



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RENATO SANTIAGO COSTA

**POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS: relações entre benefícios
fiscais e desenvolvimento socioeconômico no Estado da Paraíba**

**CAMPINA GRANDE – PB
2011**

RENATO SANTIAGO COSTA

**POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS: relações entre benefícios
fiscais e desenvolvimento socioeconômico no Estado da Paraíba**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Alexandre Henrique Salema
Ferreira

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

C837p

Costa, Renato Santiago

Política de renúncias fiscais [manuscrito]: relações entre benefícios fiscais e desenvolvimento socioeconômico no Estado da Paraíba / Renato Santiago Costa.– 2011.

55 f. il.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.

“Orientação: Prof. Me. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Departamento de Direito Público”.

1. Direito tributário 2. Renúncia fiscal 3. desenvolvimento socioeconômico I. Título.

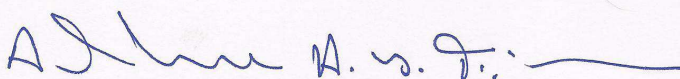
21. ed. CDD 343.04

RENATO SANTIAGO COSTA

**POLÍTICA DE RENÚNCIAS FISCAIS: relações entre benefícios
fiscais e desenvolvimento socioeconômico no Estado da Paraíba**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento à exigência para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

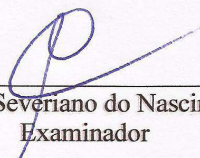
Aprovada em 12/09/2010.



Prof. Me. Alexandre Henrique Salema Ferreira / UEPB
Orientador



Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão / UEPB
Examinador



Prof. Me. Fábio Severiano do Nascimento / UEPB
Examinador

*À minha futura esposa, Ana Raquel, e
aos meus pais, Joabe e Aurinha, pelo
apoio e força que me dispensaram para
chegar até aqui.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus amado, pela presença de Seu Poder e Graça em todos os instantes da minha vida.

Ao Professor Alexandre Henrique Salema Ferreira, pela orientação, condução firme, segura e pragmática.

Aos meus pais pelo apoio, em todos os aspectos, pela educação primando o estudo e a retidão, e pelo exemplo de caráter e de vida que são.

Ao meu irmão e aos meus queridos amigos que sempre estão comigo nos grandes momentos.

À UEPB e aos meus Professores, pelo ensino e pelas experiências transmitidas durante todo o curso.

Ao programa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pelo apoio financeiro durante o ano de pesquisa.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste estudo.

RESUMO

A desoneração tributária da atividade econômica privada pode ser efetuada através de uma política de incentivos fiscais, legalmente denominada de renúncia de receita. Tal política tem demandado maiores preocupações, na medida em que são evidenciadas ofensas formais e materiais à sociedade. Só em casos especiais é socialmente aceitável a concessão de benefícios fiscais: primeiro, porque cerca de 2/3 da carga tributária brasileira recaem sobre as pessoas físicas, através de tributos diretos e tributos indiretos; segundo, porque a concessão à atividade econômica privada de benefícios fiscais redundaria em diminuição de disponibilidades financeiras do Estado para gastos sociais. A renúncia de receitas, quando instituída em forma de política pública, é capaz de fomentar setores e atividades econômicas que trazem consigo desenvolvimento econômico e social. Porém, no Brasil e, em especial, na Paraíba, a política de renúncia fiscal resulta em ações que quase nunca são controladas nem tem seus resultados monitorados. Dentro deste contexto, o objetivo geral da pesquisa foi analisar como a política renúncias fiscais estaduais tem afetado o desenvolvimento sócio-econômico do Estado da Paraíba, no recorte temporal de 2001 a 2006? A pesquisa teórico-empírica adotou o método de abordagem hipotético-dedutivo e métodos de procedimento comparativo e estatístico. Para coleta de dados a pesquisa fez uso da *técnica de pesquisa bibliográfica e documental*. A pesquisa indica que, no período de 2001 a 2006, os montantes das renúncias fiscais do ICMS previstas nas leis orçamentárias não apresentam qualquer critério lógico que possam indicar a existência de uma ação estatal fundamentada em uma finalidade a ser perseguida pelo gestor público, como, por exemplo, o desenvolvimento econômico, o aumento da renda e a diminuição das desigualdades, dentre outras possibilidades. A pesquisa também mostrou que, no período de 2001 a 2006, as receitas públicas apresentaram incremento real acumulado (27,02%) compatível com o crescimento do PIB paraibano (25,66%), diferentemente das receitas do ICMS, que apresentaram um incremento real acumulado de apenas 9,39%. Este dado indica que as receitas do ICMS na Paraíba sequer apresentaram o crescimento vegetativo esperado, ou seja, proporcional ao crescimento do PIB. Mesmo assim, o Estado da Paraíba abdica de parcela considerável de suas receitas: as *renúncias do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* variaram no período entre 6,40% a 13,19%. Por outro lado, as regressões lineares efetuadas entre índices tributários e indicadores sócio-econômicos não são representativos. Em relação a variável dependente *PIB*, as regressões não indicam a existência de relações lineares. Já em relação ao indicador *renda média*, as regressões lineares indicam a inexistência de relações lineares com todos os índices tributários. O mesmo ocorre com o indicador *pessoas ocupadas*. O indicador *grau de informalidade* apresenta fraca relação linear negativa com apenas a variável independente *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB*. O indicador *coeficiente de Gini* apresenta forte relação linear negativa apenas com a variável *renúncias fiscais orçadas*. Por tudo isso, é possível afirmar que inexistiu no Estado da Paraíba uma política de renúncias fiscais destinadas ao desenvolvimento sócio-econômico.

Palavras-chave: Paraíba, renúncia fiscal, desenvolvimento socioeconômico.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores nominais do PIB, das receitas públicas e do ICMS (em R\$ milhão)	29
Gráfico 2 – Variação real acumulada do PIB, das receitas públicas e do ICMS	30
Gráfico 3 – Valores nominais das renúncias fiscais do ICMS (em R\$ milhão)	31
Gráfico 4 – Variação real acumulada das renúncias fiscais do ICMS	33
Gráfico 5 – Índices <i>ICMS em relação ao PIB</i> e <i>renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB</i>	36
Gráfico 6 – Índice <i>renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado</i>	37
Gráfico 7 – Curva de Lorenz	42
Gráfico 8 – Correlação linear entre <i>renúncias fiscais do ICMS orçadas</i> e <i>PIB a preços correntes</i>	45
Gráfico 9 – Correlação linear entre <i>arrecadação do ICMS em relação ao PIB</i> e <i>população ocupada</i>	47
Gráfico 10 – Correlação linear entre <i>renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB</i> e <i>grau de informalidade</i>	48
Gráfico 11 – Correlação linear entre <i>renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS</i> e <i>grau de informalidade</i>	50
Gráfico 12 – Correlação linear entre <i>renúncias fiscais orçadas</i> e <i>coeficiente de Gini</i>	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia aplicada na pesquisa científica	19
Quadro 2 – Índices da renúncia fiscal	23
Quadro 3 – Síntese das análises das regressões lineares (índice ICMS/PIB e renúncias fiscais orçadas).....	43
Quadro 4 – Síntese das análises das regressões lineares (índices RF ICMS/PIB e RF ICMS/ICMS)	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados do PIB, das Renúncias Fiscais, da Receita Pública e do ICMS ...	28
Tabela 2 – Índices tributários	36
Tabela 3 – Renda média	39
Tabela 4 – População ocupada.....	40
Tabela 5 – Grau de informalidade	41
Tabela 6 – Coeficiente de Gini	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 RENÚNCIAS FISCAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO	24
3 RESULTADOS CONCRETOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS NA PARAÍBA.....	28
3.1 ANÁLISE DAS RENÚNCIAS FISCAIS EM VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS	28
3.2 REGRESSÕES LINEARES ENTRE ÍNDICES DAS RENÚNCIAS FISCAIS E INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS	34
3.2.1 Índices tributários	34
3.2.2 Indicadores sociais	38
3.2.2.1 Renda média	39
3.2.2.2 População ocupada	40
3.2.2.3 Grau de informalidade	40
3.2.2.4 Coeficiente de Gini	41
3.2.3 Análise das regressões lineares	43
3.2.3.1 Produto interno bruto da Paraíba.....	44
3.2.3.2 Renda média	46
3.2.3.3 População ocupada	46
3.2.3.4 Grau de informalidade	48
3.2.3.5 Coeficiente de Gini	50
4 CONCLUSÕES	53
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1 INTRODUÇÃO

A desoneração tributária da atividade econômica privada pode ser efetuada através de uma política de incentivos fiscais, legalmente denominada de renúncia de receita. Tal política tem demandado maiores preocupações, na medida em que são evidenciadas ofensas formais e materiais à sociedade. Só em casos especiais é socialmente aceitável a concessão de benefícios fiscais: primeiro, porque cerca de 2/3¹ da carga tributária brasileira recaem sobre as pessoas físicas, através de tributos diretos e tributos indiretos; segundo, porque a concessão à atividade econômica privada de benefícios fiscais redundaria em diminuição de disponibilidades financeiras do Estado para gastos sociais.

