



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ANTÔNIO CARLOS DE FREITAS CATETE

**A POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ E
SEUS EFEITOS SOCIOECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS
PARAENSES, NO PERÍODO DE 2016 A 2020.**

Belém
2022

ANTÔNIO CARLOS DE FREITAS CATETE

**A POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ E
SEUS EFEITOS SOCIOECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS
PARAENSES, NO PERÍODO DE 2016 A 2020.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientador: Professor Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

C359p Catete, Antônio Carlos de Freitas
 A política de renúncias fiscais do estado do Pará e seus
 efeitos socioeconômicos nos municípios paraenses, no período
 de 2016 a 2020 / Antônio Carlos de Freitas Catete. — 2022.
 134 p. : il. ; 31 cm

 Orientador: Eduardo José Monteiro da Costa
 Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
 Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos
 Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública,
 Belém, 2022.

 1. Incentivos fiscais - Pará. 2. Orçamento - Pará. 3.
 Planejamento regional. 4. Federalismo. I. Título.

CDD 22. ed. – 339.52098115

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque - CRB-2/871

ANTÔNIO CARLOS DE FREITAS CATETE

**A POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ E
SEUS EFEITOS SOCIOECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS
PARAENSES, NO PERÍODO DE 2016 A 2020.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Data da aprovação: 10/05/2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa
Orientador - PPGGP NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Examinador interno - PPGGP NAEA/UFPA

Profa. Dr.^a Maria Amélia da Silva Henriquez
Examinador externo – ICSA/UFPA

RESUMO

O objetivo desta dissertação de mestrado é analisar como a política de renúncias fiscais do estado do Pará afetou os municípios paraenses, quanto aos aspectos socioeconômicos, no quinquênio 2016-2020. No contexto do federalismo fiscal brasileiro, o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos a Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doação (ITCD) são impostos arrecadados pelas unidades federativas. A regra constitucional de 1988 faculta aos entes federados concederem benefícios fiscais (isenção, redução de base de cálculo, anistia ou redução de alíquota de impostos). Ocorre, que como o produto da arrecadação dos impostos dos estados são compartilhados com os municípios, quando os estados concedem benefícios fiscais, reduz não apenas a sua arrecadação, mas, inclusive, as receitas dos municípios e alteram o ambiente econômico social. Portanto, a relevância deste estudo consiste em verificar os reflexos da política de renúncias de impostos adotada pelo estado do Pará no desenvolvimento econômico dos municípios paraenses. Para isso, é utilizado como elemento teórico de análise o aporte institucionalista, em especial os corpos analíticos desenvolvidos por Douglass North, Daron Acemoglu e James Robinson e Ha-Joon Chang. Metodologicamente, a pesquisa é de caráter exploratório, posto ser a mais adequada por fundar-se no uso de documentação indireta, mediante contato com planos e relatórios oficiais, Leis Orçamentárias Anuais (LOA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Planos Plurianuais (PPA) do estado e dos municípios selecionados, além de pesquisas bibliográficas. Em síntese, como a política de renúncias fiscais afeta a economia dos municípios e gera deslocamento da receita pública para o setor privado e diminui as transferências constitucionais e legais.

Palavras-Chave: receita pública; renúncias fiscais; federalismo; Amazônia; desenvolvimento regional; instituições.

ABSTRACT

The objective of this master's thesis is to analyze how municipal revenues were affected by the fiscal waiver policy of the state of Pará during the quinquennium 2016-2019. In the context of Brazilian fiscal federalism, the tax on operations related to the circulation of goods and the provision of interstate and intercity transport and communication services (TCGS), the Tax on the Property of Motor Vehicles (TPMV) and the Tax on Transmission Causa Mortis and Donation (TTCD) are taxes collected by the states of the federation. The 1988 constitutional rule allows federated entities to grant tax benefits (exemption, reduction of the tax base, amnesty or tax rate reduction). It so happens that, as the product of state tax collection is shared with municipalities, when states grant tax benefits, it not only reduces their collection, but also reduces municipal revenues. Therefore, the relevance of this study is to verify the reflexes of the policy of tax waivers by the state of Pará in the economic development of the municipalities of Pará. For this, the institutionalist approach will be used as a theoretical element of analysis, especially the analytical bodies developed by Douglass North, Daron Acemoglu and Ha-Joon Chang. Methodologically, the research will have an exploratory character, since it is the most appropriate because it is based on the use of indirect documentation, through contact with official plans and reports, Annual Budget Laws (ABL), Budget Guidelines Laws (BGL), Multi-Year Plans (MYP) of the state and selected municipalities, in addition to bibliographic research. In summary, we start from the hypothesis that the tax waiver policy can affect both positively and negatively the economy of municipalities. However, the confirmation of one of the contradictory hypotheses will depend on the strategies formulated, which we hope to reveal at the end of the work.

Keywords: public revenue; tax waivers; federalism; Amazon; regional development; institutions.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Valor dos Incentivos Fiscais de ICMS por Município no 12 Estado do Pará em 2020	12
Tabela 2 -	Valor da Quota-Parte de ICMS e IPVA em virtude das Renúncias de Receita no Estado do Pará	16
Tabela 3 -	Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB. Período 1960/2019	45
Tabela 4 -	Renúncias Tributárias por Região (1991-2010)	48
Tabela 5 -	Distribuição das Renúncias Tributárias por Regiões, em 2017	54
Tabela 6 -	Recursos disponíveis e renunciados da Região Norte – 2020	55
Tabela 7 -	Renúncias Fiscais Previstas/2020 – Demonstrativo VII da LRF (artigo 4º, § 4º, inciso V)	55
Tabela 8 -	Renúncias Tributárias de 2005 a 2022	69
Tabela 9 -	Produto Interno Bruto a Preços Correntes, Pará e municípios - 2014 a 2018	71
Tabela 10 -	Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2022 a 2024	83
Tabela 11 -	Renúncias Fiscais por Setor Econômico no ano de 2020	86
Tabela 12 -	Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2020 a 2022	89
Tabela 13 -	Distribuição regional da renúncia de receita do Estado do Pará (2016 a 2020)	94
Tabela 14 -	Demonstrativo dos percentuais das Despesas X Receitas das Regiões de Integração – 2017	96
Tabela 15 -	Receitas dos Municípios por Fonte de Recursos no ano de 2020	103
Tabela 16 -	Participação Receitas Transferidas para os Municípios - ano 2020	105
Tabela 17 -	Estimativa da Renúncia de Receita por Região de Integração e Per Capta (2020 a 2021)	106
Tabela 18 -	Valores das Renúncias Fiscais por Região de Integração na LDO e pelo GT-393/21	107
Tabela 19 -	Geração de Empregos nos Municípios por habitantes, período 2007-2019	109

Tabela 20 -	Crescimento do PIB Municipal/Estadual, período 2007-2019	110
Tabela 21 -	Varição do IDH Municipal/Estadual, período 1991 – 2010	111
Tabela 22 -	Varição do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal- 2005 - 2016.	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Valor dos Incentivos Fiscais de ICMS por Município no Estado do Pará em 2020	44
Gráfico 2 -	Demonstrativo da Evolução do Gasto Tributário (2007-2020)	49
Gráfico 3 -	Distribuição Total das Renúncias Fiscais por Região de Integração, 2020	99
Gráfico 4 -	Distribuição dos Benefícios Fiscais por Região de Integração, 2020	100
Gráfico 5 -	Distribuição dos Incentivos Fiscais por Região de Integração, 2020	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC	Área de Livre Comércio
BEFIEX	Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CIAT	Centro Interamericano de Administrações Tributárias
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
FAPESPA	Fundação Paraense de Amparo à Pesquisa
FE	Fundo Especial
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LRA	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPC	Ministério Público de Contas do Estado do Pará
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Planos Plurianuais
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	A TEORIA INSTITUCIONAL COMO SUPORTE ÀS NORMAS TRIBUTÁRIAS	22
1.1	A Teoria Institucionalista: entre o antigo e o novo institucionalismo econômico	22
<i>1.1.1</i>	<i>O Institucionalismo Original</i>	22
<i>1.1.2</i>	<i>A Teoria Institucional de Douglas North</i>	25
<i>1.1.3</i>	<i>O Institucionalismo Político de Ha-Joon Chang</i>	27
<i>1.1.4</i>	<i>O Institucionalismo Comparado de Daron Acemoglu e James Robinson</i>	29
1.2	Federalismo, Federalismo Fiscal e Desenvolvimento	31
2	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA NO CONTEXTO NACIONAL	36
2.1	Desenvolvimento Econômico do Brasil e o Papel da Amazônia sob a Ótica da Teoria Institucional e do Federalismo Fiscal	36
2.2	A Política Nacional de Renúncias Tributárias Prevista na CRFB-88 e seus Reflexos na Região Amazônica	46
3	A POLÍTICA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO DO PARÁ	57
3.1	Conceitos e Aspectos Legais das Renúncias Tributárias	57
3.2	Distribuição Espacial Econômica no Estado do Pará à luz das Renúncias Fiscais	67
3.3	Guerra Fiscal e o Papel do CONFAZ	72
3.4	A Política de Renúncia de Receitas e o Orçamento Público Estadual	79
4	OS MUNICÍPIOS PARAENSES E AS RENÚNCIAS FISCAIS	93
4.1	As Regiões do Estado e a Distribuição das Renúncias Fiscais	93
4.2	O Orçamento Público Municipal e o Impacto das Renúncias de Receita	101
4.3	Reflexo das Renúncias Fiscais nos Setores Econômico e Social dos Municípios Paraenses	108
5	CONCLUSÃO	114
	REFERÊNCIAS	119
	APÊNDICES	129
	APÊNDICE A – MENSAGEM À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO	130
	APÊNDICE B - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº _____	133

INTRODUÇÃO

A política de renúncias fiscais, nas últimas duas décadas, embora merecedora de atenção pelos órgãos que compõem os poderes executivo e legislativo da União, tem gerado recente interesse pelos órgãos de controle dos estados federados, vista a utilização desta política pública. Não somente, os servidores públicos estaduais desta competência também se voltam ao cumprimento da legislação pertinente, sobretudo, quanto aos reflexos das renúncias fiscais na economia dos municípios brasileiros e nas alterações econômico-sociais delas decorrentes, sendo esta uma lacuna nos estudos, a qual dificulta avaliar a eficiência e a efetividade desta importante política pública (a saber, o funcionamento da política de renúncias fiscais) nas economias dos estados e municípios brasileiros.

Para se ter ideia do impacto deste tipo de instrumento de política fiscal, estimativas de renúncias de receitas tributárias da União (Gasto Tributário, como definida na esfera federal) previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), apontaram somente no ano de 2020 a cifra de R\$ 320,7 bilhões (BRASIL, 2020). No conjunto dos estados brasileiros, as renúncias fiscais foram estimadas em R\$ 95,7 bilhões para o mesmo ano (GOULARTI, 2021A). Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado do Pará n° 8.891, publicada em 27 de julho de 2019 (PARÁ, 2019), as renúncias fiscais estaduais de 2020 foram estimadas em R\$ 406,9 milhões. Este instrumento de política fiscal, quando utilizado, pela União ou pelos estados, proporciona a diminuição das receitas municipais, em virtude das transferências constitucionais obrigatórias, impactando a disponibilidade de recursos para a realização das políticas públicas pelos entes municipais.

À vista disso, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto na economia em alguns municípios selecionados, no período de 2016 a 2020, da política de renúncias fiscais do estado do Pará.

O critério de escolha desses municípios, sustentou-se na quantificação do volume de incentivos fiscais localizado nas respectivas unidades subnacionais municipais informado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n° 393/2021 – GT-393 (PARÁ, 2021), para avaliar a política de incentivos fiscais no ano de 2020, conforme a Tabela 1.

Observou-se que esses municípios foram os que apresentaram maior volume de incentivos fiscais no ano-referência. No trabalho realizado pelo GT-393, observou-se que os incentivos fiscais beneficiaram empresas localizadas em 42 municípios, dentre os 144 existentes e que em apenas 16 municípios alocou-se 92% da totalidade dos incentivos fiscais, sendo que em um único, Barcarena, aportou-se 36% do total desta espécie de renúncias.

Tabela 1 - Valor dos Incentivos Fiscais de ICMS por Município no Estado do Pará em 2020 em mil R\$.

MUNICÍPIO	Renúncia Fiscal /ICMS	% Renúncia Fiscal
Barcarena	544.422.586,00	36%
Marabá	179.474.870,00	12%
Belém	91.145.615,00	6%
Benevides	79.492.261,00	5%
Tailândia	72.050.907,00	5%
Primavera	63.916.237,00	4%
Castanhal	62.742.953,00	4%
Ananindeua	61.616.243,00	4%
Paragominas	58.552.998,00	4%
Moju	53.009.811,00	4%
Xinguara	29.696.715,00	2%
Acará	24.950.532,00	2%
Marituba	20.172.830,00	2%
Santarém	19.333.261,00	1%
Rio Maria	17.652.283,00	1%
Parauapebas	8.273.161,00	1%
Total das Renúncias Fiscais	1.507.183.341,00	92%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do GT- SEFA, instituído pela Portaria 393/2021.

Para atingir o fim colimado, utilizou-se como elemento teórico de análise o aporte institucionalista e como metodologia de pesquisa, adotou-se a de caráter exploratório com o uso de documentação indireta, mediante análise de planos e relatórios oficiais do estado e dos municípios selecionados, tais como, Leis Orçamentárias Anuais (LOA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Planos Plurianuais (PPA), Balanços Gerais, Boletins Informativos de Arrecadação do Estado e dos Municípios, informações oriundas do Tribunal de Contas do Estado (TCE), do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC), assim como, pesquisa bibliográfica que atualizam as diversas peculiaridades sobre o tema, conforme Lakatos e Marconi (1993) orientam para a execução de tal empreitada além de pesquisa bibliográfica.

Diante do objetivo proposto e considerando que a pesquisa necessitou da coleta de uma grande quantidade de informações, tanto do estado quanto dos municípios, foram confeccionadas várias tabelas e gráficos, que se configuraram em instrumental para o alcance dos objetivos elencados. A interpretação desses dados, por sua vez, facilitou o entendimento da dinâmica das renúncias fiscais no Estado do Pará e a sua repercussão nos municípios objeto deste estudo.

Tornou-se necessária a utilização da estatística descritiva para a análise de dados que expressaram objetivamente alocação regional, setorial e por tipo de imposto objeto das renúncias tributárias. A utilização de dados estatísticos facilita a averiguação da evolução das desonerações na arrecadação do Estado e o impacto nas mais diversas áreas, viabilizando a

compreensão dos fatos para interpretar e descrever os efeitos da política fiscal sobre os municípios paraenses.

À luz do orçamento público podemos contemplar dois grandes grupos de contas, um destinado às receitas e o outro às despesas. O grupo das receitas é formado basicamente por tributos (impostos, taxas e contribuições) presentes em todas as relações econômicas que ocorrem na sociedade, pelo fato de incidirem sobre as operações de consumo de mercadorias ou serviços, sobre o patrimônio e a renda, nas mais variadas formas de ganhos. Portanto, são os tributos, cobrados dos cidadãos e empresas, que abastecem os cofres do Estado de forma direta. As transferências constitucionais da União para estados e municípios e as transferências dos estados para os municípios compõem, juntamente com os tributos por eles arrecadados, quase a totalidade das receitas estaduais e municipais.

Do outro lado, o grupo das despesas orçamentárias (formado pelas diversas obrigações do Estado) abrange os serviços públicos disponibilizados à sociedade, tais como: saúde, educação, segurança, infraestrutura, justiça, previdência e assistência social, dentre outros. Portanto, é a cobrança de tributos, feita pelos entes federados (União, estados e Distrito Federal e municípios), que garante o financiamento dos serviços disponibilizados à sociedade na forma de políticas públicas.

Disciplinando parte significativa do orçamento público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – i.e., no artigo 14¹ da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – dispõe que a renúncia de receita consiste na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, crédito presumido, isenção em caráter não geral, redução de base de cálculo relativa a impostos, alteração de alíquota, imposto ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para controlar as renúncias de receitas e torná-las mais transparentes, a referida lei previu procedimentos específicos e condições especiais a serem observados, os quais objetivam o equilíbrio financeiro do Estado e a obrigatoriedade de controle das renúncias de receita (BRASIL, 2000).

¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

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

Em verdade, as pesquisas científicas não observavam importância ao tema das renúncias fiscais, questão comprovada ante aos poucos trabalhos produzidos sobre o assunto. Apesar de, nas últimas duas décadas, pesquisas relevantes sobre o tema tenham sido publicadas (GOULARTI, 2020, 2014, 2021a, 2021b; OLIVEIRA JÚNIOR *et al.*, 2014), infere-se que a exígua produção ainda não é compatível com a importância da temática. Entretanto, o debate ganha maior importância em virtude da carência de recursos nos governos, sobretudo, na maioria dos municípios brasileiros, que ao receberem mais atribuições com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, passaram a necessitar de mais recursos para dar cabo às novas demandas sociais. Essa nova situação, motivou a busca por novas fontes de financiamento, antes ignoradas, em virtude da complexidade da legislação e da opacidade na apresentação das informações.

Ainda que Goulart, Oliveira Júnior *et al.* tenham tratado sobre as renúncias fiscais, pouco contribuíram para uma verificação, mais aprofundada sobre os impactos diretamente sobre as economias dos municípios. Portanto, a singularidade do presente trabalho esteia-se em apresentar contribuições sobre a repercussão das renúncias fiscais do estado nas finanças e economias dos municípios, analisando suas demonstrações contábeis e os instrumentos de planejamento político-orçamentário (PPA, LOA e LDO), para avaliar de que forma a política de renúncias fiscais estaduais afetaram as potencialidades do planejamento dos gestores municipais e as mudanças em suas realidades econômico-sociais.

Este tema vem suscitando preocupações no âmbito da União, tanto que o Poder Executivo enviou à Câmara Federal, o Projeto de Lei nº 3.203/21² que prevê uma redução gradativa dos benefícios fiscais para chegar em 2026 em apenas 2% do Produto Interno Bruto (PIB), considerando que em 2018, os gastos tributários federais alcançaram a cifra de R\$ 292,8 bilhões (4,3% do PIB). A análise do projeto iniciou-se no Congresso Nacional sob os olhares atentos dos segmentos econômicos beneficiados com renúncias fiscais, assim como, de parlamentares que, de alguma forma, estão ligados aos setores produtivos que tem interesse no assunto.

Diante do montante das renúncias fiscais operadas pela União e os apertos orçamentários constantes, as renúncias são sempre uma possibilidade de recursos públicos adicionais no horizonte. Em contrapartida, setores não aquinhoados por benefícios fiscais, têm

² Apresentação do Projeto de Lei n. 3203/2021, pelo Poder Executivo, que "Dispõe sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021".

sempre em suas pautas reivindicatórias, os favores do Estado para impulsionarem seus negócios.

Na esfera estadual, as renúncias fiscais representam menor volume financeiro quando comparadas com a União, no entanto, observa-se que as transferências da União são rateadas entre 5.570 municípios, enquanto que a cota-parte de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), devida pelo estado, é rateada com apenas 144 municípios estaduais paraenses. É o ICMS, a maior fonte de arrecadação própria do estado, tendo o percentual de 25% compartilhado com os municípios paraenses, representando importante fonte de receita para melhorar a disponibilidade de recursos dos gestores municipais.

Para se demonstrar a situação financeira e os efeitos da variação econômica nos municípios brasileiros, sob a ótica da disponibilidade de recursos financeiros, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP)³ apresentou análise da receita corrente e afirma que os seus componentes mais significativos sentiram os efeitos da pandemia da COVID-19 em 2020.

As duas principais transferências constitucionais de recursos aos municípios diminuíram, quando comparadas com 2019: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) encolheu 7,3% (2019 = R\$ 116,68 bilhões e 2020 = R\$ 108,13 bilhões) e as transferências estaduais do ICMS recuaram 1,1% (2019 = R\$ 126,66 bilhões e 2020 = R\$ 125,33 bilhões). O mesmo ocorreu com a receita dos dois principais tributos municipais: o ISS acusou queda de 2,9% e o IPTU, de 2,5%. A receita com taxas, por sua vez, baixou 7,2%. Entre as receitas próprias municipais, a arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) demonstrou ótimo desempenho, com ganho de 10,3%, impulsionado pelos juros mais baixos no crédito imobiliário.

Como exposto anteriormente, o expressivo volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres públicos em função da política de renúncias fiscais, assim como, a premente necessidade financeira dos entes federativos, diante de todas as suas responsabilidades, inclusive o combate à já referida pandemia de COVID-19, demonstram a relevância e oportunidade da pesquisa, até porque, os municípios são, na questão tributária, os mais vulneráveis entre os entes federados, posto que os mesmos são os únicos a receberem transferências dos Estados e da União, tendo sua receita afetada pela variação na arrecadação

³ Fundada em 1989, a FNP é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por gestores em exercício dos seus mandatos. Tem como foco de atuação os 412 municípios com mais de 80 mil habitantes (estimativa do IBGE 2020). Esse recorte abrange 100% das capitais, 61% dos habitantes e 74% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Informações extraídas do sítio da entidade em 29 de janeiro de 2022.

destes. A disponibilidade de documentos oficiais hospedados nos sítios eletrônicos dos órgãos dos governos ou em entidades não governamentais, também facilitou a obtenção de dados e informações para o aprofundamento da pesquisa, o que revelou sua viabilidade.

O volume de recursos públicos tributariamente renunciados, no estado do Pará e previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para o período de 2016 a 2020 (ver Tabela 02), totalizaram R\$ 2,36 bilhões. Considerando que a cota-parte de ICMS representa 25%, o valor que deveria ter sido distribuído entre os municípios paraenses seria de R\$ 589,34 milhões, caso as renúncias não existissem. Quanto ao valor referente à renúncia do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), no mesmo período, foi de R\$ 25,45 milhões, o que geraria R\$12,72 milhões a serem rateados aos municípios, ou seja, 50% desta arrecadação deste tributo. Esse valor seria rateado em função da localização do licenciamento dos veículos, conforme art. 158 da CRFB/88. Portanto, a cota-parte de ICMS e IPVA totalizaria em R\$ 602,06 milhões que não foram repassados aos municípios em virtude da política de renúncia fiscal.

A Tabela 2 apresenta os valores referentes à renúncia de receita de ICMS e IPVA, no período de 2016 a 2020, a receita total, a receita tributária e o cálculo da cota-parte que deveria ser distribuída aos municípios referente ao ICMS e IPVA, caso a renúncia fiscal não fosse aplicada.

Tabela 2 - Valor da Quota-Parte de ICMS e IPVA em virtude das Renúncia de Receita no Estado do Pará

ANO	Renúncia ICMS	Renúncia a IPVA	Renúncia TOTAL (1)	Receita Total (2)	% (1)/(2)	Receita Tributária		Quota-Parte ICMS e IPVA
						(3)	% (1)/(3)	
2016	1.190.486	8.121	1.198.607	22.761.731	5,27	13.031.919	9,20	301.682
2017	312.362	3.876	316.238	24.593.171	1,29	13.872.757	2,28	80.029
2018	32.936	4.411	37.347	24.926.908	0,15	13.445.468	0,28	10.440
2019	419.526	4.125	423.651	24.567.053	1,72	12.281.347	3,45	106.944
2020	402.053	4.912	406.965	26.270.185	1,55	13.355.831	3,05	102.969
Total	2.357.363	25.445	2.382.808	123.119.048		65.987.322		602,064

Fonte: Elaborada pelo Autor, a partir de dados da LDO e da LOA.

Observa-se que os valores constantes da tabela 2 foram extraídos das LDO e das LOA dos respectivos anos, porém no desenvolvimento da pesquisa, evidenciar-se-á inconsistência desses valores, pois o Grupo de Trabalho técnico que foi constituído pela Portaria nº 393/2021, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), elaborou relatório que demonstra a

improcedência dos valores estimados pela LDO. Como será apresentado, o estado do Pará entende as renúncias fiscais como gênero das espécies benefícios fiscais e incentivos fiscais, tendo eles utilização, aplicabilidade e dinâmicas distintas. O primeiro é administrado pela SEFA, enquanto o segundo está submetido às políticas elaboradas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME). Ocorre que a concessão do incentivo fiscal é analisada à luz do projeto apresentado à SEDEME, porém o fluxo operacional das empresas, após a concessão do incentivo fiscal, não é acompanhado por nenhum órgão, tanto quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos de forma satisfatória. Em capítulo específico o assunto será tratado com maior profundidade.

Para delimitar o objeto da pergunta norteadora deste trabalho “de que forma a política de renúncias fiscais implementada pelo estado do Pará afetou a economia dos municípios paraenses no período de 2016 a 2020?”, e considerando a complexidade em que essa questão está inserida, foi necessário estabelecer a delimitação do objeto da pesquisa. Com esse propósito, apresentou-se a análise da delimitação quanto ao referencial teórico a ser utilizado.

É nessa perspectiva que entendemos que os governos podem tanto utilizar seu poder discricionário para induzir crescimento econômico, de forma que beneficie a sociedade como um todo, como, de igual modo, podem usá-lo para beneficiar elites econômicas. É através da compreensão da formação das instituições que sustentam o Estado e a política de renúncias fiscais, em especial a do estado do Pará, que será possível encontrar parte, representativa, das justificativas às características das instituições econômicas, políticas e sociais, *as quais moldaram trajetórias dependentes que sustentam a formatação institucional da política de renúncias fiscais*.

A utilização desse suporte teórico, como instrumento de interpretação das políticas de renúncias fiscais estaduais, considerando que as leis são instituições formais, e em função da aplicação da teoria institucional em estudos de políticas públicas do gênero, a consagra como características de inovação e originalidade.

A epistemologia da pesquisa, a amplitude do estudo das renúncias fiscais e a política tributária estadual contemplam um caráter de interdisciplinaridade, sendo possível ser analisada dos pontos de vista econômico, histórico, tributário, político, além de outras áreas do conhecimento, perscrutando sob abordagens mono, pluri ou interdisciplinar, conforme leciona Pombo (2008). Desta feita, é imprescindível destacar em que contexto e amplitude essa questão foi analisada, pois aí reside o ponto crucial para o entendimento e sucesso da pesquisa. Para tanto, foi utilizada a abordagem econômico-político-tributária, considerando a

interdependência entre as três áreas do conhecimento (a Ciência Econômica, a Ciência Política e o Direito Tributário) e o objeto da pesquisa, sendo esta a primeira delimitação.

A semiologia das renúncias fiscais foi outra delimitação a ser considerada, posto ser necessário saber a relação entre a política implementada pelo Estado e qual a sua significação no contexto social. A pergunta a ser respondida necessita, antes de tudo, esclarecer sobre qual a política tributária que foi abordada, posto que a variedade e amplitude dos instrumentos tributários perpassam por uma análise sobre a sua configuração nacional, estadual e municipal, as quais comportam prescrições que refletem, de diferentes formas, nas espacialidades dessas três esferas de poder, considerando que a legislação aplicável é coordenada por uma estrutura constitucional sob a hegemonia da União, a qual será exposta em capítulo específico. Por se tratar de repercussão das renúncias fiscais estaduais sobre as receitas municipais, neste trabalho não se pretendeu analisar as políticas da União de forma minuciosa, porém é fundamental se entender que, em virtude de se caracterizar como um sistema, as alterações em um dos entes federativos, gera repercussão nas demais esferas da divisão política de poder.

Optou-se por estreitar a pesquisa às renúncias de receitas estaduais e sua repercussão econômico-social dos municípios paraenses. Desta forma, quanto à espacialidade objetiva, o trabalho focou na política fiscal estadual e seu reflexo nos municípios selecionados. Embora os efeitos das políticas tributárias sejam processados nos espaços municipais, em decorrência do caráter sistêmico da tributação, num ambiente de federalismo fiscal, sustentado por uma legislação onde todas as esferas de abrangência de poder da República estão interrelacionadas, em decorrência da espacialidade subjacente, a qual tem sua sustentação num arcabouço legislativo que impõe e, ao mesmo tempo intermedeia, as relações de poder entre as esferas de poder federativo. Essa observação, quanto à ampliação da espacialidade tributária, evidencia-se quando verificamos que as renúncias fiscais estão submetidas à legislação nacional, estadual e municipal, conforme será apresentado no decorrer do trabalho.

Quanto à delimitação temporal, a pesquisa contemplou um intervalo de cinco anos, iniciando em 2016 e finalizando em 2020. Tencionou-se, neste intervalo amostral, avaliar os procedimentos quanto às renúncias fiscais, tendo como referencial o Plano Plurianual (PPA). Esse instrumento de gestão pública e importante ferramenta indutora do planejamento do desenvolvimento, tem alcance de médio prazo, considerando as exigências para a sua aprovação e a vigência quadrienal, posto que a aprovação ocorre no primeiro ano do governo para vigorar a partir do segundo ano, em virtude disso, a lei que o aprova sujeita-se à tramitação com prazos e ritos diferenciados. Dessa forma e diante de sua importância, tanto a

LDO, que é aprovada no início de cada ano, quanto a LOA, que é aprovada no final de cada ano, têm no PPA a base de suas elaborações.

Diante disso, o período selecionado para a execução da pesquisa permitiu avaliar as políticas de renúncias fiscais dos três últimos anos de mandato do governador Simão Robson Oliveira Jatene, do PSDB (2016 a 2018), e dois primeiros anos do governo Hélder Zahluth Barbalho, do MDB (2019 e 2020). Embora o planejamento conduzido pelo Estado deva ser tratado com impessoalidade, as convicções políticas e o modelo de gestão implementados, influenciam na forma como as políticas públicas são formuladas e executadas. Portanto, justifica-se a utilização de um período de cinco anos, com a exclusão da adoção de outro intervalo de tempo.

Desta feita, a pergunta-problema norteadora desta inquirição busca, inicialmente, é revelar a motivação de os governos adotarem a política de concessão de benefícios fiscais. Tal comportamento poderia ser justificado pela busca da melhora do ambiente do mercado de trabalho, pela redução do preço das mercadorias, pela atração de novos empreendimentos com o crescimento econômico gerando emprego e renda para a população, diminuição das desigualdades entre as regiões do estado melhorando as suas condições socioeconômicas, proteger os agentes econômicos locais contra os contribuintes beneficiados com incentivos e benefícios fiscais de outros estados, ou seria aumentar a lucratividade dos empreendimentos mediante a redução dos custos. De uma forma geral, para responder à pergunta principal, será necessário analisar a política de renúncias fiscais do estado do Pará em sua completude.

As renúncias fiscais representam a indisponibilidade de recursos para o poder público, mediante a não exigência, no todo ou em parte, do tributo devido, tanto o estado como os municípios estarão privados de tais recursos. Uma possibilidade, diante da adoção das renúncias fiscais é a melhora do retorno do investimento do empreendedor com a diminuição dos custos e o conseqüente aumento de sua margem de lucratividade, considerando que a renúncia fiscal representa a diminuição de seus encargos tributários (custos), provocando com isso, a diminuição da disponibilidade de recursos do Estado, promovendo alteração no ambiente institucional. Essa situação consistiria em que as renúncias fiscais induzissem a uma conjectura proporcionando afetação do ambiente institucional, valorizando apenas o investimento privado e, ao mesmo tempo afetando negativamente as finanças dos entes federados.

A outra vertente é que a concessão de benefícios fiscais com a adoção de políticas de renúncias fiscais, reduzem as transferências de recursos tributários do estado para os municípios, porém é possível que os efeitos da política de renúncias tributárias sejam a

melhora do ambiente econômico e social, afetando positivamente esses índices e, com isso, possibilitando a maior oferta de empregos e renda, aumento do dinamismo econômico, proporcionando mudança positiva nos índices sociais de qualidade de vida da população, mediante o aquecimento do mercado local, inclusive gerando recursos para os municípios mediante a tributação de atividades econômicas antes inexistentes.

Para justificar estas conjecturas, buscou-se sustentação na clássica definição de Estado como monopólio do uso legítimo da violência proposta por (WEBER, 1946); garantindo de que o Estado detenha o poder de impor a lei e a ordem dentro de seu território, assim como, prestar serviços públicos à população e incentivar e regular as atividades econômicas. A sinergia entre as instituições políticas e econômicas é fundamental na configuração do ambiente institucional, Acemoglu e Robinson (2012) as apresentam de duas formas: inclusivas ou extrativistas.

Quando as instituições políticas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõe poucas restrições ao exercício de seu poder, geralmente esta elite estrutura as instituições econômicas que extraem recursos do restante da sociedade, resultando em instituições extrativistas. Assim sendo, é diante deste quadro institucional que surge a primeira possibilidade desta pesquisa: a política de renúncias fiscais configura-se em uma instituição extrativista, posto que extraem recursos da sociedade, com isenções e outras espécies de benefícios, favorecendo uma pequena elite econômica que prospera em consequência da relação com a sua congênere extrativista política.

De outro modo, as instituições inclusivas configuram a harmonização do ambiente institucional, erradicando instituições econômicas que expropriam recursos da maioria da sociedade e suprimem o funcionamento do mercado de modo que apenas uns poucos dele se beneficiam. Portanto, observa-se que a política de renúncias fiscais pode ter como fundamento harmonizar o ambiente institucional com a geração de empregos, diminuição do preço das mercadorias, aumento da demanda efetiva, incentivando o ambiente de negócios no estado e, conseqüentemente, nos municípios, em função da instalação de outros novos empreendimentos atraídos pelas empresas incentivadas.

Portanto, este trabalho se propõe a analisar a política de renúncia de receitas tributárias do Governo do Estado do Pará e seu impacto socioeconômico nos municípios paraenses já elencados, investigando a relação dos programas de incentivos e benefícios fiscais, com especial atenção para o seu impacto na evolução das economias municipais, verificando seus efeitos na saúde, na educação e no quota-parte de ICMS e, analisar a distribuição e os efeitos

setorial, espacial e regional dos incentivos e benefícios fiscais no desenvolvimento estadual, na formação regional do Estado do Pará.

Para alcançar seu objetivo, acompanhado desta introdução, o trabalho está estruturado por quatro capítulos, além da Conclusão. O primeiro capítulo apresenta a *Teoria Institucional* como principal referência teórica, tendo relevância os autores do institucionalismo – a saber: Douglas North (1990), Daron Acemoglu e James Robinson (2012) e Há-Joon Chang (2004). O federalismo brasileiro é apresentado nesta partição, como suporte teórico que analisa as previsões constitucionais, amparadas por autores que debatem a temática à luz da CRFB/88, destacando aspectos relevantes do federalismo fiscal brasileiro.

A *Teoria Institucional* foi escolhida como baliza para a delimitação da abordagem deste trabalho, uma vez que ela permite compreender a capacidade de o Estado de promover mudanças institucionais capazes de tornar uma economia mais eficiente, segundo Costa (2019). As renúncias fiscais se originam de um conjunto de regulamentos hierarquizados, Constituição, Leis e Decretos formulados pelo Estado, constituindo-se em instituições formais, como leciona (NORTH, 2018).

