

NOTA

Sobre a revogação dos benefícios fiscais

Juliano Giassi Goularti

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

Buscando equilíbrio das contas públicas pela via da austeridade fiscal e o equilíbrio das contas públicas, o governador João Doria (PSDB) encaminhou para à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) uma proposta de Projeto de Lei (n.º 529/2020, convertido na Lei n.º 17.293/2020) que equipara, para efeitos das reduções a serem realizadas, as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) definidas abaixo de 18%.

Na proposta do governo paulista, a lei autorizou a revogação de benefícios fiscais de maneira a incrementar a arrecadação estadual, com a justificativa da dificuldade financeira devido ao déficit da previdência. Com um déficit estimado em R\$ 10,4 bilhões, o governo do Estado alega que o ajuste fiscal é necessário para cobrir as necessidades financeiras da previdência, que será realizado através da venda de estatais e, principalmente, com a revisão dos benefícios tributários relativos ao ICMS.

Embora não esteja claramente descrito no texto da lei, o governo do Estado informou que pretende realizar um corte linear em 20% de todos os benefícios fiscais concedidos. No dia seguinte à promulgação da lei, em 16 de agosto de 2020, o governador, juntamente com a Secretaria de Estado da Fazenda e do Planejamento iniciou a edição de um conjunto de medidas para revogar benefícios no ICMS. Todavia, 80% do benefício fiscais concedido serão (foram) preservados.

A renúncia do ICMS previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA/2021), será de R\$ 40.918 bilhões, em 2021, dentro do cenário com as reduções de benefícios fiscais aprovado pelo Projeto de Lei n.º 529/2020, e R\$ 47.912 bilhões, dentro do cenário sem as

reduções de benefícios fiscais, uma redução de R\$ 6.994 bilhões, que totaliza 14,60%.¹ Sobre outro enfoque, os gastos tributários, em 2021, com as reduções de benefícios fiscais, vão totalizar equivalente a 25,90% da arrecadação de ICMS. Sem a revisão, este percentual seria de 32,10%.

Para efeitos de comparação, considerando o cenário com as reduções de benefícios fiscais, a renúncia de receita na PLOA/2021 é R\$ 5.510 bilhões a mais de tudo que se projeta gastar com a Secretaria de Estado da Educação, de R\$ 17.178 bilhões a mais que com a Secretaria de Estado da Saúde, quase R\$ 19.194 bilhões a mais do que com a Secretaria de Estado da Segurança Pública e R\$ 24.607 bilhões a mais que o que será desembolsado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, que tem as universidades paulistas (USP, UNICAMP e UNESP).

Tabela 1: Renúncia de receitas tributária e orçamento de Secretarias selecionadas – cenário com as reduções dos benefícios fiscais

Milhões de R\$ – Ano base 2021

Pasta Selecionadas	Orçamento	Diferença em relação aos gastos tributários
Secretaria da Educação	35.403	-5.510
Secretaria da Saúde	23.740	-17.178
Secretaria da Segurança Pública	21.724	-19.194
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	16.311	-24.607
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	7.349	-33.569
Secretaria de Logística e Transportes	6.460	-34.458
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	2.550	-38.368
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	968	-39.950
Secretaria da Habitação	961	-39.957
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	761	-40.157

Fonte: PLOA/2021

Para se ter uma ideia, as desonerações tributárias acarretam em perda de arrecadação que, por consequência, implicam um menor repasse para aplicação de recursos na área de educação, saúde, municípios e para as universidades estaduais, que possuem seus repasses vinculados à arrecadação de impostos, em especial o ICMS. Dito de outra

¹ Ver anexo no final da Nota.

forma, a concessão de benefícios, incentivos, anistia e demais isenções fiscais ou demais modalidades previstas na Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, ou na Lei Complementar n.º 24, de 07 de janeiro de 1975, que cabe ao Estado de São Paulo, não preserva a parcela do montante arrecadado que constitucionalmente pertence aos municípios, a educação e a saúde.

Para tanto, independentemente de provocar desvinculação constitucional, a medida desagradou grupos econômicos, tais como: i) Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); ii) Associação da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos e Odontológicos (Abimo); iii) Associação Nacional de Hospitais Privados (Anahp); iv) Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos (Sindusfarma); v) Federação da Agricultura e Pecuária (Faesp); vi) Associação Paulista de Supermercados (Apas) dentre outras entidades de classe patronal que foram à Justiça e as ruas na tentativa de barrar os efeitos da Lei. Contudo, as manifestações políticas e o *lobby* econômico surtiram efeito.