A renúncia de receitas tributárias apresenta-se justificável, em atendimento ao Princípio Republicano aplicado à tributação, quando dispensa tratamento tributário isonômico para os agentes privados. Não é suficiente que a norma tributária estabeleça apenas a igualdade formal entre os agentes privados. Pelo contrário, a tributação ou sua ausência deverá respeitar tanto a equidade vertical como a equidade horizontal. Na primeira situação a norma tributária deverá tratar desigualmente os agentes privados que se encontrem em situações econômicas distintas, na proporção de suas desigualdades econômicas. Já na segunda situação, a norma tributária deverá tratar igualmente os que se encontrem em situações econômicas idênticas.

A desoneração tributária também demanda maiores preocupações em relação ao princípio da publicidade dos atos do Poder Público, em especial porque as informações acerca dos recursos públicos renunciados são inacessíveis à parcela considerável da sociedade ou porque não expressam a realidade monetária renunciada pelo Estado. Com muito zelo, apesar da inexpressiva efetividade, a Constituição Federal de 1988 determina:

Art. 165 [...]

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

¹ A repartição da carga tributária brasileira foi objeto de pesquisa científica realizado pelo orientador, que resultou no livro "Política tributária e justiça social: relações entre tributação e os fenômenos associados à pobreza", publicado pela EDUEP, 2007.

A Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, expressamente dispõe acerca do conceito legal de renúncia fiscal:

Art. 14. [...]

§ 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.

É interessante apontar que, via de regra, a concessão de benefícios fiscais à iniciativa econômica privada é efetuada de forma graciosa, sem nenhuma contrapartida que onere a pessoa jurídica. Nesta situação, ocorre o fenômeno que pode ser denominado de *privatização dos tributos*, ou seja, toda a coletividade contribui financeiramente com recursos individuais que serão destinados à atividade econômica privada, como se esta, por si só, não fosse capaz de gerar riquezas.

Comportando-se assim o Estado tem contribuído para o aumento da lucratividade das empresas, sem estas, no entanto, despenderem qualquer esforço de gestão ou qualquer contrapartida social. Esse fenômeno representa, apenas, como anotou Chomsky (2002, p. 25), “[...] um subsídio do contribuinte fiscal para o lucro e o poder privados”.

Também é possível apontar que a concessão de benefícios fiscais sem qualquer contrapartida da iniciativa econômica privada, como a redução de preço dos bens, mercadorias e serviços, ou o aumento dos postos de trabalho, representa mera transferência de recursos da sociedade para a atividade privada. Neste sentido, Chomsky (2002, p. 31-32) afirma:

[...] as propostas para incentivos a empresas, redução de impostos sobre lucros e outras assistências sociais desse tipo para os ricos aparecem sob a rubrica “Lei para criação de empregos e o aumento de salários”. A seção inclui uma série de medidas “para criar empregos e aumentar os salários dos trabalhadores” – acrescida das palavras: “sem financiamento”. Mas não tem importância. No Newspeak contemporâneo, a palavra “emprego” deve ser entendida como “lucros”, daí tratar-se, na verdade, duma proposta para “criar empregos”, que continuará a “aumentar” os “salários para baixo”.

Por outro lado, é corrente, entre aqueles que defendem a atual política de renúncia fiscal, a idéia de que a diminuição da carga tributária irá redundar em

incremento na arrecadação tributária, como se este milagre pudesse se operar: reduz-se a carga tributária e multiplicam-se as receitas tributárias. O tema é antigo. Por exemplo, em consulta ao Conselho de Estado, datada de 26 de abril de 1867, realizada pela Comissão de Orçamento acerca da criação e aumento de impostos, o problema é colocado nos seguintes termos:

Duas são as razões em que se fundou a Comissão para propor tal redução: 1º - porque dela não é dado esperar senão aumento da Receita, por entender com artigos de consumo geral; 2º - para seguirmos o exemplo adotado em diversos países. É, porém, averiguado que a diminuição de impostos nos artigos gerais traz sempre após si aumento do produto dos mesmos impostos?

Se assim fosse, quando um imposto de 30% lançado sobre tais artigos fosse reduzido a 20%, o produto seria necessariamente maior do que no primeiro caso; se o imposto fosse ainda reduzido de 20 a 10%, o produto seria também maior que no caso de 20 e muito maior do que no de 30; reduzindo o imposto a 5, o produto dele seria necessariamente maior ainda; de modo que, admitido como verdadeiro o princípio em que se fundou a Comissão, chegar-se-ia ao estranho resultado que o imposto tocara o seu máximo, quando a taxa se reduzisse a zero. (CASTRO, 1989, P. 158).

A partir da idéia equivocada de que a redução de tributos redundaria, necessariamente, em desenvolvimento econômico e social, o discurso corrente, inclusive o oficial, propaga a idéia de que a presença do Estado na tutela de interesses sociais se torna desnecessária, posto que o desenvolvimento econômico, por si só, proporcionará condições materiais para o desenvolvimento social.

É claro que uma política de renúncia fiscal responsável pode aliar benefícios fiscais, desenvolvimento econômico e social. Infelizmente, a atual política de renúncia fiscal, ao que tudo indica, representa mera transferência de recursos financeiros da sociedade à iniciativa privada, que associada à imprevidência fiscal do Estado (gasta-se mais do que se arrecada) resulta em uma conjuntura financeira que, mais cedo ou mais tarde, explodirá nas mãos da sociedade.

Comumente se espera que a atividade econômica privada tenha maior capacidade de contribuir com a manutenção financeira do Estado, porque reúne maiores condições de geração de riquezas. Porém, o Estado atual encontra sérias dificuldades de tributar as pessoas jurídicas, conforme afirma Castells (2006, p. 298):

O Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre a política monetária, definir o orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais.

Exatamente por este motivo, a tributação indireta é, hodiernamente, mais “apta” à política tributária, já que desonera importantes bases monetárias de incidência tributária, como o capital, o lucro e a renda, passando a tributar o consumo. Este fato é observado, por exemplo, na alteração da base de incidência das contribuições especiais, que passaram a ter como fatos econômicos tributados o consumo, a exemplo do que ocorre com a CIDE sobre os combustíveis. Os esforços na recomposição ou aumento das receitas tributárias passam, necessariamente, por bases econômicas de incidência presuntiva da renda, tal como o consumo.

Neste ponto, é relevante esclarecer que os tributos podem ser classificados, quanto ao ônus financeiro, em diretos e indiretos. Deve-se salientar que a classificação dos tributos em diretos e indiretos não atende a critérios jurídicos, mas econômicos. Ataliba (2002, p. 143), ao se referir aos impostos diretos e indiretos, afirma:

É classificação que nada tem de jurídica; seu critério é puramente econômico. Foi elaborada pela ciência das finanças, a partir da observação do fenômeno econômico da translação ou repercussão dos tributos.

Na tributação direta, o “contribuinte de fato”, aquele que arca com o ônus financeiro, coincide com o “contribuinte de direito”, aquele que a lei elegeu para cumprir a obrigação tributária.

Na tributação indireta, ocorre o distanciamento entre aquele que deve cumprir a obrigação tributária, “o contribuinte de direito”, e aquele que efetivamente arcará com o ônus financeiro do tributo. Neste caso, o “contribuinte de fato” pagará ao “contribuinte de direito” não só o valor das mercadorias, produtos ou serviços vendidos, mas também o montante do tributo devido. No entanto, cabe, exclusivamente, ao “contribuinte de direito” a obrigação de repassar para os cofres públicos os montantes tributários que, efetivamente, foram pagos pelos “contribuintes de fato”, isto é, consumidores. Acerca do tema, Carrazza (1996, p. 286) destaca:

[...] *impostos indiretos* ou *que repercutem* são aqueles cuja carga econômica é suportada não pelo contribuinte, mas por terceira pessoa, que não realizou o fato imponible. Esta pessoa geralmente é o consumidor final

da mercadoria ou do produto. É o caso do ICMS². Quem suporta sua carga não é o patrimônio, p. ex., do comerciante, que vendeu a mercadoria, mas o patrimônio do consumidor final desta mercadoria.

A tributação indireta, também chamada de tributação sobre o consumo, aparta a obrigação jurídica tributária da capacidade econômica, o que implica na impossibilidade de se identificar a capacidade contributiva individual, já que o ônus tributário não é assumido pelo sujeito passivo, mas por aquele que consome. Neste sentido, Coêlho (2002, p. 17) afirma:

Nos impostos que percutem (chamados de “indiretos” ou de “mercado”) entra em cena o contribuinte de fato, diferente do ‘de jure’, e a capacidade contributiva realiza-se imperfeitamente.

Os tributos indiretos são tidos como socialmente injustos, visto que implicam em idêntico ônus tributário para pessoas que se encontram em situações econômicas distintas: incidem em valores nominais idênticos sobre as disponibilidades financeiras das pessoas, independentemente da capacidade econômica individual.

Após o surgimento da Lei Complementar nº 101/2000 os gestores públicos tiveram que se pautar por uma nova diretriz no trato com a *res publica*, marcada pelo planejamento e pela transparência. A visão do gestor deve ser orientada no sentido da criação de estratégias de controle de gastos, prevenção de riscos e correção de erros que prejudiquem o pleno funcionamento da máquina pública. A *Lei de responsabilidade fiscal* obrigou o administrador público a criar metas de controle orçamentário com relação às receitas e despesas efetuadas, preservando os limites e condições da lei quanto às renúncias de receita e aumento das despesas.