Quanto ao segundo capítulo, a pesquisa discorre sobre a política de desenvolvimento do estado do Pará – formulada dentro do contexto nacional – demonstrando o tratamento dispensado ao estado do Pará pelos diversos planos elaborados pelo poder central. O terceiro capítulo apresenta as políticas de renúncias fiscais do estado do Pará, abordando os conceitos, competência tributária dos entes federados, mecanismos e tentativas de controles das renúncias fiscais e a consequente repercussão no orçamento público estadual.

O quarto capítulo trata da análise dos relatórios da gestão dos municípios e o comportamento de seus índices sociais e econômicos, buscando apresentar os efeitos da política de renúncias fiscais nos municípios selecionados. Já o último capítulo está reservado para a conclusão do estudo e apontamento da necessidade de aprofundamento e complementações da pesquisa, merecendo a ampliação do número de municípios, para que se configure em uma pesquisa mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais específica aos problemas e soluções causados pelas renúncias fiscais ao maior número das localidades objeto deste trabalho.

1 A TEORIA INSTITUCIONAL COMO SUPORTE ÀS NORMAS TRIBUTÁRIAS

1.1 A Teoria Institucionalista: entre o antigo e o novo institucionalismo econômico

1.1.1 *O Institucionalismo Original*

Os autores institucionalistas, em certa medida, criticam as teorias clássicas de crescimento econômico, posto acreditarem que estas desconsideravam variáveis fundamentais para o desenvolvimento, em especial o ambiente institucional, tornando suas análises incompletas. Com isso, diversos autores institucionalistas e neoinstitucionalistas entendem as instituições – cuja definição será feita mais adiante – como a chave para se alcançar o desenvolvimento.

Há uma distinção, comum na literatura econômica, entre os antigos institucionalistas, representados, aqui, por Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell – e os novos institucionalistas – sendo os principais nomes Douglas North, Ronald Coase e Oliver Williamson. Os primeiros têm suas obras datadas do período de transição entre o século XIX e o XX, enquanto as obras dos segundos são publicadas principalmente no fim da segunda metade do século XX, período a partir do qual surgem os institucionalistas contemporâneos, como Há-Joon Chang, Daron Acemoglu e James Robinson.

Primeiramente, ressalta-se que autores da Escola Histórica Alemã, como Friedrich List e Max Weber, introduzem *insights* que seriam abordados séculos mais tarde pelos institucionalistas. List, destacado economista alemão, defendia que o desenvolvimento alemão ocorreria somente através do protecionismo, nacionalismo e um Estado forte e centralizador, neste sentido, apresenta em *O Sistema Nacional de Economia Política* (1841) uma crítica aos princípios da economia clássica, de modo especial à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, destacando o papel que o Estado possui na defesa da indústria nascente frente à competição por parte das indústrias já consolidadas (CHANG, 2004). De modo mais profundo, apresenta uma crítica aos pressupostos psicológicos da economia clássica, destacando que os agentes econômicos agem sob influência do complexo meio social em que se encontram, e que, portanto, o estudo acerca do grau de desenvolvimento das nações não pode descurar da análise das instituições e da cultura que compõem seus corpos sociais (COSTA, 2019).

Weber, em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, esclarece a importância de se observar o processo de consolidação das nações por meio da abordagem histórica e sociológica. O autor afirma haver desenvolvimento mais apurado do capitalismo nos países de tradição protestante em comparação com os demais, em uma análise bastante característica da

Escola Histórica Alemã, ao não realizar exercícios de compreensão em termos puramente econômicos, mas sim de comungar o aspecto do desenvolvimento material do capitalismo com o aspecto cultural – do espírito –, encontrando fundamentos culturais, morais e simbólicos na explicação deste modelo de organização (WEBER, 2004). Estas obras e contribuições são decisivas, ainda que não de modo definitivo, para introduzir o conceito de instituições e comportamento coletivo no interior do debate econômico.

Veblen, por sua vez, apresenta uma crítica metodológica à teoria neoclássica. Para ele, a economia deveria se tratar de uma ciência empírica, que reconhecesse o papel evolucionário das estruturas econômicas e instituições ao longo do tempo (CAVALCANTE, 2014), identificando as cadeias de causa e efeito a partir da observação dos acontecimentos. Diferentemente, a ortodoxia econômica baseava toda a teoria econômica predominantemente aceita em pressupostos de comportamento humano de suposta validade geral – postulados como o *homo economicus* – que definiria a ação humana a partir da busca pela maior utilidade possível, a partir de cálculos utilitaristas realizados para este fim específico. Além disso, o pressuposto de equilíbrio automático dos mercados impossibilitaria a análise dinâmica de processos econômicos, constituindo mais um limitador da metodologia neoclássica.

Quanto ao institucionalismo de Veblen, Santos (2017) apresenta a visão de que a construção teórica de Veblen baseia-se em disciplinas como História e Antropologia, além da ideia evolucionária dos processos sociais, que entende o comportamento humano ser elaborado pelos instintos e pelas instituições que moldam o comportamento, de forma a dar continuidade ao viver tradicional das sociedades com base em sua realidade material. Em outras palavras, as instituições, entendidas como hábitos de comportamento, moldam as interações humanas e são por ela moldadas, em uma dinâmica complexa e evolucionária⁴.

Mitchell e Commons, por sua vez, apresentam concordâncias e divergências com as ideias de Veblen. Mitchell, apesar de também entender o conceito de instituições como hábitos mentais, descarta uma rejeição completa da teoria econômica ortodoxa, se apropriando de alguns de seus elementos. Já Commons, tido como um dos mais eminentes

⁴ “[...] no essencial, o estado das artes industriais é sempre uma herança do passado; está sempre em processo de mudança [...] os novos elementos de conhecimento e proficiência estão continuamente sendo adicionados e trabalhados [...] por indivíduos e saem da experiência e iniciativa individual [...]. Mas cada movimento feito nessa direção é necessariamente feito por indivíduos imersos na comunidade e expostos à disciplina de vida em grupo [...] os fenômenos da vida humana ocorrem apenas nesta forma. [...] é apenas como um resultado desta disciplina que vem com a rotina de vida em grupo, e com a ajuda do conhecimento comum difundido por meio da comunidade, que qualquer um de seus membros estão habilitados para fazer qualquer novo movimento que pode desta forma ser rastreável a sua iniciativa individual [...]. Este [senso de] solidariedade do grupo é uma necessidade do caso, tanto para a aquisição e uso deste equipamento imaterial que é chamado de o estado das artes industriais como para a sua guarda e transmissão de geração em geração (VEBLEN, 1914, p. 103-104 apud SILVA *et al.*, 2017, p. 38).

institucionalistas estadunidenses, apresenta como principal divergência a interpretação das instituições como mecanismos de exercício de controle coletivo, ao mesmo tempo em que desempenham o papel de resolução de conflitos. Estas estariam implícitas nas transações, entendidas enquanto acordos de direitos de propriedade estabelecidos entre os indivíduos, que estariam na base de um sistema econômico assentado na produção e troca de bens e serviços (CAVALCANTE, 2014).

Segundo Cavalcante (2019), Commons é o institucionalista americano mais lembrado pelos autores da Nova Economia Institucional (NEI), cuja influência pode ser observada na ideia de *custos de transação*, elaborada por Ronald Coase e utilizada por Oliver Williamson, bem como no conceito de instituição e de evolução institucional de Douglas North. O *custo de transação* pode ser entendido como os *custos inerentes ao estabelecimento e manutenção dos direitos de propriedade*, ou, nas palavras de Coase (1937), os *custos de se realizarem transações nos mercados*. O autor identificou a existência destes valores ao investigar os motivos que levavam as empresas a realizarem certas transações internamente, sem recorrer ao mercado, identificando que a ocorrência de transações via mercado implica, muitas vezes, em custos.

Desse modo, havendo incertezas, a ocorrência dos custos de transação age de modo a aumentar o próprio custo das transações econômicas, comerciais, financeiras, entre empresas e demais intercâmbios entre os agentes, gerando fricções de mercado. Desse modo, uma importante premissa neoclássica, de mercados perfeitamente competitivos e ajustáveis, não se verifica, uma vez que existem custos de transação. Nesta dinâmica, as instituições possuem papel importante na redução dos custos e no aumento da eficiência de mercados.

Oliver Williamson aprofunda elaborações de Coase ao analisar sua obra *The nature of the firm* (1937), na qual explora o conceito de incerteza, ampliando o alcance da análise para os novos institucionalistas, abordando outros conceitos como o da racionalidade limitada e do oportunismo, em Williamson (1975, 1985, 1987). Segundo o autor, a racionalidade limitada refere-se à incapacidade dos agentes de processarem perfeitamente todas as informações disponíveis, incorrendo em escolhas que nem sempre são ótimas, do ponto de vista da maximização da utilidade. Além disso, isto também seria resultado da natureza das informações disponíveis, que são imperfeitas e assimétricas. O oportunismo, por sua vez, reflete uma condição de busca pelo auto interesse, que pode levar o indivíduo a cometer atos ilícitos. As instituições, neste contexto, agiriam de modo a auxiliar a tomada de decisão dos agentes e a reprimir o comportamento oportunista.

1.1.2 Teoria Institucional de Douglass North

A *teoria institucional* busca explicar a dinâmica do desempenho econômico, revelando o porquê de algumas nações trilharem o caminho do desenvolvimento e da prosperidade enquanto outras permanecerem na pobreza e na miséria. Para isso, utiliza como resposta, as *instituições* (regras do jogo) e as *organizações* (jogadores) formadas pelas sociedades no decurso de sua história (NORTH, 1993). Os elementos essenciais para a compreensão da teoria institucional são as *instituições*, as organizações, a matriz institucional, a trajetória dependente (*path dependence*) e a ruptura institucional.

Dentre todos os autores apresentados, o que melhor desenvolve uma teoria mais completa sobre o institucionalismo, e voltada ao desenvolvimento econômico, é Douglass North. No cerne de sua obra, encontra-se a ideia de que o arranjo institucional de uma determinada sociedade pode contribuir, tanto ou até mais, do que o seu patamar tecnológico para o seu desenvolvimento econômico. Em outras palavras, com uma matriz institucional favorável, torna-se possível o acúmulo de capital e trabalho, capacitação da mão de obra e, em consequência, crescimento econômico e prosperidade. Ou seja, as inovações tecnológicas e o acúmulo de capital, entendidos pela teoria econômica tradicional como as causas do desenvolvimento econômico, nada mais são do que consequências de uma matriz institucional e dos direitos de propriedade que os tornem possíveis (COSTA, 2019), transformando-se, em última instância, nos verdadeiros propulsores do desenvolvimento.

North (2018), desenvolve alguns conceitos já abordados pelos autores institucionalistas, dando-lhes significados abrangentes. Em conformidade com os velhos institucionalistas, critica alguns pressupostos da economia neoclássica, sobretudo o da perfeita racionalidade e do agente maximizador de utilidade, advogando que outros fatores subjetivos, como as concepções morais, podem influenciar o comportamento dos agentes. O comportamento humano real, segundo o autor, seria muito mais complexo, e em virtude disso, North (2018) incorpora conceitos como racionalidade processual, que implica na tomada de decisão dada a incompletude de informações, a assimetria e a incerteza.

Neste contexto, cabe a definição do conceito de instituições, para North (2018, p. 16): elas representam as “regras do jogo”. As normas de interação *formal* e *informal* que moldam o comportamento dos agentes, estruturando seus incentivos, moldando padrões de comportamento social, quando eficientes, reduzem incertezas inerentes ao sistema econômico e, com isso, minimizam os custos de transação. As organizações, por sua vez, representam os *players* desta dinâmica. Desse modo, as *instituições* podem aumentar ou refrear a eficiência

econômica, sendo o subdesenvolvimento o resultado da ausência de instituições eficientes. Nesta lógica, na ausência de *instituições* que favoreçam o desenvolvimento, o impacto de transformação da realidade socioeconômica se dá de forma muito reduzida ou ao revés do desenvolvimento.

Neste debate, a cultura também passa a constituir um importante papel na determinação da trajetória de longo prazo das nações. Mais especificamente, na análise do fenômeno da mudança institucional, a cultura representa o principal vetor de alterações, na medida em que implicam alterações nos comportamentos dos indivíduos, em suas crenças, valores e parâmetros morais. De modo específico, a cultura passa a ser uma variável chave no fenômeno de trajetória dependente (*path dependence*), no qual as decisões tomadas no presente são fortemente influenciadas por aspectos históricos do passado, tais como a herança cultural e as tradições de determinado povo (COSTA, 2019). Desse modo, as alterações graduais ocorridas na esfera cultural têm o potencial de alterar, de maneira bastante lenta, as futuras trajetórias, revertendo possíveis situações de estagnação ou declive.

Em seu livro *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, o qual lhe rendeu o prêmio Nobel de Economia do ano de 1993, North (2018) trata da relevância da História, pois com ela:

[...] não somente porque podemos aprender com o passado, mas também porque o presente e o futuro estão relacionados com o passado por meio da continuidade das instituições de uma sociedade. As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado, e o passado só pode se tornar inteligível como um caso de evolução institucional. (NORTH, 2018, p. 9).

Nesta dinâmica, o papel assumido pelo Estado é o de manutenção das regras formais e do desempenho econômico, por meio do estabelecimento de regras acerca da propriedade e dos direitos de propriedade. É na proteção aos direitos de propriedade e na manutenção de uma estrutura jurídico-formal adequada que residiria a eficiência de um sistema político.

Em *The Rise of the Western World*, de 1973, North realiza um exercício de investigação histórica sobre a consolidação das economias prósperas do mundo ocidental, de onde é extraída a conclusão de que estas conseguiram desenvolver instituições capazes de sustentar o crescimento econômico no longo prazo. Analisando o progresso econômico europeu do século XVIII, North (1973) conclui que nações como Holanda e Inglaterra desenvolveram instituições econômicas, como os contratos de comenda e sociedades, os bancos de depósitos, que viabilizaram a organização e o fomento da produção, possibilitando cada vez mais a transição da produção de subsistência para a produção mercantil.

Além disso, as relações de poder estabelecidas nessas nações também representavam um ponto importante. A relação firmada entre os Estados Nacionais e os grupos produtivos locais, na Holanda e na Inglaterra, eram de relativo equilíbrio, e isso contribuiu para o surgimento da atividade mercantil e da indústria. O crescimento experimentado por estas nações foi tamanho que possibilitou inclusive a superação das chamadas crises malthusianas, que colocava como questão principal o aumento populacional e o esgotamento dos recursos físicos das nações, em decorrência dele.

Nesta linha de pensamento, a própria noção do mercado, sob a ótica na *Nova Economia Institucional*, é entendida como fruto da ação do Estado e das instituições, observadas como Leis, mas também englobando as normas informais, hábitos, tradições, religiões e costumes. Considerando esta função, o principal papel do Estado não é o de interferência mínima na dinâmica do livre mercado, mas sim na indução de um arranjo institucional capaz de gerar mercados com o mínimo possível de fricções e de custos de transação (COSTA, 2010). Desse modo, a intervenção estatal tem o seu escopo ampliado a partir da abordagem novo institucionalista, passando a abranger as esferas econômica e social simultaneamente, de modo mais adequado às exigências colocadas pela atual etapa do capitalismo globalizado.

1.1.3 *O Institucionalismo Político de Ha-Joon Chang*

Por sua vez, Chang (2008) sugere o desenvolvimento de uma linha de pesquisa em contraposição ao paradigma neoclássico. Compreendendo as instituições como regramentos formais e informais, mantidas ou alteradas pelos agentes econômicos e, também, pelas organizações. Chang, em sua obra *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues* (2008), identifica três atores principais do sistema econômico: o mercado, as firmas e o Estado. Estas instituições, responsáveis por possibilitar o alcance de determinados fins pretendidos pelos agentes, ao mesmo tempo em que emergem dos hábitos e comportamentos coletivos, atuam de modo a moldar o comportamento individual. Ao mesmo tempo em que identifica a esfera restritiva da ação institucional, Chang (2008) busca situar a ação humana individual como conectada temporal e socialmente ao contexto institucional no qual se encontra, ressaltando a dimensão institucional como um dos componentes da ação humana.

Desta visão, que conjuga instituições ao mesmo tempo como regras do jogo e como organizações, emergem alguns dos principais constructos empíricos e teóricos de Chang

(2004). Sua obra *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* apresenta uma análise histórica acerca da constituição das nações desenvolvidas, de onde o autor conclui que, a despeito dos pressupostos teóricos da economia neoclássica, que advogavam a favor do *laissez-faire* e da livre competição pelos mecanismos de mercado, a formação econômica das nações industrializadas, como a Inglaterra, a Holanda e os Estados Unidos, ocorreu mediante a intervenção estatal por meio das instituições políticas, como a recorrência ao protecionismo industrial e subsídios a exportação (CHANG, 2004). Além disso, a despeito de recorrerem aos mecanismos de intervenção no livre jogo das forças de mercado, as estratégias de desenvolvimento formuladas a partir destas nações para os países subdesenvolvidos são contrárias às que adotaram. Chang (2004), inclusive, perscruta esta noção em *Maus Samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo* (2008).

Neste sentido, ressalta convergências em relação às ideias de North (2018), mas também apresenta notáveis diferenças. Uma semelhança diz respeito ao seu entendimento das instituições enquanto regras do jogo – regramentos formais e informais que permeiam a vida em sociedade. Desse modo, ao definir condutas de ação coletivas, as instituições são decisivas no desempenho econômico das nações. De modo diverso, enquanto North (2018) advoga a atuação do Estado apenas para garantir o ambiente para o desenvolvimento do mercado, Chang (2004) defende um Estado indutor do desenvolvimento e não apenas com a responsabilidade de proporcionar o desenvolvimento das forças de mercado.

Chang (2008), não obstante, amplia este escopo, considerando como instituições também as organizações, sendo três as de maior importância (firmas, mercado e Estado). Desse modo, a noção de institucionalismo trazida perpassa, de forma bastante evidente, o campo político, o que afasta o autor de certas aproximações com a ortodoxia econômica. Ao contrário, além de promoverem o bom funcionamento dos mercados e a eficiência econômica, o bom desempenho econômico dependeria de uma intensa intervenção por parte das instituições do Estado, da qual resultariam benefícios econômicos e sociais que não seriam outrora atingidos a partir apenas do bom funcionamento dos mercados tomados isoladamente.

Quanto a esse aspecto, a proximidade da obra de Chang com a visão de List é destacada (CHANG, 2004), principalmente ao investigar a trajetória do desenvolvimento industrial nas nações centrais, as quais o autor conclui ter se dado a partir de uma intervenção dos estados nacionais na atividade econômica. Neste ensejo, políticas como o protecionismo e os subsídios à indústria, com impactos sobre as estruturas de mercado, certamente extrapolam o escopo da garantia dos direitos de propriedade e da eficiência econômica, sendo, portanto,

mais político. Com relação a este aspecto, é possível também destacar que esta é uma importante diferença das obras de Chang com relação ao *Institucionalismo Comparado* de Daron Acemoglu e a Teoria Institucional de Douglas North.

1.1.4 O Institucionalismo Comparado de Daron Acemoglu e James Robinson

Por fim, Daron Acemoglu e James Robinson ampliam o escopo do institucionalismo de Douglass North, valendo-se de uma densa análise histórica, tanto teórica como empírica, a fim de situar o Institucionalismo Comparado. Estes pesquisadores notam que as origens da prosperidade e do desenvolvimento residem principalmente na base política das sociedades e em suas instituições econômicas, advogando que cada formação econômica é resultado histórico de suas instituições. Diante de uma análise histórica e político-econômica, Acemoglu e Robinson (2012), identificam, no processo de formação das nações, o desenvolvimento de instituições extrativistas ou inclusivas. Essas instituições, resultantes das relações entre o poder político e o econômico, produzem efeitos na economia totalmente opostos. Enquanto o primeiro é caracterizado pelo subdesenvolvimento e pobreza, o segundo, caracteriza-se, pelo desenvolvimento e prosperidade. Portanto, essas instituições (inclusivas ou extrativistas) determinam a distribuição de poder nas sociedades, definindo o desempenho econômico diferenciado das nações.

Em *Por que as Nações Fracassam? Origens do poder, da prosperidade e da pobreza* (2012), os autores apresentam, inicialmente, a análise das cidades de Nogales, uma localizada no estado do Arizona, nos Estados Unidos, e outra localizada no estado de Sonora, no México, de modo que estas localidades são fronteiriças. Apesar de sua proximidade territorial e cultural, a Nogales estadunidense possui indicadores socioeconômicos que indicam um maior nível de bem-estar social e um maior desenvolvimento econômico, o que não acontece com a Nogales mexicana pobre, acometida por problemáticas sociais. Os autores tratam a diferença tão evidente entre estas cidades homônimas como sendo oriunda de suas respectivas formações institucionais políticas e econômicas, que determinaram diferentes trajetórias no curso da história, remetendo a sua formação histórica. Enquanto na nação norte-americana herda um arranjo institucional das antigas colônias de povoamento inglesas, nas quais eram estimuladas as práticas inovadoras, assegurados os direitos de propriedade e o estímulo ao empreendimento, nas colônias espanholas de exploração, o que se herdou foram as consequências negativas de instituições políticas repressivas, assentadas na exploração do

trabalho indígena e na divisão da sociedade em estamentos hierárquicos. Desse modo, as instituições, sejam políticas ou econômicas, possuem fundamental importância.

Na elaboração dos autores Acemoglu e Robinson (2012), em nações com instituições extrativistas, um grupo reduzido de indivíduos – representantes de uma oligarquia política – que concentram poder econômico e político se utiliza do aparato institucional em benefício próprio, extraindo riqueza dos territórios de forma autoritária e socialmente danosa, havendo pouca tendência à distribuição justa da riqueza gerada. Em outras palavras, a riqueza gerada a partir destas instituições é concentrada. Geralmente, estas nações foram *colônias* de exploração no passado, de modo que as heranças das instituições extrativistas que se estabeleceram no passado permanecem até os dias atuais, comprometendo o rompimento com o subdesenvolvimento e reforçando problemáticas sociais, como a desigualdade de renda e violência. Embora os autores discorram sobre alguns países africanos, o exemplo mais notável destacado por Acemoglu e Robinson (2012) é o da América Latina, sendo que as riquezas geradas na região, no período da colonização e da expansão ultramarina europeia, foram canalizadas para as coroas portuguesa e espanhola, transformando esta região do continente americano em uma das mais desiguais do mundo, comprometendo de forma determinante as suas perspectivas de desenvolvimento. Dessa forma, infere-se como a *Nova História Econômica Comparada* absorve algumas das premissas de Douglass North, a exemplo da dependência de trajetória.

Por outro lado, nas nações com instituições inclusivas, o bem-estar é generalizado pelo comércio e balizado pela gestão democrática, possibilitando um maior acesso às oportunidades e ao bem-estar por parte dos cidadãos comuns. Acemoglu e Robinson (2012) ressaltam que as políticas de fomento à produção industrial, adotadas na Inglaterra do Século XVIII, e as suas instituições subjacentes, possibilitaram o alcance de um patamar de crescimento econômico que não seria plenamente alcançado sob outros arranjos político-institucionais. Como resultado, as habilidades humanas, o nível de qualificação da mão de obra e a densidade de capital aumentaram, gerando mudanças estruturais favoráveis na matriz produtiva, conjuntamente ao desenvolvimento das organizações e, em decorrência disso, o surgimento de universidades, escolas, centros de formação, serviços de saúde – fomentando amplo leque de oportunidades. Com estas instituições, é possível obter proteção à propriedade privada, sistemas de justiça eficientes e imparciais, serviços públicos disponíveis em nível adequado a todos os que necessitarem. Com isso, pode-se perceber que o arranjo institucional destas nações representa o mais importante aspecto sob o qual o desenvolvimento econômico se torna possível.

1.2 Federalismo, Federalismo Fiscal e Desenvolvimento

O modelo federativo brasileiro é objeto de estudos por áreas do conhecimento como a Economia e o Direito. De modo especial, a análise do papel do federalismo na redução das desigualdades territoriais suscita hipóteses controversas, que refletem um caráter dual do modelo político brasileiro. Ao mesmo tempo em que a descentralização política possibilitada pelo arranjo constitucional brasileiro de 1988 representou certa consolidação democrática e maior acesso ao poder por parte dos diferentes atores subnacionais (SOUZA, 1998), seus impactos na redução das assimetrias territoriais têm acontecido de forma bastante aquém ao esperado e necessário (MENDES, 2013), muitas vezes reforçando padrões de concentração historicamente constituídos. Ademais, o panorama institucional estabelecido entre os entes federados é muitas vezes de competição, dinâmica em que as unidades da federação competem por investimentos públicos e privados, acentuando as disparidades territoriais (ISMAEL, 2009).

Para que se entenda a organização política de uma nação é necessário se conhecer a sua formação institucional, posto que no dizer de North (2018), instituições são as restrições concebidas pelos homens moldando a interação humana e, em consequência disto, estruturam incentivos no intercâmbio político, social ou econômico. Desse ensinamento, apreende-se que como a interação humana não é algo estático, a sua evolução, positiva ou negativa, afetará todo o contexto da sociedade, portanto, ao longo do tempo o desempenho diferencial social, político ou econômico é fundamentalmente influenciado pelo modo como as instituições evoluem.

O modelo colonial escravocrata, onde os senhores de engenho tinham o domínio da terra e da força de trabalho, também exercendo o poder político na colônia, conseguido mediante a concessão de títulos de nobreza pelo rei, em virtude de serviços prestados à coroa ou pela compra deles, explica, em certa medida, a formação institucional brasileira. Segundo Andrade (2018, p. 69-70),

A formação do Estado brasileiro está diretamente relacionada ao processo que culminou com a consolidação das relações de produção capitalistas e do modo de vida liberal. A construção desse sistema econômico passa por dimensões do colonialismo ao imperialismo e de conquista de territórios. Assim, a construção do Brasil está diretamente relacionada à intervenção e conquista da América Latina, por meio do capitalismo colonial moderno e da Europa como centro do mundo (eurocentrismo).

A construção do Estado brasileiro segue, portanto, o que ocorreu em toda a América Latina, na qual o capital buscou concretizar um eixo de articulação das formas historicamente conhecidas de controle e exploração do trabalho,

com mecanismos de classificação e diferenciação de raças, com o objetivo de subjugar e dominar.

A Constituição de 1824 marca o fim da estrutura colonial e o nascimento do Estado brasileiro. As sucessivas constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) seguiram influenciadas, até certo ponto, pelos preceitos liberais. A constituição é a principal regra de um país, porém, essa instituição formal interage com as restrições informais – normas de conduta de procedência cultural – a interação entre instituições formais e informais influenciam em dois fatores importantes e que determinam o desempenho das economias, a saber: o custo de transação e o direito de propriedade. É incompleta a análise das previsões constitucionais sem que se leve em conta as normas de condutas resultante da interação social.

A CRFB, de 1988, consagra a redução das desigualdades sociais e regionais, as quais estão sob o manto dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. A CRFB-88 determina que a Federação seja constituída – na seguinte ordem – por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, considerados autônomos em termos de suas organizações político-administrativas. Formalmente, o federalismo pressupõe uma estrutura de Estado em que há divisão territorial da autoridade política em diferentes escalas: municipal, estadual e federal. (BRASIL, 1988).

Considera-se, nos termos da Lei, que a União possui competências para legislar sobre questões de soberania nacional, tais como direito civil, comercial e tributário, serviços monetários e defesa do território nacional, seja por vias terrestres, marítimas ou aeroespaciais. De maneira geral, afirma-se que cabe à União a defesa do interesse geral, conforme estabelece o artigo 21 da CRFB-88⁵.

Aos Estados, por sua vez, é incumbido decidir sobre as competências que não lhes forem vedadas pela Constituição, artigo 25⁶, sendo denominada de competência residual e

⁵ Art. 21. compete à União (BRASIL, 1988):

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;”.

⁶ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela EC n. 5/1995)

representando o interesse regional. Por fim, impende aos municípios as competências privativas associadas a serviços públicos de caráter local, como transporte coletivo, representando os interesses locais. As competências municipais se relacionam bastante com a provisão de serviços de educação e saúde, entre outros, conforme disposto no artigo 30⁷ da CRFB-88.

No aspecto específico do federalismo fiscal, a carta magna desenhou um esquema bastante rígido, baseado, entre outros aspectos, em transferências constitucionais obrigatórias, voluntárias e determinação de destinações orçamentárias. Logo, para que os entes federativos subnacionais possam cumprir com suas obrigações constitucionais, estes contam com recursos próprios e com transferências intergovernamentais (realizadas entre os entes descentralizados de um estado) e intragovernamentais (que ocorrem no âmbito de um determinado governo, podendo se direcionar a autarquias e fundações). Estas, além de serem instituídas no texto constitucional, servem para promover a equalização fiscal e uma maior distribuição de renda entre as regiões (GADELHA, 2017).

Exemplo de vinculação constitucional obrigatória são o *Fundo de Participação dos Estados* (FPE) e *Fundo de Participação dos Municípios* (FPM) que recebem parte da arrecadação específica da União, conforme prevê o artigo 159⁸ da CRFB-88. Desse modo, ao mesmo tempo em que há heterogeneidade de demandas sociais ao longo dos entes federativos, existe a uniformidade das regras fiscais, dificultando a plena superação das desigualdades regionais por meio da identificação de demandas específicas de cada território.

As transferências constitucionais estaduais estão previstas no parágrafo 3^o do artigo 159 da CRFB-88. Importante destacar que são exatamente essas transferências que são afetadas pelas Renúncias Fiscais objeto desta pesquisa.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela EC n. 5/1995)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁸ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela EC n. 5/1995)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁹ Art. 159

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela EC n. 42/2003).

No âmbito do modelo do federalismo brasileiro, considera-se que os grandes hiatos entre a geração de receitas próprias e as atribuições na esfera administrativa constituem uma situação contraditória: de um lado, centraliza-se no poder central a arrecadação e, ao mesmo tempo, as competências político-administrativas são descentralizadas. Com isso, nem sempre as regiões com alta demanda social de bens e serviços públicos são aquelas com maior capacidade tributária e, portanto, executora destes investimentos, tornando-se muitas vezes dependentes dos repasses dos Estados e/ou da União. Tal situação expõe o desequilíbrio entre os instrumentos de receitas e despesas públicas. Esta situação é mais evidente nas regiões Norte e Nordeste, que concentram parte significativa da pobreza urbana e rural no Brasil.

Entende-se também que, mesmo nas regiões com altas demandas sociais, a maior parte das receitas concentra-se em um número reduzido de estados ou municípios, geralmente as capitais. Desse modo, havendo a concentração de capital, mão de obra qualificada e de renda, a tendência é que os investimentos públicos se concentrem nas regiões com maior densidade de infraestrutura e de mercados, em uma lógica que, do ponto de vista puramente econômico, pode parecer racional, uma vez que pressupõe o direcionamento de recursos às regiões nas quais são menores os custos de realização deste investimento.

Entretanto, ao analisarmos do ponto de vista social, demonstra como o Estado, cuja atuação deveria se dar no sentido de reduzir as desigualdades, acaba agindo de modo a acentuá-las como historicamente persiste no território brasileiro (MENDES, 2013). Esta hipótese também é compartilhada com o pensamento do IPEA (2011). Neste aspecto, a dimensão fiscal danosa decorrente dessa situação é evidente, conforme ressaltado por Silva (2013) – a despeito dos avanços das finanças estaduais, o alto endividamento ainda constitui um obstáculo à implantação de planos de desenvolvimento.

Dessa forma, ressalta-se o caráter competitivo do federalismo brasileiro, em detrimento de seu aspecto cooperativo. Esta situação é evidenciada pela chamada Guerra Fiscal, configurando uma competição entre estados que acentuam as distorções econômicas e a justiça social (REZENDE; AFONSO, 2002). Assim, o processo de superação das disparidades regionais se dificulta, ocasionando uma série de consequências sociais adversas.

Um dos problemas decorrentes do modelo federativo brasileiro é o aumento acentuado no número de municípios criados desde a promulgação da Constituição de 1988, como forma de obter receitas a partir do mencionado FPM. Gadelha (2017) nota que esta situação pode contribuir para a ampliação das desigualdades, ao gerar novos gastos sem necessariamente criar fontes de receitas, contribuindo para o aprofundamento das diferenças regionais.

Parte destes desequilíbrios surge da falta de definição clara das competências dos entes federativos, fazendo com que a oferta pública de bens e serviços, seja frequentemente distorcida, implicando em assimetrias na distribuição das despesas públicas (MENDES, 2013). Nesta abordagem, a criação de despesas públicas é associada ao fornecimento de bens e serviços públicos, implicando em atendimento de demandas sociais e, ao fim, ao aumento do bem-estar social.

Na parte da arrecadação, a estagnação dos volumes de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) desde a década de 1990 – ocasionada pelo baixo dinamismo industrial vivenciado pela matriz produtiva brasileira a partir das reformas do estado que ocorreram nas últimas duas décadas passadas – representou um agravamento da base tributária do FPE e FPM, uma vez que estes impostos, que compõem os fundos citados, são importantes fontes de receita aos estados e municípios. Esta abordagem do problema federativo enfatiza a dimensão da oferta, avaliando a fonte e a disponibilidade de recursos.

Contudo, também é necessário observar os aspectos das demandas sociais do território nacional, considerando as múltiplas necessidades sociais associadas aos diferentes contextos socioeconômicos e estruturais de um país tão heterogêneo e diverso como o Brasil. A partir desta associação entre estas dimensões, é possível identificar as necessidades e atuar a partir das especificidades locais de cada ente federativo. Dessa forma, pode ser compreendida como uma deterioração das relações cooperativas entre os estados, gerando assimetrias e heterogeneidades estruturais.

Com essas considerações a respeito do federalismo brasileiro, é fundamental apreender que, dados os problemas de ordem social e econômica que acometem o território nacional, o pacto federativo existente ainda não constitui condição suficiente para a superação destas assimetrias, em virtude principalmente da falta de cooperação e da falta de distribuição clara da atribuição de competências entre os entes e a distribuição dos recursos arrecadados.

A estrutura fiscal nacional existente na CRFB-88 valorizou consideravelmente o ICMS, tanto foi assim que esse imposto representa a principal fonte de receita própria dos estados federados. Dessa forma, o imposto é utilizado como forma de incentivar o desenvolvimento econômico, com vistas a melhorar o ambiente social das unidades federadas. O problema que se levanta é até que ponto as alterações legislativas proporcionam a segurança necessária para que o mercado supere as incertezas do ambiente institucional brasileiro e apresente os resultados buscados pela política de incentivos fiscais?

