes tributantes perdem; ganham as locadoras de veículos.

8. COMO ENFRENTAR A GUERRA FISCAL

Para enfrentar a guerra fiscal, uma proposta deve contemplar, pelo menos:

- a) A fixação, pelo Senado Federal, de alíquotas mínimas para o IPVA superiores às atualmente exigidas, conforme está previsto no art. 155, § 6º da CF;
- b) Definição do critério espacial do IPVA por lei complementar, conforme está previsto no art. 146, III, "a", da CF.

Além disso, com base na regra do inc. I do art. 15 da lei do IPVA paulista, propomos que lei complementar passe a dispor que, na transferência de veículo de propriedade ou posse de locadoras para operação em outra Unidade da Federação, comprovado o pagamento proporcional aos meses restantes do ano civil à Unidade de destino, contados a partir do mês seguinte ao de transferência, deverá a de origem recalculer o IPVA devido proporcionalmente ao número de meses em que o veículo nela permaneceu, contados o mês de ocorrência do evento jurídico tributário e o de transferência do veículo.

Ou seja, se o valor do IPVA assim apurado for menor do que o recolhido, caberá a restituição da diferença à locadora. Caso contrário, se for maior, será exigida a diferença da locadora. Desse modo, a locadora poderá alocar os veículos entre seus estabelecimentos, de acordo com a demanda por locação neles verificada.

9. CONCLUSÃO

Ao não editar lei complementar que defina o critério espacial da hipótese da regra-matriz do IPVA, o legislador federal deu causa a conflitos de competência entre Unidades da Federação pela cobrança do imposto e a chamada guerra fiscal entre os entes pela disputa de arrecadação do imposto.

No entanto, as ações judiciais que versam sobre o critério espacial não são entre essas Unidades, mas, sim, entre a Unidade que entende ser a competente para exigir o IPVA e o contribuinte que registrou veículo(s) de sua propriedade ou posse em órgão de trânsito de outra Unidade, com menor alíquota do IPVA.

Entende-se que a tese do Tema 1198 da Repercussão Geral em discussão no STF possa suprir a lacuna legislativa deixada, mas parcialmente, conforme explicado adiante nesta conclusão.

Assim, a grande dúvida é saber se a conduta de contribuintes que assim procederam está no campo da elisão ou da evasão fiscal. Seus patronos, advogados de escritórios de renome, asseveram que o critério espacial da hipótese:

- a) é o local em que o veículo está licenciado, conforme está previsto no art. 158, III, da CF;
- b) ou, na hipótese de se adotar o domicílio tributário da pessoa jurídica de direito privado, que este seja o local de sua sede, a teor da primeira parte do inc. II do art. 127 do CTN.

No entanto, a Fazenda de Unidade da Federação, que é ré em ação judicial, entende que o domicílio da pessoa jurídica é o lugar de cada estabelecimento em relação aos atos ou fatos que deram origem à obrigação, nos termos da segunda parte do supracitado inciso.

Caberá ao Plenário do STF, ao fixar a tese para o Tema 1198 da Repercussão Geral, decidir quem tem razão.

A propriedade se exterioriza no local em que seus direitos constitutivos (de usar, de gozar e de dispor da coisa, e o de reavê-la de quem injustamente a possui ou detenha) são exercidos. Sujeito ativo da obrigação, portanto, é a Unidade da Federação onde esses direitos são exercidos. Por isso, domicílio tributário de locadora de veículos é: o de estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data de ocorrência do fato gerador, na hipótese de contrato de locação avulsa; ou o local de domicílio do locatário ao qual estiver vinculado o veículo na data de ocorrência do fato gerador, na hipótese de locação de veículo para integrar sua frota.

Pela leitura das fundamentações dos votos dos ministros no julgamento do RE 1016605, é bem possível que, no Tema 1198 da Repercussão Geral, o STF considere constitucional a cobrança do IPVA por Estado diverso do da sede da empresa locadora de veículos quando esta possuir filial neste Estado.

No entanto, se locadora sem filial no Estado de São Paulo locar veículos para integrar frota de locatário domiciliado neste Estado, essa situação não estará, em princípio, compreendida na tese do Tema 1198.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Ivan. **O descompasso entre o julgamento virtual e o eletrônico no Supremo Tribunal Federal**. Consultor Jurídico, 29 de maio de 2020 (Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2020-mai-29/ivan-allegretti-julgamento-virtual-eletronico-stf>> Acesso em: 11/09/2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário – fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 2008a.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008b.

MAMEDE, Gladston. **IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PECHI, Wagner. **IPVA: do domicílio tributário do sujeito passivo**. Thomson Reuters Checkpoint. Publicado em 10/04/2012 (Disponível em:

<<http://artigoscheckpoint.thomsonreuters.com.br/a/5r2m/ipva-do-domicilio-tributario-do-sujeito-passivo-wagner-pechi>> Acesso em: 01/09/2022).

PECHI, Wagner. **O critério espacial da regra-matriz do IPVA**. Thomson Reuters Checkpoint. Publicado em 26/12/2014 (Disponível em:

<artigoscheckpoint.thomsonreuters.com.br/a/6okk/o-criterio-espacial-da-regra-matriz-do-ipva-wagner-pechi> Acesso em: 01/09/2022).

PECHI, Wagner. **IPVA À Luz da Constituição e da Lei Paulista**. Curitiba: Jurua Editora, 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ESTRUTURA PRODUTIVA E TENDÊNCIAS DA ECONOMIA PAULISTA DESDE O INÍCIO DO SÉCULO XXI

Juliano Giassi Goularti - Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Vicente Loeblein Heinen - Economista pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é traçar um breve panorama da evolução da economia paulista desde o início do século XXI, destacando suas principais tendências setoriais. Tal objetivo traz diversos problemas do ponto de vista empírico, uma vez que os principais indicadores oficiais da economia regional passaram por mudanças metodológicas importantes nas últimas duas décadas, além de apresentarem diferentes períodos de captação e de divulgação. Dessa forma, há descontinuidades nas séries históricas, o que implica dizer que nem todos os indicadores cobrirão o conjunto do período em análise.

Para minimizar esse problema, serão exploradas várias fontes de dados, dando preferência aos indicadores oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse procedimento é necessário para que se possa obter uma noção

tanto da composição (que pode ser analisada a partir de variáveis de “estoque”) quanto das flutuações (o que exige índices de “fluxo”) da produção de cada setor de atividade econômica.

Os indicadores utilizados serão provenientes das seguintes pesquisas: Pesquisa Industrial Anual (PIA); Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM); Pesquisa Mensal de Serviços (PMS); Pesquisa Anual de Comércio (PAC); Pesquisa Mensal de Comércio (PMC); e Pesquisa Agrícola Municipal (PAM). Tal seleção se deve ao fato de que essas pesquisas fundamentam o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) regional pela ótica da produção, o qual confere unidade às distintas análises parciais realizadas.¹ A Tabela 1 sintetiza as fontes de dados utilizadas para cada setor de atividade econômica, bem como suas respectivas abrangências temporais.

TABELA 1 – ABRANGÊNCIA TEMPORAL DE FONTES DE DADOS CONTÍNUAS PARA A ECONOMIA PAULISTA ENTRE 2002 E 2021

	GERAL	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	COMÉRCIO	AGRICULTURA				
	CONTAS REGIONAIS	PROJEÇÕES SEADE	PIA	PIM	PAS	PMS	PAC	PMC	PAM
2002	✓			✓					✓
2003	✓			✓				✓	✓
2004	✓			✓				✓	✓
2005	✓			✓				✓	✓
2006	✓			✓				✓	✓
2007	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
2008	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
2009	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
2010	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
2011	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2012	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2013	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2014	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2015	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2016	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2018	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2019		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2020		✓		✓		✓		✓	✓
2021		✓		✓		✓		✓	

Fonte: Elaboração dos autores (2021).

¹ Para mais detalhes, veja as notas metodológicas do Sistema de Contas Nacionais e Regionais do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=29420&t=downloads>

Este artigo é composto por quatro seções. A primeira delas visa contextualizar o estado no cenário econômico nacional. A segunda seção apresenta a composição e as tendências recentes da estrutura produtiva da economia paulista, desagregando sua produção por setor de atividade econômica. A seção seguinte é dedicada a explorar o comportamento de tais setores, analisando de forma mais detida o desempenho da indústria, dos serviços, do comércio e da agricultura. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais do estudo, sintetizando os resultados obtidos.