A idéia de se renunciar receitas é a de que os governos possam se municiar de um instrumento para fomentar alguns setores ou atividades econômicas que, posteriormente, revertam esses benefícios para a sociedade em forma de renda, emprego e surgimento de outras atividades econômicas secundárias, por exemplo. É um mecanismo que, quando manejado com responsabilidade, traz maior distribuição de renda, riqueza, e desenvolvimento a regiões menos favorecidas. Trata-se de política tributária de natureza extrafiscal, conforme Ferreira (2007, p. 38):

² Imposto de competência dos Estados-membros, conforme previsão constitucional (art. 155, II, da Constituição Federal), incidente sobre “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”.

A política tributária possui tanto natureza fiscal, cuja finalidade é obter receitas públicas tributárias, quanto natureza extrafiscal, que tem como finalidade principal servir de instrumento de realização de outras atribuições estatais como fomentar o desenvolvimento através de incentivos fiscais; controlar a economia, o comércio e o câmbio; redistribuir renda.

Ainda sobre a natureza extrafiscal da tributação, Dória (apud TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 62) exemplifica:

O comando da conjuntura econômica, as barreiras alfandegárias, a correção de males sociais, a redistribuição de renda, são alguns dos *objetivos extrafiscais* que orientam a decretação de *tributos*, como alavanca coadjuvante das regulamentações estabelecidas pelo Poder Público.

Tanto a natureza fiscal quanto a extrafiscal da tributação necessita ter íntima relação com o principal objetivo da atividade financeira do Estado: o de promover o bem-estar social. Devem-se, assim, analisar as renúncias fiscais pelo critério vantagens/desvantagens que a desoneração trará para a sociedade. Quando a política de renúncias traz benefícios sociais relevantes, é imprescindível que ela seja utilizada como instrumento para a operacionalização de políticas públicas de desenvolvimento. Caso contrário, a renúncia fiscal representa mero instrumento de transferência de recursos da sociedade para a atividade econômica privada.

Diante deste quadro, coloca-se, então, o seguinte problema: como a política renúncias fiscais estaduais tem afetado o desenvolvimento sócio-econômico do Estado da Paraíba, no recorte temporal de 2001 a 2007?

OBJETIVOS

Objetivo geral

- Analisar como a política de renúncias fiscais estaduais, no campo de incidência do ICMS, tem afetado o desenvolvimento econômico e social do Estado da Paraíba.

Objetivos específicos

- Descrever as relações entre política de renúncias fiscais e desenvolvimento econômico e social;

- Apurar, no recorte temporal de 2001 a 2006, o montante de receitas tributárias (ICMS) e o total de renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS no Estado da Paraíba;
- Apurar, no recorte temporal de 2001 a 2006, os indicadores econômicos e sociais do Estado da Paraíba;
- Identificar, no recorte temporal de 2001 a 2006, relações lineares entre renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS e indicadores sócio-econômicos da Paraíba, como PIB e indicadores relacionados à pobreza, à má distribuição de renda e à desigualdade social.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou o *método de abordagem* hipotético-dedutivo que, segundo Marconi e Lakatos (2005, p. 106):

[...] se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese.

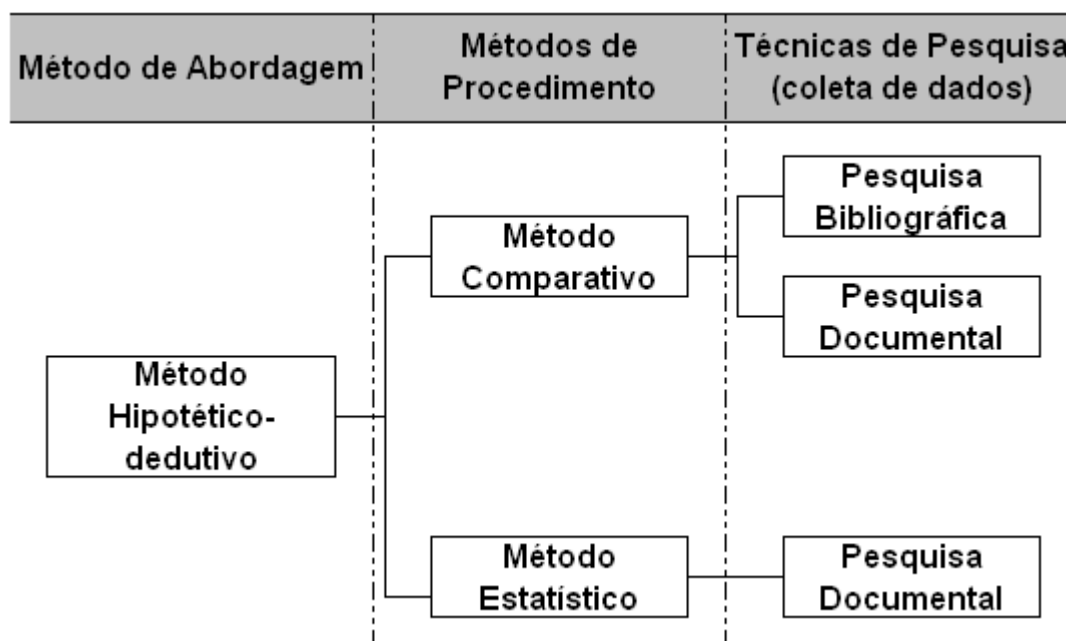
Popper (apud MARCONI; LAKATOS, 2005, p. 95), indica as etapas deste método:

1. *problema*, que surge, em geral, de conflitos entre expectativas e teorias existentes;
2. solução proposta consistindo numa *conjectura* (nova teoria); dedução de conseqüências na forma de proposições passíveis de teste;
3. teste de *falseamento*: tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

O *problema* da pesquisa parte de um conhecimento prévio que, ao ser confrontado com a teoria existente e a realidade concreta, se mostra incapaz de explicar as incoerências entre a política de renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS e os péssimos indicadores sócio-econômicos do Estado da Paraíba.

O presente trabalho se enquadra em dois gêneros de pesquisa: *teórica* e *empírica*. Para Demo (1995, p. 13), a pesquisa teórica se dedica “[...] a formular quadros de referência, a estudar teorias, a burilar conceitos”, enquanto a pesquisa empírica está “[...] dedicada a codificar a face mensurável da realidade social”.

Quanto aos *métodos de procedimento*, a pesquisa adotou, conforme classificação de Marconi e Lakatos (2005, p. 106-108), o *método comparativo*, *histórico*, para a pesquisa teórica; e o *método estatístico*, para a pesquisa empírica. O quadro 1 detalha a metodologia aplicada na pesquisa.



Quadro 1 – Metodologia aplicada na pesquisa científica

Através do método comparativo, a pesquisa procurou explicar se, no recorte temporal de 2001 a 2006, a política de renúncias fiscais foi capaz de alterar o quadro sócio-econômico do Estado da Paraíba. Dentro deste contexto, buscou-se identificar relações entre questões sócio-econômicas e o aumento das renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS, de forma a esclarecer os comportamentos convergentes ou divergentes entre política de renúncias fiscais e crescimento econômico, pobreza, distribuição de renda e desigualdade social.

Nesta etapa, o levantamento de dados fez uso da *técnica de pesquisa bibliográfica* (fontes secundárias), disponíveis em livros, revistas, jornais e outras informações acessíveis na *internet*. A pesquisa também coletou dados através da *pesquisa documental* (fontes primárias) em documentos e fontes estatísticas oficiais, relativos à renúncia fiscal no campo de incidência do ICMS, à arrecadação do ICMS, ao PIB, à renda, à pobreza e à desigualdade social, todos relativos ao Estado da Paraíba, de forma a permitir análise qualitativo-comparativa do período.

O método comparativo também tem a pretensão de identificar se o argumento que fundamenta a renúncia fiscal é compatível com os resultados sócio-econômicos do Estado da Paraíba. Neste sentido, o discurso, inclusive o oficial, justifica o tratamento diferencial à atividade econômica com base na premissa de que o desenvolvimento econômico, por si só, é capaz de alterar a realidade social e econômica do Estado.

O método estatístico, segundo Marconi e Lakatos (2005, p. 108):

[...] significa redução de fenômenos sociológicos, políticos, econômicos etc. a termos quantitativos e a manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado.

Com a devida *vênia*, contrariando a citação acima, não nos encanta a idéia de estabelecer relações de causa e efeito ou generalizações a partir de levantamentos meramente quantitativos. O dado numérico, por si só, não permite a compreensão de fenômenos sociais. Há que ter uma referência teórica que justifique os resultados numéricos obtidos, por isso, com muita propriedade, Demo (1995, p. 141-142) afirma:

Toda sensação de evidência não provém [...] do dado, mas do quadro teórico em que é colhido. Para quem estiver mal aparelhado em termos de referencial técnico ou deste falta – se isto fosse possível – qualquer dado nada diz.

A coleta de dados quantitativos, através da pesquisa *documental* (fontes primárias), teve fundamento em documentos e fontes estatísticas oficiais, relativos à renúncia fiscal no campo de incidência do ICMS, à arrecadação do ICMS, ao PIB, à renda, à pobreza e à desigualdade social, todos relativos ao Estado da Paraíba, disponíveis em órgãos oficiais, como Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), IBGE, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAN) e IPEA.