2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA NO CONTEXTO NACIONAL

O extrativismo agrícola do passado ou mineral do presente explicam a trajetória do desenvolvimento institucional da Amazônia. North (2018) atribui a diferença entre as restrições informais e formais à diferença da intensidade com que se apresentam, em sua contribuição, o autor, nos instiga a imaginarmos um *continuum* que vá de tabus, costumes e tradições, em um extremo, e as regras constitucionais no outro. As tradições e costumes orais são irregulares e prolongados, já as leis escritas gozam de determinação unidirecional.

É nesse contexto que este capítulo abordará a política de desenvolvimento para a Amazônia, primeiramente, a localizando dentro do planejamento central, com regramentos e objetivos próprios dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, assim como, dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia e, em seguida, analisando a Política Nacional de Renúncias Fiscais oriundas da CRFB-88 e os seus efeitos na região Norte.

2.1 Desenvolvimento Econômico do Brasil e o Papel da Amazônia sob a Ótica da Teoria Institucional e do Federalismo Fiscal

Ao considerar suas potencialidades para participar no protagonismo do desenvolvimento econômico do país, a região Amazônica nunca esteve no centro das prioridades do planejamento para fazer parte do centro dinâmico do desenvolvimento econômico nacional. Essa afirmação encontra amparo em análises feitas por pesquisadores brasileiros¹⁰, e tem sua origem na formação histórica das instituições nacionais.

A história da região amazônica é marcada por uma economia baseada no extrativismo e no fornecimento de insumos para a produção das regiões Sudeste e Sul e voltada para as exportações de produtos primários e semielaborados. Um fato relevante para a contribuição da “trajetória do desenvolvimento institucional” da região no contexto da economia brasileira é a exploração extrativista da borracha¹¹, que pode ser entendida em dois momentos principais. Enquanto o primeiro ocorreu mediante o controle das elites locais e seu relacionamento com mercados internacionais, já o segundo é caracterizado pelos Acordos de Washington¹², onde

¹⁰ Ver Costa; Melo (2012); Marques (2014); Costa (2002); Oliveira; Trindade; Fernandes (2014); Marques; Trindade (2014).

¹¹ A borracha simboliza a economia amazônica do final do século XIX e primeira década século XX, produziram ganhos às capitais Manaus e Belém. Todavia, posteriormente, decaíram em função da substituição, no mercado internacional, pela produção do Sudeste Asiático.

¹² Os Acordos de Washington em 1942, em função da segunda guerra mundial, fizeram renascer a exploração do produto, porém, após a retomada dos seringais asiáticos pelos aliados, o interesse pelo produto

as peculiaridades das relações entre os trabalhadores e as elites locais, caracterizada pelo aviamento¹³, ajudam a explicar parte de sua trajetória de (sub)desenvolvimento, *path dependence*.

Formularam-se as políticas para região amazônica de fora para dentro, estilo “top down”, preocupadas em atender às elites locais, nacionais e internacionais, configurando um ambiente muitas vezes, incompreensivo quando analisado sob a ótica dos interesses endógenos amazônicos, e por vezes, até mesmo os nacionais. A marca do extrativismo está insculpida na caricatura institucional legal formulada pelo Estado para a região – a fracassada Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹⁴, criada pela Lei nº 1.806/53 e a política definida pelos diversos governos, instituições formais, inclusive no Governo Vargas, cuja concretização é relatada por Marques (2014):

Técnicos do governo e diversos especialistas elaboraram estudos que foram apresentados no evento e em parte adotados na mensagem anual que o Presidente enviou ao Congresso em 1952. Nela, a ocupação e a colonização da região continuariam sendo feitas via imigração nordestina, sendo que a produção regional deveria voltar-se para os produtos tipicamente regionais e alimentos à autossuficiência local. (MARQUES, 2014, p. 65).

O autor prossegue, observando que a definição da política voltada para produção extrativa, continuaria deixando a região amazônica na periferia da economia brasileira, posto que a política econômica dispensada ao norte do país não contemplava processos produtivos mais complexos, conforme entendia o governo central, já que o

[...] fundamento da economia do extremo norte, mereceu um exame atento e realístico, que concluiu pela indicação de incentivos e medidas que amparem a produção da borracha silvestre [que receberia "atenção especial"], castanha, madeiras odoríferas, guaraná, balata e chicles, uaicima, piaçava, cumaru, copaíba-jacaré, puxuri e timbó (VARGAS, 1954, p. 4).

desapareceu a instabilidade passou a fazer parte do cenário da região com o declínio da atividade econômica, deixando imensos problemas sociais, considerando a prática de aviamento.

¹³ Em virtude de os seringais estarem localizados no interior das matas, o seringueiro encontra-se preso ao seringalista mediante uma cadeia de endividamento constante e crescente, sendo essa a base de organização do trabalho.

¹⁴ A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) é instituída pela Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953, que além de criá-la, dispõe sobre o Plano de Valorização da Amazônia, estabelecendo como seus objetivos gerais: 1. Assegurar a ocupação da Amazônia em sentido brasileiro; 2. Construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; e 3. Desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira. Na Lei, também constavam 14 objetivos específicos sobre a valorização.

A visão sobre a região, por parte do governo central, embora com algumas variações acerca do volume de investimentos, não apresentou alterações significativas quanto ao modelo de desenvolvimento ao longo do tempo.

O Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, no período de 1956 a 1961, tinha como finalidade o impulsionamento da indústria pesada no Brasil e a integração nacional, porém a região Amazônica ficou secundarizada, restando a construção da Belém-Brasília e o planejamento da Rodovia Brasília-Acre, na visão de Santos (2017), estas obras justificam-se em virtude de estarem no objetivo da região dinâmica da acumulação do capital (Sudeste), posto que facilitaria o acesso ao restante do país, aumentando o mercado consumidor interno.

As origens do frágil federalismo nacional surgem da concentração de arrecadação nos cofres da União, que ao aplicá-la de forma desigual entre as regiões, priorizava os estados que detinham a centralidade da hegemonia econômica¹⁵, primeiramente, formataram a configuração do federalismo nacional, concentrando o processo industrial, posteriormente, e em consequência disto, fragilizaram os termos de troca (intercâmbio), posto se assemelhar à deterioração do intercâmbio entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos, conforme entendimento Cepalino de Raul Prebisch¹⁶. Dessa forma, justifica-se a expressão utilizada em pesquisas regionais que denominam a região de periferia da periferia nacional.

Com a observação por parte do governo de que o processo iniciado pelo Plano de Metas já se demonstrava esgotado, e para não interromper o ritmo da industrialização nacional, necessitava buscar novas fontes de financiamento para dar continuidade ao modelo de acumulação planejado. É nesse sentido e, num contexto de crise política, em um regime de exceção, que Santos (2017) dispôs que a Reforma Tributária de 1966 ganha impulso. Todavia, antes de sua aprovação, a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, entre suas disposições finais e transitórias, promulgou a extensão à Região Amazônica de todos os incentivos fiscais, favores creditícios e demais vantagens concedidas pela legislação à região

¹⁵ A primeira tentativa de diagnóstico geral realizado sobre a economia brasileira, visando a elaboração de um plano de ação, ocorreu nos anos de 1942/43, em parceria entre os Estados Unidos da América e o governo brasileiro, o objetivo era verificar a forma como o Brasil poderia contribuir com os esforços da segunda guerra mundial. A pesquisa revelou a dependência excessiva das importações e, concluiu, que as dificuldades em desenvolver economicamente o país consistiam na falta de recurso para investir nas indústrias, restrições ao capital estrangeiro, sistema de distribuição de combustíveis retrógrado, capacidade subdesenvolvida para a geração de energia e sistema de transportes inadequado.

¹⁶ As recomendações da Missão apontavam para que se envidassem esforços para desenvolver o sul do país, em virtude de possuir as melhores potencialidades de crescimento econômico mais acelerado, concentrando os esforços do Estado no planejamento, disponibilidade de crédito à indústria em geral e instrução técnica. O processo de industrialização ficaria a cargo do setor privado. Esta parceria denominou-se Missão Cooke, dando posteriormente origem ao Plano Salte do governo de Eurico Gaspar Dutra de 1946 a 1951. (MATOS, 2012).

Nordeste do Brasil. Em 25 de outubro de 1966, foi aprovada a Lei nº 5.172, o novo Código Tributário Nacional (CTN), que adicionado ao Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967, complementam as alterações desejadas pelo governo.

A reforma nasce sob égide do governo militar, ampliando o poder da União com concentração de receitas, combate o prenúncio da guerra fiscal entre os estados e fortalece o poder político e financeiro do governo central, amparado, segundo Goulart (2021), no tripé: política de incentivos fiscais para o setor produtivo, poder político em Estado de exceção e controle do Congresso Nacional. O resultado da alteração legislativa proporcionou um crescimento expressivo da indústria de transformação a partir de 1968, tendo seu ápice na década de 1980, como pode ser observado no Gráfico 1 deste trabalho.

A continuidade do processo de definição da trajetória formal institucional da região caracteriza o *path dependence*, no qual o passado justifica o presente e define o futuro (NORTH, 1990). Nessa senda, vários outros planos de desenvolvimento foram editados, tanto para o país quanto para a Região Amazônica. Tomemos como principais exemplos as três edições do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND) e as três edições do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) (SANTOS, 2017), programas vinculados à hegemonia da União, em função da partilha tributária que a favorecia, tendo suas premissas no modelo de concentração de recursos nos centros econômicos dinâmicos, relegando a Região Amazônica o papel de fornecedora de insumos às regiões centrais e de exportadora de produtos primários e semielaborados, o que favorecia o saldo da balança comercial brasileira.

A concentração de recursos nas mãos da União evidenciava a dependência dos estados amazônicos e, desta forma, a definição de seu modelo de desenvolvimento. Santos (2017, p. 288) acentua que a receita orçamentária dos estados da Amazônia se constituía mais ou menos de 46% em 1979; 59,7% em 1980; 53,5% em 1981; 52,9% em 1982 de receitas próprias, sendo o restante de transferências da União, provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo Especial (FE), Cota-Parte do Imposto Único Sobre Lubrificantes e Combustíveis e Cota-parte do Imposto Único Sobre Energia Elétrica. Estas tipologias particulares de transferências calculadas anualmente, no conjunto, representavam 95% dos repasses federais.

Essa dependência, além de evidenciar a escassez de recursos estaduais, ainda apresentava um grave problema: a incerta e acentuada variação do volume dos repasses impedia a execução dos programas governamentais dado que se tornava difícil, senão impossível, manter a regularidade dos cronogramas previamente estabelecidos. A essa dificuldade ainda se somavam as inconveniências, decorrentes das vinculações e dos ônus

administrativos impostos pelas transferências. Além de todos esses fatores, o déficit orçamentário de R\$ 100 milhões decorreu, sobretudo, do aumento dos vencimentos concedidos ao funcionalismo público estadual. (SANTOS, 2017).

Na teoria institucional, para North (1990), as organizações são os jogadores e as instituições são as regras do jogo. As leis e projetos definidos pela instituição Estado desenvolvimentista, organizam o espaço institucional formal, dispõem sobre a atuação dos entes federativos e induzem o comportamento da instituição Mercado. Juntamente com a estrutura federativa brasileira, que concentrou a maior parte dos recursos na União, pouco da trajetória de desenvolvimento definida pelo poder central pode ser alterada, principalmente, quando ela (a trajetória) se coaduna com os interesses das unidades economicamente hegemônicas.

O Estado desenvolvimentista representou avanços para o crescimento econômico brasileiro, promovendo a concentração industrial nas regiões Sudeste e Sul. O modelo estava devidamente desenhado, ainda inserido em sua concepção desigual. Os avanços nas regiões periféricas, onde a produção agrícola amazônica, numa combinação de recursos da União e dos estados, no período 1974/1978 (SANTOS, 2017), não avançaram uniformemente no território nacional.

Ao comparar os aspectos econômicos globais com os da região Amazônica, observa-se que o aumento da quantidade e do espaço cultivado pela agricultura regional foram superiores aos resultados do Brasil, respectivamente, 66,3% e 162,2% contra 28,1% e 48,8% (em 1974/1978). Porém, o rendimento geral da produção agrícola nacional foi em torno de 4,4 toneladas por hectare, superior ao obtido na região Amazônica, de 3,9 toneladas por hectare. Representando uma participação de 2% no PIB nacional, o modelo de desenvolvimento definido, apresentou uma conformação regional de 3,1% na produção agrícola, 4,51% no rebanho bovino e 1,3% na indústria de transformação nacional.

Diante destas informações, verifica-se claramente que o modelo de desenvolvimento reservava à região Amazônica uma condição de atendimento de parte de suas necessidades básicas e suporte às regiões economicamente hegemônicas, posto que, em grande medida, a produção industrial local, comportava produtos semielaborados que alimentavam a indústria nacional das regiões mais desenvolvidas.

Compondo o III *Plano Nacional de Desenvolvimento* (PND), os grandes projetos minerais da região vieram dentro do III *Plano de Desenvolvimento da Amazônia* (PDA). Em virtude de o PDA não ser constituído em uma estrutura legislativa, com a participação da sociedade, seu conteúdo não comportava formulações acerca do entendimento local sobre a

organização regional. Dessa forma, o modelo de crescimento econômico foi concebido diante da racionalidade formulada pelo poder central. A participação local na definição da política constante no PDA não sofreria mudanças, significativas, caso houvesse a participação local, posto que as elites locais se sentiam favorecidas pelas elaborações feitas pelo poder central.

As formulações apresentadas no III PND foram influenciadas pelo novo cenário internacional que mudou o padrão financeiro do ouro para o dólar, gerando a crise fiscal e financeira nacional na década de 1980, desestabilizando os arranjos desenvolvimentistas nacionais e, trazendo incertezas e instabilidades para os investimentos. Quanto às mudanças implementadas pelo III PND, Goularti (2020) entende que as políticas econômicas dos últimos anos da década de 1970 haviam internalizado, no país, a II Revolução Industrial. Portanto, não se tratava de mudanças conjunturais, mas sim de mudanças estruturais para a década de 1980. Dessa forma, sentencia que:

Uma economia que materializa sua industrialização, ao menos, implica a continuidade. A experiência é clara: a corrida pelo crescimento é constante, havendo intervalos, perde o time do desenvolvimento. O modelo de intervenção do Setor Produtivo Estatal que sustentou o desenvolvimento do capitalismo nacional apresenta seus limites. A crise estava ligada à retomada da hegemonia americana, à subordinação das políticas de Estado ao FMI, à estatização da dívida privada para salvaguarda da riqueza privada, bem como do descontrole do déficit público e da inflação. A meta síntese em buscar o equilíbrio fiscal desestruturou o gasto público enquanto elemento dinâmico ao processo de crescimento econômico. Aqui, a política fiscal já aparece como secundária, isto é, subordinada aos ditames da política monetária. (GOULARTI, 2020, p. 102-103).

Nesse novo cenário a região Amazônica “ganha importância”, suas vantagens comparativas e a vocação induzida de ser a fornecedora oficial de insumos, tanto às regiões dinâmicas do país, quanto para o mercado externo, a fez ser a possibilidade de garantia de uma balança comercial mais favorável à nação. Dessa forma, o presidente João Batista Figueiredo declarou que o Projeto Grande Carajás se tratava de necessidade urgente e de relevante interesse público, voltado a combater a inflação e o desequilíbrio do balanço de pagamento. As medidas seguiram a nova configuração, implementação das revogações dos incentivos fiscais desnecessários para a nova conjuntura, abrindo espaço orçamentário para os incentivos, subsídios e renúncias fiscais em favor das exportações. Santos (2017) demonstra que a nova configuração no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), destacando que a participação dos subsídios e renúncias fiscais, destinados às exportações, que representava 6,5% da receita tributária entre 1975 e 1979, já entre 1980 e 1985, passaram para 11,3%, elevando-se de 1,3% para 2,6% do PIB.

A lógica dessas mudanças estruturais pode ser analisada pelas contribuições dos teóricos institucionalistas que dão suporte a este trabalho, mesmo que apresentem um núcleo teórico sólido e comum, revelam visões significativamente contraditórias ou pelo menos divergentes. Ao mesmo tempo em que o institucionalismo demonstra a trajetória para alcançar a mudança institucional positiva, revela os instrumentos para a manutenção ou o caminho para a mudança negativa das instituições.

A receita de um modelo “Instituições Padrões Globais” (IPGs), criticada por Chang (2008) diante das recomendações impostas por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, sobretudo para países subdesenvolvidos, como os da América Latina, ancoradas pelas políticas neoliberais, produziram efeitos generalizados nestas economias e, de forma relevante, no modelo de políticas públicas adotadas. Chang sugere um aprofundamento sobre o que são “boas” instituições, suas formas e funções. Em seus estudos, afirma que uma instituição específica pode, perfeitamente, desempenhar mais de uma função e que instituições diferentes podem desempenhar a mesma função, pois

[ainda] mais problemática é a forma como os mais poderosos propagam e impõem suas formas institucionais favoritas. As “Instituições Padrões Globais” (IPGs) tem sido cada vez mais impostas sobre países, independentemente da aceitação de tais instituições pelas populações e governo locais, através do que Kapur & Weber (2000) chamam “condicionalidades de governança” impostas pelas instituições criadas em Bretton Woods e governos doadores. (CHANG, 2008, p. 18).

Costa (2019) destaca a influência da tese desenvolvida por Douglass North no campo da relação entre instituições, Estado e desenvolvimento, presente no *Informe sobre o desenvolvimento mundial: O Estado em um mundo em transformação* (1997), do Banco Mundial, do qual o autor foi um dos consultores, onde o capítulo intitulado *Atenção renovada a eficácia do Estado*, que procura estabelecer o marco analítico de todo o documento, ao mesmo tempo em que prescreve orientações de políticas, sobretudo, para os países subdesenvolvidos.

O debate teórico institucional sobre a intervenção do Estado na economia, é desnudado, nas elaborações de Chang (2004), onde as recomendações do *laissez-faire* através de organismos internacionais, são contraditórias às práticas dos países desenvolvidos quanto às condições que os levaram à situação hegemônica atual. Chang critica, de forma irônica, em seu livro *Chutando a Escada*, o modelo que apregoa a não-utilização de políticas estatais protecionistas aos atuais países subdesenvolvidos. Numa disputa por mercados entre uma economia desenvolvida e outra subdesenvolvida, sem que se proteja o setor econômico

nascente dos países subdesenvolvidos, as chances de sua prevalência em um mercado competitivo, globalizado e livre, são muito remotas, o que condena à eternalização do status quo existente.

O conceito de desindustrialização pode ser definido como a redução da participação do emprego no setor industrial em relação ao emprego total, de forma persistente (ROWTHORN; RAMASWANY, 1999), ou, em definição mais recente, na qual o emprego no setor industrial e o valor adicionado da indústria apresentam redução quando comparados com o emprego total e com o PIB (TREGENNA, 2009).

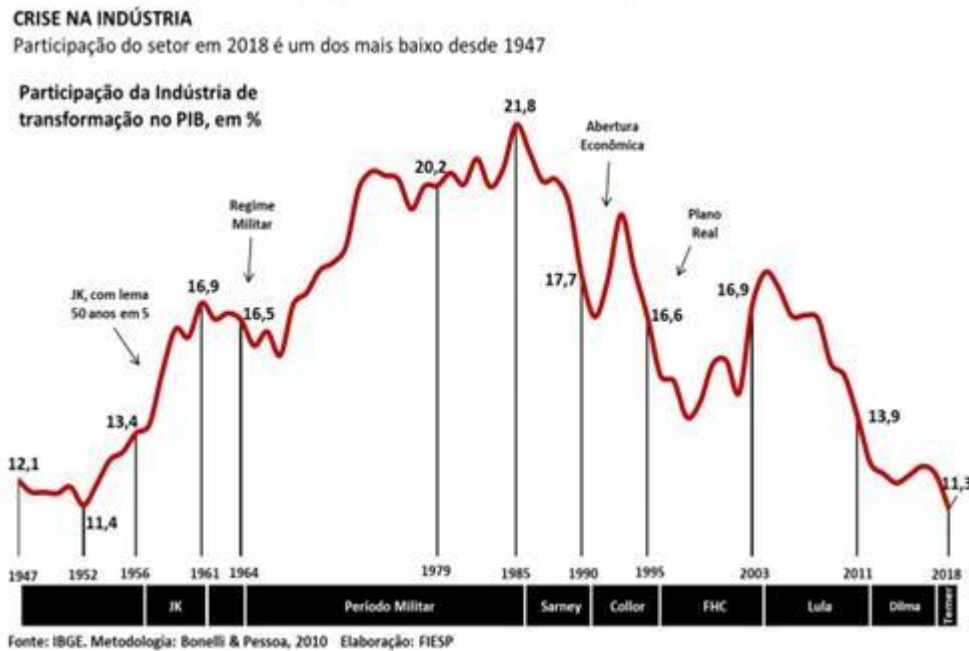
A desindustrialização pode ser considerada positiva ou negativa. Ela é considerada positiva quando a participação da indústria no emprego e no valor adicionado reduzem em decorrência da transferência de atividades de manufatura mais intensivas em trabalho e/ou com menos valor adicionado para o exterior, desde que a desindustrialização venha acompanhada por aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológicos e maior valor adicionado na pauta de exportações. Em sentido contrário, se a industrialização vier acompanhada de uma *reprimarização* da pauta de exportações, ou seja, fazendo com que a pauta de exportações seja direcionada no sentido das commodities, produtos primários ou manufaturados com baixo valor adicionado e/ou baixa agregação tecnológica, podendo ser sintoma da “doença holandesa”, ou seja, desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio resultante da descoberta de recursos naturais escassos num determinado país. (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Fatores internos e externos podem causar a desindustrialização. Os internos seriam basicamente dois: mudança na relação entre a elasticidade renda da demanda para o consumo de produtos manufaturados e serviços e, o crescimento da produtividade industrial mais rápido que o setor de serviços. Em síntese, o processo de desenvolvimento econômico faria com que as economias, a partir de um certo nível de renda per capita, se desindustrializassem, em virtude de que a elasticidade da renda da demanda de serviços tende a crescer com o desenvolvimento econômico, tornando-se maior do que a elasticidade da renda da demanda por manufaturados. A indução à desindustrialização pelos fatores externos está relacionada com o grau de interação comercial e produtiva das economias, com o estágio do conhecido processo de globalização alcançado pelas nações. Para maiores detalhes, ver Rowthorn e Ramaswany (1999) e Oreiro e Feijó (2010).

Nesse sentido, observamos que o Brasil possuía um dos dez maiores parques industriais mundiais na década de 1980, assim como, uma pauta exportadora bastante diversificada. Diante da implantação do modelo primário exportador, a indústria encolheu

consideravelmente como se pode observar no Gráfico 1, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Gráfico 1 - Evolução da participação da indústria de transformação brasileira no PIB (1947 a 2018).



A política desenvolvimentista adotada, como visto, possibilitou o crescimento da indústria de transformação no país, saindo de 16,5% em 1964 para o seu ápice, em 1985, com uma participação de 21,8% do PIB. Em 2018, a indústria de transformação representava apenas 11,3% do PIB, quase a metade do percentual de 1985. A mudança da política economia nacional, ao mesmo tempo em que se transforma, apresenta alterações significativas na política de crescimento econômico na região Amazônica.

A Tabela 3 demonstra com clareza as alterações da indústria nas economias brasileira e da região norte. Considerando as observações feitas anteriormente sobre o tipo de política econômica dispensada à Região Norte pelo poder central, as décadas de maior crescimento econômico do país e da região Norte, coincidem com o momento de maior volume de recursos de renúncias fiscais destinados às empresas, ou seja, décadas de 1960, onde tivemos o Brasil com um crescimento de 5,6% e a Região Norte com 5,1% e, década de 1970, o Brasil com 8,3% e Região Norte com 12,2%. Com a adoção da política de priorização de exportação de commodities minerais e agrícolas e o abandono da utilização da política fiscal centrada no desenvolvimentismo econômico da indústria nacional, a partir da década de 1980, o

crescimento do país entra em declínio, apresentando a menor taxa de crescimento no período 1980/94, com 1,5% de taxa anual de crescimento do PIB. Na década de 2010, podemos observar o baixo desempenho de crescimento do PIB do país nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 (-3,3%, 1,3%, 1,3% e 1,1%), enquanto a região norte apresenta valores melhores (-4,6%, 3,8%, 3,4% e 0,5%) respectivamente, como podemos observar na Tabela 3, abaixo.

Tabela 3 – Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB. Período 1960/93.

País/Região	Período	Taxa Média Anual de Crescimento do PIB
Brasil	1960/1994	5,2
Norte		8,4
Brasil	1970/1994	3,8
Norte		7,7
Brasil	1980/1994	1,5
Norte		3,8
Brasil	Década de 1960	5,6
Norte		5,1
Brasil	Década de 1970	8,3
Norte		12,2
Brasil	Década de 1980	1,9
Norte		6,3
Brasil	1990/1994	2,5
Norte		1,3
Brasil	2016	-3,3
Norte		-4,6
Brasil	2017	1,3
Norte		3,8
Brasil	2018	1,3
Norte		3,4
Brasil	2019	1,1
Norte		0,5

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em IPEA (1997, p. 32).

A década de 1980 foi caracterizada pela queda acentuada de crescimento quando comparamos com a década anterior, pois na década de 1970 a média anual de crescimento do Brasil foi de 8,3%, caindo, na década de 1980, para 1,9%. A Região Norte caiu de 12,2% para 6,3% no mesmo período. A queda mais acentuada do crescimento da nação justifica-se em virtude do processo de reprimarização da economia, ou seja, a desindustrialização brasileira, sendo este o motivo que encaminhou o país para uma dinâmica de exportação de commodities

agrícola e mineral, justificando queda menos acentuada da economia do norte do país (as commodities minerais do estado do Pará serão tratadas em capítulo específico). Entretanto, para exemplificar os efeitos da reprimarização nacional, Batista Júnior e Silva (2017) discorrem sobre a conformação da produção mineira, destacando que, em Minas Gerais,

[...] em 2015, 60,2% das exportações (por fator agregado) se referiram a produtos básicos e apenas 39,8% a produtos manufaturados e semimanufaturados em conjunto. Não surpreende que 61,4% das exportações em 2015, por intensidade tecnológica, sejam de produtos não industriais, sendo o principal grupo dessa categoria os minerais metalúrgicos, conforme dados do Exportaminas. As demais classificações, por sua vez, ficaram da seguinte forma: “[a] indústria de Média-baixa tecnologia teve participação de 24,5%, Baixa tecnologia de 9,3% e Média-alta tecnologia representou 3,3% das exportações. A categoria Alta tecnologia teve 1,5% de participação. (BATISTA JÚNIOR; SILVA, 2017, p. 5).

Portanto, diante das formulações expostas, conclui-se que a política econômica elaborada para o país o conduziu à permanência no subdesenvolvimento. Dentro dessa perspectiva e como já minuciado, a Região Amazônica foi submetida à condição de fornecedora de produtos primários para o mercado exterior, reduzindo a possibilidade de um desenvolvimento econômico mais consistente, sustentado em aparato tecnológico inovador para a região, reforçando cada vez mais a dependência externa de produtos de alta tecnologia e a primazia no fornecimento de produtos de baixa tecnologia no mercado internacional. Se a condição do estado de Minas Gerais, que tem uma base produtora tecnológica “melhor” que a região Norte, apresenta-se com a configuração descrita por Batista Júnior e Silva (2017), a situação na região Amazônica é bastante inferior.

2.2 A Política Nacional de Renúncias Tributárias Prevista na CRFB-88 e seus Reflexos na Região Norte

O desenvolvimento regional no Brasil tem uma relação umbilical com as Renúncias Fiscais ou Gastos Tributários, com os Fundos Constitucionais e com os Fundos Fiscais de Desenvolvimento. Essa afirmativa encontra amparo nos artigos 43¹⁷ e 170¹⁸ da CRFB-88. Assim sendo, esses dispositivos, em atendimento aos referidos preceitos constitucionais,

¹⁷ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (Grifo nosso) § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

¹⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais.

deveriam priorizar a alocação de recursos de forma a favorecer ao desenvolvimento das regiões economicamente menos dinâmicas do país, porém, o que se tem observado quanto às renúncias fiscais, a partir de 1993, é o contrário (ver Tabela 3).

A previsão constitucional estabelece a obrigatoriedade do Poder Executivo de apresentar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. O inciso II do artigo 5º¹⁹ da LRF (2000, p. 17), estabelece que o projeto de LOA será acompanhado de documento a que se refere o parágrafo 6º do art. 165 da CRFB-88, bem como das medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Esses dispositivos de transparência não são criações ao acaso, representam a necessidade de divulgação sobre a gestão fiscal para que ocorra o devido controle dos órgãos públicos responsáveis, assim como, da sociedade.

Em consonância e obediência à LRF, a RFB divulgou o gasto tributário previsto para o ano de 2017, sendo estimado em R\$ 287,94 bilhões, representando 4,37% do PIB e 22,64% das receitas administradas pela RFB, consignando uma elevação nominal de 7,27% em relação ao ano anterior. O demonstrativo do gasto tributário, consigna a distribuição das renúncias tributárias, regionalmente, apresentando as regiões Sudeste com 52,63% e Sul com 15,73%, representando as maiores participações nos benefícios fiscais, juntas apropriam-se de 68,36% de todo o gasto tributário efetuado pela União (RFB, 2019, p. 11).

A Tabela 4 demonstra a evolução da distribuição das renúncias fiscais, por região, no período de 1991 a 2010, obedecendo à divisão territorial específica adotada pela RFB, não coincidente, exatamente, com a da Amazônia Legal. Estes dados atestam duas décadas de evolução do gasto tributário da União, apresentando a inversão evolutiva quanto aos valores alocados na região Norte e na região Sudeste, revelando como as prioridades da política nacional foram alteradas nesse espaço de tempo.

¹⁹ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; Deflacionado pela Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará (UPF-PA).

Tabela 4 – Renúncias Tributárias por Região (1991-2010).

Ano	Em %				
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1991	39,47	31,19	0,98	18,65	3,05
1992	51,85	24,77	0,42	19,66	3,30
1993	38,40	9,49	0,98	45,26	4,78
1994	26,40	12,26	1,32	49,61	10,41
1995	33,88	11,95	3,33	44,38	3,45
1996	15,67	10,35	4,52	57,83	11,64
1997	27,73	19,93	2,90	42,76	12,69
1998	26,54	13,75	3,48	44,02	12,22
1999	23,26	11,62	3,78	49,77	11,57
2000	17,84	11,66	4,37	53,45	12,68
2001	23,60	12,13	3,75	47,79	12,72
2002	22,73	9,82	3,56	50,61	13,28
2003	21,29	12,61	4,72	48,50	12,88
2004	20,05	10,24	5,22	51,52	12,97
2005	20,58	12,72	12,25	42,72	11,73
2006	21,09	11,29	10,59	46,18	10,85
2007	19,79	12,26	7,53	45,86	14,55
2008	19,61	14,80	13,09	40,21	12,30
2009	21,74	10,32	5,16	50,77	12,01
2010	18,26	11,01	5,49	52,26	12,98

Fonte: RFB – Demonstrativo de Renúncias Fiscais, vários anos. Elaborada pelo autor.

Averiguamos, segundo estas informações que as regiões Norte e Nordeste tiveram uma queda acentuada no período, ocorrendo o inverso com as regiões Sul e Sudeste que tiveram expressivo crescimento na participação das renúncias fiscais. Nos anos de 1991 e 1992, antes do Plano Real vigorar, a região Sul apresentava participação de 3,05% e 3,30% nas renúncias fiscais, enquanto a participação da região Sudeste era de 18,65% e 19,66% respectivamente. Nos mesmos anos, os percentuais da região Norte foram de 39,47% e 51,85% e a do Nordeste de 31,19% e 24,77%.

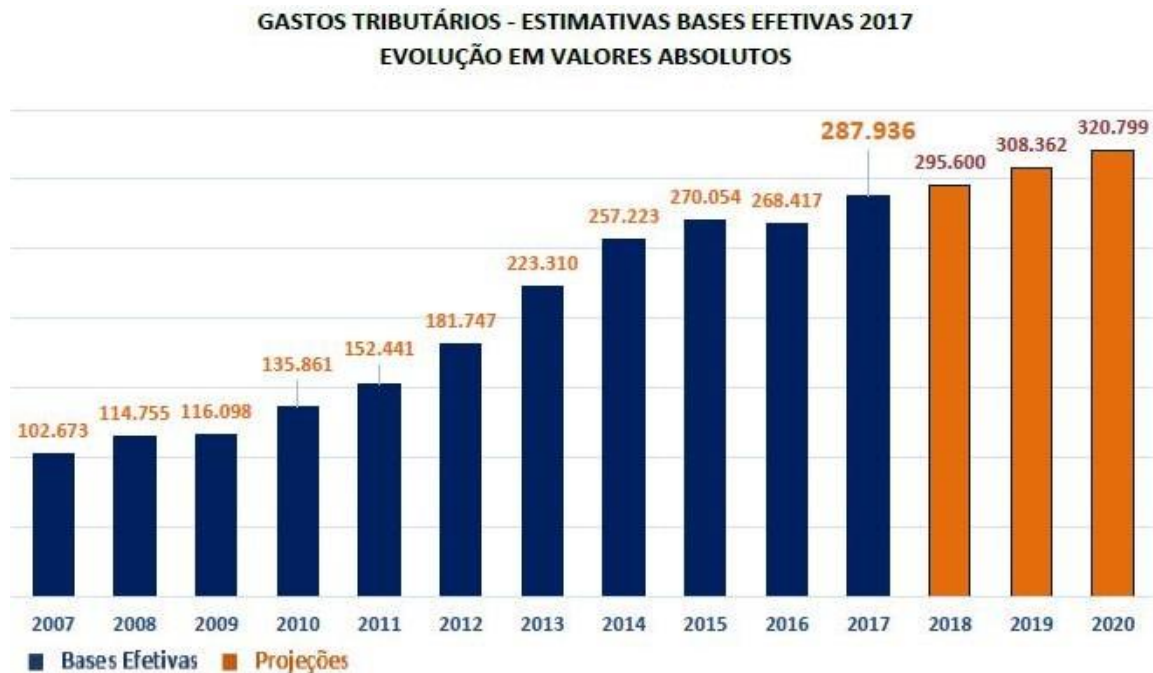
Com a mudança na política de valorização das regiões menos desenvolvidas, o financiamento, via renúncias fiscais, volta-se para as regiões de maior dinamismo econômico, abandonando a política que poderia possibilitar a diminuição das desigualdades regionais, considerando que este não é o único elemento a estabelecer o desenvolvimento econômico. Complementando o raciocínio, em 2009 a participação das regiões Norte e Nordeste evoluiu para 21,74% e 10,32%, e em 2010 para 18,26% e 11,01%, respectivamente. Já as regiões Sul e Sudeste, apresentaram os maiores crescimentos, com 12,01% e 50,77% em 2009, passando para 12,98% e 52,26% em 2010, respectivamente.