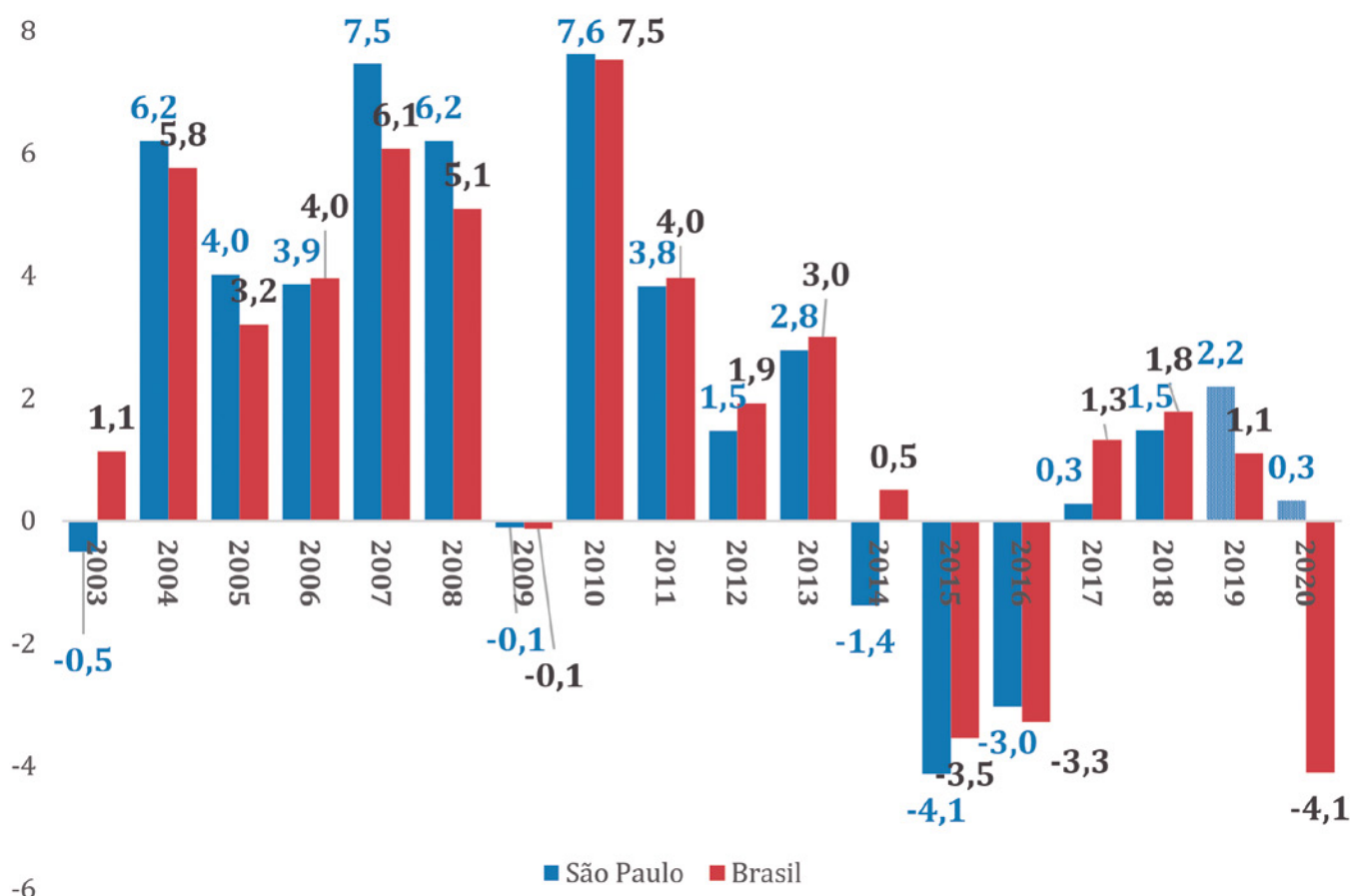
1. A ECONOMIA PAULISTA DIANTE DAS TENDÊNCIAS NACIONAIS

O Gráfico 1 apresenta as taxas de crescimento do PIB no Brasil e em São Paulo entre 2003 e 2020. Em linhas gerais, esse período pode ser dividido em quatro fases: primeiro, uma fase

de crescimento econômico entre 2003 e 2013; segundo, um período de crise, que teve início entre 2013 e 2014 e perdurou de forma mais aguda até 2016; terceiro, uma fase de estagnação entre 2017 e 2019; e quarto, uma nova retração econômica em 2020, marcada pela pandemia da Covid-19.

Sendo a maior economia estadual do país, São Paulo contribuiu decisivamente para essa dinâmica, apresentando tendências semelhantes às nacionais. As principais ressalvas que podem ser feitas quanto a essa comparação é que o estado registrou um crescimento médio levemente inferior, com destaque às perdas mais intensas ocorridas no biênio 2014-2015. As exceções mais visíveis a essa regra são os anos em que o país atingiu seus maiores picos de crescimento (2004, 2007, 2008 e 2010), além do período da pandemia (2020), quando a economia paulista ficou praticamente estagnada, a despeito da forte queda registrada em âmbito nacional.

GRÁFICO 1 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB DO BRASIL E DO ESTADO DE SÃO PAULO (2002-2020)



Fonte: Sistema de Contas Regionais (2021); Dados de 2019 e 2020 obtidos a partir das projeções da Fundação Seade (2021).

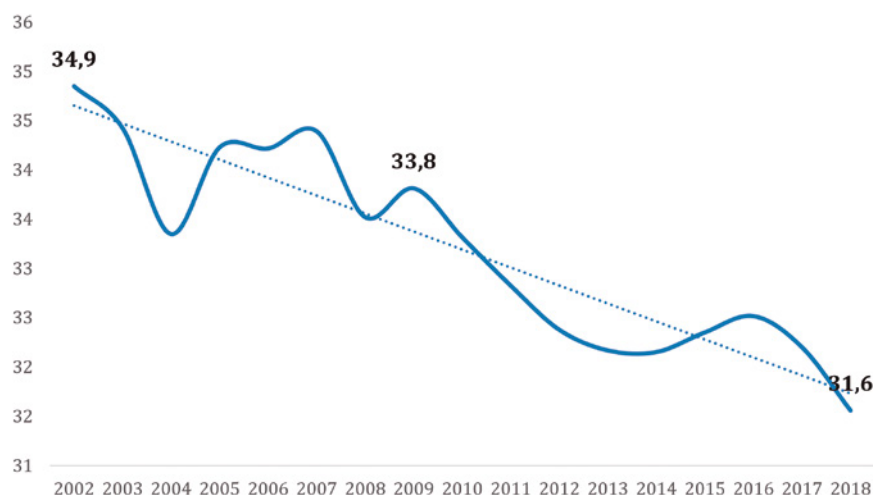
O que tornou esta década sombria para a economia nacional foi a ocorrência de duas graves crises. A primeira delas foi inaugurada em meados de 2014, estendendo-se de forma mais aguda até o final de 2016, mas ainda podendo ser sentida nos anos posteriores, uma vez que as perdas registradas no período não foram plenamente recuperadas até 2019. Foi sobre esse cenário que incidiu a pandemia da Covid-19, cujos impactos resultaram em uma intensa retração da atividade econômica em 2020 (-4,1%), a

qual veio a ser recuperada somente ao final de 2021.

Por ora, a participação de São Paulo no PIB brasileiro encolheu substancialmente ao longo do período, passando de 34,9% em 2002, para 31,6% em 2018, conforme demonstra o Gráfico 2. Essa perda relativa foi mais acentuada principalmente a partir de 2010, quando o desempenho da economia paulista ficou sistematicamente abaixo da média do restante do país.²

² É provável que esse cenário tenha se revertido em alguma medida a partir de 2019, contudo ainda não há dados consolidados para o período.

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PIB DO BRASIL (% , 2002-2018)



Fonte: SCN (2021) e Sistema de Contas Regionais (2021).

Todavia, essa queda apresenta correlação com processo de desindustrialização no Brasil que se iniciou nas décadas de 1980 e 1990. A crise da dívida externa, a desorganização fiscal e a hiperinflação, nos anos 1980, a drástica abertura comercial, a competição da indústria nacional com os produtos importados, as sucessivas crises domésticas e internacionais (México, Ásia e Rússia), as privatizações e a valorização cambial, nos anos 1990, o ganho de escala da economia asiática, a reorganização da produção nas cadeias globais de valor, a crise financeira internacional e o crescimento da indústria dos outros estados, nos anos 2000, as incertezas, a financeirização da riqueza e a perda da competitividade das exportações industriais, nos anos

2010, foram os sucessivos movimentos que ajudam a explicar a perda da participação da indústria paulista no PIB.