É importante salientar que os dados oficiais carregam, em si, uma preocupação ideológica que muitas vezes falseiam a realidade. A esse respeito, Demo (1995, p. 141) afirma:

[...] o dado é muito mais um produto do que um achado. Nos dados do IBGE não está pura e simplesmente a realidade brasileira, mas uma forma de

interpretá-la, certamente mais “oficial” do que real. Isto explica por que do mesmo dado se pode fazer interpretações diferentes e mesmo contraditórias.

Também é possível afirmar que dados não-oficiais padecem do mesmo mal: estão eivados de tendências ideológicas. Assim sendo, na pesquisa empírica desenvolvida neste trabalho optou-se, sempre, por indicar tendências estatísticas, nunca relações deterministas de causa e efeito.

Contudo, a partir de dados oficiais, foi possível detalhar a renúncia fiscal no campo de incidência do ICMS, no recorte temporal de 2001 a 2006, de forma a identificar os setores produtivos mais beneficiados, o crescimento do montante renunciado em relação ao montante do ICMS arrecadado e em relação ao PIB paraibano. A partir daí, foi possível, então, correlacionar indicadores das renúncias fiscais com indicadores de renda, pobreza e desigualdade social.

É claro que a finalidade mediata não é a mera enumeração classificatória das renúncias fiscais, mas a correlação estatística entre indicadores tributários (variáveis independentes) com os indicadores sócio-econômicos (variáveis dependentes).

A pesquisa empírica teve o recorte temporal relativo ao período de 2001 a 2006. O período a ser analisado coincide, invariavelmente, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe, em seu art. 14, sobre a renúncia de receita dos entes federados.

A escolha do recorte temporal levou também em consideração o fato de os dados primários necessitarem refletir realidades econômicas, políticas e sociais semelhantes, sem desvirtuamento dos resultados obtidos.

No período, as alterações na política de renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS são claramente identificáveis. Saliente-se, também, que no período analisado o país dispendeu grandes esforços ao controle inflacionário, permitindo o confronto de valores econômicos sem possíveis erros de valoração.

Os dados primários da pesquisa foram coletados por espécie de renúncia fiscal e por setor econômico beneficiado, segundo modelo de planilha disponível nos Anexos de Metas Fiscais (Estimativa da Renúncia Fiscal consolidada por Categoria de Receita) das leis orçamentárias do Estado da Paraíba.

Deve ser ressaltado que todos os dados da pesquisa são públicos, já que os montantes de receitas tributárias renunciados deverão constar, obrigatoriamente, do

anexo das leis orçamentárias dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme disposto no art. 4º, § 2º, inciso V, combinado com o art. 5º, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e:

[...]

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita [...]

[...]

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. 165³ da Constituição Federal [...]

De posse dos dados das renúncias fiscais foram elaborados os seguintes quadros e gráficos:

- 1) Quadro demonstrativo das renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS, com indicação dos montantes renunciados por setor econômico;
- 2) Gráficos:
 - a) Variação real acumulada das renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS, no período de 2001 a 2006;
 - b) Variação real acumulada das receitas do ICMS, no período de 2001 a 2006;
 - c) Variação real acumulada do PIB do Estado da Paraíba, no período de 2001 a 2006;
 - d) Índices tributários do Estado da Paraíba;

Os três índices tributários estão explicitados no quadro 2.

Índices	Fórmula	Objetivo
Índice 1	$\frac{\text{ICMS} \times 100}{\text{PIB}}$	Apurar, percentualmente, o total do PIB absorvido pelo Estado através do ICMS.

³ 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 [...] tributária [...].

Índice 2	$\frac{\text{RF ICMS} \times 100}{\text{PIB}}$	Apurar, percentualmente, o total do PIB renunciado (ICMS) pelo Estado.
Índice 3	$\frac{(\text{RF ICMS}) \times 100}{\text{ICMS}}$	Apurar, percentualmente, o total das receitas tributárias do ICMS renunciado pelo Estado.

Quadro 2 – Índices da renúncia fiscal

Onde,

ICMS é montante de ICMS arrecadado no Estado da Paraíba,

PIB é o produto interno bruto do Estado da Paraíba,

RF ICMS é o total de renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS.

A pesquisa empírica fez uso, também, do método estatístico para apontar relações lineares entre os dados das renúncias fiscais no campo de incidência do ICMS e os dados sócio-econômicos. Neste sentido, a presente pesquisa analisou o comportamento dos montantes renunciados em relação a indicadores econômicos e sociais do Estado da Paraíba.

Através das regressões lineares entre índices da renúncia fiscal no campo de incidência do ICMS e indicadores sócio-econômicos foi possível identificar a existência ou não de relações lineares entre as variáveis numéricas, bem como o grau de correlação e de determinação dessas relações. Utilizando o aplicativo *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) for Windows*, versão 11.0, foram efetuadas regressões lineares entre os valores numéricos dos indicadores acima citados.

2 RENÚNCIAS FISCAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

A renúncia de receitas, quando instituída em forma de política pública, é capaz de fomentar setores e atividades econômicas que trazem consigo desenvolvimento econômico e social. Porém, no Brasil e, em especial, na Paraíba, a política de renúncia fiscal resulta em ações que quase nunca são controladas nem tem seus resultados monitorados. É prática corrente dos gestores públicos divulgarem as vantagens que a renúncia de receita proporcionará para a sociedade, porém as ferramentas para avaliação, controle e programação não são conhecidas pela sociedade.

Em português, segundo Schuwartzman (2004, p. 175), a palavra “política” se refere tanto ao processo de disputa por cargos e na negociação de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, entre outras. Nos países de tradição anglo-saxônica há a distinção entre esses dois processos, sendo utilizados os termos *politics* e *policy*, respectivamente.

Para a tradição portuguesa, a idéia de “política” e “políticas públicas” só é entendida com a perfeita correlação de uma com a outra. Ambas estão intimamente ligadas, sendo impossível entender uma sem entender a outra. Ainda sob os ensinamentos de Schuwartzman (2004, p. 176):

A tradição anglo-saxônica, por outro lado, nos lembra que a implementação de políticas públicas deve obedecer a uma lógica própria, que requer a existência de profissionais especializados, recursos definidos, metas explícitas, mecanismos de tomada de decisão, sistemas de avaliação de resultados, e assim por diante.

Embora a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais disponham a respeito da avaliação da real efetividade e da eficácia nas renúncias de receita, os instrumentos de controle são insuficientes e indolentes, sendo uma tarefa árdua conhecer os montantes renunciados, os beneficiários da renúncia de forma direta e os objetivos do planejamento do governo com os resultados das desonerações. A sociedade e o Estado ficam sem conhecer os montantes renunciados e impossibilitados de avaliar e controlar os resultados da política de renúncias fiscais.

Quando o Estado tem a exata noção do quanto deixa de arrecadar com a desoneração tributária (gastos tributários indiretos) pode utilizar-se dessa informação para reaver esses recursos sem aumentar a carga tributária. Basta, para tanto, que reveja as desonerações que não estão atingindo seus objetivos precípuos, para as quais foram concedidas. Além disso, pode melhor compatibilizar as políticas de gastos públicos diretos com as de gastos indiretos, as renúncias fiscais. Reiterando, o Estado não pode carecer de informações sobre os gastos tributários indiretos sob pena de malograr nas políticas públicas e tributárias.

A política de renúncias de receitas deve ser utilizada com a devida previdência sócio-econômica. Sobre os gestores públicos recaem as responsabilidades de planejar as políticas públicas tributárias de forma coerente e eficaz, observando sempre a máxima proficiência na relação entre gastos indiretos e ganhos sócio-econômicos.

Ao renunciar receitas o Estado deixa de exercer o direito constitucional de arrecadar tributos. A desoneração tributária é uma mera atividade instrumental que proporciona o crescimento sócio-econômico das regiões, de atividades ou setores econômicos que dificilmente teriam a potencialidade de se desenvolverem devido a questões outras, tais como mão-de-obra desqualificada, distanciamento dos mercados consumidores, ausência de infra-estrutura, dentre outras. Nestas situações, exige-se a atuação estatal com a finalidade de fomentar a atividade econômica privada.

A Constituição Federal corrobora atos que estimulem e encorajem o desenvolvimento das atividades privadas, como está expresso em seu art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – [...]
II – garantir o *desenvolvimento* nacional;
[...]

Embora pareça contraditório, quando um ente estatal concede incentivos fiscais, claro, priva-se de receber aquela receita tributária, porém outros setores da sociedade podem ser beneficiados. O Estado pode compensar essa perda de receita, tanto no campo da arrecadação quanto com a entrada de novas receitas, pelo aumento da renda e do consumo propiciado pelo crescimento econômico.

Mas, há limites formais para a concessão de benefícios fiscais. Por exemplo, textualmente o § 6º do art. 165 da Constituição Federal dispõe:

Art. 165 [...]

[...]

§ 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.

Apesar do nobre propósito das renúncias de receitas, nesta questão a falta de transparência tem sido a regra. Contradizendo a Lei Complementar nº 101/2000 e os princípios da legalidade e publicidade dos atos do poder público, os gestores públicos não têm observado a necessidade dos demonstrativos de impacto orçamentário-financeiro e das medidas compensatórias nas leis que concedem os incentivos ou benefícios tributários. A Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe a concessão ou ampliação desses incentivos, mas exige que sejam comprovadas suas viabilidades financeiras e contrapartidas compensatórias, nos termos de seu art. 14:

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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º ;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Como é de se observar, a Lei de Responsabilidade Fiscal trata das renúncias de receitas orçamentárias, que devem constar no orçamento anual. O interesse da LRF são os incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem em renúncia de receita prevista no orçamento, observados os preceitos do artigo 14 desta Lei.