Além da inversão quanto à prioridade da alocação dos recursos referentes às renúncias de receitas, os gastos tributários federais têm nominalmente se apresentado de forma crescente ao longo dos anos, saindo de R\$ 102,67 bilhões em 2007, para R\$ 320,80 bilhões em 2020

(deflacionado²⁰ para valor de 2007, equivaleu a R\$ 158,38 bilhões), representando um aumento real de 54,26%, conforme apresenta o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), elaborado pela RFB (2019), em conformidade com o parágrafo 6º do artigo 165²¹ da CRFB-88 (ver Gráfico 2).

Gráfico 2 - Demonstrativo da Evolução do Gasto Tributário (2007-2020).

Em bilhões de reais, valores nominais



Fonte: Demonstrativo do Gasto Tributário Federal - RFB, vários anos.

Portanto, as regiões menos dinâmicas economicamente perderam participação no volume de renúncias fiscais ou gastos tributários de duas diferentes formas. Primeiramente em função da diminuição de suas participações relativa, em virtude da diminuição percentual do bolo de recursos; a segunda forma de perda ocorreu devido a não evolução, em valores proporcionais, diante do aumento dos recursos disponibilizados para o gasto tributário. Dito de outra forma, a perda ocorreu em virtude de sua diminuição na participação percentual e o aumento do volume de recursos, ou seja, não foi beneficiada na mesma proporção das regiões que tiveram seus percentuais aumentados, considerando que quando os estados do Sudeste e Sul aumentaram suas participações relativas, houve a diminuição proporcional da região Norte.

²⁰ Deflacionado pela Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará (UPF-PA).

²¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O cenário e o objetivo dessas alterações, como dito anteriormente, não foram ao acaso, posto que, com a guinada da política econômica na direção das regiões mais dinâmicas, os investimentos que apresentava um viés de valorizar das regiões Sudeste e Sul em função das trocas internas desiguais e dentro da composição do orçamento da União, adicionada da política de crescimento desigual entre as regiões, possibilitava o deslocamento de recursos das regiões periféricas para as de maior dinamismo econômico. A partir de 1993, as renúncias fiscais seguem o curso específico do retorno da maior lucratividade. O mercado ao tencionar a disputa por recursos impõe as prioridades das regiões de maior adensamento populacional, adotam a lógica da “igualdade” proporcional à concentração econômica, não considera o mandamento constitucional de tratamento igualitário que contemple o respeito às desigualdades. Essa dinâmica fragiliza ainda mais o federalismo brasileiro fazendo acirrar as disputas entre as unidades subnacionais por investimentos privados, utilizando o potencial de receitas próprias como barganha.

É nesta dinâmica que as renúncias tributárias federais, que já não favoreciam à diminuição das desigualdades regionais, acirram a concentração proporcionada pela dinâmica capitalista liberal, aumentando a distribuição desigual dos recursos proveniente do Gasto Tributário, agravando ainda mais as desigualdades regionais, fragilizando o pacto federativo e agravando as desigualdades regionais.

Os dados constantes do demonstrativo do gasto tributário da RFB (2019) apresentam a comparação da renúncia tributária estimada por região com a respectiva arrecadação prevista, para o ano de 2017. Essa comparação revela que a região centro-oeste possui a menor renúncia tributária em relação à sua arrecadação (15,92%), e que as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais de participação da renúncia em relação as suas respectivas arrecadações, com 90,43% e 38,58% respectivamente.

Ao que parece, a RFB tenta induzir à ideia de uma análise de proporcionalidade das renúncias com as receitas próprias das regiões, porém, sem atentar às peculiaridades dos tributos estaduais, pois esse raciocínio precisa ser mais bem avaliado para não induzir a conclusões distorcidas da realidade. Ao analisar estes dados, a situação pode revelar uma realidade ainda mais agravante do ponto de vista das arrecadações dos estados importadores como os da região norte, pois o principal imposto arrecadado pelos estados e Distrito Federal é o ICMS, o qual tem em sua dinâmica a repartição de sua arrecadação, quando oriundo de operações interestaduais. Os estados importadores, os que têm suas compras interestaduais com maior volume em relação às suas vendas em operações semelhantes, transferem recursos nas trocas desiguais e, além disso, impostos aos exportadores, gerando riqueza nos estados

das regiões Sudeste e Sul do Brasil. Em razão disso, Santos (2017) assim descreve a relação comercial da região com o centro econômico dinâmico do país

[...] em 1983 a Amazônia apresentou um déficit recorde em sua história do balanço geral de mercadorias, sendo que 88% decorriam do comércio interestadual, evidenciando a discrepância tecnológica entre as indústrias do Sul e Sudeste e as da Amazônia. Em suma, isso mostrava que a integração tecnológica entre as regiões do Brasil não havia se consolidado. (SANTOS, 2017, p. 291).

Portanto, a relação entre renúncias e arrecadação própria, revelada pela injustificada tributação mista do ICMS, não deveria ser analisada de forma direta como procedeu a RFB, posto que a lógica dos tributos com características de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), sempre foi a de que cabe a totalidade da arrecadação ao estado consumidor do produto final.

Dito de outra forma, os estados do Norte (importadores) quando compram mercadorias do Sul e Sudeste (exportadores), em função da tributação mista, o produto da arrecadação, por imposição legal da aplicação da alíquota interestadual de 7% que é devido aos estados exportadores, faz ocorrer o compartilhamento do produto da arrecadação. O produto da aplicação da alíquota interna geral do ICMS de 17% ou 18% dos estados da região Norte, é reduzido, em função do princípio constitucional da não-cumulatividade do ICMS, da alíquota interestadual incidente sobre o preço de remessa da mercadoria. Essa sistemática gera uma arrecadação aos estados importadores de apenas 10% ou 11% (alíquota interna de 17% ou 18% subtraída da alíquota interestadual de 7%). Ou seja, as compras dos estados importadores geram arrecadação aos estados exportadores. Dessa forma, a avaliação direta sobre a arrecadação própria dos estados do Norte versus gasto tributário, como faz o Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas (RFB, 2017), é desvirtuada por essa dinâmica que prejudica os estados importadores de mercadorias.

A política de financiamento do desenvolvimento econômico, via renúncias fiscais, apresentou mudanças significativas em seu conteúdo a partir da década de 1990. Após a promulgação da CRFB de 1988, várias foram às medidas implementadas pelo governo brasileiro no sentido de tornar o mercado mais afeto ao consumo de bens do exterior. Com o propósito de atender às pressões de organismos internacionais e conter o déficit público, o governo federal, amparado nas previsões constitucionais, transferiu parte de suas despesas aos estados e municípios, criou o Programa Nacional de Desestatização²² e revogou as isenções e

²² A Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização tinha como objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público**; II - contribuir para a **redução da dívida pública**, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de

reduções do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de caráter geral ou especial, que incentivava a aquisição de bens de procedência estrangeira voltados para desenvolver a indústria nacional. Dessa forma, redefine a função do Estado na economia e coloca a nação diante de um mercado competitivo, sem uma preparação prévia, portanto, a economia nacional passa a competir, com todas as suas fragilidades, no mercado mundial sem qualquer proteção.

O Orçamento da Renúncia de Receita Tributária elaborado pela RFB (1989) discriminou as fontes de financiamento em cinco grupos: Imposto de Rendas Pessoas Jurídicas (IRPJ) com 45,09%; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com 22,48%; Imposto de Importação (II) com 12,21%; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação com 3,83% e Imposto de Renda Pessoa Física com 15,39%.

Dos 45,09% de renúncias fiscais do IRPJ, 20,44% foram destinados ao Desenvolvimento Regional; 9,07% para Alíquotas Reduzidas; 8,13% para Incentivos à Exportação e 5,61% à Política Industrial. Dos 22,48% do IPI, 9,26% foram destinados à Política Industrial; 6,89% para Alíquota Reduzida para táxis e bebidas não alcoólicas; 3,89% para a Zona Franca de Manaus (ZFM) e 3,44% para o Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX)²³. Dos 12,21% do II, 4,48% foram destinados ao (BEFIEX); 3,57% para a Zona Franca de Manaus e 4,16% para a Política Industrial. Dos 3,83% do IPI/Vinculado à importação, 1,04% foram destinados ao BEFIEX; 1,95% à Zona Franca de Manaus e 0,84% para a Política Industrial. Dos 15,39% do IRPF, 11,29% foram destinados ao Estímulo à Poupança Popular e 4,10% a Incentivo às Atividades Rurais.

Essa estrutura de financiamento revelava o caráter desenvolvimentista da política de renúncias fiscais, pois do total dos recursos disponíveis em 1989, 19,87% foram aplicados diretamente na Política Industrial brasileira (5,61% do IRPJ; 9,26% do IPI; 4,16% do II e 0,84% do IPI/Vinculado). O carregamento no financiamento às exportações de produtos manufaturados criou um mercado interno que fez do Brasil um dos 10 países mais industrializados do planeta na década de 1980, com mais de 20% do seu PIB constituído por

investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (grifo nosso).

²³ O Decreto-Lei nº 1.219, de 15 de maio de 1972, concedeu isenção de impostos sobre as importações e industrialização de produtos que fizessem parte do Programa Especial de Exportação a empresas fabricantes de produtos manufaturados. Esse instrumento tinha como finalidade estimular as exportações de produtos manufaturados.

uma indústria de transformação. Destaca-se também, que 9,41% das renúncias foram aplicadas exclusivamente na Zona Franca de Manaus (3,89% do IPI; 3,57% do II e 1,95% do IPI/Vinculado).

As mudanças que se seguiram nos anos de 1990, quanto às renúncias fiscais, são caracterizadas pela elevação das desonerações do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e das Micro e Pequenas Empresas (MPE). Por outro lado, a diminuição das desonerações sobre o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Zona Franca de Manaus e, em função do aumento da participação das Contribuições Sociais, decorrente da peculiaridade de não terem suas arrecadações partilhadas com as demais unidades nacionais, que também começaram a compor as renúncias fiscais, apresentaram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Previdenciária, em 2017²⁴, 22,48% e 21,94%, respectivamente do gasto tributário, seguidas pelo IRPJ com 16,24%. Essas alterações contribuíram para mudar o perfil desenvolvimentista das renúncias fiscais, posto que a sua capacidade de financiadora da indústria nacional é descaracterizada.

O gasto tributário da União para o ano de 2017 foi de R\$ 284,85 bilhões e distribuído entre as regiões sem a preocupação com o desenvolvimento regional, considerando que as regiões mais desenvolvidas, são as que mais recebem recursos. Após as mudanças ocorridas quanto a nova formatação das renúncias fiscais, conforme expostas no parágrafo anterior e, que privilegiaram a concentração das renúncias fiscais nas áreas que combinam maior capacidade econômica e elevada quantidade populacional, a distribuição passou a se configurar conforme a Tabela 5.

²⁴ O Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – RFB (2017). Apresenta no aspecto orçamentário, a previsão dos gastos tributários com concentração de **78,36%** do valor em 5 funções orçamentárias de governo, em 2017: Comércio e Serviço (**29,06%**); Trabalho (**15,16%**); Saúde (**12,64%**); Indústria (**12,34%**) e Agricultura (**9,33%**).

Nos Quadros VI e VII observa que a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição Previdenciária são os tributos que concentram a maior parte dos gastos tributários. Os gastos relativos à COFINS representam **22,48%** do total e **0,94%** do PIB; os da Contribuição Previdenciária, **21,94%** do total e **0,92%** do PIB, seguidos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ: **16,24%** do total e **0,68%** do PIB e do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF: **14,70%** do total e **0,62%** do PIB.

O Simples Nacional é o gasto tributário de maior participação no valor total (**24,14%**), seguido pela Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (**9,00%**), Entidades sem fins lucrativos – imunes e isentas (**8,62**), Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (**8,45%**), Agricultura e Agroindústria (**8,37%**).

Tabela 5 - Distribuição das Renúncias Tributárias pela Regiões, em 2017.

Região	Renúncias fiscais	%
Centro-Oeste	22,36 bilhões	7,85%
Nordeste	33,07 bilhões	11,61%
Norte	35,15 bilhões	12,34%
Sul	47,30 bilhões	16,61%
Sudeste	146,97 bilhões	51,59%
Total	287,94 bilhões	100,00%

Fonte: Demonstrativo do Gasto Tributário, RFB (2019). Elaborada pelo do autor.

Além da prevalência das renúncias fiscais nas regiões Sul e Sudeste, como expõe a Tabela 5, o Demonstrativo do Gasto Tributário de 2017 (RFB; 2019), evidencia que a concentração das renúncias fiscais da região Norte está localizada no estado do Amazonas, considerando que do total do gasto tributário destinado à região de R\$ 35,15 bilhões, R\$ 25,63 bilhões, ou seja, 72,92% das renúncias da região são destinados à ZFM e ALC (Área de Livre Comércio), restando a todas as outras atividades R\$ 9,52 bilhões, ou seja, 27,08%. Embora as demais regiões brasileiras tenham evoluído sua participação, a região Norte veio perdendo participação relativa. Adicione-se a isto que o Norte, como uma região periférica e em função do seu atraso tecnológico relativo, tem o seu desenvolvimento bastante diferente de uma região mais adiantada em termos de complexidade econômica.

As renúncias fiscais destinadas à ZFM são mais volumosas do que apenas as que já expusemos quando tratamos do “gasto tributário” sob a administração do Governo Federal, pois o estado do Amazonas e, possivelmente, a prefeitura municipal de Manaus, em menor escala, também isentam da cobrança de tributos de suas competências, contribuintes sob as suas jurisdições fiscais. Não nos ateremos sobre as renúncias fiscais municipais, por não ser o objetivo deste trabalho, porém, nos interessa, pelo menos a levantar a dúvida sobre a condição de polo de desenvolvimento ou enclave quanto à existência e atuação da ZFM.

A Tabela 6 demonstra que o volume de renúncia tributária efetuado pelo estado do Amazonas em 2020, não apenas é o maior da região Norte, como também é a maior, proporcionalmente, de todas as unidades federadas. O percentual de 48,83% de renúncias fiscais sobre a receita total do estado, configura uma transferência de encargos à população, posto que as outras atividades econômicas tenham que suportar todo o ônus para atender às demandas sociais do estado. Isso se torna mais efetivo, ao consideramos que o ICMS, principal fonte de recursos das unidades federadas, é imposto que incide sobre o consumo, sendo extremamente regressivo, portanto, extrai, regressivamente, recursos e onera, principalmente, as camadas mais pobres da sociedade.

Tabela 6 - Recursos disponíveis e renunciados da Região Norte – 2020.

Estados	Receita total	Renúncias fiscais	%
Amazonas	18,74 bilhões	9,15 bilhões	48,83%
Rondônia	7,97 bilhões	473,76 milhões	5,94%
Pará	26,27 bilhões	406,97 milhões	1,55%
Tocantins	10,47 bilhões	392,66 milhões	3,75%
Acre	5,73 bilhões	183,84 milhões	3,21%
Amapá	6,13 bilhões	156,09 milhões	2,54%
Roraima	3,68 bilhões	86,65 milhões	2,36%

Fonte: LDO Diversos Estados – Elaborada pelo autor, em R\$.

Dos R\$ 9,15 bilhões de renúncias fiscais do estado do Amazonas para as empresas amazonenses no ano de 2020, a maior parte dos recursos renunciados, destinou-se a incentivar empresas da ZFM, posto que os principais benefícios representam R\$ 8,5 bilhões, como demonstra a Tabela 7.

Tabela 7 - Renúncias Fiscais Previstas/2020 – Demonstrativo VII da LRF (artigo 4º, § 4º, inciso V).

SETORES	MODALIDADE DE BENEFÍCIO	Em mil R\$
		RENÚNCIA
Indústria Incentivada	Crédito Estímulo ICMS	7.427.594,00
Indústria Incentivada	Crédito Presumido ICMS	608.021,00
Indústria de Polo Duas Rodas	Redução Carga Tributária ICMS 64%	319.713,00
Energia Elétrica Ind. Incentivada	Redução Carga Tributária ICMS 64%	93.366,00
Indústria Incentivo PCI	Redução Carga Trib. ICMS 55% PCI	62.811,00
Total		8.511.505,00

Fonte: LOA 2020 do Estado do Amazonas. Elaborada pelo autor.

É significativamente importante elaborar uma política de desenvolvimento regional amparada por uma política de renúncias fiscais do governo federal para a Região Amazônica, porém, é, também relevante, que esses investimentos produzam a evolução econômica e social do conjunto dos municípios que compõe o estado federado e, não se concentrem apenas nas capitais ou em empreendimentos de duvidosa efetividade de transformação da realidade econômica da região. Em que pese o volume de recursos federais e estaduais disponibilizados à ZFM, ela não tem sequer ofertado ao estado do Amazonas desenvolvimento diferenciado na região, ao contrário, dados disponibilizados pelo no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), demonstram que de 2002 a 2018 o PIB da região norte cresceu 454%, saindo de R\$ 69,90 bilhões para R\$ 387,54 bilhões, enquanto que o estado do Amazonas cresceu apenas 353%, saindo de R\$ 22,093 bilhões em 2002 para R\$ 100,109 bilhões em 2018,

configurando o pior desempenho da região. Apresentando performance abaixo da média nacional de 370%, do Sul de 395%, do Nordeste de 416% e do Centro-Oeste de 442%.

3 A POLÍTICA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO DO PARÁ

Importante consignar, antes de tudo, que esta dissertação está inserida no planejamento estratégico do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA-UFPA), que visa a formação de mão-de-obra profissional especializada, com foco em Gestão Pública. Trata-se de uma empreitada que tenciona desenvolver pesquisas que contribuam para a compreensão da realidade da Região Amazônica nas dimensões ambientais, sociais e econômicas, contribuindo para a qualidade da intervenção das políticas de desenvolvimento voltadas para a Região Amazônica Continental.

Desta forma, o objetivo deste capítulo é definir conceitos importantes, assim como alguns aspectos legais para compreender o tema com maior facilidade, posto que a interdisciplinaridade evocada na introdução demonstrar-se-á objetivamente, considerando que em sua maior parte, as definições aqui apresentadas são oriundas tanto do Direito *Constitucional*, quanto do Direito *Tributário*. Isto reforçará o entendimento do estudo que se constrói ao longo desta inquirição, mesmo que seu objetivo não seja discutir as teorias que sustentam o direito tributário, mas sim apresentar as definições constantes em diversas legislações.

Ademais, é também objetivo deste capítulo demonstrar e analisar a distribuição da política de renúncias fiscais nas 12 Regiões de Integração do estado do Pará, os motivos e reflexos da *Guerra Fiscal*, a atuação do CONFAZ e as reiteradas decisões do STF para resguardar os preceitos constitucionais. Nesse mesmo passo, analisa-se a repercussão da política de renúncias de receitas no orçamento público estadual.

3.1 Conceitos e Aspectos Legais das Renúncias Tributárias

A CRFB-88, como ordenamento soberano da Federação, outorga competências às diversas pessoas políticas que a compõem (i.e., União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para isto, exige autonomia, independência e liberdade destas pessoas (COSTA, 2010). A dinâmica federativa do Brasil tem seguido a regra universal, que, ao alargar a competência da Federação como órgão central, restringe-se as atribuições dos demais entes federados. Em tópico específico sobre a repartição do bolo tributário analisaremos a participação de cada ente federativo.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, ao elaborar a CRFB-88, distribuiu as competências aos já mencionados entes federativos para que criassem tributos, ou seja, a

permissão constitucional para instituí-los é dada pela distribuição da competência tributária discriminada na Constituição Federal. Portanto, o capítulo I do título VI da CRFB-88, Do Sistema Tributário Nacional, elenca os tributos e atribui as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nesse sentido, a CRFB-88, ao distribuir as competências tributárias, também garante aos entes federados a condição de renunciar, em parte ou no todo, à cobrança de impostos. Nesta senda, Carrazza (2000)²⁵ leciona de que a isenção não é senão a outra face da mesma moeda da tributação. Desta feita, a lei que concede isenção revoga, em todo ou em parte, a lei anterior que mandava tributar. Por conseguinte, na isenção há a ocorrência do fato gerador do imposto, instaurando-se a relação jurídico-tributária, fazendo surgir a obrigação tributária principal, tornando-se devido o pagamento do tributo, porém, com a edição de lei anterior à ocorrência do fato gerador, quer seja por questões econômicas, políticas ou sociais, é-se dispensado do pagamento do imposto.

Dito isto, é necessário, primeiramente, definir renúncias tributárias e, para isto, buscamos suporte na *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que, em seu parágrafo 1º do artigo 14, diz que

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000, p. 21).

A conceituação da LRF apresenta discrepância quanto à definição em outros países, o que demonstra ainda não haver uma uniformidade internacional na definição da metodologia de apuração de renúncia fiscal/gasto tributário. Uma das principais divergências reside no nível de abrangência dos tributos considerados: alguns países consideram apenas os impostos sobre a renda (EUA, Irlanda e Portugal, por exemplo), outros incluem os impostos sobre vendas e sobre o valor agregado (Austrália e Canadá *exempli gratia*), e outros como o Brasil incorporam em seus cálculos as contribuições previdenciárias (PUREZA, 2007).

²⁵ O estudo da competência tributária leva-nos, naturalmente, ao estudo da competência para conceder isenções tributárias. De fato, a aptidão para tributar alberga também a faculdade de isentar, consequência lógica daquela.

Merece pleno apoio, a propósito, os preciosos ensinamentos de José Souto Maior Borges, contidos no prólogo de seu clássico *Isenções Tributárias*: “O poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Tal circunstância fornece a explicação do fato de que praticamente todos os problemas que convergem para a área do tributo podem ser estudados sob o ângulo oposto: o da isenção. Assim como existem limitações constitucionais ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, portanto ambos não passam de verso e reverso da mesma medalha”.

O rigor do artigo 14 da LRF condiciona a concessão de renúncia de receita a determinada atividade econômica, de forma que o valor renunciado deva ser suportado por outras compensações dentro do orçamento público ou demonstrado pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, a RFB denomina as renúncias fiscais como gasto tributário indireto, i.e., despesas públicas que não são submetidas aos controles aplicados a elas. Dessa forma, a renúncia fiscal ou o gasto tributário, que são sinônimos, ao desonerarem determinada atividade econômica, para satisfazer interesse público, afasta a norma geral tributária a ser aplicada, reduzindo o valor do tributo a ser recolhido pelo beneficiário. A saber, as renúncias de receitas ou gastos tributários contemplam os incentivos ou benefícios fiscais, os quais não são sinônimos. O artigo 14 (*Caput*) da LRF estabelece procedimentos para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual resulte em renúncia de receita. No caso do estado do Pará, a Política de Incentivos é gerida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME) e os Benefícios Fiscais são administrados pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), os quais serão tratados em tópico, posteriormente.

Outro instituto é a imunidade tributária a qual decorre de previsão específica do texto constitucional e limita as competências tributárias dos entes federativos, este instituto inibi o nascimento da obrigação tributária, não permitindo o nascimento da exação fiscal. Já a isenção consiste em favor concedido em virtude de lei que dispensa o contribuinte do pagamento de tributo após o nascimento da obrigação (TÔRRES *et al.*, 2005).

Os benefícios fiscais resguardam interesses públicos em termos estáticos, referentes a situações já consumadas, concedidas independentemente de qualquer condicionamento posterior dos contribuintes destinatários. Enquanto que os incentivos fiscais resguardam o interesse público mediante fomentos, os quais abrangem incentivos econômicos, financeiros ou auxílios técnicos e se referem às atividades dinâmicas, numa relação de condicionantes, causa-efeito, entre a vantagem ofertada e a ação estimulada. Refere-se ao momento anterior ao resultado expectado (GOMES, 1991).

A função primordial dos tributos é prover os cofres públicos com os recursos necessários para garantir que o Estado possa promover o atendimento das demandas sociais, financeiras, políticas e fundamentais para a população. Na busca de consagrar o pacto social e a tão desejada paz e harmonia na sociedade, os tributos são extraídos das atividades econômicas, das pessoas físicas ou jurídicas, com a função de financiar a segurança, educação,

saúde e outros serviços ao conjunto para a sociedade. Faz-se necessário consignar que tributos é gênero, tendo como espécies os impostos, taxas e contribuição de melhoria.

É natural que, no regime capitalista, ocorra a concentração econômica. O tributo, cobrado de forma progressiva – i.e., quem tem mais paga mais – possibilita ao Estado a justa extração de recursos das atividades econômicas das pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de organizar e garantir o orçamento público, redistribuindo a riqueza extraída da sociedade, tendo essa mesma sociedade como destinatária. Tem-se como certo que o tributo é um peso para quem o suporta, assim como, a sua supressão é benefício para quem a recebe.

Não é objetivo desta dissertação fazer uma discussão jurídica sobre quem suporta a carga tributária. Porém, o ICMS é um imposto com características regressivas, posto que duas pessoas com poder de compra muito diferentes pagarão o mesmo imposto ao comprarem o mesmo produto. Dito de outra forma, uma pessoa que ganha um salário-mínimo, ao comprar um quilo de feijão, paga o mesmo imposto que uma pessoa que ganha um milhão.

Neste sentido, o mercado consumidor de uma nação tem importância considerável, posto que no final das contas, é o consumidor final quem suporta o ônus de toda a cadeia produtiva, o que inclui a carga tributária. De certa maneira, afirma-se que não são os produtores, industriais, comerciantes e prestadores de serviços que suportam diretamente a carga tributária, ela é suportada pelo consumidor final das mercadorias ou serviços, sendo os empreendedores apenas portadores momentâneos dos recursos do Estado. Dito de outra forma, no caso dos impostos sobre o consumo o sujeito passivo direto é o consumidor, sendo o sujeito passivo indireto aquele que, sem ter relação de fato com o fato tributável, está, por força da lei, obrigado ao recolhimento do tributo aos cofres públicos, o que ocorre por transferência ou substituição (MACHADO, 2000).

As três esferas de governo (nacional, estadual e municipal) têm a capacidade de instituir tributos mediante autorização constitucional, ocorre que a CRFB-88 não apenas atribui a competência tributária aos entes federados, como também elenca quais impostos cabe exclusivamente a cada um deles, nesse sentido, o artigo 145²⁶ da carta magna em questão elenca os tributos que podem ser instituídos pelos entes federativos, estando os impostos de

²⁶ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitadas os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

competência da União previstos nos artigos 153 e 154²⁷, o artigo 155²⁸ os de competência dos Estados e do Distrito Federal e o artigo 156 elenca os destinados à competência tributária dos Municípios.

O *Estado*, segundo Chang (2004), é indutor do desenvolvimento e, embora o desenvolvimento seja fruto de múltiplos fatores, com fundamentos teóricos mais variáveis possíveis, é natural que as renúncias fiscais sejam usadas como indutoras de comportamentos de segmentos ou empreendimentos econômicos, como pretendido pelo planejamento da política fiscal dos governos. Assim sendo, a *política de renúncia fiscal* ancora suas elaborações, também, em preceitos de comportamento e expectativas de organização do espaço social e econômico, dessa forma, a tributação ou não tributação adquirem conotações que suplantam a função de apenas gerar recursos para o Estado, proporcionando à intervenção estatal qualidade de extrafiscalidade, ou seja, a organização econômico-social do espaço territorial do Estado.

A competência para instituir tributos, prevista no artigo 145 da CRFB-88, comporta a capacidade de criar subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, desde que sejam concedidos mediante lei específica do ente federativo, conforme prevê o parágrafo 6º do artigo 150²⁹ da CRFB-88. Portanto, respeitados os preceitos legais quanto à supremacia legislativa da União, previstos no parágrafo 4º do artigo 24³⁰ desta convenção, a autonomia

²⁷ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I – importação de produtos estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III – renda e proventos de qualquer natureza; IV – produtos industrializados; V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI – propriedade territorial rural; VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Art. 154. A União poderá instituir:

- I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

²⁸ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela EC n. 3/1993):

- I – transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela EC n. 3/1993); II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela EC n. 3/1993); III – propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela EC n. 3/1993)

²⁹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela EC n. 3/1993).

³⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

legislativa dos entes federados para legislar concorrentemente sobre direito tributário, tanto está amparada para instituir tributos, quanto para conceder benefícios ou incentivos fiscais, os quais denominam-se *renúncias fiscais*.

A *arrecadação tributária* é patrimônio da sociedade, enquanto os benefícios ou incentivos fiscais são expropriação de parte desse patrimônio social, que é colocado à disposição do empreendedor privado. A Receita Federal do Brasil, utilizando critérios adotados por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as recomendações e melhores práticas divulgadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), denomina as *renúncias fiscais* como *gastos tributários*, i.e., gastos indiretos que o governo realiza por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. Dessa forma, as renúncias fiscais ou gastos tributários, reduzem a arrecadação potencial, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte beneficiado (RFB, 2017).

Essas receitas potenciais quando objeto de renúncias fiscais tem sua mensuração de forma estimada, pois diferentemente da *arrecadação* – na qual os valores ingressam nos cofres públicos a partir do recolhimento dos tributos, portanto apurado de forma exata, real e identificado a cada contribuinte e tipos de operação –, a característica dos valores dos tributos que deixam de ser arrecadados não contempla essa condição.

Mesmo que fosse realizado um acompanhamento personalizado dos contribuintes beneficiados com algum tipo de renúncia, não seria razoável aplicar a alíquota sobre o faturamento para determinar com exatidão a arrecadação renunciada. O tratamento sobre os créditos tributários em situações de renúncias fiscais é uma das variáveis a serem observadas, exemplificando, embora a regra geral seja o estorno dos créditos tributário, há diversas exceções à regra como é o caso da não incidência do ICMS nas operações destinadas à exportação³¹, que admite a manutenção dos créditos referentes às operações anteriores.

Com o objetivo de traçar diretrizes e metas para fortalecer o controle, acompanhamento e a gestão dos benefícios fiscais, o Grupo de Trabalho de Controle de Benefícios Fiscais foi criado pela Portaria n° 393/2021, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), que, entre suas diversas elaborações está a constatação da adoção de “método da perda inicial”, para avaliar o quantum das renúncias fiscais, o que se assemelha ao mesmo procedimento adotado pela Receita Federal do Brasil, incorporando em seus procedimentos o

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

³¹ Lei Kandir 87/96, depois EC42/03.

método de “perda de arrecadação” para mensurar o gasto tributário, apresentando natureza de estimativas, projeções ou previsões. Estes são alguns conceitos e aspectos legais das renúncias tributárias, os quais serão utilizados durante o desenvolvimento do trabalho.

O sigilo fiscal exige atenção especial, até porque sua aplicação quanto às renúncias fiscais passou a receber novo tratamento a partir de 2021. Em se tratando de informações fiscais, o sigilo é a regra mãe do mandamento constitucional, pois o direito à intimidade e ao sigilo das informações, estão consignados na CRFB-88, essa previsão é garantia de segurança aos empreendimentos, consistindo a excepcionalidade a divulgação de dados dos contribuintes obrigados, por lei, a disponibilizarem dados diversos de seus negócios às autoridades fiscais no exercício de suas atribuições, portanto, o objetivo do sigilo é garantir a indevassabilidade de informações que exponham a situação dos negócios dos contribuintes.

Desta feita, o sigilo fiscal das informações dos contribuintes, quer seja pessoa física, quer seja pessoa jurídica, é inviolável, constituindo-se em um direito fundamental. Tanto é assim, que, a considerar que nenhuma regra é absoluta, as exceções ao sigilo fiscal estão consignadas em hipóteses específicas previstas no CTN. Com clareza, o constitucionalista Alexandre de Moraes (2000) dispõe que

[...] as informações relativas ao sigilo fiscal somente poderão ser devassadas em caráter excepcional e nos estritos limites legais, pois as declarações prestadas para fins de imposto de renda revestem-se de caráter sigiloso, e somente motivos excepcionais justificam a possibilidade de acesso por terceiros. (MORAES, 2000, p. 86).

O reflexo da transgressão ao sigilo fiscal pelo servidor público, quer seja com dolo ou culpa, sujeita-o às sanções previstas no artigo 325³² do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 e alterações, o Código Penal Brasileiro, configurando-se como crime próprio, de ação pública incondicionada, constante no capítulo “Dos Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral”. Embora a regra atual seja o acesso irrestrito ao direito de examinar mercadorias, livros, documentos, e outros papéis e efeitos comerciais ou fiscais dos diversos tipos de contribuintes, conforme dispõe o artigo 195 do CTN, este não era o procedimento estabelecido pelo Código Comercial brasileiro. A evolução

³² Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.
 § 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
 I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
 II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
 § 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000). Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

que tornou obrigatória a exibição de toda ordem de livros e documentos, porém, já previu, no artigo 17 do Código Comercial, a não exibição a “nenhuma autoridade, Juízo ou Tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou nele tem contido algum vício”.

O Código Tributário Nacional em seu artigo 198, estabelece que

Art 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades. (BRASIL, 1966, p. 29).

Em seu parágrafo 1º são estabelecidas as exceções ao sigilo fiscal, referentes às requisições das autoridades judiciárias e as solicitações das autoridades administrativa, neste caso, condicionada à comprovação de instauração regular de processo administrativo. Ao parágrafo 2º está reservado o intercâmbio das informações sigilosas, no âmbito da Administração Pública, condicionado a processo regularmente instaurado. O parágrafo 3º estabelece a não vedação à divulgação de informações relativas a representações fiscais para fins penais, inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública, parcelamento ou moratória; e, acrescido pela Lei Complementar nº 187, de 16/12/2021, o incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, além dos casos previstos no artigo 199.

Portanto, o sigilo fiscal sobre as renúncias tributárias, que antes era amparado pela Portaria nº 3.541, de 2011, a qual instituiu o Manual do Sigilo Fiscal no âmbito da Receita Federal do Brasil, agora, apresenta nova formulação em virtude da alteração feita no artigo 198 do Código Tributário Nacional. O debate sobre o tema, o qual vinha suscitando ardorosas e profícuas defesas quanto ao conflito entre os princípios constitucionais da transparência na administração pública e dos direitos individuais das pessoas jurídicas, chega ao final, prevalecendo o acesso às informações pela sociedade como um avanço na transparência, na *accountability*³³ e na *compliance*³⁴.

³³ IFAC (2001, p. 12): *Accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações (incluindo a administração de fundos públicos e de todos os aspectos de desempenho), e se submetem a um exame externo apropriado. Isto é alcançado por todas as partes que tenham um entendimento claro dessas responsabilidades e que tenham papéis claramente definidos através de uma estrutura robusta. De fato, *accountability* é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

³⁴ A função *Compliance* na Administração Pública pode ser conceituada como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando

Os prejuízos, devidamente alegados pelo TCE-PA, quando o governo do estado, submetido ao sigilo fiscal, não respondia aos questionamentos sobre as informações necessárias das renúncias fiscais, demonstrando falta de transparência na concessão dos benefícios fiscais, não encontram mais amparo no artigo 198 do Código Tributário Nacional, ao contrário, o referido artigo é que, a partir de agora, respalda a divulgação de todas as informações sobre as renúncias fiscais, ou seja, quais contribuintes são beneficiados, o montante de recursos renunciados, os resultados obtidos com as renúncias de receitas e outros. De certo, o estado deverá proceder tal qual procede em relação à Dívida Ativa Tributária, posto que esta já se encontrava sem a submissão ao sigilo fiscal. Porém, as renúncias de receitas contemplam uma complexidade que demandará tempo e procedimentos complementares para o seu pleno funcionamento, controles e transparência.