Os resultados recentes da economia paulista se tornam ainda mais preocupantes quando ponderados pelo crescimento populacional. De acordo com os dados contidos no Gráfico 3, o PIB *per capita* estadual cresceu em média 1,2% ao ano entre 2003 e 2020. No entanto, vale notar que esse crescimento se concentrou entre 2004 e 2010. **Considerando apenas a última década (2010-2020), o produto por habitante do estado de São Paulo decresceu em média 0,4% ao ano, acumulando uma queda de 4,3%.**

GRÁFICO 3 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB PER CAPITA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2003-2020)

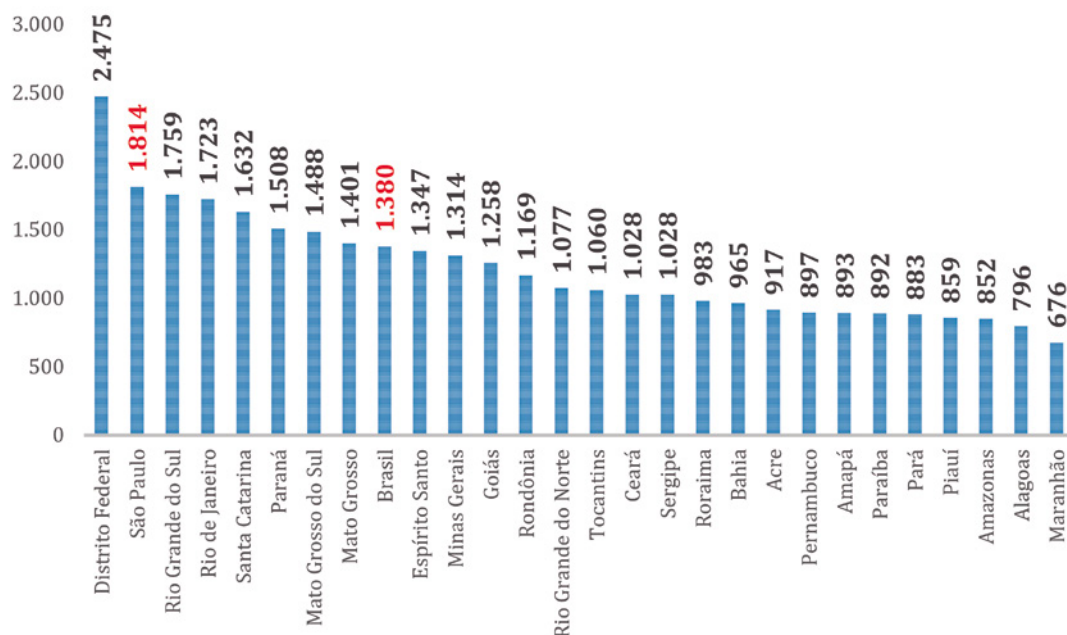


Fonte: Sistema de Contas Regionais (2021); Dados de 2019 e 2020 obtidos a partir das projeções da Fundação Seade (2021).

No ano de 2020, a renda domiciliar *per capita* mais alta foi registrada no Distrito Federal, de R\$ 2.475, enquanto a mais baixa era a do Maranhão, R\$ 676, segundo cálculos com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), divulgados pelo IBGE. Em São Paulo,

a renda *per capita* nominal alcançou R\$ 1.814, no Rio de Janeiro R\$ 1.723, e em Minas Gerais R\$ 1.314. Todavia, em 2020, 13 estados brasileiros registraram média da renda domiciliar *per capita* menor que o salário mínimo nacional vigente no ano, que foi de R\$ 1.045, conforme Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA DE TODAS AS FONTES POR ESTADOS EM 2020



Fonte: PNADC/A (2022).

O fato de o estado de São Paulo apresentar o segundo melhor rendimento domiciliar *per capita* de todas as fontes não significa que as desigualdades em suas múltiplas escalas são menores. Até porque, em termos de equidade da distribuição de renda, o Brasil é um dos países com mais elevada desigualdade, isto porque **quase 30% da renda do Brasil está nas mãos de apenas 1% dos habitantes do país**, “a maior concentração do tipo no mundo”, afirma Thomas Piketty.

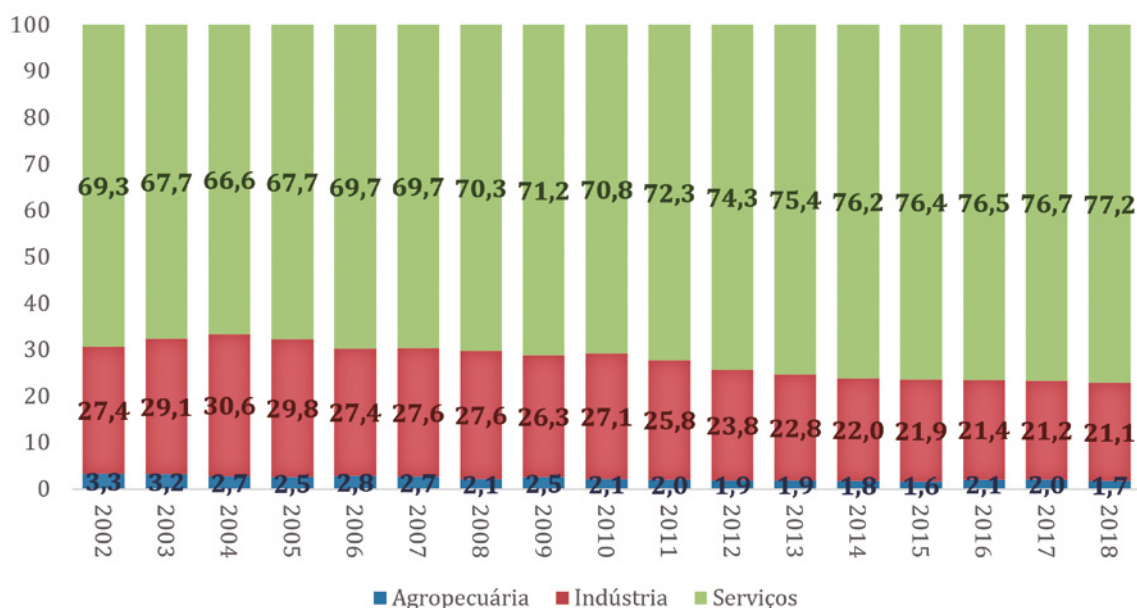
2. PRINCIPAIS MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA DA ECONOMIA PAULISTA

Tais tendências respondem às características da estrutura

produtiva estadual, bem como às mudanças que ela vem sofrendo. Levando em consideração os macrossetores nos quais o IBGE tradicionalmente desagrega o PIB pela ótica da produção, observa-se que uma mesma tendência fundamental se manteve ao longo de toda a série histórica: **o ganho de participação do setor de serviços, em detrimento da indústria e, em menor medida, da agropecuária** (Gráfico 5).

Essa tendência foi observada de forma quase independente à fase do ciclo econômico, resultando em um aumento de 7,9 pontos percentuais (p.p.) na participação dos serviços, que passou de 69,3% em 2002 para 77,2% do total do valor adicionado em 2018.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO POR GRANDE SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, SÃO PAULO (%), 2002-2018



Fonte: Sistema de Contas Regionais (2021).

A “servicilização” da economia paulista está intrinsecamente relacionada ao baixo dinamismo de sua indústria ao longo das últimas duas décadas. Enquanto os serviços cresceram em média 2,9% ao ano no período, essa taxa foi de apenas 0,6% no caso da indústria (Tabela 1). Em outras palavras, poderia-se dizer que **a indústria estadual parou no tempo, produzindo atualmente praticamente o mesmo que produzia no início do século**. Por consequência, sua participação no agregado caiu vertiginosamente, saindo dos 27,4% em que se encontrava em 2002 para apenas 21,1% em 2018, o que equivale a uma perda relativa de 6,3 p.p.

Ainda que seja menos representativa para a estrutura produtiva estadual, **a agropecuária passou por um**

processo semelhante, tendo sua participação reduzida pela metade entre 2002 e 2018 (de 3,3% para 1,7%, respectivamente). A diferença é que, além do encolhimento relativo, o setor registrou perdas também em termos absolutos, decrescendo em média 1,8% ao ano no conjunto da série histórica.

Para compreender melhor essas mudanças, é necessário desagregá-las, explorando suas tendências históricas e setoriais. Tendo em vista a significativa inversão do ciclo econômico observada após 2013, este ano será considerado como ponto de corte para a série histórica, que, assim, fica dividida em dois subperíodos: 2002-2013; e 2014-2018.

TABELA 1 – VALOR ADICIONADO POR SETOR E SUBSETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2002-2018)

	2002		2013		2018	
	VA	%	VA	%	VA	%
Agropecuária	25.144	3,3	21.628	1,9	18.716	1,7
Agricultura, inclusive o apoio e a pós colheita	18.903	2,5	17.113	1,5	15.448	1,4
Pecuária, inclusive apoio à pecuária	5.044	0,7	3.451	0,3	2.748	0,3
Produção florestal, pesca e aquicultura	1.197	0,2	1.063	0,1	520	0
Indústria	210.615	27	264.096	23	231.678	21
Indústria extrativa	940	0,1	5.944	0,5	8.135	0,7
Indústria de transformação	142.419	19	176.370	15	164.779	15
Eletricidade e gás, água e saneamento	19.319	2,5	16.519	1,4	18.005	1,6
Construção	47.938	6,2	65.264	5,6	40.760	3,7
Serviços	531.761	69	874.590	75	846.387	77
Comércio, manutenção e reparação de veículos	58.100	7,6	163.495	14	151.599	14
Transporte, armazenagem e correio	30.457	4,0	59.928	5,2	52.763	4,8
Serviços de alojamento e alimentação	16.809	2,2	29.163	2,5	24.465	2,2
Serviços de informação e comunicação	40.919	5,3	63.916	5,5	61.346	5,6
Atividades financeiras, de seguros e relacionados	101.151	13	124.518	11	131.793	12
Atividades imobiliárias	78.804	10	111.202	9,6	113.761	10
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	66.533	8,7	121.603	11	113.411	10
Administração, educação e saúde pública, defesa e seguridade social	75.122	9,8	116.252	10	106.284	9,7
Educação e saúde privada	32.830	4,3	49.557	4,3	54.964	5,0
Artes, cultura, esporte e recreação, outras atividades de serviços	31.036	4,0	21.725	1,9	23.068	2,1
Serviços domésticos	-	-	13.229	1,1	12.932	1,2
Total	767.520	100	1.160.314	100	1.096.781	100

Fonte: Sistema de Contas Regionais (2021).