A Paraíba não dispõe de uma política pública de renúncias fiscais bem definida, com objetivos e metas a serem alcançados, com um planejamento que contemple o desenvolvimento sócio-econômico. Só desta forma é possível “trocar impostos por postos de trabalho”. Sem isso, a renúncia fiscal representa mera transferência de riqueza da sociedade para a atividade econômica privada, aumentando ainda mais as desigualdades sociais, a pobreza, a miséria e o desemprego.

3 RESULTADOS CONCRETOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS NA PARAÍBA

3.1 ANÁLISE DAS RENÚNCIAS FISCAIS EM VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS

O levantamento de dados teve fundamento em dados oficiais disponíveis em diversos órgãos oficiais, tais como Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (SER), Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado da Paraíba (SEPLAG) e Assembleia Legislativa da Paraíba (AL).

A tabela 1 apresenta os valores nominais do PIB⁴, das receitas públicas⁵, das receitas do ICMS⁶ e das renúncias do ICMS⁷ previstos nas leis orçamentárias, relativos ao período de 2001 a 2006.

Tabela 1 – Dados do PIB, das Renúncias Fiscais, da Receita Pública e do ICMS

Ano	PIB à <i>preços correntes</i>	Receita Pública	ICMS	Renúncias do ICMS orçadas
2001	10.271.929.970,00	2.316.791.261,03	899.732.701,53	70.530.000,00
2002	12.433.902.140,00	2.509.787.222,51	914.663.026,50	58.573.157,67
2003	14.157.834.220,00	2.863.412.105,58	1.007.196.337,06	132.834.000,00
2004	15.022.398.850,00	3.120.242.030,11	1.139.712.515,15	74.106.000,00
2005	16.868.638.460,00	3.998.919.329,70	1.317.435.888,24	104.096.503,15
2006	19.953.459.170,00	4.549.172.014,40	1.521.427.006,62	114.445.049,15

Fonte: IBGE, IPEA, SEPLAG, AL

Da tabela 1 apreende-se apenas a evolução dos montantes de cada uma das variáveis em questão, o que por si só é irrelevante, já que não se pode dizer, por exemplo, que o crescimento do PIB ou das receitas arrecadadas, isoladamente, contribuiu para o desenvolvimento do Estado. Mas, a tabela 1 ressalta um problema grave das leis orçamentárias: o descuido com a exata previsão dos montantes renunciados. Neste sentido, os valores previstos nas leis orçamentárias da Paraíba

⁴ Disponível em: [http://ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=721097091&Tick=1250735485622&VAR_FUNCAO=Ser_Temas\(125\)&Mod=R](http://ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=721097091&Tick=1250735485622&VAR_FUNCAO=Ser_Temas(125)&Mod=R) Acesso em: 09/02/2009.

⁵ Disponível em: <http://siaf.cge.pb.gov.br/CGE/siafweb/> Acesso em: 09/02/2009.

⁶ Disponível em: <http://siaf.cge.pb.gov.br/CGE/siafweb/> Acesso em: 09/02/2009.

⁷ Disponível em: <http://alpb.codata.pb.gov.br/sgdd/> Acesso em: 05/02/2009.

mostram que os valores variam de forma desordenada, sem critérios e sem justificativas. Por exemplo, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual de 2002 não contemplam qualquer justificativa para a redução das renúncias do ICMS, que passou de R\$ 70,5 milhões para R\$ 58,5 milhões. Da mesma forma, a lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual de 2003 não apresentam qualquer fundamento para o brusco aumento das renúncias do ICMS, que passou de R\$ 58,5 milhões para 132,8 milhões, incremento anual nas renúncias do ICMS de 127%.

A seguir é apresentado o gráfico 1 com os valores nominais do PIB, das receitas públicas e da arrecadação do ICMS.

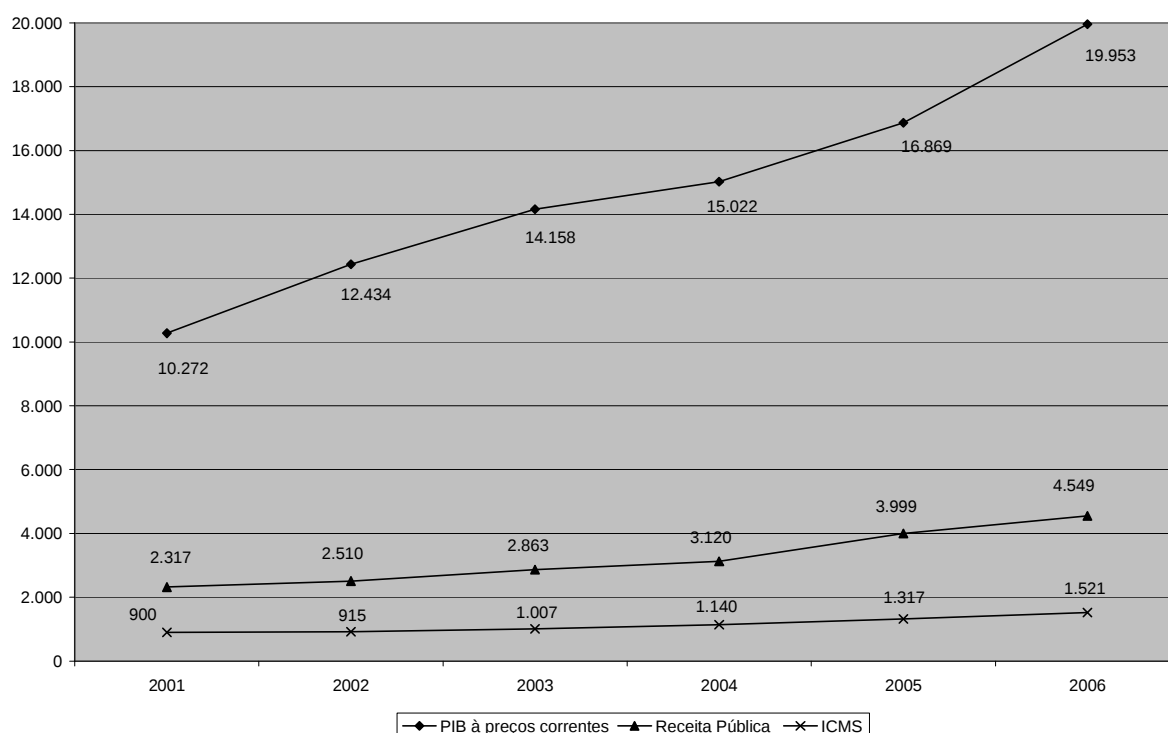


Gráfico 1 – Valores nominais do PIB, das receitas públicas e do ICMS (em R\$ milhão)

É evidente o crescimento diferenciado entre as receitas públicas e as receitas provenientes da arrecadação do ICMS. No período analisado, as receitas públicas tiveram um aumento superior ao das receitas do ICMS. Por exemplo, em 2001 o ICMS representava 38,84%⁸ do total das receitas públicas e em 2006 este

⁸ = 900/2.317

percentual cai para 33,44%⁹, redução de 5,4%. Tal fato indica que outras receitas passaram a ter maior relevância na composição das receitas públicas, especialmente as transferências constitucionais da União, que resulta em maior dependência financeira da Paraíba em relação à União.

O gráfico 2 mostra a variação real acumulada, descontado o deflator implícito¹⁰ do período, do PIB, das receitas públicas e do ICMS.