O princípio da transparência na administração pública brasileira, consolidou-se por meio de diversos dispositivos constitucionais³⁵. Sendo os dispositivos previstos nos incisos XXXIII do art. 5º, II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o direito de acesso à informação, reforçando a transparência do gasto público com a edição da Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), normatizada pela Lei Complementar nº 131 de 2009 (Lei da Transparência, também conhecida como “Lei Capiberibe”). Nesta dinâmica, o direito de acesso à informação, pilar à transparência na administração pública, fortaleceu-se com a promulgação da Lei nº 11.527 de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), bem como, com legislações e decretos regulamentadores nos entes federativos.

A aderência efetiva às práticas de transparência é instrumento indispensável ao exercício da *accountability* e *compliance*, do acesso e controle social e da participação popular e do aperfeiçoamento da democracia nacional. Contudo, estudos científicos e elaborados por órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU), demonstram que a transparência pública ainda necessita ser incorporada como prática institucional e

um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destina a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas. E ainda: procura promover o fortalecimento tanto da comunicação interna como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública; propõe maior segurança e transparência das informações; e promove maior incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social. A Controladoria Geral da União – CGU fez publicar, com o objetivo de tornarem mais efetivas as legislações em vigor, a Portaria de nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que consolida as previsões legais vigentes e regulamenta a cobrança da aplicabilidade de diversos dispositivos legais existentes. Importante observar chamado microssistema legislativo anticorrupção, como exemplo, inclusive as anteriores à Lei nº 12.846/13: Lei nº 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública; bem como a Lei nº 13.303/16, também chamada Lei das Estatais.

³⁵ Para maiores detalhes sobre o assunto, recomenda-se Daher (2017).

incentivada no contexto dos órgãos públicos brasileiros, necessitando de procedimentos de monitoramento e cobrança sobre a administração pública.

Diante da “nova” exigência e necessidade de maior transparência, segundo a avaliação Escala Brasil Transparente 360° da CGU, o estado do Pará, em 2019, encontrava-se em 21° colocado entre as 27 unidades da federação. Trata-se de metodologia para medir o nível de transparência pública dos estados e municípios brasileiros. Portanto, mesmo que o estado já tenha avançado em alguns procedimentos quanto à transparência fiscal, principalmente, em virtude das reiteradas solicitações do TCE-PA, a avaliação demonstra que os órgãos estaduais paraenses necessitam elevar os níveis de transparência e publicidade de suas informações, com destaque àquelas que tem reflexos econômicos em outras unidades federadas, como, neste caso específico, os municípios.

Por fim, cabe destacar que o ICMS, encontra-se previsto nos parágrafos 2° e 6° do art. 155 da CRFB-88, contemplando como características: a não-cumulatividade (inciso I, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e art. 19 da LC n° 87, de 1996), a isenção ou não-incidência e seus efeitos nas operações anteriores e posteriores (inciso II, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e art. 20 da LC n° 87, de 1996), a seletividade em função da essencialidade das mercadorias e serviços (inciso III, do parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88), as alíquotas internas, interestaduais mínimas e máximas (incisos IV a VIII, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88) a incidência de ICMS sobre as operações oriundas de mercadorias importadas do exterior e as prestações de serviços iniciadas no exterior (inciso IX, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e inciso I, parágrafo 1° do art. 2° da LC n° 87, de 1996), a não-incidência sobre as prestações e/ou operações destinadas ao exterior (inciso X, parágrafo 2° da CRFB-88 e inciso II do art. 3° da LC n° 87, de 1996), a não-incidência nas operações interestaduais com petróleo e seus derivados e energia elétrica (inciso X, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e inciso II do art. 3° da LC n° 87, de 1996), a não-incidência nas operações com o ouro quando não definido como ativo financeiro ou instrumento cambial (inciso X, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e inciso IV do art. 3° da LC n° 87, de 1996), a não-incidência nas operações de serviços de comunicação livres e gratuitos (inciso X, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88), valor da base de cálculo das operações (alínea “b” do inciso IX, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e inciso II do art. 13 da LC n° 87, 1996) e (inciso XI, parágrafo 2° do art. 155 da CRFB-88 e parágrafo 2° do art. 13 da LC n° 87, de 1996), atribuição de regulamentação do ICMS por Lei Complementar (inciso XII, parágrafo 2° do art. 155 e LC n° 87, de 1996), tratamentos tributários específicos para energia, telecomunicação, derivados de petróleo, combustíveis, mineração e gás natural e seus derivados (parágrafos 3° e 6° do art. 155 da

CRFB-88 e inciso III, parágrafo 1º da LC 87, de 1996). As alíquotas de ICMS nas operações e prestações internas estão previstas no art. 20 e para as interestaduais estão previstas no art. 21 do Regulamento do ICMS, Decreto estadual n 4.676, de 2001.

Quanto ao ITCID, a tributação regra que define a competência tributária sobre: a) Bens imóveis e respectivos direitos (inciso I do parágrafo 1º do art. 155 da CRFB-88; b) Bens móveis, títulos e créditos (inciso II do parágrafo 1º do art. 155 da CRFB-88), para sujeito passivo domiciliado ou residente no exterior (inciso III do parágrafo 1º do art. 155 da CRFB-88) fixação de alíquotas máximas pelo Senado Federal (inciso IV do parágrafo 1º do art. 155 da CRFB-88). A Resolução do Senado Federal nº 09, de 1992, fixou a alíquota máxima do ITCID em 8%, podendo ser progressiva em razão do valor do quinhão recebido pelos herdeiros. A instituição do ITCID no estado foi feita pela Lei Ordinária nº 5.529, de 1989, sendo estabelecida a progressividade pela Lei Ordinária nº 8.868, de 2019.

O IPVA no estado do Pará foi instituído pela Lei Ordinária nº 6.017, de 2006 e regulamentado pelo Decreto estadual nº 2.073, de 2006.

Estes são alguns conceitos e aspectos legais do arcabouço tributário das renúncias tributárias estaduais.

3.2 Distribuição Espacial Econômica no Estado do Pará à luz das Renúncias Fiscais

Compondo a região Norte do Brasil, o estado do Pará está dividido em 12 regiões de integração (Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guajará, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu) as quais comportam seus 144 municípios, em aproximadamente 1.248.000 km², sendo o segundo maior estado da federação em extensão, comportando, segundo estimativa do IBGE-2021, uma população em torno de 8,78 milhões habitantes, destacando-se como o estado mais populoso da região amazônica, que possui 29,63 milhões de habitantes em seus 7 estados.

Em obediência ao disposto no inciso V, do §2º, do artigo 4º, da Lei Complementar nº 101/00, o Poder Executivo fez preconizar dentre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022 o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no valor de R\$ 636.231.528,65 (PARÁ, 2021), equivalente a 3,14% da receita própria estadual, estimada em R\$ 20.249.467.000,00. Importante ressaltar a condição de que os valores constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são estimados, portanto, possível que a execução orçamentária possa não refletir esses quantitativos com exatidão.

O montante de recursos envolvidos em renúncia de receita, bem como a falta de um programa de controle, análise e acompanhamento da obediência às condicionantes estabelecidas para os incentivos fiscais, conforme previsto na legislação e no ato de concessão, aumenta a importância de mecanismos de controles sobre os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO.

Dessa forma, os valores que deixam de ingressar nos cofres públicos em virtude da adoção de políticas de renúncias fiscais têm motivações diversas, como a implantação de empresas com geração de empregos, a busca da demanda efetiva e o conseqüente aquecimento da economia e a melhora do ambiente social devem ser constantemente acompanhados. Nos estados em geral e, especificamente no Pará, as condicionantes não têm sua eficácia avaliada, contemplando benefícios que, geralmente, não têm prazo de duração determinado previamente. A política de renúncias fiscais deve ser revestida de acompanhamento, transparência e verificação constante do atendimento e alcance de suas metas e as condicionantes que motivaram a concessão e/ou manutenção do incentivo.

A Tabela 8, abaixo, apresenta o volume de renúncias tributárias de ICMS, IPVA, ITCMD e o total das renúncias, as receitas totais e tributárias com as respectivas participações percentuais das renúncias tributárias e, ao final o valor do quota-parte de ICMS (25%) devido aos municípios do estado do Pará.

Tabela 8 – Renúncias Tributárias de 2005 a 2022

Em milhares de R\$

ANO	ICMS	IPVA	ITCMD	TOTAL	Receita Total	%	Receita Tributária	%	Quota-Parte
2005	292.432	2.043	16	294.491	5.301.210	5,56%	2.822.745	10,43%	73.108
2006	279.052	4.896	27,5	283.976	6.114.771	4,64%	3.458.416	8,21%	69.763
2007	182.041	2.628	12,6	184.682	6.664.087	2,77%	3.593.022	5,14%	45.510
2008	389.111	2.908	13,9	392.033	8.524.431	4,60%	4.404.323	8,90%	97.278
2009	629.808	16.175	27,9	646.011	10.770.877	6,00%	5.361.889	12,05%	157.452
2010	756.842	2.835	29	759.706	11.035.070	6,88%	5.623.315	13,51%	189.211
2011	706.858	3.571	4,3	710.433	12.327.223	5,76%	5.948.148	11,94%	176.715
2012	622.833	3.588	244,9	626.666	14.271.102	4,39%	6.412.079	9,77%	155.708
2013	942.752	4.930	19,1	947.701	17.073.918	5,55%	9.198.414	10,30%	235.688
2014	1.092.447	39.119	59,7	1.131.626	18.656.885	6,07%	10.369.970	10,91%	273.112
2015	1.022.092	7.088	386,3	1.029.566	20.597.297	5,00%	11.095.073	9,28%	255.523
2016	1.190.486	8.121	48,9	1.198.656	22.761.731	5,27%	13.031.919	9,20%	297.622
2017	312.362	3.876	14,5	316.253	24.593.171	1,29%	13.872.757	2,28%	78.091
2018	32.936	4.411	0,1	37.347	24.926.908	0,15%	13.445.468	0,28%	8.234
2019	419.526	4.125	0,04	423.651	24.567.053	1,72%	12.281.347	3,45%	104.882
2020	402.053	4.912	0,05	406.965	26.270.185	1,55%	13.355.831	3,05%	100.513
2021	647.531	6.490	380	654.401	30.402.945	2,15%	16.761.340	3,90%	161.883
2022	627.402	8.375	455	636.232	34.608.529	1,84%	20.249.467	3,14%	156.851
Total	10.548.564	130.091	1.740	10.680.395	319.467.393		171.285.523		2.637.141

Fonte: LDO, vários anos. Elaborada pelo autor.

Convém lembrar que, a adoção ou não de políticas públicas com renúncia de receita, notadamente de ICMS, provoca impacto direto sobre a repartição da cota-parte dos Municípios, afetando também a distribuição das parcelas aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, aos Tribunais de Contas e à aplicação em educação e saúde.

Diante dos dados constantes na Tabela 8, que revelam mais R\$ 10 bilhões de renúncias de 2005 à 2022, e mais R\$ 2,6 bilhões de cotas-parte de ICMS não distribuídos aos municípios, repisamos a importância de que os benefícios ou incentivos fiscais, sejam controlados e avaliados de forma sistemática, transparente e responsável, para que a sociedade e a administração pública discutam, amparados por informações e análises técnicas, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, para que possa decidir se algum benefício deve ser revogado, mantido ou redimensionado. Cabe ao Estado desenvolver mecanismos eficientes de controle, divulgação e avaliação sobre a eficácia da política pública de renúncia tributária para a sociedade.

Sobre esses questionamentos, o Capítulo 4: Os Municípios Paraenses e as Renúncias Fiscais, tratará: 1) da distribuição das renúncias fiscais entre as 12 regiões de integração que compõe o estado do Pará; 2) de quais maneiras a União concentra o seu Gasto Tributário nas regiões economicamente mais dinâmicas e; 3) como o estado do Pará implementa a alocação dos recursos proveniente das renúncias fiscais.

Ao que nos parece, o modelo de distribuição das renúncias entre as regiões de integração, obedece a lógica de concentração considerando empreendimentos e setores economicamente mais fortes, posto que estes induzem, cooptam ou chantageiam as estruturas do Estado, fazendo com que os benefícios prometidos de geração de empregos, melhoramento e dinamismo econômico ou crescimento do PIB sejam moedas de troca que somente podem ser oferecidos por alguns segmentos econômicos, o que faz com que haja a concentração de incentivos fiscais em uma região de integração em detrimento das demais.

A Tabela 9 apresenta a distribuição do PIB estadual entre os 17 municípios paraenses selecionados pelo autor dessa investigação. Observa-se, por conseguinte, que a concentração econômica de mais de 50% do PIB estadual está alocada em menos de 10% dos municípios do estado. Esta distribuição desigual do PIB irá, também, influenciar a forma como será operacionalizada a política de renúncias fiscais no estado e, dessa forma, tornando cada vez mais desigual a configuração econômica dos municípios do estado paraense.

Tabela 9 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes, Pará e municípios - 2014 a 2018.

Em mil reais.

Estado/Município	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
Pará	124.584.945	100	130.899.505	100	138.107.514	100	155.232.404	100	161.349.602	100
Abaetetuba	1.056.559	0,85%	1.192.555	0,91%	1.246.639	0,90%	1.337.353	0,86%	1.413.838	0,88%
Ananindeua	5.772.894	4,63%	6.222.672	4,75%	6.718.793	4,86%	6.980.443	4,50%	7.523.457	4,66%
Barcarena	3.902.985	3,13%	5.513.144	4,21%	5.014.169	3,63%	4.818.669	3,10%	4.737.587	2,94%
Belém	28.687.488	23,03%	29.215.036	22,32%	29.466.894	21,34%	30.244.780	19,48%	31.484.849	19,51%
Canaã dos Carajás	2.802.921	2,25%	3.478.390	2,66%	2.396.141	1,73%	4.089.225	2,63%	7.106.814	4,40%
Castanhal	2.709.860	2,18%	3.207.269	2,45%	3.605.674	2,61%	3.758.255	2,42%	3.911.969	2,42%
Marabá	6.313.839	5,07%	7.305.741	5,58%	7.487.235	5,42%	8.599.354	5,54%	8.780.799	5,44%
Paragominas	2.019.305	1,62%	2.394.332	1,83%	2.667.465	1,93%	2.950.442	1,90%	2.647.150	1,64%
Parauapebas	15.561.713	12,49%	11.184.354	8,54%	12.645.409	9,16%	18.439.322	11,88%	15.995.450	9,91%
Santarém	3.785.536	3,04%	3.970.093	3,03%	4.574.029	3,31%	4.835.996	3,12%	4.858.971	3,01%
TOTAL	72.613.100	58,28%	73.683.586	56,29%	75.822.448	54,90%	86.053.839	55,44%	88.460.884	54,83%

Fonte: IBGE/FAPESPA. Elaborada pelo autor.

Os dados da Tabela 9 revelam que apenas dois municípios, Belém e Parauapebas, concentram em torno de 30% do PIB estadual e que mais de 50% são distribuídos entre esses 16 municípios, restando aos outros 128, dos 144 municípios, menos de 50%. Nesta mesma senda, Enriquez (2021), destaca a concentração da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), evidenciando que,

Pela ótica do montante arrecadado de CFEM, que é reflexo do tipo de mineral extraído e da escala de extração, percebe-se nítida concentração em poucos municípios e valores per capita bastante díspares, como se pode verificar pela desproporção entre Canaã dos Carajás (R\$ 31.457) e Ipixuna do Pará (R\$ 148), por exemplo.

Os cinco primeiros municípios arrecadadores de CFEM respondem por 95% de toda a arrecadação (Mapa 2). Parauapebas isoladamente tem o peso de 49%. (ENRIQUEZ, 2021, p. 10).

São diversos os exemplos de concentração de recursos em alguns poucos municípios paraenses (PIB, Quota-Parte de ICMS, CFEM). A Tabela 1, deste trabalho, evidencia que os 16 municípios concentradores de 92% dos incentivos fiscais paraenses, 54% deles estão alocados em Barcarena (36%), Marabá (12%) e Belém (6%), restando aos outros 128, dos 144 municípios existentes, 8% dos incentivos fiscais. A concentração econômica tem se revelado fator motivador da concentração de favores fiscais.

Quando o Estado decide por incentivar empreendimentos, com a utilização de renúncias fiscais, ao mesmo tempo que ocorre a indisponibilidade de recursos para todos os municípios, pois a distribuição da cota-parte de ICMS é afetada pela diminuição da base imponible de imposto; proporciona a concentração econômica no município onde está instalado o empreendimento incentivado, em muitos casos, causando a atração de outros empreendimentos para o seu território.

3.3 Guerra Fiscal e o Papel do CONFAZ

Para discorrer sobre a temática *renúncias fiscais* é imprescindível, no cenário nacional e competitivo, entender o significado de *guerra fiscal*. O termo remete à competição, entre os estados da federação, pela instalação de empreendimentos em seus territórios, mediante a oferta de incentivos financeiros-fiscais disponibilizados aos contribuintes de imposto. Essa medida de atração de empresas quando intencionada, concomitantemente, por mais de um estado federado, enseja a possibilidade de barganha pelo setor privado e a captura do interesse

público, configurando-se em uma disputa com ofertas de incentivos fiscais, fora da regra legal, para a atração ou manutenção de empreendimentos.

O instituto da *renúncia fiscal* se reveste de *caráter extrafiscal*, pois ao contrário de viabilizar recursos para os cofres públicos, desonera operações que, a rigor, seriam tributadas. Configura-se, portanto, em instrumento controverso, posto que é contestável ou de difícil mensuração a sua efetividade e a contribuição para o melhoramento do ambiente socioeconômico; reveste-se em instrumento de política pública estratégica, diante da condição de buscar atrair investimentos privados ou facilitar o acesso a bens essenciais à população e, finalmente, contempla complexidade, posto que sua abrangência e a repercussão econômico-social engloba espectro difusos da sociedade.

Portanto, as *renúncias fiscais* podem representar importante instrumento de captação de investimentos privados ou, por outro lado, podem apenas se transformarem em gastos tributários que enfraquecem o orçamento público e fortalecem a lucratividade dos empreendimentos privados.

Nessa senda, o artigo 155 da CRFB-88³⁶ estabeleceu na alínea “g”, do inciso XII, do parágrafo 2º que compete à Lei Complementar regular a forma como serão concedidos e revogados as isenções, os incentivos e benefícios fiscais. Nesse sentido a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975³⁷, definiu as regras para a concessão ou revogação de isenção; redução da base de cálculo; devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, de ICMS, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; concessão de créditos presumidos e;

³⁶ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

³⁷ Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário. No artigo 2º da referida lei, é estabelecida a exigência legal da concordância dos entes federados, ao prever que a concessão de benefícios fiscais dependerá, sempre, de decisão unânime dos Estados representados e a sua revogação, total ou parcial, estará condicionada à aprovação de, pelo menos, quatro quintos dos representantes presentes.

Impende-se destacar que há possibilidade de concessão de benefícios relativos ao ICMS, porém, para isso, é necessária a obediência à legislação. É critério constitucional de que as alíquotas internas não possam ser inferiores às alíquotas interestaduais, sendo a maior alíquota interestadual a de 12%, portanto, nenhum benefício poderá contemplar alíquota menor que esta, porém a criatividade dos estados sempre encontrou saídas para beneficiar atividades econômicas e empresas de seu interesse, pois a combinação de menor alíquota aplicável, juntamente, com redução de base de cálculo ou diferimento do pagamento do imposto, trazem redução da exação fiscal, porém dificilmente esse caminho é revestido de legalidade.

Além da previsão sobre as alíquotas aplicáveis, é necessário que o benefício seja aprovado, unanimemente, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), sendo estas as exigências legais para a concessão de incentivos ou benefícios fiscais pelos estados. Os “incentivos ou benefícios” concedidos fora dos critérios legais, são classificados dentro da guerra fiscal, pois eles estão no campo da ilegalidade, conforme lecionado por Silveira (2016).

É nesse contexto que a guerra fiscal ganhou relevância, pois não se tratava de apenas atrair novos empreendimentos, mas de também manter os atuais, pois as empresas de grande porte passaram a pleitear incentivos ou benefícios para a sua manutenção no território dos estados federados, no estado do Pará, a alegação mais corrente era a impossibilidade de concorrer com a sua rival beneficiada por incentivos fiscais nos outros estados.

Diante da pressão das empresas e com o alargamento das bases tributárias estaduais, após a CRFB-88, que incorporaram em suas competências: combustíveis, serviços de comunicação e transporte, energia elétrica entre outros; os estados estavam prontos para buscarem investimentos privados, disponibilizando valores de suas arrecadações como moeda de troca, ocorre que diante das rígidas regras e da dificuldade de sua obediência legal, os benefícios passaram a serem concedidos em desacordo com os limites legais existentes (CARRAZZA, 2012)³⁸.

³⁸ Roque Antônio Carrazza leciona que a CFRB-88 adotou seis novas situações tributárias que recaíram sobre: I. As operações mercantis, nessas inclusas as incidências sobre importações de bens do exterior; II. As

A promoção da industrialização no Brasil, via utilização de incentivos fiscais, remonta à década de 1930, quando o governo central adotou a política de substituição das importações, sendo aprofundadas no período pós-Segunda Guerra Mundial, entre as décadas de 1950 e 1970. Neste mesmo passo, os estados do Rio Grande do Sul e do Ceará, na década de 1970, lançaram mão de incentivos fiscais para a promoção de seus modelos de desenvolvimento econômico (PONTES; CAMBOTA; BIDERMAN, 2012).

Inicialmente, entre 1994 e 1997, a guerra fiscal entre os estados federados teve maior concentração na indústria de transformação, a partir de 1998, a atenção voltou-se para os grandes atacadistas e centros de distribuição, denominando-se, segundo Castro & Silveira (2005), a primeira como a “guerra fiscal industrial” e a segunda como “guerra fiscal comercial”, convivendo, concomitantemente, após 1998. Segundo Henrique (2009), trata-se de um conflito federativo horizontal, posto que consiste em uma competição destrutiva entre os estados federados pela busca de investimentos privados em seus territórios, utilizando-se da concessão de benefícios fiscais como principal instrumento.

A dinâmica da já citada LC n° 24/75, que dispõe sobre a competência do CONFAZ em aprovar os Convênios ICMS para a concessão de isenções, em apertada síntese, estabelece que os representantes dos poderes executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal (DF), reunir-se-ão sob a presidência do primeiro, para deliberarem sobre a conveniência e oportunidade de serem celebrados acordos interestaduais desonerativos. É exigência legal de que os convênios sejam aprovados por unanimidade, com a participação da maioria das unidades federadas. Os Convênios ICMS poderão ser aplicados a uma, a algumas ou a todas as unidades e, suas disposições terão o prazo de 10 dias para serem publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Os Estados e o DF terão até 15 dias da publicação no DOU para editarem decreto executivo ratificando ou rejeitando o acordo, que após 30 dias da divulgação de sua ratificação no DOU, passam a vigorar, salvo disposição em contrário.

Após o cumprimento dos procedimentos previstos na LC n° 24/75, os executivos passam a serem obrigados a sua observância, porém, eles deverão submeter às suas Assembleias Legislativas, para aprovação, os acordos celebrados para que possam ser incorporados aos seus ordenamentos jurídicos internos. É importante ressaltar que a edição de benefícios em desacordo com a LC n° 24/75, sujeita o ente concedente, os contribuintes

prestações de serviços de transporte interestaduais e intermunicipais; III. As prestações de serviços de comunicação; IV. A produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; V. A produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de energia elétrica; VI. A extração, circulação, distribuição ou consumo de minérios.

favorecidos e os responsáveis pela concessão de tratamento tributário diferenciado vantajoso e inconstitucional de ICMS, a sanções severas, previstas no artigo 8º da mencionada LC³⁹.

Os chefes dos poderes executivos estaduais, mesmo sabendo dos riscos da concessão de benefícios fiscais sem amparo de previsão legal, editavam leis que afrontavam à legislação vigente e, por isso, foram constantes os julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) que culminaram com a declaração de inconstitucionalidade, no todo ou em parte, dessas leis.

No Estado do Pará a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.247/PA, proposta pelo Procurador-Geral da República, em 08 de março de 1995 e julgada em 01 de julho de 2011, com acórdão do Ministro José Dias Toffoli, que julgou parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do artigo 12 e do seu parágrafo único da lei nº 5.780/93 (PARÁ, 1993, p. 2):

Art. 12 – Fica o Poder Executivo autorizado, nos casos em que verificar notória necessidade de defender a economia do Estado do Pará e a capacidade competitiva de empreendimentos locais, a conceder, provisoriamente, independente de deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), benefícios fiscais ou financeiros, que poderão resultar em redução ou exclusão de ICMS.
Parágrafo único – Sem prejuízo do disposto no ‘caput’ deste artigo, sempre que outro Estado ou Distrito Federal conceder benefícios fiscais ou financeiros, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, com inobservância de disposições legais aplicáveis à celebração de Acordos e Convênios, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Poder Executivo poderá adotar medidas necessárias à proteção da Economia do Estado.

(STF - ADI: 1247 PA, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 01/06/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/08/2011)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 12, parágrafo único, da Lei estadual (PA) nº 5.780/93. Concessão de benefícios fiscais de ICMS independentemente de deliberação do CONFAZ. Guerra Fiscal. Violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. 1. É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de que são inconstitucionais as normas que concedam ou autorizem a concessão de benefícios fiscais de ICMS (isenção, redução de base de cálculo, créditos presumidos e dispensa de pagamento) independentemente de deliberação do CONFAZ, por violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal, os quais repudiam a denominada “guerra fiscal”. Precedente: ADI nº 2.548/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 15/6/07. 2. Inconstitucionalidade do art. 12, caput, da Lei nº 5.780/93 do Estado do Pará, e da expressão “sem prejuízo do disposto no caput deste artigo” contida no seu parágrafo único, na medida em que autorizam ao Poder Executivo conceder diretamente benefícios fiscais de ICMS sem observância das

³⁹ Art. 8º - A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente: I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria; II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente. Parágrafo único - As sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal.

formalidades previstas na Constituição. 3. Ação direta julgada parcialmente procedente.

Com a Declaração de Inconstitucionalidade das leis estaduais, a medida adotada pelos Estados foi a edição de novas leis para dar continuidade à *guerra fiscal*, tanto foi assim que, após o ajuizamento da ADI contra a Lei nº 5.780/93 e, durante a sua tramitação na Suprema Corte, o Pará editou sucessivas Leis que foram sendo julgadas inconstitucionais, iniciando pela Lei nº 6.489/02 e, na sequência, as Leis nº 6.716/05, nº 6.882/05, nº 6.883/06 e outras, os estados da federação adotaram a mesma estratégia. Dessa forma, julgava inconstitucional a lei anterior, tendo que se iniciar novo processo para a declaração de inconstitucionalidade da nova lei.

Diante da afronta dos Estados e do DF, desrespeitando as decisões do STF, que tinha que, reiteradamente, declarar a inconstitucionalidade das Leis estaduais que concediam benefícios fiscais de ICMS, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, submeteu à Corte Constitucional, Proposta de Súmula Vinculante (PSV), objetivando, definitivamente, eliminar a guerra fiscal de ICMS entre os Estados. A PSV nº 69 que apresentou em seu enunciado que “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”, praticamente a questão estava decidida, porém, o problema não!

Nesse passo, considerando o claro e uniforme entendimento de que sem prévia autorização do CONFAZ, não há obediência às exigências legais previstas na LC nº 24/75, a Corte Constitucional proferiu 58 decisões de inconstitucionalidades contra os Estados e o Distrito Federal. Ocorre que o STF não estabeleceu nenhuma modulação⁴⁰ diante das repercussões das decisões, posto que após declarada a inconstitucionalidade, o artigo 8º da LC nº 24/75 previa: I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria; II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e, III - a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente e, em seu parágrafo único, que as sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação,

⁴⁰ Consiste em um artifício adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para restringir a eficácia de suas decisões, seja para que se apliquem apenas a fatos e situações futuras (efeito *ex nunc*) a contar da data da prolação da decisão, seja para que se fixe data, quando retroativas a essas decisões.

ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal.

Dessa forma, com as decisões do STF, caberia aos Estados e ao Distrito Federal fazerem a cobrança de todo o imposto não pago pelos contribuintes, trazendo graves repercussões políticas, econômicas e jurídicas em todo o país. É nesse cenário que o parlamento brasileiro, pressionado pelos Governos estaduais e pelo poder econômico, dispôs-se a buscar uma saída política para a questão.

Inicia-se o processo legislativo com a apresentação do Projeto de Lei nº 130/2014, no Senado Federal, pela Senadora Lúcia Vânia, que previa a convalidação de todos os atos dos atos normativos concessivos de benefícios fiscais de ICMS editados, até maio de 2014, sem observância do disposto no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea “g” da CRFB/88 e, remissão e anistia dos créditos tributários de ICMS, constituídos ou não, concedidos por legislação estadual ou distrital, editada até a data de publicação da Lei Complementar, em elaboração, sem observância da previsão constitucional acima.

Após todo o longo trâmite legislativo, em 7 de agosto de 2017, é aprovada a Lei Complementar nº 160/17 que

Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei no 12.973, de 13 de maio de 2014.

A LC nº 160/17 resolveu o impasse político, econômico e jurídico generalizado em todo o país em consequência da proliferação de benefícios fiscais que contrariavam a CRFB/88, posto que como defende (PEGADO, 2022)

A ideia propulsora da solução legislativa, sua finalidade normativa primordial, era mitigar os efeitos da guerra fiscal interestadual de ICMS, possibilitando uma transição menos traumática e sem maiores consequências aos atores envolvidos.

Assim, por um lado, almejava-se que os Estados e o DF não sofressem com as sanções aplicáveis em decorrência do descumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais afrontadas. De outro, pretendia-se aliviar os contribuintes do encargo legal de terem que suportar os passivos tributários resultantes do não pagamento do ICMS ou das glosas de créditos do imposto, decorrentes do aproveitamento de vantagens fiscais concedidas sem suporte normativo válido. (PEGADO, 2022, p. 216).

O artigo 8º, da LC nº 160/17, estabeleceu que seria aprovado, pelo CONFAZ, convênio tratado no artigo 1º da referida LC, no prazo de 180 dias, a contar da data de sua publicação, sob pena de perderem eficácia as disposições dos artigos 1º a 6º⁴¹ da supracitada lei. Diante da aprovação do Convênio ICMS nº 190/17, conforme previsto na LC 160/17, foram convalidados os efeitos dos benefícios fiscais de ICMS concedidos inconstitucionalmente, eliminando a possibilidade de cobrança passada e projetando sua vigência, inicialmente por 5 anos, sendo posteriormente ampliado para 15 anos, portanto, o remédio legislativo construído para solucionar o problema da guerra fiscal, aponta para uma vida mais longa de disputas entre os entes federados do que poderíamos imaginar.

3.4 A Política de Renúncia de Receitas e o Orçamento Público Estadual

O impositivo legal institucional estabelece que o Estado planeje suas ações, não apresentando surpresas, sendo organizado e transparente em sua atuação, fazendo com que a sociedade tenha conhecimento prévio de como pretende atingir os objetivos traçados pelos governos. Com esse propósito, o *Título VII - Da Ordem Financeira, da Tributação e dos Orçamentos*, da Constituição do Estado do Pará, em sintonia com o previsto na Seção II da *Lei Complementar Federal* nº 101, de 2000, determinam balizas à elaboração das diretrizes orçamentárias para o Estado a cada exercício financeiro. Estes parâmetros definem as metas e prioridades da administração pública, a estrutura e organização do orçamento, as normas para a avaliação dos programas de governo e as disposições relativas às alterações na legislação tributária. Nesse sentido, os instrumentos de planejamento dos governos devem demonstrar, correta e inteligivelmente, as metas e riscos fiscais.

Portanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴² deve ser elaborada pelo Poder Executivo e, encaminhada ao Poder Legislativo, nos prazos estabelecidos pela legislação, para ser debatida e aprovada para que possa vigorar no ano seguinte. Dessa forma, foi publicada no Diário Oficial do Estado, em 19 de julho de 2021, a Lei nº 9.292⁴³, a qual dispõe sobre as

⁴¹ Ver arts. de 1º a 6º em Lcp 160. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm.

⁴² Normatização que compreende as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, servindo de orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação dos recursos financeiros.

⁴³ A Lei nº 9.292, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2022.

Art. 1º Ficam estabelecidas, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 204 da Constituição do Estado do Pará, e, em atendimento às disposições da Seção II da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, as diretrizes orçamentárias do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2022, compreendendo: I - das disposições preliminares; II - as metas e prioridades da Administração Pública Estadual; III - a estrutura e

diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022. Por força dos dispositivos legais, este processo deve ser repetido anualmente.

Para a organização estrutural e configuração da ação estatal, o artigo 1º da CRFB-88, consagra a República, a Federação e a Democracia⁴⁴. Muito além de simples declaração sobre a forma de Estado e sobre a forma e o regime de governo, as previsões do artigo supra, configuram-se em pilares que fundamentam o Estado de Direito nacional.

Segundo o Ministério do Planejamento⁴⁵, os governos têm a obrigação legal de fazerem seu planejamento e elaborar, anualmente, o orçamento público. A CRFB-88 prevê três instrumentos de planejamento e orçamento, estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos contemplam complexidade para as suas elaborações. O orçamento público, além de um instrumento de planejamento é, também, uma lei. Nesta lei, encontram-se discriminadas as estimativas dos recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições.

Na LDO está prevista a receita orçamentária fiscal estadual, a qual serve de base para a elaboração da LOA. Para a sua elaboração, adota-se o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), assim como, os atos emanados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ambas, vinculadas ao Ministério da Economia. Dessa forma, é possível à sociedade conhecer a origem e onde serão alocados os recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos, posto que nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que esteja previamente prevista no orçamento.

À vista disso, os gastos tributários ou renúncias fiscais – entendidos neste trabalho como despesas públicas – tem grande relevância, pois a LDO contempla a elaboração dos percentuais de incidência sobre as receitas e despesas, nos demonstrativo regionalizado, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, conforme estabelece o § 11 do art. 204⁴⁶ da Constituição Estadual do

organização dos orçamentos; IV - as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações; V - as normas para avaliação dos programas de governo; VI - as disposições relativas às despesas do Estado com pessoal; VII - as disposições sobre as alterações na legislação tributária do Estado; VIII - a política de aplicação de recursos financeiros pelas agências financeiras oficiais de fomento; IX - as disposições finais desta Lei.