No que se refere ao período de crescimento econômico experimentado até 2013, o principal destaque ficou por conta do comércio, que é classificado pelo IBGE como parte do macrossetor de serviços. Com crescimento médio de 9,9% ao ano no período, as atividades comerciais passaram a incorporar 14,1% do VA estadual em 2013, ganhando 6,5% em participação na comparação com 2002. Isso quer dizer que **o comércio catalisou grande parte do inchaço do setor de serviços ocorrido na década de 2000, concentrando cerca de 1/3 de sua expansão**. Economicamente, esse resultado reflete o aumento do poder de compra da população

(puxado pelo câmbio em patamares historicamente valorizados e pelo aumento do crédito para o consumo das famílias), em um cenário de baixa competitividade industrial e elevação do coeficiente de importações.

Em que pese a concentração da atividade econômica no comércio, a maior parcela dos demais segmentos que se expandiram em ritmo superior à média no período também encontram-se no setor de serviços. Nesse sentido, destacam-se os crescimentos anuais de 6,3% nos serviços de transporte, armazenagem e correio; de 5,6% nos serviços prestados

às empresas (atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares); de 5,1% nos serviços de alojamento e alimentação; e de 4,1% nos serviços de informação e comunicação.

Ainda que com taxas mais próximas à média, os subsetores de administração, educação e saúde pública, defesa e seguridade social (4%) e de educação e saúde privada (3,8%) também registraram expansões importantes. Em maior ou menor medida, todos esses segmentos ganharam em participação no agregado da economia estadual, com destaque aos serviços prestados às empresas (alta de 1,8 p.p.) e aos transportes (1,2 p.p.).

Já no que diz respeito ao macrossetor da indústria, a tendência foi de crescimento moderado, mas em ritmo inferior à média (média de 2,1% ao ano). Seu único segmento que ganhou em participação entre 2002 e 2013 foi o extrativo, que cresceu em média 18,3% ao ano, puxado pela extração de pedra, areia e argila no interior do estado. Entretanto, vale destacar que a indústria extrativa permaneceu pouco expressiva para o conjunto da economia estadual, representando apenas 0,7% de seu VA em 2013.

Entre os segmentos industriais mais expressivos, houve expansão anual de 2,8% na construção civil e de 2% na indústria de transformação. Com isso, a construção civil teve sua participação no agregado reduzida de 6,2% em 2002 para 5,6% em 2013. Sendo a indústria de transformação o principal setor da economia paulista no início do século, sua queda relativa foi mais intensa, chegando a 3,4 p.p. Dessa forma, a participação do setor no agregado caiu de 18,6% para 15,2% entre 2002 e 2013. Completando o quadro da indústria geral, os serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, gás, água e saneamento) decresceram 1,4% ao ano entre 2002 e 2013, perdendo 1,1 p.p. em participação.

Vale destacar que as **perdas registradas no setor agropecuário foram generalizadas**. Individualmente, a maior retração ocorreu no segmento pecuarista (-3,4% ao ano), seguido pelas atividades de produção florestal, pesca e aquicultura (-1,1% ao ano). Já em termos relativos, as perdas mais expressivas foram as da agricultura, cuja participação no agregado caiu de 2,5% para 1,5% entre 2002 e 2013, devido ao decréscimo médio de 0,9% ao ano apresentado pelo segmento no período.

Embora não tenha alterado substancialmente as tendências de mudança da composição setorial da economia paulista (vide Gráfico 5), **a crise econômica deflagrada em meados de 2014 inverteu o processo de expansão da maioria dos segmentos produtivos**. Tal inflexão foi sentida inclusive nos serviços, que decresceram em média 0,7% ao ano entre 2014 e 2018. A queda no setor foi catalisada principalmente pelos subsetores de alojamento e alimentação; e de transporte, armazenagem e correio, que decresceram 3,5% e 2,5% ao ano, perdendo 0,4 p.p. e 0,3 p.p. de participação, respectivamente. Além disso, também foram registradas retrações nos segmentos de administração, educação e saúde pública, defesa e seguridade social (variação anual de -1,8%); comércio (-1,5%); serviços prestados às empresas (-1,4%); informação e comunicação (-0,8%); e serviços domésticos (-0,5%).

Os únicos serviços que permaneceram em expansão (ainda que em ritmo lento) no período foram os de educação e saúde privadas (2,1% ao ano); artes, cultura, esporte e recreação, outras atividades de serviços (1,2% ao ano); atividades financeiras, de

seguros e relacionados (1,1% ao ano); e atividades imobiliárias (0,5% ao ano). Em termos relativos, o maior ganho (1,3 p.p.) foi o do setor financeiro, que recuperou grande parte do espaço perdido na década anterior.

O epicentro da crise, todavia, foi a indústria, particularmente a da transformação e da construção civil Com intensas quedas no biênio 2014-2015 e uma lenta recuperação nos anos seguintes, a indústria de transformação acumulou uma queda de 1,4% ao ano até 2018, perdendo mais 0,2 p.p. de participação no agregado. Já no caso da construção civil, o cenário foi ainda pior, pois o setor seguiu em constante retração até 2018, acumulando uma taxa de crescimento de espantosos -9% ao ano no período. Com isso, no último ano da série o setor passou a abranger apenas 3,7% do VA estadual, 1,9 p.p. a menos do que representava antes da crise.

O resultado da indústria em geral entre 2014 e 2018 só não foi pior em função do desempenho da indústria extrativa e dos serviços industriais de utilidade pública, que cresceram 6,5% ao ano e 1,7% ao ano, respectivamente. Diferentemente do que ocorreu até 2013, neste período o crescimento das atividades extrativas esteve associado à extração de petróleo e gás natural.

Quanto à agropecuária, pode-se dizer que a crise aprofundou as tendências de queda do setor, deflagrando perdas de 13,3% ao ano nas atividades de produção florestal, pesca e aquicultura; 4,5% ao ano na pecuária; e 2% ao ano na agricultura. No primeiro destes casos, as novas perdas significaram o quase desaparecimento do segmento, que não representa mais nem sequer 0,1% do VA estadual. Considerando os dados de 2018, a agricultura representa 1,4% da economia paulista, enquanto a participação da pecuária é de apenas 0,3%.

3. TENDÊNCIAS SETORIAIS DA ECONOMIA PAULISTA

3.1. INDÚSTRIA

Os dados analisados até aqui evidenciam que **a perda de dinamismo da indústria de transformação está no cerne do fraco desempenho recente da economia paulista**. Para aprofundar a compreensão sobre esse processo, esta subseção analisa o comportamento da indústria paulista em dois momentos: primeiro, acompanhando o crescimento absoluto de seus subsetores; segundo, verificando as mudanças provocadas por essa dinâmica em termo da composição da atividade industrial. Tendo em vista os dados oficiais disponíveis, o primeiro desses procedimentos terá por base a PIM-PF, abrangendo o período entre 2002 e 2020; enquanto o segundo, a PIA – Empresas, restrita ao intervalo entre 2007 e 2019.

A julgar pelo comportamento do índice de produção da PIM-PF (Tabela 2), praticamente todos os segmentos da indústria de transformação paulista registraram crescimento entre 2002 e 2013, todavia poucos deles se expandiram em ritmo superior à média da economia estadual. Dentre os destaques positivos no período, vale menção às atividades de fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores (crescimento de 11,2% ao ano); fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (4,5% ao ano); fabricação de máquinas e equipamentos (4,3% ao ano); e fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (4% ao ano).

TABELA 2 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA PRODUÇÃO FÍSICA INDUSTRIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO POR GRUPO DE ATIVIDADE INDUSTRIAL (% , 2002-2020)

	2002-13	2014-19	2002-19	2020
3.10 Fabricação de produtos alimentícios	1,0	-2,1	-0,1	-6,0
3.11 Fabricação de bebidas	2,6	-0,6	1,5	-6,0
3.13 Fabricação de produtos têxteis	-2,9	-2,8	-2,9	8,5
3.14 Confeção de artigos do vestuário e acessórios	0,9	-5,1	-1,3	1,2
3.17 Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2,4	-2,1	0,8	-15,4
3.19 Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1,4	-2,9	-0,1	-28,5
3.20B Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos, perfumaria e de higiene	4,0	-1,2	2,1	-2,2
3.20C Fabricação de outros produtos químicos	2,5	-1,2	1,2	5,7
3.22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	0,7	-2,0	-0,3	5,0
3.23 Fabricação de produtos de minerais não metálicos	2,6	-3,2	0,5	-0,7
3.24 Metalurgia	1,3	-3,2	-0,3	-5,0
3.25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	2,1	-5,6	-0,7	-5,3
3.26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	0,9	-3,8	-0,8	-6,1
3.27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3,2	-5,2	0,2	-8,2
3.28 Fabricação de máquinas e equipamentos	4,3	-1,6	2,2	-7,0
3.29 Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	4,5	-5,4	0,9	-4,5
3.30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	11,2	-6,3	4,7	-9,6
Geral - Indústrias de transformação	2,7	-3,1	0,6	-6,0

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal Regional – Produção Física (2021).