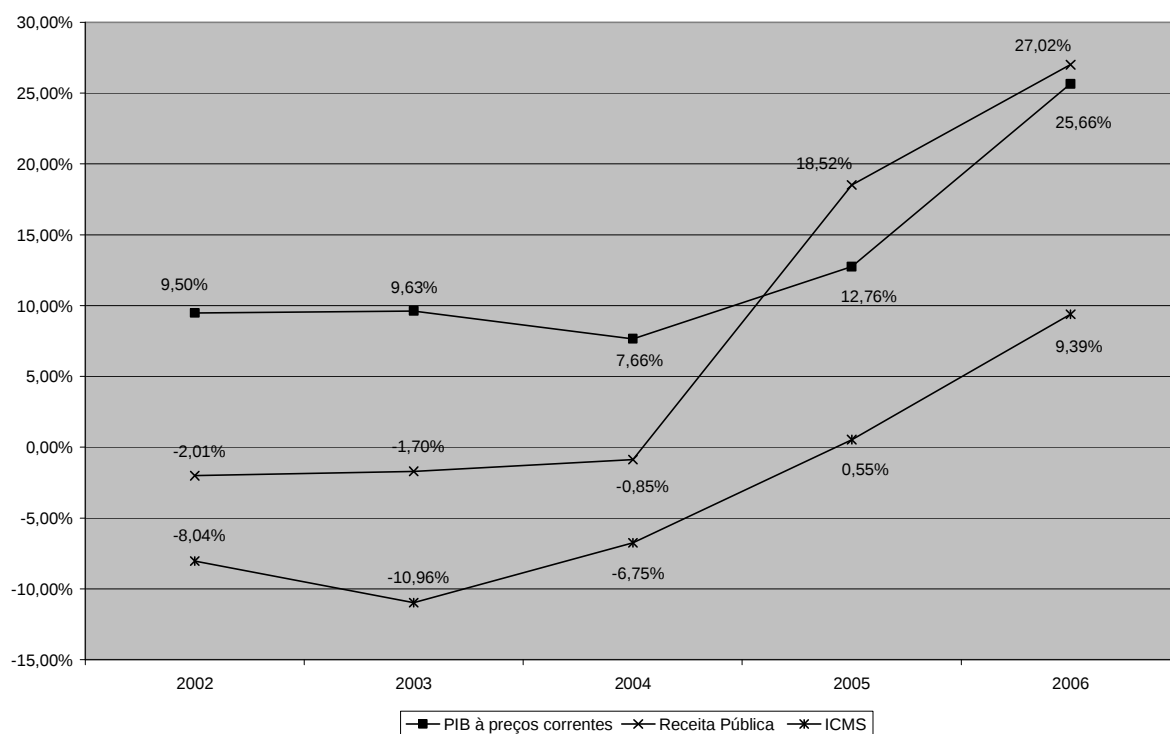


Gráfico 2 – Variação real acumulada do PIB, das receitas públicas e do ICMS

O gráfico 2 mostra que, no período analisado, o PIB e as receitas públicas tiveram incremento real acumulado de 25,66% e 27,02%, respectivamente. Em sentido contrário, as receitas do ICMS apresentaram um incremento real acumulado de apenas 9,39%, no mesmo período. Isso demonstra um menor esforço do Estado em obter receitas próprias, dentro de sua competência tributária. As receitas do ICMS na Paraíba sequer apresentaram o crescimento vegetativo esperado, ou seja, proporcional ao crescimento do PIB. Com o crescimento do PIB, naturalmente esperava-se um aumento na mesma proporção das receitas do ICMS.

⁹ = 1.521/4.549

¹⁰ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>. Acesso em: 16/02/2009.

Em relação à variação do PIB no Estado é importante dizer que no período o país, como um todo, teve um sólido crescimento econômico. Assim, a tendência de crescimento do PIB da Paraíba, por si só, não traz nenhuma informação relevante. Antes disso, pode acontecer exatamente o contrário, ou seja, mesmo diante de incremento no PIB, o Estado pode ter apresentado recessão em diversos setores econômicos e sociais. O crescimento do PIB torna-se relevante quando traz consigo, por exemplo, o crescimento da indústria, do agronegócio, do emprego, da renda, dentre outros.

O gráfico 3 apresenta a evolução nominal das renúncias fiscais do ICMS.

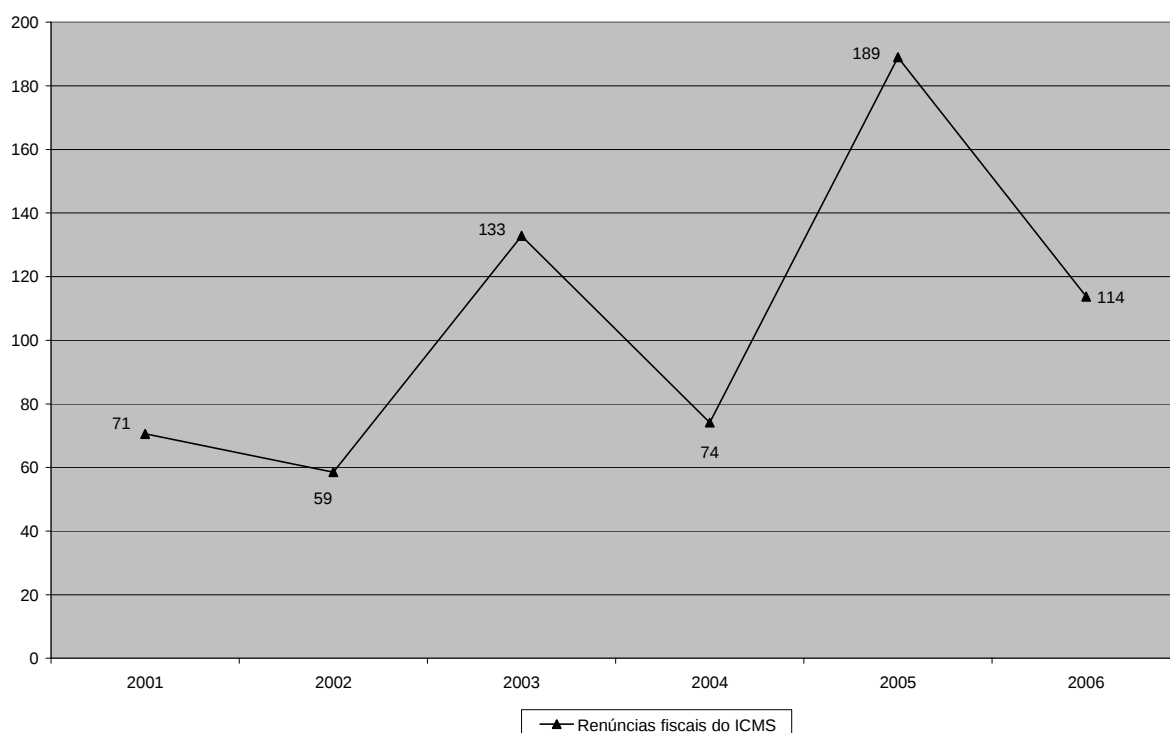


Gráfico 3 – Valores nominais das renúncias fiscais do ICMS (em R\$ milhão)

Antes de qualquer consideração é mister salientar que o gráfico acima é composto por dados orçamentários, ou seja, as desonerações previstas nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado da Paraíba (LOA) e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da Paraíba (LDO), para os exercícios de 2001 a 2006. Neste sentido, deve ser ressaltado que a pesquisa se deparou com o problema da inexistência de dados oficiais referentes às renúncias de receitas efetivamente realizadas nos exercícios correspondentes, ou seja, inexistem dados sobre a execução das renúncias do ICMS. Por isso, os resultados da pesquisa podem sofrer prejuízos na

medida em que os valores orçados nem sempre coincidem com os valores efetivamente executados, podendo variar para mais ou menos.

Os montantes orçados das renúncias do ICMS evidenciam a falta de cuidado e planejamento dos gestores públicos (Poder Executivo)¹¹ e até mesmo dos agentes políticos (Poder Legislativo)¹² na questão das renúncias de receitas no Estado da Paraíba. Não existe absolutamente nenhuma tendência de crescimento ou decréscimo nos importes de desonerações fiscais, indicando o caráter absolutamente aleatório das previsões orçamentárias. A questão não é apenas a falta de tendência – visível no gráfico acima – com a existência de saltos e quedas bruscas de um ano para outro, mas principalmente a ausência das medidas de compensação, às quais a Lei Complementar nº 101/2000 faz menção e que devem constar nos orçamentos.

Assim, é possível identificar a falta de critério na concessão de benefícios fiscais. A curva mostrada no gráfico 3, sem qualquer padrão lógico de crescimento ou decréscimo, indica que as desonerações fiscais não são função de coisa alguma que não seja o arbítrio das autoridades legislativas e administrativas. Não há critério coerente que justifique a previsão orçamentária das renúncias fiscais do ICMS, por exemplo, no montante de R\$ 58,5 milhões, em 2002, e de R\$ 132,8 milhões, em 2003.

Apesar deste fato, na questão das renúncias fiscais, o gráfico 3 ressalta, sem dúvida alguma, a inexistência de qualquer ação governamental minimamente dirigida a um fim determinado. Contrariamente ao discurso oficial, os dados indicam que falta à Paraíba uma política pública de renúncia fiscal com a finalidade, por exemplo, de desenvolvimento sócio-econômico local.

O gráfico 4 apresenta as variações reais acumuladas das renúncias fiscais do ICMS.

¹¹ As leis orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

¹² As leis orçamentárias são leis em sentido formal, ou seja, obedecem ao processo legislativo de criação das leis.