Parágrafo único. Integram a presente os seguintes anexos: I - Anexo; I - Riscos Fiscais; II - Anexo; II - Metas Fiscais; III - Anexo; III - Demonstração da Remuneração de Pessoal Ativo e Inativo; IV - Anexo IV - Demonstração da Lotação de Pessoal Ativo por Poder e Unidade Orçamentária; e V - Anexo; V - Prioridades.

⁴⁴ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

⁴⁵ Disponível em: Planejamento e Orçamento — Português (Brasil) (www.gov.br).

⁴⁶ Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/downloads>.

Pará, assim como, o demonstrativo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, resultante da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, indicando as medidas de compensação.

Nesse sentido, o governo estadual elabora anualmente a LDO, sendo responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) o estabelecimento das metas e projeções fiscais, inseridas nas previsões de renúncias tributárias de ICMS, IPVA e ITCD. Portanto, o mandamento constitucional e infraconstitucional estabelece que todos os benefícios fiscais, concedidos ou ampliados, devam estar previstos no anexo de Estimativas e Compensação da Renúncia de Receitas. Isto posto, são apresentados no orçamento financeiro do exercício em que iniciar a vigência da renúncia, assim como, nos dois exercícios seguintes, como já antes mencionado.

É oportuno observar que a isenção, quando concedida em caráter geral, a contrário senso do que dispõe o parágrafo 1º, do art. 14, da Lei nº 101, de 2000 (LRF), não está obrigada a considerar na estimativa de impacto financeiro previsto no Caput do artigo supracitado. Dessa forma, quando for concedido incentivo ou benefício fiscal a contribuintes de forma generalizada, não será necessário que esse valor componha o anexo de Estimativas e Compensações da Renúncia de Receitas, não se aplicando a essas operações, o previsto no artigo 14 da LRF.

É também previsto no artigo 14 da LRF que após o lapso temporal de cunho trienal, acima exposto, considerar-se que os dispêndios e as receitas públicas passam por um período de adaptação e/ou absorção dos impactos provenientes das renúncias fiscais concedidas. São exemplos os benefícios fiscais concedidos, mediante a adoção da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, instituídos pelas Leis nº 5.780, de 1993; nº 6.489, de 2002; e 6.912, 6.913, 6.914 e 6.915 (de 2006). Esses dispositivos legais enquadram-se perfeitamente na situação prevista na LRF, após a convalidação de seus atos concessivos, já explicitado anteriormente.

A LDO é o demonstrativo preliminar de informações fundamentais e relevantes sobre as renúncias fiscais, cuja elaboração obedece a critérios estabelecidos em diversos regramentos legais, que vão desde a CRFB-88 até atos normativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A legislação existente para elaboração da LDO é bastante detalhada, contemplando as formas de cálculos de todos os seus componentes, assim como os índices a serem utilizados para definição dos valores que a comporão.

Exemplificando, considerando serem esses os procedimentos adotados nos demais anos, para o exercício orçamentário de 2022, foram utilizados como parâmetros de referências

para estimativas de receitas tributárias, a inflação prevista com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, assim como, a projeção do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Há que se observar a existência de outros parâmetros de referência que se aplicam às estimativas das transferências da União, dos fundos estaduais e outras receitas próprias.

A SEFA, em obediência à previsão constante do art. 14 da LRF, a qual estabelece a forma de cálculo para a estimativa de receitas, o faz através da Diretoria de Arrecadação e Informação Fazendária (DAIF). Para isso, exclui os valores dos benefícios fiscais concedidos pelo estado em caráter geral. Dito de outra forma, não são considerados para efeitos das exclusões que embasam os cálculos de estimativa das receitas, os benefícios de caráter geral.

Dessa forma, as isenções fiscais concedidas mediante autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e, constantes no anexo II do Decreto Estadual nº 4.676, de 2001 (Regulamento do ICMS [RICMS]), sendo recepcionadas pela legislação estadual, possuem a característica de caráter geral – portanto, não constarão na LDO como renúncias fiscais. Diante disto, o valor utilizado como renúncias fiscais, para o ano de 2022, foi de R\$ 636,23 milhões. Entretanto, tal valor não corresponde à totalidade das renúncias fiscais existentes no estado.

A Tabela 10 demonstra que as renúncias fiscais estão concentradas no ICMS, representando quase a totalidade das renúncias de receitas no estado. Isto justifica-se por essa espécie de imposto representar mais de 95% da receita própria do estado, concentrando a participação de 98,61% das renúncias fiscais no referido triênio. Destaca-se que a modalidade Regime Tributário Diferenciado (RTD), para a renúncias de ICMS, comporta o maior volume de renúncias, com 73,88% em 2022, 73,95% em 2023 e 74,01% em 2024. A segunda modalidade em volume de concentração de recursos é o Crédito Presumido, representando 18,59% em 2022, 18,60% em 2023 e 18,62% em 2024 da totalidade das renúncias.

Tabela 10 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2022 a 2024.

Em mil reais.

(continua)

TRIBUTOS	MODALIDADE	PROGRAMAS/ SETORES/BENEFICIÁRIOS	ANOS					
			2022	%	2023	%	2024	%
ICMS	CREDITO PRESUMIDO	Política de Incentivos do Estado - Agroindústria	67.503	10,61%	71.572	10,62%	75.827	10,63%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria da Pecuária	-	-	-	0,00%	-	0,00%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria em Geral	48.498	7,62%	51.421	7,63%	54.478	7,64%
		Política de Incentivos do Estado - Agroindústria	17.371	2,73%	18.418	2,73%	19.512	2,73%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria do Pescado	2.260	0,36%	2.396	0,36%	2.538	0,36%
		Política de Incentivos do Estado - Agroindústria	17.371	2,73%	18.418	2,73%	19.512	2,73%
	REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO	Política de Incentivos do Estado - Indústria da Pecuária	-	-	-	0,00%	-	0,00%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria em Geral	10.408	1,64%	11.036	1,64%	11.692	1,64%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria do Pescado	117	0,02%	124	0,02%	131	0,02%
	ISENÇÃO	Veículos Automotores destinados a Deficientes	2.214	0,35%	2.348	0,35%	2.487	0,35%
		Lei 6.017/1996 – Lei IPVA	6.161	0,97%	6.532	0,97%	6.920	0,97%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na LDO de 2022.

Tabela 10 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2022 a 2024.

Em mil reais.

(continuação)

TRIBUTO	MODALIDADE	PROGRAMAS/ SETORES/BENEFICIÁRIOS	ANOS					
			2022	%	2023	%	2024	%
ICMS	OUTROS	Regime Tributário Diferenciado – Informática	54.237	8,52%	57.506	8,53%	60.925	8,54%
		Regime Tributário Diferenciado – Medicamentos	57.083	8,97%	60.524	8,98%	64.122	8,99%
		Regime Tributário Diferenciado – Indústria de Palmito	1.861	0,29%	1.973	0,29%	2.091	0,29%
		Regime Tributário Diferenciado – Indústria da Carne	245.180	38,54%	259.958	38,57%	275.412	38,60%
		Regime Tributário Diferenciado – Refeições e <i>Fast Food</i>	61.726	9,70%	65.447	9,71%	69.338	9,72%
		Regime Tributário Diferenciado – Comércio Atacadista	49.963	7,85%	52.974	7,86%	56.123	7,87%
IPVA	ISENÇÃO	Veículos Automotores destinados a Deficientes	2.214	0,35%	2.348	0,35%	2.487	0,35%
		Lei 6.017/1996 – Lei IPVA	6.161	0,97%	6.532	0,97%	6.920	0,97%
ITCD	ISENÇÃO	Lei 5.529/1989 – Lei ITCD	455	0,07%	482	0,07%	511	0,07%
TOTAL			636.232	100%	673.978	100%	713.450	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base na LDO de 2022.

Os valores constantes da LDO são estimados contemplando critérios para a sua elaboração, conforme já exposto anteriormente. Tais critérios, são e devem ser utilizados de forma continuada, posto que suas mudanças poderiam ensejar alterações significativas nos resultados. Dessa forma, os órgãos responsáveis pelos controles e acompanhamentos das modalidades de renúncias fiscais coletam informações e realizam procedimentos para que possam estimar as referidas renúncias.

Nesse sentido, a SEFA e a SEDEME estimaram todos os componentes do Anexo de *Metas Fiscais – Estimativas e compensação de renúncia de receita* para o triênio 2022 a 2024, conforme a Tabela 10. Importante consignar que esse procedimento, embora legal, traz prejuízos consideráveis aos municípios, posto que uma vez passado o triênio exigido pela LRF, os entes municipais perdem definitivamente a sua participação naquela atividade econômica, em virtude de ter sido absorvida a estimativa de perda.

O grupo de trabalho instituído pela Portaria 393/2021 (PARÁ, 2021), mencionado na introdução deste trabalho, efetuou levantamento que apontaram um volume de R\$ 2.768.257.498,00 de renúncias fiscais, no ano de 2020. Os dois grupos que incorporaram essa totalidade de renúncias foram a *Política de Incentivos*, com R\$ 1.507.183.342,00 e *Benefícios Fiscais do Anexo I do RICMS*, referentes a RTD – Diversos, no valor de R\$ 1.261.074.156,00.

Os volumes de recursos referentes à política de incentivos que têm como “Modalidade de Benefício” o crédito presumido concentram R\$ 1.215.584.045,00 e a redução de base de cálculo com R\$ 233.082.912,00. Quanto aos benefícios fiscais, o que apresentou a maior concentração de recursos é o Simples Nacional, com R\$ 571.324.691,00, seguido do setor do comércio de carnes, com R\$ 262.439.431,00 e cesta básica, com R\$ 176.721.808,00, conforme demonstra a Tabela 11.

Tabela 11 – Renúncias Fiscais por Setor Econômico no ano de 2020. Em R\$

TIPO	MODALIDADE DO BENEFÍCIO	SETOR	RENÚNCIA
Política de incentivo	Crédito Presumido	Indústria de Transformação	1.215.584.045,00
		Agropecuária	58.494.892,00
		Comércio	21.493,00
		TOTAL	1.274.100.430,00
	Redução de Base de Cálculo	Indústria de Transformação	228.722.335,00
		Agropecuária	4.360.577,00
		TOTAL	233.082.912,00
		Simples	571.324.691,00
Anexo 1 - RICMS	RTD - Diversos Simples	Carne	262.439.431,00
		Cesta Básica	176.721.808,00
		Querosene Aviação	68.050.627,00
		Medicamento	54.901.139,00
		Programa Sua Casa	40.754.320,00
		Restaurantes	35.223.566,00
		Informática	20.909.098,00
		Laticínios	19.081.747,00
		Máquinas	4.655.487,00
		Pescado	4.616.274,00
		Palmito	1.833.303,00
		Movelaria	450.214,00
		Grãos	112.451,00
		TOTAL	1.261.074.156,00
		TOTAL	

Fonte: GT – Benefícios Fiscais (Portaria nº 393/21) da SEFA/PA.

A metodologia adotada pelo GT-393/21 para a apuração das renúncias de receitas dos valores constantes da Tabela 11, amparou-se mediante a aplicação do método *“Initial Revenue Loss (GAIN) ou Perda Inicial”*⁴⁷, consistiu no levantamento dos valores do conjunto das notas fiscais eletrônicas dos produtos/segmentos contemplados com benefício fiscal no ano de 2020, de posse desses dados, calculou-se a arrecadação potencial considerando o regime de tributação normal para as operações e, subtraiu-se a arrecadação verificada pelos contribuintes à modalidade no ano em análise.

Observamos que o GT-393/21 descartou a possibilidade de aplicação deste método, o qual calcula a perda levando-se em consideração os efeitos das renúncias fiscais em outros segmentos econômicos no ambiente beneficiado, assim como, o método *Outlay Equivalence* ou *Equivalência de Despesas*, que avalia quais investimentos governamentais seriam necessários para gerar os mesmos efeitos que as renúncias proporcionaria no ambiente econômico que envolve os contribuintes beneficiados pela renúncia fiscal. O motivo do

⁴⁷ No método denominado *Initial Revenue Loss (GAIN)* ou perda inicial verifica-se o valor de perda de receita tributária em função da concessão de benefícios fiscais. Ou seja, calcula-se o valor que seria devido com a regra tributária básica do imposto, alíquota e base de cálculo padrão, e subtrai-se do valor encontrado com a alíquota ou base de cálculo inferior, afastando-se quaisquer ponderações relativas ao comportamento do beneficiário. (PARÁ, 2021, p. 91).

descarte desses métodos foi a complexidade dos mesmos, quando comparados ao método adotado pelo GT-393/21.

Embora a Tabela 11 trate de Renúncias Fiscais e a concessão de benefícios afete as receitas municipais, não podemos deixar de destacar não se tratar, exatamente, das mesmas previsões constantes do artigo 14 da LRF. Este artigo consigna especificidades das renúncias fiscais para que elas sejam utilizadas no Anexo de Metas Fiscais para o cálculo da Estimativa e Compensação da Renúncia Fiscal, constante da LDO. Dito de forma mais objetivas, nem tudo que está na Tabela 11 deve ser consignado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, porém a totalidade das renúncias fiscais, afeta o valor da cota-parte de ICMS.

Para exemplificar o apresentado no parágrafo anterior, o relatório do GT-393/91 consigna que

[..] de cada 100 reais arrecadados de ICMS, 19,56 reais foram renunciados na forma de benefícios fiscais diversos. No ano de 2020, a SEFA arrecadou 13,8 bilhões e renunciou 2,7 bilhões. [...] a renúncia fiscal em favor das empresas optantes do Simples Nacional com 571 milhões, referente à equalização de alíquotas interna e interestadual, à qual não foi renunciada pelos Estados de SP, MG e RS. (PARÁ, 2021, p. 264).

Os valores a que se refere o Simples Nacional não compõe o Anexo de Metas da LDO, primeiramente, porque a renúncia já ocorreu e vem ocorrendo há mais de 3 anos e, segundo, por ser considerada concessão de caráter geral, conforme o artigo 14 da LRF, ou seja, a afetação do valor do repasse da cota-parte de ICMS aos municípios, ocorre, mesmo quando o valor não estiver consignado no referido Anexo de Metas.

Importante destacar que as renúncias fiscais estaduais estão alocadas sob a responsabilidade de duas importantes secretarias estaduais, a saber, SEFA e SEDEME. Na Tabela 11, no Anexo 1 – RICMS, o Regime Tributário Diferenciado (RTD) que totaliza R\$ 1,26 bilhão, elenca 14 setores de renúncias fiscais, em ordem decrescente de valores (Simples Nacional, Carnes, Cesta Básica, Querosene de Aviação, Medicamentos, Programa sua Casa, Restaurantes, Informática, Laticínios, Máquinas, Pescado, Palmito, Movelaria e Grãos) esses setores contemplaram o rol de produtos e atividades que gozam de benefícios fiscais, os quais são administrados pela SEFA, tendo como característica principal, a não exigências de condicionantes socioeconômicas, por parte do Estado, aos contribuintes beneficiados.

Já a Política de Incentivos fiscais que é o instrumento que trata da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, prevista na Lei n°

6.489/2002⁴⁸, e regulamentada pelo Decreto n° 5.615 (do mesmo ano), é gerida pela SEDEME, a qual importou em R\$ 1,51 bilhão, cujas modalidades utilizadas são *Crédito Presumido*⁴⁹ (Indústria de Transformação, Agropecuária e Comércio) e *Redução de Base de Cálculo*⁵⁰ (Indústria de Transformação e Agropecuária).

A Tabela 12, a seguir, apresenta o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncias de Receitas constantes da LDO de 2020, por exigência legal, deve vir acompanhada de dois exercícios seguintes, 2021 e 2022, verificamos uma evolução no nível de informações e transparência quando comparamos com a LDO de 2022 (Tabela 10). Isto justifica-se, em virtude da exclusão do sigilo fiscal sobre as renúncias fiscais, consagrada pela Lei Complementar n° 187/2021, essa inovação legislativa possibilitará a que as informações tendam a apresentar maiores níveis de detalhamento, possibilitando melhores condições de avaliação, por parte dos órgãos de controle, assim como, o acompanhamento das renúncias fiscais pela sociedade em geral.

⁴⁸ Lei n° 6.489, de 27 de setembro de 2002, alterada pelas Leis 6.567/03, 7.242/09, 8.243/15, 8.931/19, 9.291/21.

Art. 4° A Política de Incentivos prevista nesta Lei terá os seguintes objetivos: I - estimular e dinamizar os empreendimentos no Estado, dentro de padrões técnicos/econômicos de produtividade e competitividade; II - diversificar e integrar a base produtiva, incentivando a descentralização da localização dos empreendimentos e a formação de cadeias produtivas; III - promover maior agregação de valor no processo de produção; IV - incrementar a geração de emprego e a qualificação de mão-de-obra; V - ampliar, recuperar ou modernizar o parque produtivo instalado; VI - incorporar métodos modernos de gestão empresarial; VII - adotar tecnologias apropriadas e competitivas; VIII - garantir a sustentabilidade econômica e ambiental dos empreendimentos no Estado; IX - realocar empreendimentos ou estabelecimentos já existentes e operando no Estado em áreas mais apropriadas do ponto de vista econômico e ambiental; X - estimular a infraestrutura logística de transportes, de energia e de comunicação; XI - fortalecer a atividade turística; XII - estimular a atração de fundos de capital de risco, privados ou de natureza tecnológica. Acrescido o parágrafo único ao art. 4° pela Lei 8.243/15, efeitos a partir de 21.07.15. Parágrafo único. Os incentivos fiscais previstos nesta Lei caracterizam-se como subvenção governamental para investimento concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos no Estado do Pará.

⁴⁹ Art. 5° São instrumentos de aplicação desta Lei: I - incentivos fiscais, a serem concedidos aos empreendimentos previstos no art. 3°, nas seguintes modalidades: a) isenção; b) redução da base de cálculo; c) diferimento; d) crédito presumido; e) suspensão; II - incentivos financeiros, sob a forma de empréstimo, em valor correspondente a até 75% (setenta e cinco por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) gerado pela atividade operacional do empreendimento ou outra empresa do mesmo grupo empresarial já instalada no Estado do Pará e efetivamente recolhido ao Tesouro Estadual, a partir da operação do projeto aprovado; III - incentivos de caráter infraestruturas, para instalação ou realocação de empreendimentos em pólos de desenvolvimento do Estado; IV - compensação de investimentos privados na realização de obras de infraestrutura pública, mediante expressa anuência do Poder Público e condições previamente definidas.

⁵⁰ No método denominado Initial Revenue Loss (GAIN) ou perda inicial verifica-se o valor de perda de receita tributária em função da concessão de benefícios fiscais. Ou seja, calcula-se o valor que seria devido com a regra tributária básica do imposto, alíquota e base de cálculo padrão, e subtrai-se do valor encontrado com a alíquota ou base de cálculo inferior, afastando-se quaisquer ponderações relativas ao comportamento do beneficiário. (PARÁ, 2021, p. 91).

Tabela 12 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2020 a 2022.

Em R\$

TRIBUTO	MODALIDADE	PROGRAMADORES / SETORES	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2020	2021	2022	
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Agroindústria	55.242.290,11	59.059.083,51	63.222.305,96	Estes benefícios não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado, uma vez que foram expurgados do Cálculo de receita, conforme definido no inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
		Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Indústria em geral	69.093.245,83	73.867.027,73	79.074.099,19	
	REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Agroindústria	12.889.594,52	13.780.160,78	14.751.558,76	
		Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Indústria em geral	15.664.282,62	16.746.557,28	17.927.063,96	
	OUTROS	Lei 6.572/2003 / Lei Semear	2.066.978,47	2.209.789,89	2.365.563,51	
		Regimes Tributários Diferenciados	241.041.201,87	264.109.741,85	282.727.499,96	
ITCD	ISENÇÃO	Lei 5.529 1989 / Lei ITCD	55.703,22	50.551,87	63.749,82	
TOTAL			406.965.959,88	435.084.001,11	465.754.160,06	

Fonte - Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

Da análise da Tabela 12, infere-se sobre avaliação dos setores econômicos e seus valores, à comparação destes demonstrativos e à desagregação de valores ocorrida na LDO de 2022. A expectativa, a partir da elaboração da LDO para 2023, é de que o nível de desagregação revele os contribuintes beneficiados com renúncias tributárias, as operações referentes ao tratamento tributário de cada produto, assim como, o acompanhamento do cumprimento das condicionantes quando for o caso.

Dessa forma, a sociedade poderá avaliar a contribuição que cada segmento econômico tenha oferecido à sociedade, assim como o volume de recursos públicos colocados à disposição dos empreendimentos privados. Da análise do demonstrativo de 2022 (Tabela 12), verifica-se que a Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita apresenta diferença substancial, evoluindo de R\$ 406,97 milhões, na LDO de 2020, para R\$ 636,23 milhões, na LDO de 2022, representando um crescimento de 56,33%, demonstrando que a desagregação dos valores das renúncias, possibilita maior segurança às informações prestadas pelos órgãos estaduais responsáveis.

Sobre os mesmos dados apresentados na Tabela 10, entre os setores beneficiados com ICMS, na modalidade “Outros” com RTD, o da indústria da carne é o que concentra o maior volume de recursos, representando um percentual de participação de 38,54% em 2022, 38,75% em 2023 e 38,60% em 2024. Seguido pelos setores de *Fast Food*, com 9,70% em 2022, 9,71% em 2023 e 9,72% em 2024; Medicamentos 8,97% em 2022, 8,98% em 2023 e 8,99% em 2024 e; por fim, Informática 8,52% em 2022, 8,53% em 2023 e 8,54% em 2024, respectivamente.

Destaca-se que a LRF aduziu que o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Este pressuposto também deve ser aplicado às renúncias de receitas, pois o controle de tais valores possibilita uma gestão planejada, proporcionando um equilíbrio maior das contas públicas. Dessarte, o reforço aos alicerces do desenvolvimento econômico responsável, transparente e participativo.

Por fim, cumpre destacar que as políticas públicas, em geral, assim como, a de renúncias fiscais, em específico, sem o devido controle e avaliação dos resultados, provocam redução da receita arrecadada pelo Estado, afetando significativamente sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver diversas outras ações demandadas pela sociedade. Neste sentido, além de critérios absolutamente republicanos e justificáveis quanto ao interesse da sociedade, que prevaleça a supremacia do interesse público, pois, a transparência desses

números é necessária, sobretudo, para que a sociedade tenha acesso aos registros contábeis dos recursos estimados na LDO, bem como, sejam evidenciados os benefícios sociais e econômicos auferidos pela sociedade paraense com a concessão das renúncias fiscais.

O parágrafo 3º do art. 14 da LRF preconiza que a renúncia fiscal compreende “concessão de isenção em caráter não geral”. Isso, a contrário senso, significa que, embora as renúncias com caráter geral sejam motivo de atenção das administrações tributárias e dos governos, elas não são da conta da LRF, posto que não é necessário que se estime o seu impacto orçamentário/financeiro no Anexo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. Esta previsão, que ora se repisa, suscita inúmeras abordagens no universo das renúncias tributárias, trataremos de uma questão de expressiva importância para o Estado do Pará, no sentido de aguçar o leitor à reflexão.

Considerando que o objetivo da tributação é prover os cofres de recursos para atender às necessidades sociais, qualquer renúncia fiscal, de forma generalizada e por tempo indeterminado ou não, deturpa o sentido da tributação e a capacidade arrecadatória do ente federativo tributante. Embora a isenção em caráter geral não esteja sujeita às previsões do artigo 14 da LRF, seus efeitos afetam a arrecadação estadual e, conseqüentemente, as receitas dos municípios.

Um caso clássico disso é a conhecida Lei Kandir, Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996, que ao isentar de tributação de ICMS todas as remessas de produtos primários e semielaborados ao exterior, trouxe prejuízos arrecadatórios aos Estados e Municípios, tanto foi assim, que em maio de 2020 foi fechado um acordo entre a União, os Estados e os Municípios para que parcela das perdas fossem compensadas, cabendo 75% aos Estados e 25% aos municípios.

Esse tipo de renúncia fiscal, não está sujeito a constarem no Anexo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, posto que se tratou de isenção de caráter geral, mesmo que seu impacto na arrecadação seja mais grave do que uma isenção de caráter não geral, ao se analisar pelo prisma das receitas estadual e municipal. O impacto social, em virtude da indisponibilidade de recursos para a sociedade, deveria ser encarado como muito mais grave do que a concessão de benefício fiscal concedido amparado por tratamento de Regime Tributário Diferenciado ou incentivo fiscal à atividade econômica concedido pela política de desenvolvimento da SEDEME.

Para se exemplificar o efeito da “Lei Kandir” no estado do Pará, com sua característica mineral exportadora, a generalização da não tributação de produtos primários e semielaborados quando destinados à exportação, em virtude de seu caráter geral, não se

submete ao controle e exigências do art. 14 da LRF. Adicione-se a isso o impacto nas transferências da cota-parte de ICMS aos municípios, posto que estas transferências são de considerável relevância para abastecer seus cofres municipais. Mesmo não sendo objeto específico desta pesquisa, a “Lei Kandir”, a qual teve seu conteúdo transformado em previsão constitucional em 2003, pela Emenda Constitucional n° 42, é uma isenção que fora transformada em imunidade, conforme a doutrina pátria e que afeta as receitas municipais e influencia a configuração econômica dos municípios mineradores.

4 OS MUNICÍPIOS PARAENSES E AS RENÚNCIAS FISCAIS

No Pará, como em qualquer outro estado brasileiro, é fator da política de desenvolvimento regional os investimentos privados ou públicos, diretos ou indiretos, sendo relevante considerar elementos como o aproveitamento de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, a oferta de terra abundante e com módico, a disponibilidade de mão de obra barata, os investimentos em infraestruturas para o escoamento das produções regionais e os aportes de recursos empregados na rede social básica. Este conjunto de atividades e recursos, reorganizam as relações comerciais, produtivas, financeiras e federativas, dinamizando as economias regionais, alterando a paisagem dos lugares eleitos pelos investimentos privados, inclusive, a urbanização, a degradação ambiental e as relações sociais.

Neste capítulo, primeiramente, é tratada a distribuição das renúncias fiscais nas regiões de integração com foco nos orçamentos municipais. A análise evolui em seguida com a demonstração da dependência das transferências legais como: FPM, CFEM e Cota-Parte de ICMS. Ao final é avaliado o reflexo das renúncias fiscais nos setores econômico e social dos municípios objeto da pesquisa.

4.1 As Regiões do Estado e a Distribuição das Renúncias Fiscais

O sítio eletrônico⁵¹ da SEDEME, já mencionado no capítulo anterior, relata que “atualmente, o Pará conta com um total de 155 empresas incentivadas em municípios de todas as suas 12 Regiões de Integração”. Por outro lado, a suprarreferida Secretaria de Estado da Fazenda tem como estratégia colaborar com a atração de investimentos mediante a política de benefícios fiscais, melhorando o ambiente de negócios e contribuindo com a geração de emprego e renda em todo o território paraense. Este órgão da administração direta providencia os principais dados socioeconômicos relacionados à operacionalização da Política de Incentivos e Benefícios Fiscais no estado, sendo que a Secretaria Operacional da Comissão de Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Pará (SECOP), integrante da estrutura organizacional da SEDEME, coordena o trabalho dos incentivos fiscais.

Tem-se como ações necessárias e de realização conjunta para a geração de crescimento econômico: 1) as disponibilidades financeiras, inclusive mediante recursos públicos de financiamento, a definição do espaço territorial; 2) a atração de empreendimentos para a dinamização produtiva; 3) a promoção da valorização empresarial no estado e; 4) a

⁵¹ Página inicial do Sítio Eletrônico da SEDEME: <https://sedeme.pa.gov.br/>. Acesso em: 3 abr. 2022.

garantia da disponibilidade de força de trabalho. O uso da receita pública como elemento incentivador de empreendimentos mediante a utilização de renúncias tributárias de ICMS, ao utilizar como critério a dinâmica empreendedora da ocupação territorial, tende a criar uma região economicamente hegemônica e, por consequência, acirrar (ainda mais) o caráter de desigualdade do processo de distribuição do crescimento econômico dentro do Estado.

É fato de que as regiões menos dinâmicas não são capazes de depender de sua endogenia para se desenvolverem. Diante da busca de crescimento econômico, o governo do Estado implementou uma política de incentivos fiscais que envolve renúncia de receita tributária, objetivando dinamizar o desenvolvimento e melhorar o ambiente de negócios. O capitalismo e suas assimetrias geram concentração econômica, e a política fiscal de desenvolvimento regional deveria se ocupar em tentar atuar essa tendência para contrabalançar a atração centrípeta exercida pelas forças do mercado, editando medidas para promover e diversificar o equilíbrio regional, proporcionando, dessa forma, a harmonia de crescimento e possibilidades produtivas.

Não obstante, é preocupante o fato de que regiões paraenses superiores na hierarquia urbana concentrem, conforme as LOA de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, maior volume de recursos renunciados em detrimento dos municípios interioranos. Diante dessas informações, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico, caminham lado a lado com a concentração de poder e põem em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos. A Tabela 13 demonstra a distribuição regional da renúncia de receita no Estado do Pará, abaixo.

Tabela 13 - Distribuição regional da renúncia de receita do Estado do Pará (2016 a 2020)
Em %

Região Paraense	2016	2017	2018	2019	2020
Araguaia	6,01	6,01	0,10	7,64	6,97
Baixo Amazonas	7,27	7,27	0,24	4,29	5,55
Carajás	13,15	13,15	0,32	5,94	8,98
Guamá	5,14	5,14	15,20	7,03	6,21
Lago do Tucuruí	2,54	2,54	12,31	1,27	2,00
Marajó	1,54	1,54	0,21	0,63	0,96
Guajará	41,89	41,89	27,27	43,68	43,27
Rio Caeté	2,65	2,65	15,83	5,19	4,08
Rio Capim	4,72	4,72	2,03	3,31	3,90
Tapajós	2,54	2,54	0,06	10,86	7,14
Tocantins	7,31	7,31	26,39	8,03	7,69
Xingu	5,24	5,24	0,07	2,13	3,24
Total					

Fonte: LOA, vários anos. Elaborada pelo autor.

Observando os dados da Tabela 13, podemos confirmar a lógica de concentração dos incentivos fiscais na Região do Guajará com (43,27%) a de maior dinamismo econômico, seguida das regiões Carajás (8,98%), Tocantins (7,69%), Tapajós (7,14%) e Araguaia (6,97%). No geral, de 2016 a 2020, verificam-se pequenas oscilações na distribuição regional, com destaque para perda relativa da região do Guajará, que foi de 49,79%, em 2015, para 43,27%, em 2020, apresentando uma queda para 27,27% em 2017; destaca-se, também, o crescimento da região de Tapajós, de 2,54% em 2016 para 7,14% em 2020. De todo modo, a pouca oscilação da distribuição regional da renúncia de receita tributária, com as concentrações demonstradas na Tabela 13, proporciona oportunidade de negócios concentrada nos eixos dinâmicos, com a incorporação de áreas adjacentes. Em síntese, três regiões, de um total de 12, concentram 60% da renúncia fiscal ofertada pelo Estado do Pará. (GOULARTI, 2021).

Os incentivos e benefícios públicos possibilitam a expansão territorial do mercado, diminuem os custos inerentes à atividade econômica e à circulação das mercadorias, proporcionando a criação de novos espaços para a acumulação. Todavia, este quadro último exhibe a distribuição das renúncias fiscais paraenses, com centralização em poucas regiões e cidades, inclusive como as assimetrias são potencializadas com a concentração da riqueza nestes lugares. Nesse sentido, o maior grau de acumulação em poucas regiões tende a agravar ou reforçar a posição hegemônica dentro do Estado, convalidando a tendência de manutenção da distribuição dos benefícios fiscais. Por isso, revela-se a importância de reflexão sobre a política de renúncias fiscais no contexto da análise do desenvolvimento desequilibrado, pois a política fiscal estatal, ao modificar a configuração do território, tanto o destrói como promove a sua desterritorialização. Este processo é declarado por Rogério Haesbaert (2009) como

[uma] fragilidade crescente das fronteiras, especialmente das fronteiras estatais – o território, aí, é sobretudo um território político. Para outros, desterritorialização está ligada à hibridização cultural que impede o reconhecimento de identidades claramente definidas – o território aqui é, antes de tudo, um território simbólico, ou um espaço de referência para a construção de identidades. Dependendo da concepção de território muda, consequentemente, a nossa definição de desterritorialização. (HAESBAERT, 2009, p. 35).

Ainda em observância à estratégia seletiva da Tabela 13, com dados extraídos das Leis Orçamentária dos anos de 2016-20, as regiões de atração de investimento e crescimento privilegiados se relacionam com as esferas locais, nacionais e internacionais para redefinirem o papel do Estado e das políticas de desenvolvimento regional estadual. Porém, a dinâmica internacional produz crises recorrentes e provoca a modificação do modelo dos investimentos

públicos do governo federal, expondo a sua fragilidade quanto à autonomia de sua estratégia para desenvolvimento regional, impondo a revisão do orçamento do Estado e, conseqüentemente, das renúncias de receita. Nesta senda, a política regional gera a discrepância entre a receita e a despesa da Região do Guajará, que foi de R\$ 5,371 bilhões e a despesa de R\$ 11,553 bilhões. Assim, conclui-se que a despesa realizada por esta localidade em questão é muito superior à sua arrecadação.

Nesse mesmo passo de análise da Região de Integração do Guajará, chama a atenção a sua participação percentual na receita do Estado (41,89%), apresenta o mesmo percentual da renúncia tributária do Estado na região (41,89%), no ano de 2017. Não apenas isto, o percentual de cada uma das 12 regiões na receita estadual é o mesmo (percentual) da distribuição regional da renúncia de receita em particular, de ICMS. Essa é uma base frágil em que a apuração regionalizada dos indicadores fiscais induz a possíveis distorções, sendo, portanto, necessária uma avaliação pelo Governo Estadual, conforme a Tabela 14, na qual observam-se os demonstrativos regionalizados dos percentuais de incidência sobre receitas e despesas (GOULARTI, 2021).

Tabela 14 – Demonstrativo dos percentuais das Despesas X Receitas das Regiões de Integração – 2017.

Em mil R\$

Região de Integração	Receita	%	Renúncia	%
Araguaia	771.173	6,01	19.019	6,01
Baixo Amazonas	931.957	7,27	22.984	7,27
Carajás	1.686.756	13,15	41.599	13,15
Guajará	5.371.729	41,89	132.478	41,89
Guamá	659.247	5,14	16.258	5,14
Lago de Tucuruí	325.504	2,54	8.028	2,54
Marajó	198.116	1,54	4.886	1,54
Rio Caeté	339.363	2,65	8.369	2,65
Rio Capim	604.626	4,72	14.911	4,72
Tapajós	325.732	2,54	8.033	2,54
Tocantins	937.217	7,31	23.114	7,31
Xingu	672.020	5,24	16.573	5,24
TOTAL	12.823.440	100,00	316.252	100,00

Fonte: LOA (2016).