Nos demais casos, foram registradas taxas de crescimento positivas, mas relativamente baixas. A exceção ficou por conta do segmento têxtil, que encolheu 2,9% ao ano, sofrendo com o câmbio valorizado e a concorrência asiática. Esse cenário se alterou por completo a partir de 2014, quando a crise econômica provocou fortes perdas na indústria estadual. A dimensão dessas perdas foi tamanha que nenhum dos subsetores listados havia superado os efeitos da crise até 2019, permanecendo com retrações acumuladas.

Guardadas as devidas proporções, os segmentos mais atingidos foram os de outros equipamentos de transporte (-6,3% ao ano); da produção de metal (-5,6% ao ano); o automobilístico (-5,4% ao ano); o de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-5,2% ao ano); e o vestuário (-5,1% ao ano). Os ramos que chegaram mais perto de recuperar suas perdas foram o da fabricação de bebidas e a indústria química, que fecharam o período com retrações anuais de 0,6% e 1,2%, respectivamente.

Assim, quando se tem em vista o conjunto do período entre 2002 e 2019 nota-se que a estagnação geral da indústria paulista foi resultado de crescimentos setoriais bastante heterogêneos. Por um lado, houve uma expansão considerável na fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores (4,7% ao ano); na fabricação de máquinas e equipamentos (2,2% ao ano); na indústria química (variação anual de 2,2% na fabricação de produtos de limpeza, cosméticos, perfumaria e de

higiene e de 1,2% em outros produtos químicos); e na fabricação de bebidas (1,5% ao ano). Por outro lado, diversos segmentos reduziram seu volume de produção, com destaque às indústrias têxtil (-2,9% ao ano); de vestuário (-1,3% ao ano) e de metal (-0,7% ao ano).

Embora ainda não seja possível identificar com clareza novas mudanças de trajetória para as principais indústrias do estado, é possível verificar quais delas foram mais prejudicadas pelos impactos da pandemia da Covid-19. Nesse sentido, nota-se que as maiores quedas em 2020 estiveram localizadas nas fabricações de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis (-28,5%); celulose, papel e produtos de papel (-15,4%); outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores (-9,6%); máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-8,2%); e máquinas e equipamentos (-7%).

Invertendo sua tendência prévia, o complexo têxtil-vestuário foi um dos poucos que conseguiu escapar da crise (alta de 8,5% no ramo têxtil e 1,1% no vestuário). Fora isso, somente as fabricações de outros produtos químicos (5,7%); e de produtos de borracha e material plástico (5%) registraram variações positivas em 2020. Mesmo que ainda não conte com dados consolidados para 2020, tampouco para o período entre 2002 e 2006, as informações apresentadas, na Tabela 3, dão indicativos importantes de como as flutuações setoriais observadas até aqui modificaram a composição da indústria paulista.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR BRUTO DE TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO POR GRUPO DE ATIVIDADE ECONÔMICA (% , 2007-2019)

	VARIACIONES (P.P.)					
	2007	2013	2019	2007-13	2014	2007-19
10 Fabricação de produtos alimentícios	12,1	15,0	14,5	2,9	-0,5	2,4
11 Fabricação de bebidas	1,9	1,8	2,3	-0,1	0,5	0,4
12 Fabricação de produtos do fumo	0,0	0,0	0,0	-	-	-
13 Fabricação de produtos têxteis	2,1	1,8	1,7	-0,3	-0,1	-0,4
14 Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,8	1,5	1,3	-0,3	-0,2	-0,5
15 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	0,8	0,7	0,5	-0,1	-0,2	-0,3
16 Fabricação de produtos de madeira	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
17 Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	4,2	3,3	3,7	-0,9	0,4	-0,5
18 Impressão e reprodução de gravações	0,8	0,7	0,6	0,0	-0,1	-0,2
19 Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	8,6	8,3	9,5	-0,3	1,2	0,9
20 Fabricação de produtos químicos	11,3	11,8	13,7	0,6	1,8	2,4
21 Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	3,2	2,9	3,8	-0,3	0,9	0,6
22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	5,1	5,2	5,4	0,2	0,1	0,3
23 Fabricação de produtos de minerais não metálicos	2,5	3,0	2,6	0,5	-0,3	0,2
24 Metalurgia	6,0	4,5	4,6	-1,4	0,1	-1,4
25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	4,6	4,2	3,5	-0,4	-0,7	-1,1
26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	3,8	4,2	4,6	0,4	0,4	0,8
27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3,9	3,9	3,3	-0,1	-0,6	-0,7
28 Fabricação de máquinas e equipamentos	7,5	7,4	6,1	-0,1	-1,2	-1,4
29 Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	15,1	14,9	14,1	-0,2	-0,9	-1,1
30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	2,2	1,8	1,0	-0,4	-0,7	-1,1
31 Fabricação de móveis	0,8	0,9	0,9	0,1	0,0	0,1
32 Fabricação de produtos diversos	0,8	1,1	1,2	0,3	0,1	0,4
33 Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	0,5	0,7	0,6	0,2	-0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (2021).

No primeiro ano com dados disponíveis (2007), a maior indústria do estado era a automobilística, com 12,9% da produção do setor. Em seguida, apareciam a fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis (12,1%, sendo composto majoritariamente pelo setor petrolífero); e a produção de alimentos (10,9%).

Além disso, São Paulo também contava com um forte complexo metal-mecânico – com participação de 7,4% da fabricação de máquinas e equipamentos; de 5,5% da metalurgia; e de 4,8% da fabricação de outros produtos metálicos – e químico – tendo

9,7% de sua indústria concentrada na fabricação de produtos químicos; 5,1% na de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; e 4,9% de produtos de borracha e de material plástico.

Considerando o conjunto do período entre 2007 e 2019, os segmentos que mais perderam em participação foram a metalurgia e a fabricação de máquinas e equipamentos, ambos com recuo de 1,4 p.p. No primeiro caso, esse resultado se deve principalmente à desaceleração sofrida pelo segmento ao final da década de 2000, destacadamente no ramo siderúrgico. Já no segundo, o destaque negativo foi a fabricação de máquinas e equipamentos

de uso geral; e de motores, bombas, compressores e equipamentos de transmissão, que sofreram fortes quedas entre 2014 e 2016.

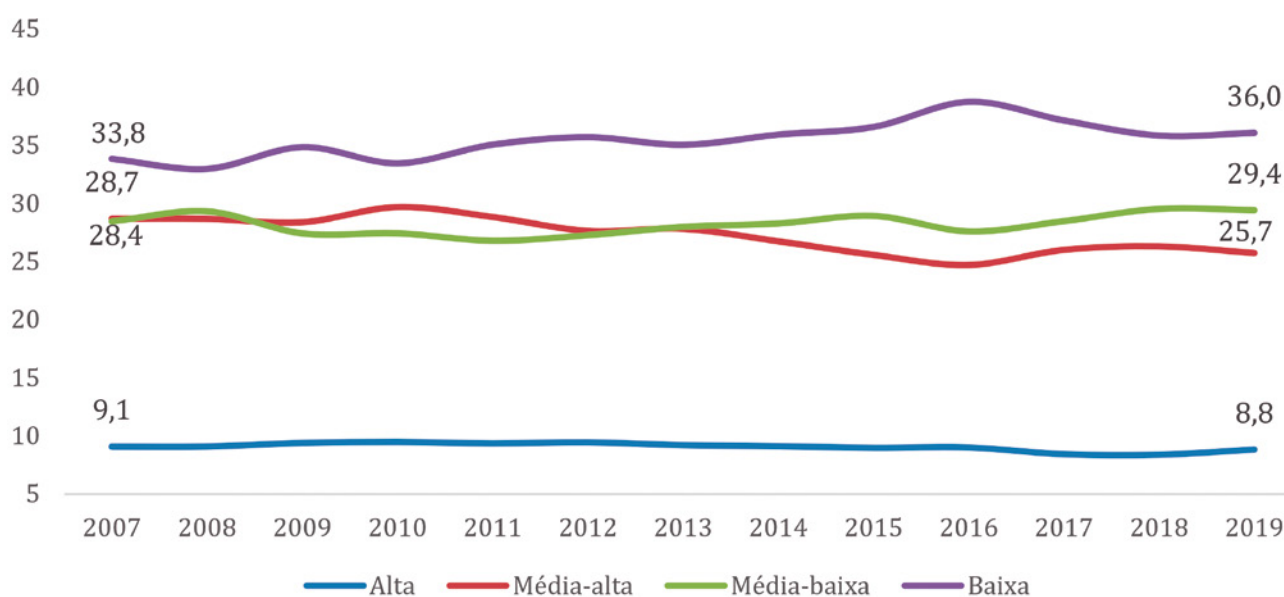
Também foram registradas perdas expressivas no ramo de material de transporte, uma vez que, tanto a fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias, quanto a fabricação de outros equipamentos de transportes tiveram suas participações reduzidas em 1,1 p.p. Tais quedas concentraram-se no período de crise econômica, que teve nas montadoras sediadas no estado de São Paulo um de seus principais focos de irradiação. Outro segmento que perdeu espaço no período foi o de produtos em metal (exceto máquinas e equipamentos), também com recuo relativo de 1,1 p.p., concentrado entre 2014 e 2018. Nesse caso, o principal determinante foi a crise da construção civil, que reduziu enormemente a demanda por estruturas metálicas.