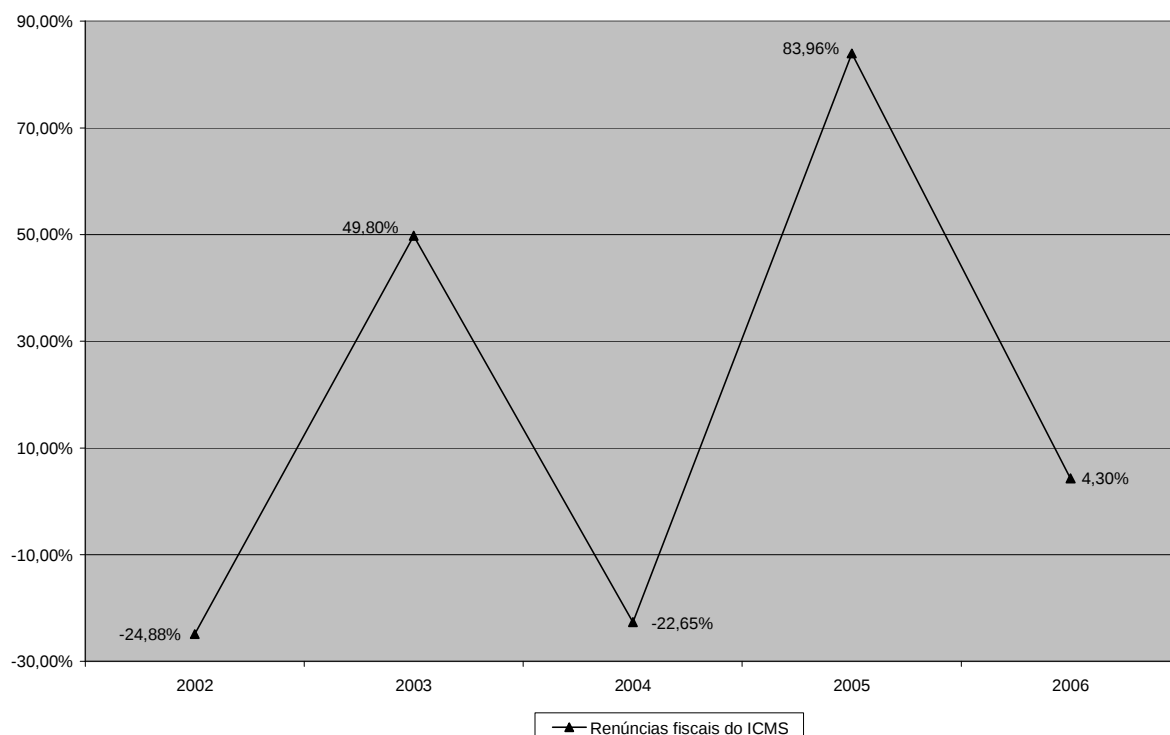


Gráfico 4 – Variação real acumulada das renúncias fiscais do ICMS

É oportuno atentar para o aspecto da curva das renúncias fiscais orçadas, especialmente em comparação com as curvas das receitas públicas e do ICMS. Vê-se que não existe qualquer possibilidade de analisar comparativamente as tendências entre a curva das renúncias e as demais. As variações anuais apresentadas pela curva das renúncias do ICMS evidenciam a inexistência de critérios lógicos no processo de estimação das renúncias fiscais, pelo menos no ato da elaboração do projeto de lei e feitura do orçamento e dos planos plurianuais.

No período analisado, as leis orçamentárias da Paraíba demonstram a imprestabilidade das estimativas das renúncias fiscais. Por exemplo, nos exercícios de 2005 e 2006 foram previstas renúncias do ICMS para o setor atacadista de alimentos no montante de R\$ 3,6 milhões, benefícios estes regulados pelo Decreto nº 23.210/02. No biênio em comento, o governo do Estado dispendeu grandes esforços para atrair empresas atacadistas à Paraíba, além de incentivar as já estabelecidas em território paraibano. Este valor apresenta-se, portanto, muito aquém do efetivamente renunciado. São essas impropriedades formais que deixam transparecer que as estimativas de renúncias do ICMS, dispostas nas leis orçamentárias da Paraíba, são meras ficções formais destinadas ao cumprimento de

mandamentos constitucional e legal. Talvez por isso, os montantes das renúncias do ICMS se apresentaram, no período analisado, de forma tão desconexa.

É importante ressaltar que a falta de transparência em relação às renúncias fiscais é um problema nacional, não apenas local. Contudo, o princípio da publicidade exige do gestor público a perfeita divulgação das exatas informações sobre incentivos fiscais, aliada à perfeita correlação entre a concessão de benefícios para os setores privados e as contrapartidas que impulsionam o desenvolvimento sócio-econômico. Sem essa transparência, as renúncias fiscais não podem ser tratadas como política pública destinada ao bem-estar da coletividade. Pelo contrário, deixa recair sobre si a mácula de ser mero mecanismo de barganha de interesses políticos e econômicos.

3.2 REGRESSÕES LINEARES ENTRE ÍNDICES DAS RENÚNCIAS FISCAIS E INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS

3.2.1 Índices tributários

A presente pesquisa propôs 3 índices tributários, todos relacionais, de forma a possibilitar regressões lineares com indicadores sócio-econômicos. Antes de se iniciar qualquer análise, é necessário apontar que no desenvolvimento desta pesquisa foram encontrados alguns percalços que podiam, de algum modo, limitar as ponderações realizadas. Um primeiro questionamento que se pode levantar é sobre a diversidade de fontes de dados sobre as renúncias de receitas orçadas no recorte temporal da pesquisa. Alguns dados foram encontrados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo dos exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2006; outros foram encontrados nas respectivas Leis de Orçamento Anuais (LOA), como em 2004 e 2006. Ainda, divergem os dados da LOA e da LDO nos anos de 2004 e 2005, pelo que optou-se por uma das duas leis.

A falta de um banco de dados disponível, aglutinado e de fácil manejo, gera para o pesquisador e para o cidadão uma série de transtornos e constrangimentos. Como afirmar ou infirmar qualquer inferência se não existe confiança nos dados

levantados? Não obstante, o pesquisador deve insistir na sua inquirição apontando as respectivas limitações e falhas encontradas, sempre procurando contorná-las através de ferramentas metodológicas adequadas.

Outro ponto de destaque é, como já mencionado anteriormente, a falta de disponibilidade de valores que foram de fato executados na seara dos benefícios fiscais concedidos pelo governo da Paraíba. Isto traz para a pesquisa uma incompatibilidade nas tabelas e gráficos comparativos entre a renúncia fiscal e outras variáveis como PIB e ICMS arrecadado. É deveras incoerente a investigação de variáveis que dizem respeito a universos distintos: uma é apenas previsão orçamentária enquanto as outras são execuções financeiras.

É imprescindível que também seja anotada a multiplicidade de fontes de pesquisa no âmbito federal e estadual. Dados como o PIB e receitas públicas foram encontrados no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os montantes de ICMS arrecadados pelo Estado foram extraídos do IPEA e da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE) através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), que fornece os balanços orçamentários e outros relatórios de execução orçamentária da Paraíba. Os dados das renúncias fiscais foram encontrados no site da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Assembleia Legislativa do Estado, na pesquisa de legislação estadual. A diversidade de fontes pode trazer para a pesquisa alguns erros de difícil saneamento, mas que não invalidam as conjecturas propostas, já que todos são dados oficiais.

Apesar da presença dessas restrições/limitações, o estudo prosseguiu na busca de relações entre a concessão de benefícios fiscais e o desenvolvimento sócio-econômico no Estado da Paraíba, conforme a seguir se verá.

A tabela 1 apresenta os índices 1, 2 e 3 propostos na pesquisa e que almejam, respectivamente: i) apurar, percentualmente, o total do PIB absorvido pelo Estado através do ICMS; ii) apurar, percentualmente, o total do PIB renunciado (ICMS) pelo Estado; e iii) apurar, percentualmente, o total das receitas tributárias do ICMS renunciado pelo Estado.

Tabela 2 – Índices tributários

Ano	Índice ICMS/PIB	Índice RF_{ICMS}/PIB	Índice $RF_{ICMS}/ICMS$
2001	8,76%	0,69%	7,84%
2002	7,36%	0,47%	6,40%
2003	7,11%	0,94%	13,19%
2004	7,59%	0,49%	6,50%
2005	7,81%	1,12%	7,90%
2006	7,62%	0,57%	7,52%

O gráfico 5 apresenta os índices ICMS/PIB e RF_{ICMS}/PIB .

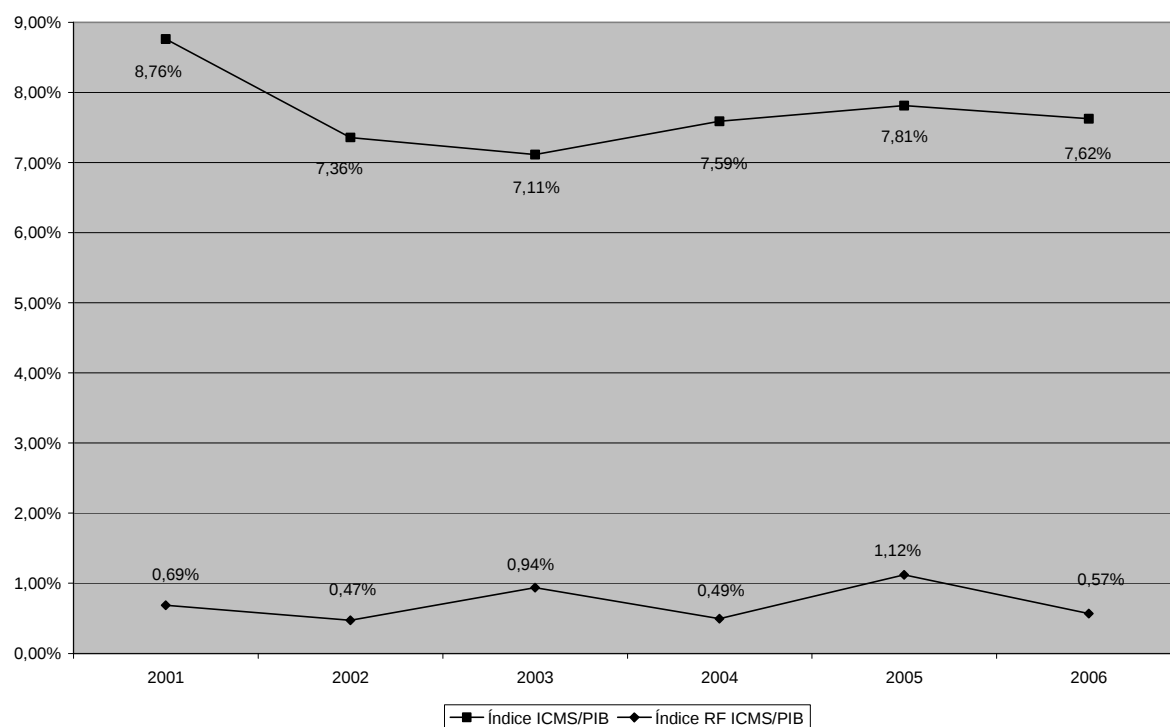


Gráfico 5 – Índices ICMS em relação ao PIB e renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB

Depreende-se que as receitas do ICMS em relação ao PIB (ICMS/PB), no período analisado, mantiveram-se em patamares superiores a 7,0%, dentro da média nacional. O mesmo gráfico indica que o montante de renúncias fiscais do ICMS orçadas em relação PIB (RF_{ICMS}/PIB) variou, no período analisado, entre 0,47% a 0,94%. As curvas dos índices ICMS/PB e RF_{ICMS}/PIB apresentam tendências distintas, o que indica a dissociação entre montante arrecadado do ICMS e valores orçados das renúncias fiscais do ICMS.