O demonstrativo regionalizado e seus percentuais de incidência sobre as receitas e renúncias fiscais revelam a singularidade do desenvolvimento regional paraense em suas 12 regiões de integração, mediante a análise da capacidade contributiva e da distribuição dos incentivos e benefícios fiscais no orçamento público. Geralmente, a adoção de políticas regionais, por uma Unidade da Federação, apesar de serem importantes para a desconcentração alocativa das riquezas produtivas, terminam por legitimar a lógica defendida

pelo mercado ao distribuir os investimentos em seu território. A alocação feita em cada uma destas regiões constantes faz-se presente na Tabela 14.

Os dados catalogados nas Tabelas 13 e 14 permitem concluir que a política tributária estadual não visa a redução das desigualdades entre as regiões paraenses e a promoção da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento. Os valores atribuídos às regiões paraenses, em geral, não se refletem em benefício socioeconômico a todos os municípios, visto que a expressiva maioria destes benefícios, à luz dos dados das LOA dos exercícios em análise, estão concentrados nas grandes cidades, demonstrando o espírito que impera na distribuição das renúncias tributárias no estado.

A renúncia fiscal, como forma de exceções ao sistema tributário arrecadatário, ao reduzir a arrecadação potencial do Estado do Pará, interfere no sistema de partilha constitucional da arrecadação de tributos estaduais e dos municípios, prejudicando, sobretudo, os mais pobres na hierarquia urbana. Além disso, a renúncia reduz a disponibilidade de recursos públicos para políticas públicas estaduais descentralizadas, essa situação gera impactos na oferta de políticas públicas, tanto em âmbito estadual quanto municipal.

Como podemos verificar na tabela 14, a Região de Integração Metropolitana concentra 43,27% do total das estimativas de renúncias de receitas em 2020, 2021 e 2022. A coincidência dos percentuais ocorre em função da adoção de critérios que relacionam as estimativas de receitas com as expectativas de receitas, denotando não haver um controle, acompanhamento e transparência quanto às renúncias de receitas.

Tanto é assim que o GT – Controle, Acompanhamento e Gestão dos Benefícios Fiscais criado pela Portaria nº 393, de 2021, ao efetuar o levantamento de todos os Benefícios Fiscais constantes da legislação tributária estadual, adotando o conceito de renúncia fiscal ou gasto tributário, as desonerações concedidas a determinado segmento econômico ou parcela de contribuinte que, visando à satisfação do interesse público, afasta a norma geral tributária aplicada e reduz o valor de tributo a ser recolhido pelo contribuinte beneficiário. (Portaria nº 393 - SEFA; 2021).

A conclusão do estudo revelou, em 2020, um volume de R\$ 2.768.257.498,00 de renúncias, sendo R\$ 1.261.074.156,00 de benefícios fiscais e R\$ 1.507.183.342,00 de incentivos fiscais. Esses valores contrastam com os valores já expostos neste trabalho, os quais foram retirados das LDO, portanto, ao que parece, pela primeira vez a SEFA e a SEDEME realizam um trabalho embrionário e de fôlego com vistas a tornar mais transparente, efetivo e eficaz o controle da política de renúncias fiscais.

Neste sentido, foi importante analisar o Decreto n° 2.014, de 21 de março de 2018, que lista 108 Atos que regulamentam algum tipo de incentivo ou benefício fiscal de ICMS, por conta da Lei Complementar n° 160/2017 e do Convênio Confaz n° 190/2017, já discutido em capítulo anterior, que estavam em desacordo com a alínea “g” do inciso XII do § 2o do art. 155 da CF-88.

Os decretos estaduais elencam benefícios que abrangem uma ou um conjunto de empresas. Estudos sobre do alcance e volume das renúncias fiscais, do atendimento das condicionantes, quando for o caso; dos efeitos quantitativos e qualitativos desta política pública, são necessários, pois, ao que parece, ela fora efetivada sem prévia avaliação de estudo de impacto social, econômico, orçamentário e financeiro, como também, não foram promovidas consultas públicas específicas para debater o tema, submetendo-a ao controle social.

Diante do endividamento público central e de atividades que eram de responsabilidade da União, como já apresentado na introdução deste trabalho, e, que foram absorvidos pelos estados, a renúncia de receita de ICMS se tornou a alternativa de política de crescimento econômico, principalmente em um cenário de crise fiscal e financeira, para atração de investimentos e realização de novos negócios. É necessário que os valores estimados pela renúncia fiscal, assumidos pelo estado do Pará, mereçam melhor atenção pelos órgãos competentes, sobretudo, pelo Poder Legislativo mais técnico e atuante, no sentido de serem apresentados de forma mais clara, transparente e inteligível.

Goularti (2021) defende que sem o devido cuidado e sem transparência, publicidade e impessoalidade (três dos cinco princípios constitucionais), basilares para demonstrar a estimativa das renúncias de receita do ICMS, é impossível para a sociedade paraense ter conhecimento se realmente a renúncia do imposto encontra-se aliada ao interesse público.

Notadamente que a exigência de maior transparência e divulgação, assim como, o debate mais aberto e republicano sobre os critérios para a distribuição dos incentivos fiscais no estado do Pará, representaria um avanço no sentido de melhorar o aspecto qualitativo das renúncias fiscais. A Tabela 10, embora apresente relativo detalhamento sobre os setores econômicos de alocação, ainda necessita dispor de maior desagregação, assim como, demonstrar os resultados provenientes da política de renúncias, quer seja no campo econômico ou social, apresentar o período de duração do incentivo e os casos em que poderá ser prorrogado. Desta forma, é imprescindível desenvolver um trabalho minucioso sobre a eficácia dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, assim como verificar

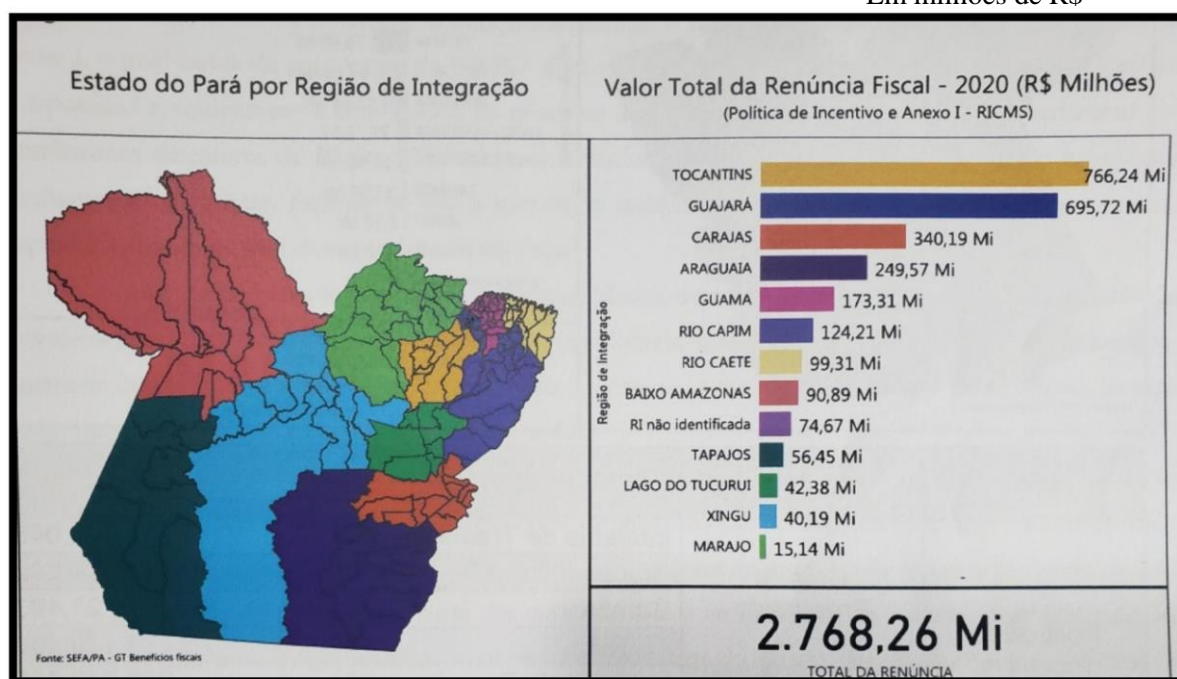
individualizadamente o atendimento das condicionantes estabelecidas pela política de renúncia fiscal.

Grande passo foi dado nesse sentido quando da edição da Portaria da SEFA de nº 393, de 2021, a qual criou Grupo de Trabalho para levantar o volume de recursos que envolvem as renúncias fiscais no estado, já exposto no capítulo anterior. Mesmo que os critérios desse trabalho não coincidam, exatamente, com as previsões do artigo 14 da LRF, ele se reveste de fonte de informação preciosa, posto que as renúncias fiscais, desde 2021, já não figuram sobre a proteção do sigilo fiscal, podendo as informações serem livremente divulgadas.

Na Tabela 18, onde encontramos os valores referentes à “Estimativa da Renúncia de Receita por Região de Integração” constante da LDO de 2020, o valor das renúncias, no ano de 2020, importou em R\$ 565,21 milhões, enquanto o GT-393/21 apurou R\$ 2.768,26 milhões de renúncias fiscais no mesmo ano. A primeira foi estimada, enquanto a segunda foi apurada pelo GT-393/21. Outra importante verificação quando comparamos as duas fontes de informação é que, diferentemente, da LDO, a região de integração que contempla o maior volume de renúncias é a do Tocantins, com R\$ 766,24 milhões, seguida da região do Guajará com R\$ 695,72 milhões. Na LDO a de maior volume de recursos é a região de Guajará, com R\$ 244,58 milhões, sendo a região de Tocantins a terceira, com R\$ 43,46 milhões.

Gráfico 3 – Distribuição Total das Renúncias Fiscais por Região de Integração, 2020.

Em milhões de R\$

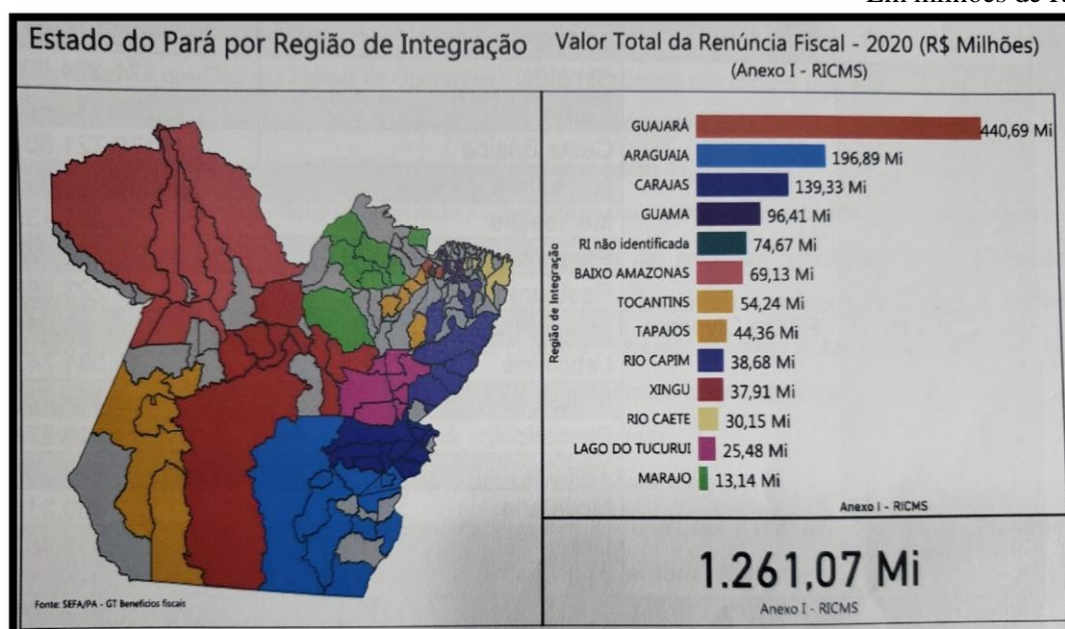


Fonte: SEFA/PA. Grupo de Trabalho Controle de Benefícios Fiscais – Portaria nº 393/21.

O total das renúncias fiscais está alocado em dois grandes grupos, o grupo dos Benefícios Fiscais e o grupo dos Incentivos Fiscais. O Gráfico 4 demonstra a alocação dos benefícios fiscais nas regiões de integração, totalizando R\$ 1.261.074.156,00, distribuídos em diversos setores econômicos, já elencados no capítulo anterior. A região de Guajará é a que apresenta o maior volume de benefícios fiscais, com R\$ 440,69 milhões, representando 34,95% do total. A região de menor volume de recursos é a do Marajó, com R\$ 13,14 milhões, representando 1,04% dos benefícios fiscais. Esta região é a que também apresenta os piores índices de desenvolvimento humano do estado.

Gráfico 4 – Distribuição dos Benefícios Fiscais por Região de Integração, 2020.

Em milhões de R\$

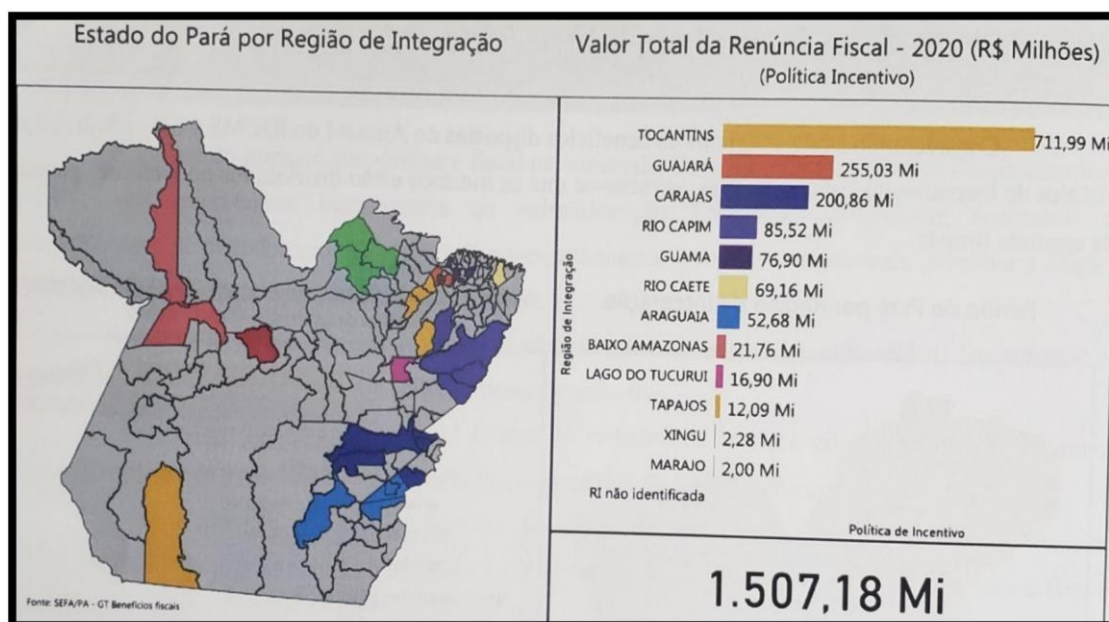


Fonte: SEFA/PA. Grupo de Trabalho Controle de Benefícios Fiscais – Portaria nº 393/21.

No Gráfico 5 verifica-se a alocação dos incentivos fiscais das regiões de integração, o valor total é de R\$ 1.507.183.430,00, distribuídos nos setores econômicos, já elencados no capítulo anterior. A região do Tocantins é a que apresenta o maior volume de recursos, com R\$ 771,99 milhões, representando 47,24% do total dos incentivos fiscais. A região de menor volume de recursos é a do Marajó, com R\$ 2,00 milhões, representando 0,13% dos benefícios fiscais.

Gráfico 5 – Distribuição dos Incentivos Fiscais por Região de Integração, 2020.

Em milhões de R\$



Fonte: SEFA/PA. Grupo de Trabalho Controle de Benefícios Fiscais – Portaria n° 393/21.

Os recursos aportados nas renúncias fiscais são bastante superiores aos informados na LDO, LOA e no orçamento geral do estado. Sua distribuição, conforme apurado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n° 393/21, apresenta concentração nas regiões de integração de Tocantins, Guajará, Carajás e Araguaia, juntas, concentram 74,12% do total das renúncias fiscais, perfazendo R\$ 2.051,72 milhões. As outras 8 regiões de integração são contempladas com 25,88%, representando R\$ 716,54 milhões.

4.2 O Orçamento Público Municipal e o Impacto das Renúncias de Receita

As renúncias fiscais efetuadas pelo Estado afetam a disponibilidade de recursos dos municípios de, pelo menos, três formas diferentes e concomitantemente. A primeira, já abordada neste trabalho, diz respeito à diminuição do valor da Cota-Parte de ICMS, posto que 25% do imposto arrecadado deve ser distribuído entre os municípios de acordo com critérios estabelecidos na legislação. Importante destacar que as arrecadações municipais são também afetadas pelas renúncias fiscais concedidas no valor não arrecadado de IPVA, onde caberia, aos municípios, 50% da arrecadação do imposto incidente sobre os veículos automotores jurisdicionados nos respectivos territórios.

A segunda forma de afetação dos recursos municipais diz respeito ao direito constitucional à educação universal e gratuita, onde o ordenamento legal determina o

percentual mínimo de 25% da receita de imposto de estados e municípios para fazer frente a todos os gastos com educação e; por último, porém não menos importante, é determinação legal de que, no custeio com a saúde, sejam aplicados não menos de 12% da arrecadação de impostos próprios ou transferidos.

É relevante analisar os dados orçamentários dos municípios objeto desta pesquisa e, verificar qual a participação percentual das receitas transferidas em cada um deles, posto que as transferências de recursos estaduais para o orçamento público dos municípios têm importância significativa para a sustentabilidade deles. As transferências variam de acordo com critérios legais e econômicos e, tem-se verificado a dependência financeira de vários dos municípios. Diante disso, é importante diminuir essa dependência com o aumento de suas receitas próprias.

Na Tabela 15, podemos verificar a composição das receitas dos municípios de acordo com sua origem, sendo que a Tabela 16, analisa a dependência de transferência de recursos, quer seja do estado ou da União.

Tabela 15 - Receitas dos Municípios por Fonte de Recursos no ano de 2020.

Municípios	Em R\$			
	Transferências Totais da União	Fundo de Part. dos Municípios	Quota-Parte CFEM	Quota-Parte ICMS*
Acará	78.676.944,20	21.484.542,10	2.698,26	7.704.809,25
Ananindeua	227.601.317,49	67.925.556,70	26.745,96	82.035.523,86
Barcarena	114.005.063,68	33.203.383,40	429,84	93.389.193,98
Belém	788.575.960,37	402.526.766,00	95.178,98	400.635.339,82
Benevides	58.874.646,71	23.437.682,50	49.684,10	29.899.339,82
Castanhal	159.016.026,82	67.925.556,70	60.327,14	59.201.637,45
Marabá	371.134.977,18	67.925.556,70	150.456.782,44	166.606.234,36
Marituba	116.028.245,69	35.156.523,80	-	31.646.778,25
Moju	94.367.103,17	27.343.962,50	6.511,71	19.490.116,36
Paragominas*	132.815.735,18	31.250.242,30	39.913.388,81	56.437.683,86
Parauapebas	1.090.943.003,74	67.925.556,70	878.348.380,00	390.592.176,87
Primavera	15.007.988,24	7.812.560,99	732.623,67	6.231.680,11
Rio Maria	23.914.489,67	11.718.841,47	30.461,38	10.255.207,56
Santarém	270.120.253,75	67.925.556,70	50.521,56	56.329.921,24
Tailândia	92.976.205,94	31.250.242,30	-	14.471.124,59
Xinguara	52.700.294,08	19.531.402,25	836,64	21.104.898,18
Total	3.686.758.255,91	984.343.933,11	1.069.774.570,49	1.446.031.665,56

Fonte: FAPESPA 2020 de diversos municípios. ANM 2020 e STN 2020 de diversos municípios. Elaborada pelo autor.

Nota: * Deduzido 20% de contribuição ao FUNDEB.

O critério para a definição da amostra estabelecida no início deste trabalho, resultou na seleção de 16 municípios entre os 144 existentes em todo o estado do Pará. Os municípios selecionados apresentam valores da receita corrente bastante variados, com maior ou menor dependência de recursos orçamentários oriundos de fontes externas. Do total de FPM repassado aos 144 municípios paraenses, no valor R\$ 3.042.001.978,81 no ano de 2020, R\$ 984.343.933,11 foram destinados para os 16 municípios objeto desta pesquisa, representando 32,36% do total dos recursos.

O malfadado pacto federativo fiscal brasileiro custeia as despesas públicas municipais através de transferências que utilizam fontes diversas de financiamento. A fonte de

financiamento própria decorre da competência tributária dos entes federados, onde os municípios, exercendo a sua capacidade tributante, buscam recursos mediante a cobrança de tributos das atividades econômicas ocorridas na sociedade e que estão sujeitas à tributação na sua esfera de competência, tais como: IPTU, ISSQN, ITBI, Taxas e Contribuições de Melhorias.

O Fundo de Participação do Municípios (FPM), é fonte representativas em alguns municípios, como no caso de Belém. A terceira fonte de recursos dos municípios são as participações no produto da arrecadação estadual de ICMS e IPVA. A quarta, trata-se da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), a qual, em alguns municípios chega a representar a maior fonte de recursos no orçamento municipal, como é o caso de Parauapebas.

A tabela 16, abaixo, demonstra que, exceto Belém e Barcarena, todos os demais municípios apresentam um percentual de receita própria inferior a 24%, caracterizando uma participação de mais de 75% de receitas proveniente de fontes externas, destacando-se os municípios de Tailândia (93,12%), Acará (91,42%) e Rio Maria (90,25%), onde a fonte de suas receitas não são originárias da cobrança de impostos e contribuições próprios. Importando concluir, portanto, que a adoção de renúncias fiscais, por parte do estado do Pará, afeta a disponibilidade de recursos aos municípios paraenses.

Tabela 16 - Participação Receitas Transferidas para os Municípios - ano 2020.

Em R\$

Municípios	Receita	Transferências	Participação	Imposto, Taxas e	Participação %
	Corrente	Correntes	% Transferência Correntes	Contribuição de Melhoria	Imposto e Taxas
Acará	158.737.228,88	145.114.829,92	91,42%	12.983.875,99	8,18%
Ananindeua	960.541.773,86	695.339.118,18	72,39%	103.332.597,25	10,76%
Barcarena	501.997.744,13	335.121.083,05	66,76%	154.653.173,61	30,81%
Belém*	3.689.592.387,00	2.282.650.669,00	61,87%	892.774.431,00	24,20%
Benevides*	185.426.151,00	163.805.712,00	88,34%	10.154.546,00	5,48%
Castanhal	514.589.866,72	416.639.744,71	80,97%	42.139.841,50	8,19%
Marabá	1.121.205.703,08	781.118.343,83	69,67%	148.962.506,66	13,29%
Marituba* **	337.659.188,00	295.095.070,00	87,39%	-	-
Moju**	-	-	-	-	-
Paragominas	422.935.746,82	311.736.688,07	73,71%	27.518.325,69	6,51%
Primavera	44.187.941,70	37.962.440,92	85,91%	4.650.647,33	10,52%
Rio Maria	64.564.377,43	58.268.139,15	90,25%	4.663.006,59	7,22%
Parauapebas	2.072.086.847,88	1.772.512.240,34	85,54%	238.211.930,79	11,50%
Santarém	766.450.379,52	647.395.640,96	84,47%	79.284.712,84	10,34%
Tailândia	181.551.183,20	169.059.747,83	93,12%	10.305.872,94	5,68%
Xinguara	163.750.154,50	137.461.519,52	83,95%	11.947.558,00	7,30%

Fonte: FAPESPA 2020 diversos municípios. Elaborada pelo autor.

* Os valores são da LDO 2019.

** Não constava informações no sítio da FAPESPA até a data da pesquisa, 10/12/2022.

Essa flagrante constatação de dependência dos municípios, oriunda do desequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, onde as receitas públicas federal e estadual transferidas, representam a maior parcela do orçamento público da maioria dos municípios paraenses, faz com que qualquer política que desonere tributariamente operações nos âmbitos estadual ou federal, afetem, significativamente, o cumprimento da realização das metas orçamentárias, quer sejam de cunho fiscais, econômicas ou sociais do planejamento público municipal.

A Tabela 17 apresenta as renúncias de receita por região de integração, conforme previsto no artigo 14 da LRF, embora devidamente calculada, seus valores não condizem com o levantamento efetuado pelo GT-393/21, feito sobre o período de 2020. Os valores apresentados no orçamento geral do estado, apresenta-se bastante aquém do apurado pelo referido grupo e constante no Gráfico 3 deste trabalho.

Tabela 17 - Estimativa da Renúncia de Receita por Região de Integração e Per Capita (2020 a 2021)

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO (RI)	VALOR DA RENÚNCIA (R\$)						RECEITA TOTAL (2020)
	2020			2021			
	R\$	População	Per Capit	R\$	População	Per Capit	
I - Araguaia	39,40	571.301	68,97	42,09	583.777	72,10	0,28%
II - Baixo Amazonas	31,38	745.535	42,09	33,52	750.258	44,68	0,22%
III - Carajás	50,78	696.563	72,90	54,25	707.165	76,71	0,36%
IV - Guamá	35,11	700.205	50,14	37,50	706.880	53,05	0,25%
V - Lago do Tucuruí	11,33	430.822	26,30	12,10	436.351	27,73	0,08%
VI - Marajó	5,41	571.056	9,47	5,78	577.790	10,00	0,04%
VII - Guajará	244,58	2.259.090	108,26	261,27	2.269.233	115,14	1,75%
VIII - Rio Caeté	23,07	527.871	43,70	24,64	532.257	46,29	0,17%
IX - Rio Capim	22,03	703.429	31,32	23,53	711.361	33,08	0,16%
X - Tapajós	40,37	221.823	181,99	43,12	222.500	193,80	0,29%
XI - Tocantins	43,45	878.448	49,46	46,42	889.678	52,18	0,31%
XII - Xingu	18,29	385.602	47,43	19,54	389.874	50,12	0,13%
Total	565,20	8.691.745	65,03	603,77	8.777.124	68,79	4,05%

Fonte: LDO 2020. SEFA/PA. FAPESPA.

A Tabela 17 apresenta as renúncias de receita por região de integração dos anos de 2021, conforme previsto no artigo 14 da LRF, embora devidamente calculada, seus valores não coincidem com o levantamento efetuado pelo GT-393/21, feito sobre o período de 2020. Os valores apresentados no orçamento geral do estado, estão bastante aquém do apurado pelo referido grupo e constante no Gráfico 03 deste trabalho.

Também foram calculadas as renúncias fiscais per capita das regiões de integração, diante dos dados apresentados, podemos observar que embora a região de Integração do Guajará foi a que contemplou o maior volume de recursos absolutos com mais de R\$ 244 milhões, tendo um valor per capita de R\$ 108,26. Já a região de Integração do Tapajós foi a que apresentou o maior volume per capita de renúncias fiscais, com R\$ 181,99 em 2020 e R\$ 193,80 em 2021. A região de Integração do Marajó foi a que apresentou o menor volume de renúncias fiscais, tanto quanto à verificação per capita quanto à absoluta nos anos de 2020 e 2021.

Tabela 18 – Valores da Renúncias Fiscais por Região de Integração na LDO e pelo GT-393/21.
Em milhões de R\$

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO (RI)	VALOR DA RENÚNCIA (R\$)		(GT-393/21) - (LDO)	DIFERENÇA %
	2020 (LDO)	2020 (GT-393/21)		
I - Araguaia	39,40	249,57	210,17	533,43%
II - Baixo Amazonas	31,38	90,89	59,51	189,64%
III - Carajás	50,78	340,19	289,41	569,93%
IV - Guamá	35,11	173,31	138,20	393,62%
V - Lago do Tucuruí	11,33	42,38	31,05	274,05%
VI - Marajó	5,41	15,14	9,73	179,85%
VII - Guajará	244,58	695,72	451,14	184,45%
VIII - Rio Caeté	23,07	99,31	76,24	330,47%
IX - Rio Capim	22,03	124,21	102,18	463,82%
X - Tapajós	40,37	56,45	16,08	39,83%
XI - Tocantins	43,46	766,24	722,78	1663,09%
XII - Xingu	18,29	40,19	21,90	119,74%
Total	565,21	2.693,60	2.128,39	376,57%

Fonte: LDO 2020. SEFA/PA. Grupo de Trabalho, Portaria n° 393/2021. Elaborado pelo autor.

Como já exposto anteriormente, na página 62 deste trabalho, os critérios para a apuração das renúncias fiscais, à luz da LRF, parecem limitar a inclusão de todos os favores fiscais, não tratamos nesse assunto das imunidades tributárias, mas da inclusão de todas as renúncias de receita propriamente ditas, conforme dispõe o parágrafo 6º, do artigo 165 da CRFB⁵². Ao que tudo parece, a diferença dos valores verificados, talvez esteja no entendimento sobre o que compor a estimativa das renúncias tributárias, pode estar aí a dificuldade em se estimar a totalidade das renúncias existentes no estado.

As Tabelas 17 e 18 contemplam diversas divergências, a principal consiste no volume de recursos apurados na estimativa de renúncias fiscais da LDO, de R\$ 565,21 milhões e as verificadas pelo GT-393/21, de R\$ 2.693,60 milhões. Ademais disto, as regiões de integração apresentam valores bastantes diferentes, a de Tocantins sai de R\$ 43,46 milhões, na LDO, para R\$ 766,24 milhões, no GT-393/21, primeiro lugar em recursos, deixando em segunda colocação a região do Guajará, com R\$ 695,72 milhões. Esta região apresenta R\$ 244,58 milhões de renúncias na estimativa da LDO.

4.3 Reflexo das Renúncias Fiscais nos Setores Econômico e Social dos Municípios

Paraenses

Para se estabelecer uma base comparativa entre as renúncias fiscais e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, objeto deste trabalho, foram utilizadas as informações sobre crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), variação dos empregos formais e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com foco nos 16 municípios objeto da pesquisa e, os comparando com os mesmos índices referente ao estado do Pará. A avaliação evolutiva dos componentes de avaliativos de desempenho dos municípios, buscou identificar sua relação com a política de renúncias tributárias efetuadas pelo estado do Pará.

A Tabela 19 busca analisar a evolução da criação de empregos formais nos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados por renúncias fiscais. As variáveis utilizadas são a diferença entre as admissões e desligamentos de trabalhadores, no período de 2007 a 2019. Observou-se que a média do estado do Pará foi de 144 habitantes para a geração de 1 emprego. Quando concentramos a análise nos 16 municípios da pesquisa, a média cai

⁵² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

para 82 habitantes para a geração de cada emprego. A geração de empregos é a principal condicionante para a concessão de incentivos fiscais, posto que a SEDEME, Secretaria de Estado responsável pelo desenvolvimento econômico, a tem como previsão de alto interesse.

Chama a atenção os municípios de Marabá e Paragominas que apresentaram redução na oferta de empregos, no período analisado, assim como Barcarena que, embora contemple o maior volume individual de renúncias fiscais, apresenta a criação de 1 emprego formal para cada grupo de 493 habitantes, performando o terceiro pior desempenho. No mesmo passo, Xinguara é o que apresenta a melhor performance, gerando 1 emprego para cada grupo de 19 habitantes, seguido de Benevides e Parauapebas, na relação de 1 emprego para 35 habitantes, no período em análise.

Sabemos que a geração de emprego contempla variáveis diversas, porém ao comparar a política de renúncias fiscais e os municípios por ela beneficiados, com os demais municípios paraenses, observamos um ambiente mais favorável à geração de empregos. Observamos que não houve uma regularidade de geração de empregos entre os municípios, porém, a média de geração entre eles apresentou número mais positivo do que a média do estado do Pará.

Tabela 19 – Geração de Empregos nos Municípios por habitantes, período 2007-2019.

Municípios	Admissões	Desligamento	Variação	População de 2017	Em unid.
					Emprego por Habitantes
Acará	7.909	7.742	167	54.096	324
Ananindeua	250.978	240.422	10.556	516.057	49
Barcarena	111.206	110.960	246	121.190	493
Belém	1.087.883	1.071.523	16.360	1.452.275	89
Benevides	29.677	27.943	1.734	60.990	35
Castanhal	118.537	113.971	4.566	195.253	43
Marabá	207.595	209.724	-2.129	271.594	-128
Marituba	42.250	41.604	646	127.858	198
Moju	30.439	28.524	1.915	79.825	42
Paragominas*	98.383	100.683	-2.300	110.026	-48
Parauapebas	255.675	249.954	5.721	202.356	35
Primavera	947	774	173	10.534	61
Rio Maria	11.097	11.013	84	17.705	211
Santarém	117.079	112.771	4.308	296.302	69
Tailândia	44.561	44.155	406	103.321	254
Xinguara	46.376	44.025	2.351	43.530	19
Total	2.460.592	2.415.788	44.804	3.662.912	82
Pará	3.565.790	3.507.821	57.969	8.366.628	144

Fonte: CAGED e FAPESPA. Elaborada pelo autor.

Na Tabela 20, busca-se analisar a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2007 a 2019, dos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados pelas renúncias fiscais e objeto deste trabalho. Observou-se que a média de crescimento do PIB no estado do Pará foi de 260%, quando analisamos apenas os 16 municípios da pesquisa, a média de crescimento evoluiu para 317%, representando um aumento de 21,19% em favor dos municípios beneficiados pelas renúncias.

O maior crescimento do PIB, entre os municípios selecionados na pesquisa, foi o de Primavera, que apresentou uma variação positiva de 1.047%, seguido de Parauapebas (649%) e Paragominas (356%), na outra extremidade, os de menor crescimento percentual do PIB foram os municípios de Barcarena (47%), Belém (134%) e Ananindeua (192%). Embora a média de crescimento do PIB, dos municípios destinatários de renúncias fiscais, tenha sido superior à média do crescimento do PIB do estado, exatamente a metade superou a média estadual, ficando a outra metade, abaixo.

Tabela 20 – Crescimento do PIB Municipal/Estadual, período 2007-2019.