Já no que se refere aos segmentos que ganharam em participação, os destaques são as indústrias química e de alimentos, cada qual com alta de 2,4 p.p. entre 2007 e 2018. No complexo químico, o crescimento foi bem distribuído ao longo da série histórica, e contou com contribuições importantes da produção de defensivos agrícolas e desinfetantes; e de produtos de limpeza, cosméticos, perfumaria e de higiene. Caso distinto foi o da fabricação de alimentos, que se restringiu ao período pré-crise. Entre as atividades deste segmento, os melhores desempenhos foram os das indústrias açucareira e de laticínios.

Em seguida, o maior ganho relativo foi o da fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e biocombustíveis (0,9 p.p.), puxado pela produção de derivados de petróleo e de etanol. Além disso, vale destacar ainda o crescimento em níveis superiores à média setorial nas fabricações de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos; produtos farmoquímicos e farmacêuticos; e de bebidas, cujas participações no agregado aumentaram em 0,8 p.p., 0,6 p.p. e 0,4 p.p., respectivamente.

Apesar de São Paulo ostentar a indústria mais sofisticada do país, esses dados revelam que a maior parte da produção estadual é de produtos de baixa complexidade, e que a participação de alguns desses produtos no conjunto do setor tem crescido. De acordo com os dados contidos no Gráfico 6, em 2007, cerca de 34% das atividades industriais realizadas no estado eram classificadas como de baixa intensidade tecnológica.³ Essa participação cresceu continuamente até 2016, quando atingiu 38,7%. A despeito das perdas registradas nos anos seguintes, os produtos de baixo uso tecnológico encerraram a série com 36% da produção estadual, o que representa um aumento de 2,2 p.p. em pouco mais de uma década. Tendência semelhante foi observada quanto aos produtos de baixa-média intensidade,⁴ que eram 28,4% do total em 2007 e chegaram a 29,4% em 2019.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO POR GRUPO DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA (2007-2019)



Fonte: Pesquisa Industrial Anual (2021), com base na taxonomia da OCDE (2021).

Inversamente, o grupo de média-alta intensidade⁵ – que concentra a produção de bens de capital – foi o que mais encolheu ao longo da série, saindo de 28,7% em 2007 para 25,7% em 2019. Em que pese a expansão de alguns ramos de

3 Produtos alimentícios; bebidas; produtos do fumo; têxteis; artigos de vestuário e acessórios; couros e artefatos de couro, artigos para viagem e calçados; produtos de madeira; celulose, papel e produtos de papel; gravações; móveis; e demais produtos não classificados.

4 Coque, produtos derivados do petróleo e biocombustíveis; produtos de borracha e de material plástico; produtos de minerais não metálicos; metalurgia; produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; e embarcações.

5 Produtos químicos; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; máquinas e equipamentos; veículos automotores, reboques e carrocerias; veículos ferroviários, militares e outros equipamentos de transporte.

ponta (como o farmacêutico e de equipamentos de informática), os produtos de alta intensidade tecnológica⁶ acompanharam a desaceleração geral da indústria de transformação, mantendo sua parcela no agregado em torno de 9% em todo o período.

Além das consequências econômicas na indústria de transformação geradas pelo processo de desindustrialização brasileira, associadas à ausência de política industrial efetiva de longo prazo, os ganhos de produtividade na indústria mundial decorrentes de inovações tecnológicas, reprimarização da pauta exportadora nacional, aumento desordenado das importações, não somente de bens de capital e de consumo, como de insumos industriais, corroboram com a desaceleração da atividade industrial (Cano, 2012).

3. 2. COMÉRCIO

O comércio foi o setor que mais ganhou em participação na estrutura produtiva do estado de São Paulo desde o início do século XXI. Esta subseção busca detalhar tal processo, seguindo os mesmos procedimentos utilizados para a análise da indústria. Para o acompanhamento do crescimento do setor, a fonte de

dados será a PMC, que conta com dados para todo o período entre 2002 e 2020, todavia não cobre o segmento do comércio atacadista. Já a referência para a análise das mudanças na composição setorial será a PAC, que cobre o conjunto do setor, com dados entre 2007 e 2019.

Dentre as atividades que compõem o comércio varejista ampliado, praticamente todas registraram taxas de crescimento bastante expressivas entre 2002 e 2013 (Tabela 4). No topo dessa lista figura, o comércio de equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (24% ao ano); seguido pelo comércio de outros artigos de uso pessoal e doméstico – que é composta principalmente pelas lojas de departamento – (13% ao ano); de móveis e eletrodomésticos (8,5% ao ano); de livros, jornais, revistas e papelaria (7,9% ao ano); e hipermercados e supermercados (6,1% ao ano). As menores taxas de crescimento do período estiveram localizadas no comércio de combustíveis e lubrificantes (1,7% ao ano); de veículos, motocicletas e suas partes e peças (3,1% ao ano); de materiais de construção (3,9% ao ano); e de tecido, vestuário e calçado (4% ao ano).

TABELA 4 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO VOLUME DE VENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO POR ATIVIDADE DO COMÉRCIO VAREJISTA AMPLIADO (% , 2002-2020)

	2002-13	2014-19	2002-19	2020
Combustíveis e lubrificantes	1,7	-2,3	0,4	-14,8
Hipermercados e supermercados	6,1	0,8	4,1	5,2
Tecidos, vestuário e calçados	4,0	-4,5	1,2	-27,9
Móveis e eletrodomésticos	10,8	-2,1	6,2	6,5
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	8,5	7,5	7,6	11,3
Livros, jornais, revistas e papelaria	7,9	-17,1	-1,7	-29,3
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	24	-6,6	11,2	-24,2
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	13	0,7	7,8	12,5
Veículos, motocicletas, partes e peças	3,1	-3,9	0,8	-22,4
Material de construção	3,9	0,2	2,4	15,5
Total - Comércio varejista ampliado	5,4	-3,9	2,6	-22,4

Fonte: Pesquisa Mensal de Comércio (2021).

Já no período entre 2014 e 2019 a maioria das atividades registraram retração, resultando em uma variação de -3,9% ao ano no volume de vendas do comércio varejista ampliado. Tendo em vista que o setor comercial como um todo teve variação praticamente nula no período pós-2013 (vide Tabela 1), depreende-se que o segmento não varejista, ou seja, o atacadista, recuperou-se da crise, compensando as perdas do varejo.

Subsetorialmente, o destaque negativo do período ficou por conta do comércio de livros, jornais, revistas e papelaria (-17,1% ao ano); de equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (-6,6% ao ano); e de tecidos, vestuário e calçados (-4,5%). As atividades do comércio de veículos, motocicletas, partes e peças; combustíveis e lubrificantes; e móveis e eletrodomésticos também registraram perdas, todavia com taxas iguais ou inferiores à média (-3,9%; -2,3%; e -2,1% ao ano, respectivamente).

Os únicos segmentos que expandiram suas atividades para além do nível pré-crise até 2019 foram os comércios varejistas de artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (alta de 7,5% ao ano), além de hipermercados e supermercado (0,8% ao ano); outros artigos de uso pessoal e doméstico (0,7% ao ano); e, em menor medida, de material de construção (0,2% ao ano).

Com isso, no conjunto do período 2002-2019, as maiores expansões estiveram localizadas na venda de equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação; outros artigos de uso pessoal e doméstico; artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos; móveis e eletrodomésticos e hipermercados e supermercados, com variações anuais de 11,2%; 7,8%; 7,6%; 6,2%; e 4,1%, respectivamente. Devido às perdas registradas após 2013, o único segmento que acumulou perdas ao longo da série foi o de

⁶ Produtos farmacêuticos e farmacêuticos; equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos; e aeronaves.

livros, jornais, revistas e papelaria (-1,7% ao ano).

Quanto aos resultados de 2020, chama a atenção que o comércio varejista ampliado sofreu uma forte retração, da ordem de 22,4%, também influenciada pelas restrições à circulação de pessoas e pela queda na renda das famílias. As atividades proporcionalmente mais prejudicadas foram a venda de livros, jornais, revistas e papelaria (-29,3%); tecidos, vestuário e calçados (-27,9%); equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (-24,2%); veículos, motocicletas e suas partes e peças (-22,4%); e combustíveis e lubrificantes (-14,8%).

Vale notar que a conjuntura de pandemia favoreceu alguns segmentos devido à maior demanda por alimentos para serem consumidos em domicílio e por medicamentos, bem como à expansão das compras destinadas a obras e reformas residenciais, que também foram impulsionadas pelo aumento no tempo de permanência das famílias em casa. Dessa forma,

a despeito da queda geral do setor, houve um crescimento de 15,5% no volume de vendas em lojas de materiais de construção; 12,5% em lojas de departamento (principalmente via comércio virtual); 11,3% em farmácias; 6,5% em lojas de móveis e eletrodomésticos; e 5,2% em hipermercados e supermercados.