A constituição do Estado de São Paulo outorgou o governador à atribuição de iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previsto na Carta constitucional, bem como sancionar, promulgar e fazer publicar leis e expedir decretos que tratem das mais diversas matérias, inclusive fiscal, financeira e tributária. Assim, depois da pressão de setores organizado acerca do “Pacote de Ajuste Fiscal”, que autorizou reduzir diversos benefícios fiscais, governador João Dória (PSDB) anunciou, pelo Twitter, a suspensão do aumento de ICMS para alimentos e medicamentos genéricos.

Após reunião com a equipe econômica do Governo de SP, determinei [governador João Dória] o cancelamento de qualquer alteração de alíquota de ICMS em alimentos, medicamentos e insumos agrícolas. Na nossa gestão nada será feito em prejuízo da população mais vulnerável (Governador João Dória (PSDB) pelo Twitter em 06 de janeiro de 2021, às 21h 50 min).

Como resultado da pressão política dos setores organizado, o governador reviu parcialmente a revogação dos benefícios fiscais. Voltou a atrás para hortifrutigranjeiros, hortifrutigranjeiros para industrialização, medicamentos genéricos, energia elétrica e insumos agropecuários, ou seja, estes quatro setores não vão perder os benefícios revogados, em 2020. A preservação dos benefícios estão consumadas nos Decreto n.º

65.469, de 14 de janeiro de 2021, Decreto n.º 65.470, de 14 de janeiro de 2021, Decreto n.º 65.472, de 14 de janeiro de 2021, e Decreto n.º 65.473, de 14 de janeiro de 2021.

De toda forma, estes quatro Decretos publicados permitem que a produção e comercialização de tais mercadorias continuem gozando de benefícios fiscais, atendendo assim solicitações de entidades setoriais. Vale dizer, em matéria de incentivo e renúncia fiscal, estes decretos editados pelo governador João Dória, conjuntamente pelo Secretário de Governo, Rodrigo Garcia, pelo Secretário da Fazenda e Planejamento, Henrique de Campos Meirelles e Secretário Executivo, respondendo pelo Expediente da Casa Civil, Antonio Carlos Rizeque Malufe, não irá comporta numa não elevação dos custos de produção para o setor.

O ajuste fiscal e a reforma administrativa, consumados no Projeto de Lei n.º 529/2020, convertido na Lei n.º 17.293/2020, se dão para cobrir o déficit estimado, em 2021, de R\$ 10,4 bilhões, resultante da queda da atividade econômica. Todavia, segundo a Secretaria de Estado da Fazenda e do Planejamento,² com a manutenção dos atuais benefícios fiscais para estes setores, o governo paulista estará “abrindo mão” de R\$ 520 milhões anuais do ajuste fiscal de R\$ 6.994 bilhões programado, isto é, a não majoração do tributo para estes setores impacta em 7,43% da meta fiscal estipulada.

Desta forma, cumpre destacar que a política de renúncia tributária é um instrumento de política econômica utilizado pelo governo do Estado de São Paulo para aliviar o peso da carga tributária regressiva ao setor empresarial. Logo, uma redução do peso tributário pelo setor público à iniciativa privada corresponde na redução dos custos de produção.

..*

² Para chegar esta informação foi entrado em contato com assessores do legislativo paulista.

Anexo 1: Cenário sem as reduções de benefícios fiscais

R\$ milhões – preços correntes

Previsão de arrecadação de ICMS inicial para 2021	149.311,70
Estimativa de gasto tributário (benefícios vigentes)	47.639,80
Estimativa de gasto tributário adicional (novos benefícios)	272,3
Estimativa de Gasto Tributário para 2021 (Vigentes + Novos)	47.912,20
Previsão de arrecadação de ICMS já considerando os novos benefícios fiscais para 2021	149.039,30
Previsão Gasto Tributário / Arrecadação ICMS em 2021	32,10%

Fonte: PLOA/2021

Anexo 2: Cenário com reduções de benefícios fiscais

R\$ milhões – preços correntes

Previsão de arrecadação de ICMS inicial para 2021	149.311,70
Estimativa de gasto tributário (benefícios vigentes)	47.639,80
Estimativa de gasto tributário adicional (novos benefícios)	272,3
Estimativa da redução de benefícios fiscais	6.994,00
Estimativa de Gasto Tributário para 2021 (Vigentes + Novos - Reduções)	40.918,10
Previsão de arrecadação de ICMS já considerando os novos benefícios fiscais e as reduções de benefícios fiscais para 2021	157.707,20
Previsão Gasto Tributário / Arrecadação ICMS em 2021	25,90%

Fonte: PLOA/2021