Municípios	Em %.			
	PIB 2007	PIB 2019	Variação	Crescimento %
Acará	219.581	757.480	537.899	245%
Ananindeua	2.795.954	8.165.793	5.369.839	192%
Barcarena	3.647.558	5.369.310	1.721.752	47%
Belém	13.842.632	32.405.322	18.562.690	134%
Benevides	482.260	1.560.562	1.078.302	224%
Castanhal	964.881	4.040.634	3.075.753	319%
Marabá	3.093.303	11.417.650	8.324.347	269%
Marituba	427.647	1.932.710	1.505.063	352%
Moju	207.842	818.858	611.016	294%
Paragominas*	688.100	3.136.001	2.447.901	356%
Parauapebas	3.074.977	23.035.846	19.960.869	649%
Primavera	20.692	237.431	216.739	1047%
Rio Maria	143.574	495.741	352.167	245%
Santarém	1.530.441	5.126.171	3.595.730	235%
Tailândia	280.060	951.254	671.194	240%
Xinguara	407.508	1.294.077	886.569	218%
Totai	31.827.010	100.744.840	68.917.830	317%
Pará	49.507.000	178.377.000	128.870.000	260%

Fonte: IBGE. Elaborada pelo autor.

Da análise da Tabela 21, pode-se concluir que a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados com renúncias fiscais, apresentaram média superior à observada no estado, em

igual período. A média de evolução do conjunto dos municípios objeto da pesquisa foi de 70%, enquanto a apresentada pelo estado foi de 56%, importando em um percentual 20% menor que os municípios pesquisados.

Dentre os municípios pesquisados, os que apresentaram melhores resultados, foram: Primavera (133%), Rio Maria (116%) e Acará (99%), dentre os de pior performance, destacam-se Belém (33%), Ananindeua (48%) e Barcarena (48%), sendo esses os únicos municípios, dentre os selecionados para a pesquisa, que tiveram percentual inferior à do estado.

Diante da análise conjunta das Tabelas 19, 20, 21 e 22, considera-se satisfatórios os resultados apresentados pelo conjunto dos municípios pesquisados, em que pese o baixo desempenho de Barcarena, Belém e Ananindeua. Principalmente o município de Barcarena, que como já destacado, figura como o de maior destinação de renúncias fiscais.

Tabela 21 – Variação do IDH Municipal/Estadual, período 1991 - 2010.

Em %.

(continua)

Municípios	IDH 1991	IDH 2010	Variação	Crescimento %
Acará	0,254	0,506	0,252	99%
Ananindeua	0,516	0,718	0,202	39%
Barcarena	0,447	0,662	0,215	48%
Belém	0,562	0,746	0,184	33%
Benevides	0,368	0,665	0,297	81%
Castanhal	0,424	0,673	0,249	59%
Marabá	0,401	0,668	0,267	67%
Marituba	0,397	0,676	0,279	70%
Moju	0,289	0,547	0,258	89%
Paragominas*	0,336	0,645	0,309	92%
Parauapebas	0,439	0,715	0,276	63%
Primavera	0,248	0,577	0,329	133%
Rio Maria	0,295	0,638	0,343	116%
Santarém	0,337	0,587	0,250	74%
Tailândia	0,340	0,588	0,248	73%
Xinguara	0,374	0,646	0,272	73%
Total	6,027	10,257	4,230	70%
Pará	0,413	0,646	0,233	56%

Fonte: FAPESPA. Elaborada pelo autor.

Com o objetivo de estabelecer uma base comparativa, referente à evolução dos municípios objeto deste trabalho, elaborou-se a tabela abaixo, utilizando-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) consolidado, sendo o mesmo calculado anualmente para

todos os municípios brasileiros, adotando-se o intervalo de 2005 a 2016. Em sua composição estão presentes os componentes - Educação, Saúde e Emprego & Renda.

Tabela 22 – Variação do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - 2005 - 2016.

Municípios	IFDM	POSIÇÃO	IFDM	POSIÇÃO	Variação	Crescimento %
	2005	Estadual	2016	Estadual		
Acará	0,3695	90	0,5292	70	0,1597	43%
Ananindeua	0,5935	5	0,6760	12	0,0825	14%
Barcarena	0,6223	3	0,6963	6	0,0740	12%
Belém	0,6437	2	0,6918	7	0,0481	7%
Benevides	0,5281	15	0,6622	11	0,1341	25%
Castanhal	0,5445	10	0,7292	2	0,1847	34%
Marabá	0,5056	22	0,6438	15	0,1382	27%
Marituba	0,4901	27	0,6500	13	0,1599	33%
Moju	0,3415	109	0,4790	110	0,1375	40%
Paragominas*	0,5735	7	0,7259	4	0,1524	27%
Parauapebas	0,6580	1	0,7402	1	0,0822	12%
Primavera	0,3690	91	0,6405	17	0,2715	74%
Rio Maria	0,5328	14	0,5249	77	-0,0079	-1%
Santarém	0,5879	6	0,7089	5	0,1210	21%
Tailândia	0,4862	31	0,5873	37	0,1011	21%
Xinguara	0,5240	16	0,6439	14	0,1199	23%

Fonte: Índice FIRJAN de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros. Elaborada pelo autor.

A média de crescimento dos 16 municípios pesquisados foi de 25,75%, sendo o município de Primavera o que mais evoluiu no período, apresentando um crescimento de 74%, saindo da posição 77° para a 17° no ranking estadual, acompanhado do município de Acará que cresceu 43% e evoluiu da posição 90° para a 70°, seguido de Moju que cresceu 40%, porém, praticamente manteve a posição, saindo de 109° para 110°.

Em que pese o crescimento médio expressivo dos municípios pesquisados, alguns tiveram suas posições ultrapassadas por municípios que não constam como incentivados. O município de Rio Maria que apresentou evolução negativa de 1%, saindo da 14° posição para 77° colocado no ranking estadual, seguidos de Belém que saiu de 2° para 7°, com 7% de crescimento e Ananindeua que saiu de 5° para 12°, com apenas 14% de crescimento.

Há que se destacar que o município de Parauapebas figura como o primeiro colocado, desde a primeira edição do IFDM, entre os 144 municípios do Estado. Observamos que a composição do IFDM contempla os índices referentes à educação, saúde e emprego & renda, a dimensão desses indicadores nos permitiu ter uma avaliação mais precisa sobre a

importância deles sobre os resultados observados no resultado geral do desenvolvimento dos municípios do Estado.

5 CONCLUSÃO

As renúncias fiscais têm sido motivo de atenção em todos os estados da federação, no estado do Pará, elas começam a se tornarem mais transparentes. Em que pese o esforço dos técnicos na busca de instrumentos que as justifiquem, inúmeras são as dúvidas que persistem, mesmo passados mais de 20 anos da LRF, a qual regulamentou procedimentos e a exigência da divulgação de informações. Esta política pública carece de uniformidade, informações precisas, de um debate público mais republicano e aberto, de buscar a observância de uma melhor interpretação e integridade na aplicação da legislação pertinente, como já afirmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA) em diversas recomendações e pareceres.

Com a entrada do Pará na guerra fiscal, este instituto fragilizou-se ainda mais, pois ao mesmo tempo em que se concedia benefícios ou incentivos fiscais, em virtude da competição com as outras unidades federadas, o sigilo dos atos era ferramenta de resguardo para o sucesso e continuidade do “acordo” com as empresas. A extração de recursos públicos da sociedade, via renúncias fiscais, destinando-se ao privado, não se reveste da avaliação constante e sistemática do conteúdo dos atos concessivos, muito menos da cobrança do cumprimento das condicionantes, por parte dos contribuintes beneficiados.

As renúncias tributárias são instituições complexas, posto que na teoria institucional, as instituições importam e, elas abrangem quaisquer formas de restrição que os seres humanos criem para moldar a interação humana. Como leciona Douglas North (2018), interessam tanto as restrições formais (Decretos, leis, Constituições), quanto as informais, como as convenções e códigos de conduta. Nesse sentido, tanto as previsões legais, quanto todas as informalidades que abrangem o instituto da renúncia fiscal, comportam-se dentro da teoria institucional.

É necessário o aperfeiçoamento do processo de concessão de incentivos e benefícios fiscais. Ele precisa vir dentro de um projeto integrativo, abrangendo todas as áreas de atuação do Estado, que inicie com olhos para a política macroeconômica de desenvolvimento estadual, contemple a busca pela diminuição das desigualdades regionais e se submeta ao controle social.

Nesse sentido a SEDEME deu um passo significativo na busca de maior transparência ao implantar, em seu sítio eletrônico, área específica sobre a Política de Renúncias – Incentivos Fiscais, a exposição dos atos concessivos e de informações sobre os contribuintes beneficiados, assim como, informações econômicos-sociais dos municípios paraenses, contribuem para amenizar questionamentos e mitigar dúvidas. Por outro lado, após a retirada

do sigilo fiscal sobre as Renúncias Fiscais, em 2021, a SEFA criou Grupo de Trabalho, pela Portaria 393/2021, que tem como objetivo o controle, acompanhamento e gestão dos Benefícios Fiscais, o que demonstra preocupação em conhecer profundamente a política e seus efeitos para uma gestão mais efetiva, com foco na transparência e na efetividade de seus propósitos.

A União já dispõe de mecanismos de controle e acompanhamento do Gasto Tributário federal, trata-se do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o qual foi instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, e consiste em instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, além da Portaria que estabelece controle, transparência, eficiência, eficácia, combate à corrupção e outras situações na administração pública federal.

A Controladoria Geral da União (CGU) divulgou, com o objetivo de tornarem mais efetivas as legislações em vigor, a Portaria de nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que consolida as previsões legais vigentes e regulamenta a cobrança da aplicabilidade de diversos dispositivos legais existentes. Uma das características dos gestores públicos reside na dificuldade em reconhecer as políticas mal desenvolvidas em seus mandatos e nos anteriores, que abraçam como se suas fossem. Sobre as recomendações emanadas do TCE-PA, e que se reiteram em diversas análises feitas pelo órgão, várias delas são referentes à ausência de informações sobre as renúncias fiscais do estado.

Em que pese o estado do Pará ter dado passos importantes no sentido de racionalizar as renúncias fiscais, é urgente a adoção de medidas mais efetivas de controle interno e a incorporação de análises dos procedimentos para a concessão de renúncias fiscais, inclusive, por organizações independentes. Os organismos internacionais preveem orientações que corroboram para uma gestão mais transparente e que adote a participação social na avaliação dos procedimentos e políticas públicas; porém, com a falta de informações e a decisão política de oferecer instrumentos adequados, as organizações sociais não poderão interferir qualitativamente no processo (GOULARTI, 2021).

O sigilo das renúncias fiscais, ante o entendimento de que estava amparado no artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN), o qual vedava a divulgação, por parte da Fazenda Estadual, de quem são os beneficiários (pessoa jurídica ou física) dos programas de incentivos e benefícios fiscais, sobre os valores incentivados e outras informações, foi colocado como exceção ao regramento de sigilo pela Lei Complementar nº 187/2021. Nesse sentido, as

instituições estaduais deram passos significativos para uma melhor transparência sobre as renúncias fiscais em suas esferas de controle.

A pergunta norteadora e força motriz desta pesquisa: De que forma a política de renúncias fiscais, implementada pelo estado do Pará, afetou o ambiente socioeconômico dos municípios paraenses no período de 2016 a 2020? É o ponto nevrálgico do trabalho e para responder à inquirição foi necessário explorar diversos temas transversais, recorrendo às mais variadas fontes de informações.

O capítulo 4, Os Municípios Paraenses e as Renúncias Fiscais, no qual analisa-se mais especificamente os entes municipais, verifica-se inicialmente a situação financeira-orçamentária deles, discorrendo sobre os impactos das renúncias fiscais sobre seus orçamentos e a extrema dependência das transferências constitucionais. A parte final do capítulo, dedica-se a revelar os reflexos das renúncias fiscais nos setores econômico e social dos municípios paraenses.

O primeiro dos setores a serem avaliados é a geração de empregos, considerando que nos atos concessivos de incentivos fiscais, este item é cláusula pétrea. No item 4.2. da pesquisa, onde se avalia a geração de empregos formais, pode-se constatar, diante da ponderação entre, os empregos formais constantes do CAGED e a população municipal informada pela FAPESPA, que os índices de avaliação dos municípios objeto da pesquisa tiveram desempenho melhor que a média do índice do estado.

Analisa-se a geração de empregos formais, no período de 2007 a 2019 e, observa-se que o fator do estado foi 1 emprego para cada grupo de 144 habitantes, já nos municípios selecionados, a relação ficou mais favorável, sendo de 1 emprego gerado para cada grupo de 82 habitantes, isso significa 75% superior à média estadual. Dos municípios selecionados, os destaques negativos foram Marabá, Paragominas e Barcarena. Do outro lado, os que apresentaram os melhores índices, foram Xinguara, Benevides e Parauapebas.

A concessão de renúncias fiscais tem como argumento central o melhoramento do ambiente econômico, sendo a variação positiva do PIB a busca das políticas públicas. Em relação ao crescimento do PIB, a pesquisa apontou que os municípios objeto do trabalho apresentaram média de crescimento de 317%, enquanto a média do estado foi de 260%, no período entre 2007 e 2019. O município que apresentou maior crescimento foi Primavera, seguido de Parauapebas e Paragominas. No outro extremo, Barcarena, Belém e Ananindeua apresentaram os menores crescimentos. Embora a média de crescimento dos municípios da pesquisa tenha sido 21,19% superior à média do estado, apenas a metade deles superou a média estadual.

O terceiro fator de avaliação da repercussão das renúncias fiscais nos municípios paraenses foi a evolução do IDH, este índice apresentou um crescimento de 70% nos municípios pesquisados, contra 56% da média do estado, portanto, o conjunto dos municípios incentivados ou beneficiados melhoraram o IDH em 25% a mais que os de todos o estado. Os destaques em crescimento foram conseguidos por Primavera, Rio Maria e Acará, já as piores performances foram de Belém, Ananindeua e Barcarena.

Na Tabela 22 avaliamos o comportamento dos dados utilizando o índice FIRJAN de desenvolvimento (IFDM) e podemos constatar que a média de crescimento dos 16 municípios pesquisados ficou em 25,75%, sendo o município de Primavera o que mais evoluiu no período, apresentando um crescimento de 74%, saindo da posição 77° para a 17° no ranking estadual, acompanhado do município de Acará que cresceu 43% e evoluiu da posição 90° para a 70°.

Em que pese na avaliação do IFDM o crescimento médio tenha sido expressivo dos municípios pesquisados, alguns foram ultrapassados por municípios que não constam como incentivados. O município de Rio Maria apresentou evolução negativa de 1%, saindo da 14° posição para 77° colocado no ranking estadual, seguidos de Belém que saiu de 2° para 7°, com 7% de crescimento e Ananindeua que saiu de 5° para 12°, com apenas 14% de crescimento.

Há que se destacar que o município de Parauapebas figura como o primeiro colocado, desde a primeira edição do IFDM, entre os 144 municípios do Estado. Observamos que a composição do IFDM contempla os índices referentes à educação, saúde e emprego & renda, a dimensão desses indicadores nos permitiu ter uma avaliação mais precisa sobre a importância deles sobre os resultados observados no resultado geral do desenvolvimento dos municípios do Estado.

Os resultados apresentados nos levam a inferir de que a política de renúncias, mesmo diante dos problemas expostos nesta pesquisa, sendo necessário que se envide esforços para a sua superação, contribuiu para a melhora da performance socioeconômica dos municípios onde se encontram jurisdicionados os contribuintes beneficiados por renúncias fiscais, como apresentado no capítulo citado.

É relevante entender que o processo de tributação contempla um sistema que interage econômica e socialmente, não apenas em sua pretensa área de atuação, mas interagindo em toda a conformação territorial. Em outras palavras, a concessão de um benefício ou incentivo fiscais destinado a uma determinada empresa ou localizado em um determinado município, não afeta ou reflete apenas em suas jurisdições, posto que alteram o ambiente econômico territorial e os aspectos sociais.

Nesse sentido, importante seria o aprofundamento da pesquisa no sentido de verificar as alterações econômicas e sociais dos demais municípios do estado diante da adoção de políticas de renúncias fiscais pela estrutura de poder estadual, com vistas a verificar, não apenas a efetividade daquelas políticas para os municípios sede do investimento público, mas também sobre sua repercussão no seu entorno.

Não foi possível concluir se as renúncias fiscais estaduais contemplam instituição extrativista ou inclusiva, conforme no ensinam Acemoglu e Robinson (2012), para isso, a pesquisa necessitaria ser desagregada para que se pudesse avaliar individualmente cada renúncia e seus benefícios ou prejuízos ao estado, aos municípios e à sociedade em geral.

É relevante que Lei Estadual que trate sobre a concessão, avaliação, controle e monitoramento das renúncias de receitas, com o objetivo de garantir maior transparência, eficácia, eficiência e desenvolvimento econômico do estado. A formulação de projeto de lei, nesse sentido, teria a função de inovar, possibilitando a participação não apenas dos órgãos pertencentes ao Poder Executivo estadual, mas garantir a atuação da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), da representação do conjunto dos municípios paraenses, do segmento produtivo (através de seus representantes) e da sociedade civil organizada como membros permanentes. Dessa forma, espera-se dotar a política de renúncias de receitas do estado em um instrumento de transformação participativa das bases do desenvolvimento econômico e social do Estado do Pará.

Nesse sentido, apresentamos o anexo 1 a este trabalho, o qual propõe Projeto de Lei que inclui a participação na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, instituída pela Lei n° 6.489, de 27 de setembro de 2002 e alterações posteriores⁵³, de representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), de representantes da regiões do conjunto dos municípios paraenses e de três representantes dos setores econômicos do Estado (Indústria, Comércio e Serviços), todos com direito a voz, porém, sem direito a votar nas reuniões da referida comissão.

⁵³ Vide https://sedeme.pa.gov.br/pol%C3%ADtica-de-incentivos#gestao_politica

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. São Paulo: Campus, 2012.

ANDRADE, R. L.; MOTA, J. L. N As teorias institucionais e a formação do estado brasileiro. **Revista Direito em Debate**, v. 27, n. 50, p. 64-74, 2018. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7322>. Acesso em:

ARTHUR, W. B. **Complexity and the economy**. New York: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.284.5411.107>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ASIMAKOPOULOS, A. Harrod and Domar on dynamic economics. **Quarterly Review**, v. 39, n 158, 1986. Disponível em: https://rosa.uniroma1.it/rosa04/psl_quarterly_review/article/view/10814. Acesso em: 30 mar. 2022.

BATISTA JUNIOR, O. A.; SILVA, F. A. G. A malfadada política macroeconômica da Lei Kandir. **Revista Consultor Jurídico**, maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/malfadada-politica-macroeconomica-lei-kandir#sdfootnote9sym>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 17 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 160, de 07 de agosto de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm#:~:text=L9249&text=LEI%20N%C2%BA%209.249%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201995.&text=Alter%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20imposto,l%C3%ADquido%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3203/2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134>. Acesso em 29 de janeiro de 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 e alterações. Código Penal Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Perfil do município**. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php. Acesso em: 15 dez. 2022.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO (CBIC). **Região Norte responde por 6,2% do PIB da construção**. Disponível em: https://cbic.org.br/Região Norte responde por 6,2% do PIB da construção - CBIC - Câmara Brasileira da Industria da Construção tabela_02.F.07_7.xlsx (live.com). Acesso em: 16 nov. 2022.

CARDOSO, F. G. **A Armadilha do subdesenvolvimento**: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da abordagem da complexidade. Orientador: Gilberto Tadeu Lima. 2012. 250 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-26062012-155604/pt-br.php>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/8ksFHWdjFXPcNbYNQYsbYpM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

CAVALCANTE, C. M. Commons e Veblen: da existência de uma unidade conceitual no âmbito do institucionalismo americano. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 18, n. 34, p. 56-72, 2019. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/17339/0>. Acesso em 30 de junho de 2022.

CHANG, H. J. **23 Coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. Tradução: Cláudia Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo, SP: UNESP, 2004.

CHANG, H. J. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues. Tradução: Daniel Negreiros Conceição. **Revista de economia heterodoxa**, v. 7, n. 10, 2008. Acesso em: 12 jun. 2022.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017**. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17. Acesso em: 18 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Convênio ICMS nº 42, de 2016**. Autoriza os estados e o Distrito Federal a criar condição para a fruição de incentivos e benefícios no âmbito do ICMS ou reduzir o seu montante. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2016/CV042_16. Acesso em: 6 fev. 2021.

COSTA, A. B. da. **O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter**. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, v. 4, n. 47, 2006. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1158329722.22pdf.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro_APL.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

COSTA, E. J. M. da. Instituições, cultura e estado na Teoria de Douglass North. *In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA*, 24.; *FÓRUM BANCO DO NORDESTE DE DESENVOLVIMENTO*, 25., 2019, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza, 2019.

COSTA, E. J. M. da. **Instituições, cultura e estado na Teoria de Douglas North**. [Niterói, RJ]: ANPEC, 2019.

COSTA, J. M. M. da. Ocupação, integração e desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal. *In: MENDES, Armando Dias (Org.). A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Editora Valter; Banco da Amazônia, 2002.

CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Remessa de lucros e dividendos: setores e a dinâmica econômica brasileira**. Brasília, DF, 2014. (Nota técnica; n. 137). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec137RemessaLucros.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2020.

DURLAUF, S; KOURTELLOS, A.; MINKIN, A. The local Solow growth model. **European Economic Review**, n. 45, p. 928-940, 2001. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292101001209?casa_token=NIwt hH77-Y8AAAA:VyK0KXCMBFmObnb_oA9zt7SR6uWYJdkbvDWPoF_IcpmiOihWWFLts-5VjhRFISrdh2l01Gw1ML13. Acesso em: 18 jul. 2022.

ENRÍQUEZ, M. A. R. S. Indústria Mineral no Contexto do Desenvolvimento da Amazônia. *In: DINIZ, Marcelo Bentes (Org.). Desafios e potencialidades para a Amazônia do século XXI*. 1. ed. Belém: Pakatatu, 2011. v. 1, p. 215-248.

ENRÍQUEZ, M. A. R. S. **Boletim 1: a tributação dos bens minerais no Pará**. Belém, PA: SINDIFISCO, 2021.

FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma tributária necessária: justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira**. Brasília: ANFIP; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 141.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (FEBRAFITE). **ICMS em 2019: avanços e desafios**. Disponível em: https://www.febrafite.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Analise_ICMS2019-vs-completa.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Panorama da Indústria de Transformação Brasileira**. 18. ed. São Paulo: Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia FIESP/CIESP, 2019. Acesso em: 10 jul. 2021.

FERREIRA, Manuel Aníbal Silva Portugal Vasconcelos. Construction of Hypotheses. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 12, n. 4, p. 1-8, 2013.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **Anuário Multi Cidades: finanças dos municípios do Brasil**. Brasília, DF: FNP, 2022. V. 17. Disponível em: Multimídia FNP - Multi Cidades - Ano 17/2022. Acesso em: 29 jan. 2022.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO PARÁ (FAPESPA). **Radar de indicadores das regiões de integração - 2019**. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/Menu/164>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. v. 1, p. 239 – 262. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1607/1/S33098N962Av1_pt.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

GADELHA, S. R. de B. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdu%C3%B7%C3%A3o%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GALA, P. S. de O. S. A Teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 89-105, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Szh6qfj6sfzHQ7KP7b4vPfM/?lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2021.

GOMES, N. Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991.

GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995)**. Brasília: IPEA, dezembro de 1997. Texto para Discussão, n. 533. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2391/1/td_0533.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

GOULARTI, J. G. **A Trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil: da Reforma Tributária de 1966 à crise econômica de 2018.** Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota. 2019. 199 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1082552>. Acesso em: 30 maio 2021.

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

GOULARTI, J. G. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil.** Florianópolis: Insular, 2020.

GOULARTI, J. G. **Política de renúncias fiscais do Estado do Pará.** Florianópolis: Insular, 2021A.

GOULARTI, J. G. **Política de renúncias de receita tributária do Estado de São Paulo.** Florianópolis: Insular, 2021B.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HENRIQUES, E. F. **Os Benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro.** São Paulo, SP: QuartierLatin, 2010. 304 p.

HIRSCHMAN, A. A. Generalized linkage approach to development, with special reference to Staples. **Economic Development and Cultural Change, Supplement**, Chicago, v. 25, 1977. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/3ae620fb008188da7f2d56ce58d0afaf/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1818697>. Acesso em: 8 maio 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: a governing body perspective.** New York: IFAC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população 2018.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018>. Acesso em: 18 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Demonstrativo do PIB elaborado com base em dados de Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 27 mar. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Presença do Estado no Brasil: federação, unidades e municipalidades.** Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12329&Itemid=1. Acesso 18 de julho de 2022.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 1, n.1., 2006. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/278>. Acesso em: 18 jul. 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LOPREATO, F. L. **O Colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo, SP: UNESP; UNICAMP/IE, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. Malheiros, 2000.

MARQUES, G. S. O Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). *In*: TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014. p. 61-95.

MELO, A. F.; COSTA, E. J. M. A Amazônia e a problemática do Subdesenvolvimento: uma análise a partir de Celso Furtado. **Caderno Cepec**, v. 1, n. 3, abr. 2012.

MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3914>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MESQUITA, C. B. C. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos Anos 90**. Orientador: Wilson Cano. 2005. 299 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/362134>. Acesso em: 3 jul 2021.

NORTH, Douglass; THOMAS, R. Paul. **The Rise of the Western World**. 1973.

NORTH, Douglass. **Instituições e compromisso credível**. Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, p. 11-23, 1993.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. N.; DIAS, A. F.; TABOSA, F. J. S. Avaliação da política de incentivos fiscais sobre a capacidade fiscal, ISS, emprego e valor adicionado bruto da indústria no estado do Pará. **Novo Caderno do NAEA**, v. 17, n. 1, p. 125-159, jun. 2014.

Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1559>. Acesso em: 3 jul. 2021.

OLIVEIRA, F. A. **Da A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, W. P. de; TRINDADE, J. R. B.; FERNANDES, D. A. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. *In*: TRINDADE, J. R. B. **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014. p. 97-123.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, p. 219-232, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatórios Econômicos OCDE Brasil, 2018**. Disponível em: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

PARÁ. **Lei nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991**. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/lp1991_05645.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

PARÁ. **Lei nº 5.758, de 30 de agosto de 1993**. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp1993_05758.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

PARÁ. **Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002**. Disponível em: ps2021_00393.pdf (sefa.pa.gov.br). Acesso em: 23 abr. 2022.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda do Pará. **Portaria nº 393, de 21 de maio de 2021**. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2002_06489.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022.

PARÁ (Estado). Secretaria de Planejamento do Estado do Pará. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2020**. Disponível em: https://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ldo/ldo2020/ldo_2020.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

PEGADO, D. F. **Benefícios fiscais de ICMS em (des)acordo com o ordenamento jurídico brasileiro: análise da Lei Complementar nº 160/2017 à luz das normas com feições federativas, democráticas e republicanas construídas a partir da constituição financeira**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2022.

POMBO, Olga. Epistemologia da interdisciplinaridade. **Ideação**, v. 10, n. 1, p. 9-40, 2008.

POMINI, A. Compliance sobre a perspectiva do governo: uma visão sobre a estrutura da Controladoria-Geral do Município de São Paulo e sua atuação no trabalho preventivo de combate à corrupção. *In*: CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). **Compliance Perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

PONTES, P. A.; CAMBOTA, J. N.; BIDERMAN, C. **Incentivos Estaduais à Indústria de Transformação e a Geração de Emprego**: um estudo de caso para o estado do Ceará. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, v. 8, 2012.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. v. 1, p. 239 – 262. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1607/1/S33098N962Av1_pt.pdf. Acesso em: 23 jul. 2021.

PUREZA, M. E. M. **Disciplinamento das renúncias de receitas federais**: inconsistências no controle dos gastos tributários. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Estudo052007.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas**: ano calendário 2017 Série 2015 a 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2016.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2019**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2021**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2016.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Orçamento da renúncia de receita tributária, 1992**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-1992.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A Federação brasileira**: fatos, desafios e perspectivas, 2002. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/federacao-brasileira-rezende-eafonso/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade, and deindustrialization. **IMF Staff papers**, v. 46, n. 1, p. 18-41, 1999.

SALVADOR, E. **Renúncias tributárias**: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. 1. ed. Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015.

SANTOS, J. P. dos. **Do Extrativismo à Industrialização da Amazônia**: uma Análise Institucionalista-Pós-Keynesiana. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.293, de 2020**. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html#:~:text=Estabelece%20medidas%20voltadas%20ao%20ajuste,p%C3%BAblicas%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAs%20correlatas>. Acesso em: 06 fev. 2021.

SILVEIRA, Rodrigo Frota da. **A guerra fiscal e a unanimidade no CONFAZ**. v. 7, 2016. Disponível em: Microsoft Word – Rodrigo Frota da Silveira – ICMS interestadual.doc (senado.leg.br). Acesso em 21 de novembro de 2022.

SILVA, A.; MONTEIRO NETO, A; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1889.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

SILVA, F. C. da. Planejamento regional com foco em arranjos produtivos locais: a experiência recente do Estado do Pará. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 3, n. 2, 2009.

SOLOW, R. A. Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956. Disponível em: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/c223469a8e9f5f9b9c13eda069e667da6e742fe6.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

SOUZA, C. Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil. *In*: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**, 24., 1998. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/22-encontro-anual-da-anpocs/gt-20/gt03-6/5049-celinasouza-federalismo/file>. Acesso em: 28 abr. 2022.

TÔRRES, H.; QUEIROZ, M. E.; FEITOSA, R. J. **Direito tributário e processo administrativo aplicados**. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2005. p. 645; 706.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge journal of economics**, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. de. Conversão geopolítica e estratégia de desenvolvimento regional: a intervenção estatal na Amazônia brasileira a partir dos anos 1940. *In*: TRINDADE, J. R. B. **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia**: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro. Belém: Paka-Tatu, 2014b. p. 41-60.

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional em 1952. *In*: BRASIL. **Valorização Econômica da Amazônia**: subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954.

VEBLEN, T. B. **A Teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VEBLEN, T. **O Instinto do artesanato e o estado das artes industriais**. Nova York: Cosimo Books, 1914.

WEBER, M. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. **Politics as a vocation**. **Essays in Sociology**, New York, p. 77-128, 1946.

APÊNDICES

APÊNDICE A – MENSAGEM À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

Belém-PA, xx de xxxxxxxx de 2023.

MENSAGEM Nº ____/2023 - GG

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Francisco Melo (Chicão)
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado

Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores Deputados,

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossas Excelências, Projeto de Lei Ordinária que dispõe sobre alteração do art. 12, constante do Capítulo V (DA COMISSÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO PARÁ) da Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002, que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará e dá outras providências.

A iniciativa da presente matéria é decorrente do art. 105, inciso II, alínea “b” da Constituição Estadual.

Tal proposição legislativa pretende aperfeiçoar o modelo de administração tributária estadual, especialmente quanto à política de gestão dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Pará. Em que pese a estrutura se encontrar perfeitamente adequada quanto ao resguardo dos interesses do governo estadual, entendemos necessária a participação da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, representação dos municípios paraenses e do setor produtivo.

A dinâmica de participação dos municípios do Estado, assim como, dos setores produtivos e sociais, a partir das linhas mestras presentes na Carta Constitucional e nas legislações infra, pugnam por uma maior transparência e atuação de agentes que podem e devem contribuir para o aperfeiçoamento desse importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, assim como, contribuir na análise dos projetos apresentados e sua repercussão na distribuição da política de incentivos fiscais, tanto no aspecto territorial quanto no aspecto econômico.

O texto trazido à aprovação desta ilustre Casa consagra um modelo de gestão de incentivos fiscais mais democrático, inclusivo e dinâmico, construído a partir da realidade pretendida pelos agentes econômicos, políticos e sociais apresentados. Ao mesmo tempo pretende, ao estabelecer procedimentos que introduzem maior participação social, atualizar a comissão mista e valorizar as decisões dentro desta importante instituição estatal, ampliando mecanismos voltados ao planejamento dos segmentos econômicos, melhorando a organização dos municípios e garantindo o acompanhamento da política pelo Poder Legislativo.

É oportuno ressaltar que o presente projeto insere na Comissão Mista da Política de Incentivos Fiscais representantes da Federação Paraense dos Municípios do Estado do Pará, da Federação das Indústrias do Estado do Pará, da Federação das Associações Comerciais do Estado do Pará e da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. A composição pretendida, já se encontra em funcionamento em alguns Estados da federação, como é o caso de Santa Catarina, Lei n ° 13.342, de 10 de março de 2005 e alterações posteriores.

O espírito desse Projeto, conforme já adiantado, é conferir um aperfeiçoamento à Lei de Incentivos Fiscais, promulgada em 2002 e alterada em 2021, pela Lei n ° 9.291/2021, promovendo importantes alterações que busquem otimizar e dinamizar a política de incentivos ao desenvolvimento socioeconômico do Estado do Pará, dotando-a de maior participação com vistas à busca da eficiência, eficácia e o estabelecimento de um debate mais amplo e representativo do conjunto dos agentes interessados na temática.

O conjunto dos municípios tem interesse no desenvolvimento econômico e social de suas jurisdições, ademais disso, a política de renúncias fiscais, na modalidade de incentivos, ao desonerar do pagamento de imposto determinadas atividades econômicas, como já destacado nesta pesquisa, influencia na evolução da Quota-parte de ICMS a ser distribuída aos municípios paraenses, por esse motivo, é fundamental a inserção desses entes federativos

no bojo da discussão para a definição das empresas a serem incentivadas, estabelecendo a sua participação efetiva na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará.

Não menos importante é a participação dos segmentos econômicos, representados por suas federações, considerando que os referidos segmentos têm interesse na formatação do mercado paraense e, por conseguinte, na política de incentivos fiscais, o qual visa o desenvolvimento socioeconômico do Estado. A visão negocial não deve ser o cerne da questão, posto que os interesses do Mercado e do Estado não são exatamente os mesmos, porém, suas complementariedades de interesse na busca pelo desenvolvimento nos fazem entender que é salutar a participação de suas representações na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado.

HÉLDER BARBALHO
Governador do Estado

APENDICE B - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº _____

Altera a Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002, que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei altera o artigo 12 da Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002, que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará e dá outras providências.

Art. 2º. A Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º Fica criada a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, tendo a seguinte composição:

I – o titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), o qual será o Presidente;

II – o titular da Secretário de Estado da Fazenda (SEFA); o qual será Vice-Presidente;

III – o Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica (SECTET);

IV – o Secretário de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca (SEDAP);

V – o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS);

VI – o Secretário de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD);

VII – o representante da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará (CODEC);

VII – o representante do Banco do Estado do Pará S/A (BANPARÁ);

VIII – o representante da Procuradoria Geral do Estado (PGE);

VIII – o representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA);

IX – o representante da Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA);

X – o representante da Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Pará (FACIAPA); e

XI – o representante da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP).

§ 8º A participação na Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará é considerada função pública relevante, exercida por representante formal da instituição.

§ 9º Nas deliberações, quando ocorrer empate, caberá ao Presidente o voto de qualidade.

PALÁCIO DO GOVERNO