Os dados da Tabela 5 permitem integrar as tendências de crescimento do comércio varejista ampliado com a estrutura geral do setor comercial paulista. De início, chama a atenção que as atividades cobertas pela PMC representam pouco mais da metade do setor, que já em 2007 tinha 41,7% de sua receita concentrada no comércio atacadista. Nesse sentido, observa-se também que a participação desse segmento aumentou enormemente até 2019, quando chegou a 48,3%. Tal expansão relativa (de 6,5 p.p.) revela que **o comércio por atacado foi o segmento mais pujante da economia paulista nas últimas décadas, sendo o principal responsável pela concentração do PIB no setor comercial.**

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA BRUTA DE REVENDA DE MERCADORIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO POR SUBSETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA COMERCIAL (% , 2007-2019)

	VARIÇÕES (P.P.)					
	2007	2013	2019	2007-13	2014-19	2007-19
2.Comércio de veículos, peças e motocicletas	14,9	14,5	12,6	-0,3	-1,9	-2,3
3.Comércio por atacado	41,7	44,6	48,3	2,8	3,7	6,5
3.1 Representantes e agentes do comércio (exceto de veículos e motocicletas)	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0	-0,1
3.2 Comércio de matérias-primas agrícolas e animais vivos	2,4	1,5	1,5	-1,0	0,1	-0,9
3.3 Produtos alimentícios, bebidas e fumo	6,5	6,2	7,1	-0,2	0,9	0,6
3.4 Comércio de equipamentos e artigos de uso pessoal e doméstico	6,2	7,8	9,4	1,6	1,6	3,2
3.5 Comércio de produtos intermediários, resíduos e sucatas	13,7	14,2	17,7	0,5	3,5	4,0
3.6 Comércio de equipamentos e produtos de tecnologia de informação e comunicação	0,7	0,8	0,7	0,1	-0,1	0,0
3.7 Comércio de máquinas, aparelhos e equipamentos (exceto TICs)	4,6	4,1	3,3	-0,5	-0,8	-1,3
3.8 Comércio não especializado	7,1	9,5	8,1	2,4	-1,4	1,0
4.Comércio varejista	43,4	40,9	39,1	-2,5	-1,8	-4,3
4.1 Comércio não especializado	13,6	14,5	14,6	0,8	0,1	1,0
4.2 Produtos alimentícios, bebidas e fumo	0,8	1,4	1,3	0,6	-0,1	0,5
4.3 Tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçados	3,9	4,1	3,9	0,1	-0,2	0,0
4.4 Combustíveis e lubrificantes	8,2	6,2	6,5	-2,1	0,3	-1,8
4.5 Equipamentos de informática e comunicação	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0
4.6 Comércio de outros produtos em lojas especializadas	16,2	14,2	12,3	-2,0	-1,9	-3,9
4.7 Comércio de artigos usados	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100			

Fonte: Pesquisa Anual de Comércio (2021).

As atividades que mais contribuíram para esse resultado foram o comércio de produtos intermediários, resíduos e sucatas (que consiste principalmente na venda de insumos para indústrias

e estabelecimento de serviços); e de equipamentos e artigos de uso pessoal e doméstico, cuja participação aumentou, respectivamente, 4 p.p. e 2,3 p.p. entre 2007 e 2019. No

primeiro grupo, os ganhos de participação concentraram-se a partir de 2014, enquanto no segundo, respondem a um crescimento mais gradual ao longo da série histórica. Em ambos os casos, o crescimento das atividades está relacionado ao setor importador, seja pelo aprofundamento da dependência da indústria paulista de insumos fabricados no exterior, ou pelo aumento do consumo de bens finais importados. Além disso, dois outros segmentos atacadistas ganharam espaço no período: o comércio não especializado (1 p.p. no acumulado, a despeito das fortes perdas registradas em decorrência da crise e da queda do consumo das famílias a partir de 2014); e de produtos alimentícios, bebidas e fumo (0,9 p.p.).

O pior desempenho das atividades atacadistas foi o do comércio de máquinas, aparelhos e equipamentos não informáticos, que foi fortemente afetado pela geração de capacidade ociosa na indústria desde 2014, perdendo 1,3 p.p. em participação. O segundo pior resultado foi o do comércio de matérias-primas agrícolas e animais vivos (-0,9 p.p.). As demais atividades acompanharam o desempenho geral do setor, mantendo sua participação no agregado.

Ainda que tenha sustentado altas taxas de crescimento, com desempenho superior à média da economia estadual, **o comércio varejista não acompanhou a expansão do segmento atacadista, perdendo 4,3 p.p. de participação no agregado do setor comercial entre 2007 e 2019.** Essa perda derivou do crescimento relativamente menor do comércio de “outros produtos em lojas especializadas” (o que denota a perda de importância de pequenos estabelecimentos de nicho); e de combustíveis e lubrificantes (postos de combustíveis,

basicamente), cujas participações encolheram em 3,9 p.p. e 1,8 p.p., nesta ordem.

Em contrapartida, nota-se que o comércio não especializado (hipermercados e supermercados) tornou-se a atividade mais importante do segmento varejista, chegando a abranger 14,6% da receita de vendas em 2019. Além disso, houve ganho de 0,5 p.p. no comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo. Por fim, as lojas especializadas na revenda de tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçados; equipamentos de informática e comunicação; e artigos usados não sofreram mudanças significativas ao longo da série, apenas acompanhando as tendências do setor.

3. 3. SERVIÇOS

O setor de serviços também não registrou um crescimento expressivo. Diferentemente do que ocorre com a indústria e o comércio, no entanto, as pesquisas complementares do IBGE fornecem poucas informações adicionais sobre a dinâmica deste setor, pois nenhuma delas permite desagregações superiores às apresentadas nas Contas Regionais.

Nesse sentido, nota-se que os índices subsetoriais de volume de serviços prestados da PMS (Tabela 6), além de não permitirem análises sobre a década de 2000, apenas confirmam as tendências já assinaladas para o período pós-2013,⁷ a saber, de que **a crise econômica atingiu de forma mais intensa os serviços prestados às famílias, os “outros serviços”** (que, na metodologia da PMS, condensam basicamente os segmentos financeiros e imobiliário) e os transportes.

TABELA 6 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO VOLUME DE SERVIÇOS PRESTADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO POR ATIVIDADE DE SERVIÇOS (% , 2013-2020)

	2014-19	2020
1. Serviços prestados às famílias	-0,9	-38,1
2. Serviços de informação e comunicação	2,7	2,4
3. Serviços profissionais, administrativos e complementares	-0,5	-17,5
4. Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	-1,6	-9,3
5. Outros serviços	-2,9	14,6
Total	0,1	-7,4

Fonte: Pesquisa Mensal de Serviços (2021).

Assim, a contribuição dessa fonte de dados para a análise proposta se restringe à possibilidade de acompanhar o desempenho do setor de serviços durante a pandemia. Quanto a isso, a PMS sugere que o setor sofreu uma queda de 7,4% em 2020, concentrada especialmente nos serviços prestados às famílias, em que a retração chegou a 38,1%. Tais resultados derivam diretamente do cenário atípico da pandemia, que exigiu medidas voltadas a reduzir a circulação de pessoas, inviabilizando a realização de diversos serviços presenciais. Ainda que em menor medida, os resultados adversos dos subsetores de serviços profissionais, administrativos e complementares (-17,5%) e de transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios (-9,3%) também estão associados a esse cenário.

Por outro lado, chama a atenção que dois subsetores escaparam das perdas provocadas pela pandemia. O primeiro deles são os serviços de informação e comunicação, que foram mais demandados devido à migração para atividades remotas durante a pandemia, resultando em um crescimento de 2,4% (próximo à média dos anos anteriores). O segundo é o segmento financeiro, que foi favorecido em diversas frentes ao longo de 2020, com destaque para o aumento na demanda por crédito e às medidas de estímulo à liquidez adotadas pelo governo. Esse crescimento pode ser observado na rubrica dos “outros serviços”, que tiveram alta de 14,6% no último ano.

3. 4. AGROPECUÁRIA

Os dados das Contas Regionais indicam uma **tendência de**

7 O mesmo vale para a Pesquisa Anual de Serviços (PAS), que praticamente repete o nível de desagregação de atividades divulgadas nas Contas Regionais.

queda relativa e absoluta da produção agrícola em São Paulo. Embora não variem exatamente no mesmo sentido, os indicadores da PAM corroboram a percepção de baixo dinamismo do setor desde 2002, registrando um crescimento médio de apenas 1,3% deste ano até 2019.

A Tabela 7 apresenta o crescimento do valor de produção dos quinze principais gêneros agrícolas do estado entre 2002 e

2020. Considerando o primeiro período de corte (2002-2013), as principais perdas ocorreram na produção de laranja (-7,2% ao ano); tangerina (-4,6 ao ano); batata-inglesa (-3,6% ao ano); e feijão (-3,4% ao ano). Já as produções que mais se expandiram no período foram as de borracha (10,8% ao ano); tomate (4,9% ao ano); mandioca e cana-de-açúcar (ambas a 4,6% ao ano); e amendoim (4,3%).

TABELA 7 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DE SÃO PAULO POR TIPO DE PRODUTO (%), QUINZE MAIORES LAVOURAS TEMPORÁRIAS OU PERMANENTES, 2002-2020)

	2002-13	2014-19	2002-19	2020
Cana-de-açúcar	4,6	-1,8	2,3	10,2
Laranja	-7,2	9,7	-1,6	11,3
Soja (em grão)	0,1	9,6	3,4	65,4
Milho (em grão)	-2,6	2,1	-0,9	55,7
Café (em grão)	0,2	2,6	1,0	44,9
Tomate	4,9	-2,7	2,2	21,5
Amendoim (em casca)	4,3	9,1	5,9	49,8
Banana (cacho)	-1,1	5,5	1,2	7,0
Limão	1,9	11,2	5,1	10,3
Feijão (em grão)	-3,4	1,9	-1,5	28,6
Batata-inglesa	-3,6	4,0	-1,0	-2,6
Mandioca	4,6	-2,6	2,0	52,2
Borracha (látex coagulado)	10,8	-1,2	6,4	5,5
Uva	-1,8	-0,2	-1,3	7,0
Trigo (em grão)	1,2	24,2	8,8	77,4
Tangerina	-4,6	5,4	-1,2	16,5
Total - Agricultura	1,3	1,2	1,3	19,5

Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (2021).

Quanto ao segundo período (2014-2018), os destaques negativos foram as plantações de tomate; mandioca; e cana-de-açúcar, com retrações anuais de 2,7%; 2,6%; e 1,8%, respectivamente. Como destaques positivos, vale mencionar os cultivos de trigo (24,2% ao ano); limão (11,2% ao ano); laranja (9,7% ao ano); soja (9,6% ao ano); e amendoim (9,1% ao ano).

Agregando os dois períodos, notam-se perdas importantes nos cultivos de laranja, feijão, uva, tangerina e batata-inglesa; e

expansão na produção de trigo, borracha, amendoim, limão, soja e cana-de-açúcar. Em contraste com os demais setores de atividade econômica, os indicadores levantados sugerem que a agricultura paulista registrou uma forte expansão em 2020. Esse resultado se deve principalmente ao aumento do valor produzido em soja, milho e café, associados ao aquecimento da demanda externa por bens primários e à desvalorização cambial observados no período.

TABELA 8 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DE SÃO PAULO POR TIPO DE PRODUTO (%), QUINZE MAIORES LAVOURAS TEMPORÁRIAS OU PERMANENTES, 2002-2020)

	VARIACIONES (P.P.)					
	2002	2013	2019	2007-13	2014-19	2007-19
Cana-de-açúcar	43,7	62,1	51,9	18,4	-10,2	8,1
Laranja	20,3	7,7	12,5	-12,6	4,8	-7,8
Soja (em grão)	5,1	4,5	7,2	-0,6	2,7	2,1
Milho (em grão)	7,1	4,6	4,9	-2,5	0,3	-2,2

Café (em grão)	3,7	3,2	3,5	-0,4	0,3	-0,2
Tomate	2,2	3,2	2,5	1,0	-0,7	0,4
Banana (cacho)	0,8	1,1	1,7	0,3	0,6	0,9
Limão	2,4	1,8	2,4	-0,5	0,5	0,0
Batata-inglesa	1,1	1,1	2,0	0,1	0,9	0,9
Amendoim (em casca)	2,3	1,4	1,4	-0,9	0,1	-0,9
Feijão (em grão)	2,7	1,6	1,9	-1,2	0,3	-0,9
Borracha (látex coagulado)	0,9	1,3	1,0	0,4	-0,3	0,1
Mandioca	0,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	0,6
Uva	1,5	1,0	1,0	-0,4	-0,1	-0,5
Tangerina	0,2	0,2	0,6	0,0	0,4	0,4
Acumulado	94,4	96,2	95,6			

Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (2021).

De acordo com os dados da Tabela 8, os quinze produtos listados representam cerca de 95% da produção agrícola do estado. O principal deles é a **cana-de-açúcar, que concentrava 43,7% do agregado em 2002, subiu para 62,1% em 2013 (puxada pelo crescimento da produção de biocombustíveis) e retornou para 51,9% em 2019**. Na sequência, aparece o cultivo de laranja, que registrou a maior perda relativa ao longo do período (-7,8 p.p.), tendo sua participação reduzida para 12,5% no

último ano da série. Sobretudo, em função do crescimento registrado a partir de 2014, a soja assumiu o posto de 3º maior produtor agrícola do estado, chegando a 7,2% da produção total em 2019 (2,1 p.p. acima do nível de 2002).

Entre as demais culturas, vale destaque à perda de 2,2 p.p. da produção de milho e de 0,9 p.p. nos cultivos de amendoim e feijão; e ao ganho de importância relativa da produção de banana e batata-inglesa (0,9 p.p. cada) e mandioca (0,6 p.p.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Boletim de trabalho buscou traçar um panorama da economia paulista entre 2002 e 2020, identificando suas oscilações e as principais mudanças em sua estrutura produtiva. O período analisado foi marcado por uma fase de crescimento econômico até 2013, seguido por um período de crise e lenta recuperação dos níveis de atividade econômica até 2019. Tal tendência foi interrompida em 2020, pelos impactos da pandemia da Covid-19.

Entre 2002 e 2013 a economia paulista cresceu em média 3,9% ao ano. Esse resultado foi puxado pelos setores de comércio (com destaque para as atividades atacadistas associadas à importação) e de serviços (com contribuições importantes tanto dos serviços prestados às famílias, quanto às empresas). A indústria também se expandiu no período, todavia em ritmo inferior à média, resultando em uma expressiva perda relativa. Além disso, houve uma perda de complexidade na atividade industrial, sobretudo puxada por sua concentração na produção de alimentos e de bebidas e pela perda de dinamismo do segmento metal-mecânico.

Esse cenário se inverteu a partir de 2014, quando teve início uma queda generalizada no nível de atividade econômica. A despeito da retomada de alguns setores a partir de 2017, essa queda ainda não havia sido plenamente recuperada em 2019, resultando em uma retração do PIB da ordem de 0,8% ao ano nesse intervalo.

A crise econômica aprofundou ainda mais a tendência à desindustrialização relativa do estado, novamente puxada pelo desempenho do segmento metal-mecânico, que sofreu

fortes perdas no período. Os setores de comércio e serviços também registraram quedas a partir de 2014, todavia tiveram uma recuperação relativamente mais acelerada, sobretudo nos segmentos do comércio atacadista, dos serviços financeiros e de educação, informação e comunicação.

Foi possível analisar algumas tendências setoriais no que diz respeito ao desempenho da economia paulista durante a pandemia. Nesse sentido, observou-se uma forte queda dos setores de serviços (principalmente naqueles tradicionalmente prestados às famílias, que exigem maior contato direto com o público) e do comércio (com destaque aos segmentos lojistas, oficinas mecânicas e postos de gasolina). Embora não na mesma intensidade, a indústria também foi bastante prejudicada. As exceções à tendência de queda no período foram a construção civil, o comércio de materiais de construção, lojas de departamento e super/hipermercados e a agricultura.

Por fim, importa observar, mesmo que a política tributária adotada pelo estado de São Paulo ao longo dos últimos anos tenha estabelecido um razoável volume de renúncia de receita para determinados setores econômicos, mercadorias, pessoas jurídicas e regiões geográficas, a receita renunciada que em valores atualizados passaram de R\$ 8,59 bilhões em 2002 para R\$ 9,96 bilhões em 2010, subindo para R\$ 24,21 bilhões em 2015, caindo para R\$ 21 bilhões em 2020, e mais que dobrando em 2022, totalizando R\$ 58,1 bilhões, não foi capaz de impedir a regressão industrial, a desaceleração econômica e a queda do PIB *per capita* do estado de São Paulo (Goulart; Alves 2022).

REFERÊNCIAS

CANO, Wilson. **“A desindustrialização no Brasil”**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, p.831- 851, dez. 2012.

GOULARTI, Juliano Giassi; MESSIAS, Talita Alves de. **Renúncia de receita no estado de São Paulo: impacto financeiro no contexto da guerra fiscal**. Boletim Fisco Paulista, nº 1, 2022. 36p.

PAC – Pesquisa Anual de Comércio. [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pac/tabelas> Acesso em: 12 out. 2021.

PAM – Pesquisa Agrícola Municipal. [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas> Acesso em: 15 out. 2021.

PIA – Pesquisa Industrial Anual / Empresas. [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pia-empresa/tabelas> Acesso em: 12 out. 2021.

PIM-PF – Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9296-pesquisa-industrial-mensal-producao-fisica-regional.html?=&t=downloads> Acesso em: 12 out. 2021.

PMC – Pesquisa Mensal de Comércio. [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pmc/tabelas> Acesso em: 24 out. 2021.

PMS – Pesquisa Mensal de Serviços [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pms/tabelas> Acesso em: 27 out. 2021.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal Estatístico do Estado de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/> Acesso em: 10 out. 2021.

SCN – Sistema de Contas Nacionais [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html> Acesso em: 20 out. 2021.

SCR – Sistema de Contas Regionais [IBGE]. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html> Acesso em: 18 out. 2021.