Embora não representem percentuais tão elevados em relação ao PIB, as renúncias fiscais do ICMS, no período de 2001 a 2006, somadas alcançam o montante de R\$ 640 milhões. Deve ser frisado que este montante não representa a realidade, já que inexistem dados oficiais sobre os valores efetivamente realizados.

O gráfico 6 apresenta o índice $RF_{ICMS}/ICMS$.

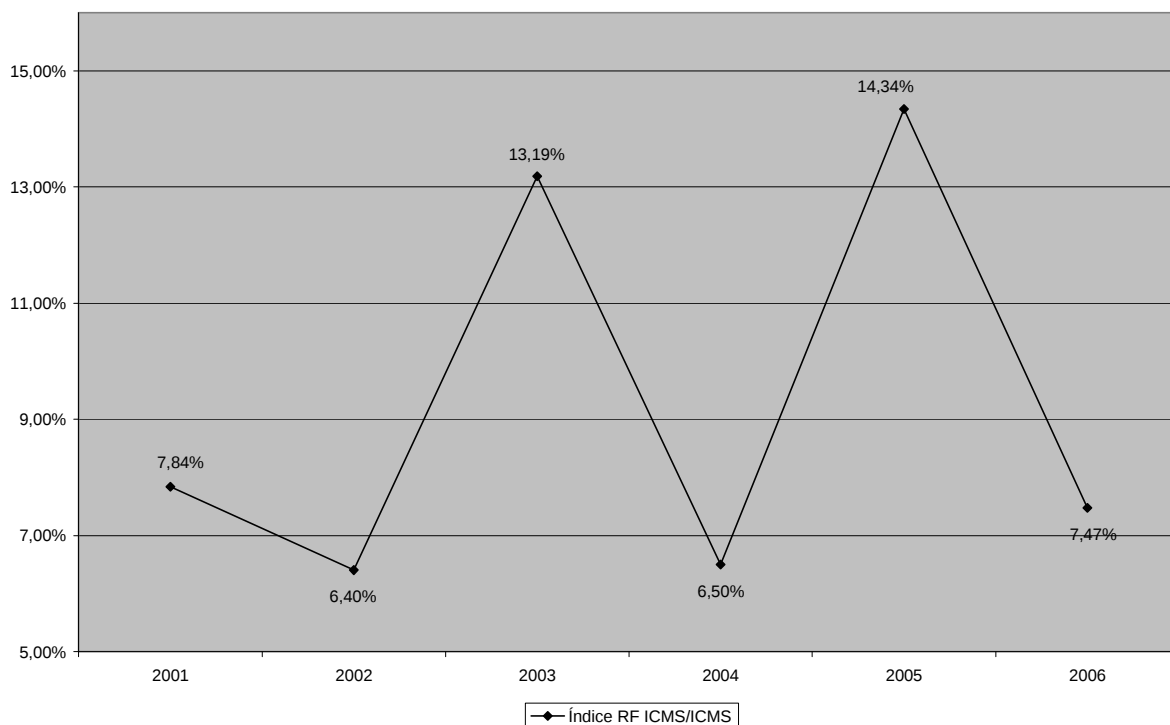


Gráfico 6 – Índice *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*

As *renúncias do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* ($RF_{ICMS}/ICMS$) variam entre 6,40% a 13,19%. Com isto, fica evidenciado que o Estado deixa de arrecadar quantias significativas do seu tributo mais relevante. É importante salientar que essa política de renúncia indiscriminada, sem planejamento, repercute também nos Municípios, já que estes são destinatários da cota-parte de 25% do ICMS, conforme determinação constitucional (transferência constitucional).

Novamente é fácil identificar a falta de critério na concessão dos benefícios fiscais. O aspecto do gráfico 6 demonstra que inexistente qualquer tendência de associação entre variações das renúncias fiscais do ICMS e a arrecadação do ICMS.

De posse das ilações retiradas das tabelas e gráficos, pôde-se perceber que não existe, efetivamente, um planejamento orçamentário para a concessão de

benefícios fiscais no Estado da Paraíba. Além disso, a falta de informações sólidas e centralizadas inviabiliza qualquer tentativa de se projetar uma política eficaz de desenvolvimento com assento nas desonerações tributárias.

Conforme se investigou pelos gráficos, a preocupação do governo da Paraíba em elevar os índices de arrecadação de receitas tributárias tem sido relegada ao segundo plano. O estado conta com as transferências constitucionais que colocam os gestores públicos estaduais em privilegiada situação, na qual, independentemente de qualquer esforço institucional, recebem da União quantias consideráveis de recursos. Infelizmente, esse descaso com a máquina administrativa desacelera a economia, desaquece a indústria, enfraquece o comércio, diminui o emprego e a renda, só para citar algumas das conseqüências.

3.2.2 Indicadores sociais

Os indicadores sociais são dados que nos permitem avaliar objetivos, valores e programas de ação. O estudo científico dos fenômenos sociais, especialmente quando se comparam períodos distintos, permite a formulação de modelos matemáticos que revelem, através de um indicador, a realidade social.

Jannuzzi (2003, p. 15 apud FERREIRA, 2007, p.115), esclarece:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Reduzir um fenômeno social a um indicador não implica detalhar os aspectos subjetivos ou as causas e conseqüências desse fenômeno. Apenas serve como uma evidência empírica do fenômeno observado, sendo impossível esgotar a realidade de um fenômeno social a um número ou índice.

Hoje em dia, existe um consenso sobre os critérios de seleção dos aspectos que melhor retratam o estado social de uma nação, já se podendo falar de um conjunto mínimo de indicadores sociais. Tal conjunto é composto por informações

sobre as características da população, a dinâmica demográfica, o trabalho, a renda, a saúde, a justiça e segurança pública, a educação e as condições de vida das famílias. Os indicadores sociais utilizados nesta pesquisa quantitativa restringiram-se as áreas temáticas *renda*, *trabalho* e *pobreza*, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Para o desenvolvimento desta pesquisa foram escolhidos os indicadores de *renda média*, *população ocupada*, *grau de informalidade* e *coeficiente de Gini*. Todos os dados apresentados a seguir são relativos ao Estado da Paraíba.

3.2.2.1 Renda média

Indica a média da soma das rendas¹³ de todos os trabalhadores, calculada no universo das pessoas que declararam estar ocupadas na semana de referência. Representa a divisão entre o somatório da renda *per capita* de todos os indivíduos pelo total de indivíduos. Os valores são apurados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE.

Os dados da renda média dos trabalhadores do Estado da Paraíba encontram-se relacionados na tabela 3.

Tabela 3 – Renda média

Ano	Renda média (R\$ de jan 2002)
2001	294,62
2002	291,47
2003	266,70
2004	270,46
2005	299,82
2006	327,84

Fonte: IBGE, IPEA

¹³ Série histórica disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=382863663&Tick=1233948383375&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839210%29&Mod=S. Acesso em: 06/02/2009

3.2.2.2 População ocupada

Indica o número de pessoas que declararam estar ocupadas¹⁴ na semana de referência. Os dados da população ocupada do Estado da Paraíba estão relacionados na tabela 4.

Tabela 4 – População ocupada

Ano	População ocupada (pessoa)
2001	1.347.098
2002	1.489.451
2003	1.493.252
2004	1.515.713
2005	1.582.081
2006	1.651.306

Fonte: IBGE, IPEA

3.2.2.3 Grau de informalidade

Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, o IPEADATA apresenta três diferentes definições do grau de informalidade¹⁵. Nesta pesquisa, o *grau de informalidade* corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria). Representa a percentagem dos trabalhos informais com relação à soma de todos os trabalhos, formais e informais.

Os dados relativos ao *grau de informalidade* no Estado da Paraíba encontram-se relacionados na tabela 5.

¹⁴ Série histórica disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=382863663&Tick=1233948383375&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839210%29&Mod=S. Acesso em: 06/02/2009

¹⁵ Série histórica disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=382863663&Tick=1233948383375&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839210%29&Mod=S. Acesso em: 06/02/2009

Tabela 5 – Grau de informalidade

Ano	Grau de informalidade (%)
2001	66
2002	69
2003	66
2004	69
2005	68
2006	69

Fonte: IBGE, IPEA

3.2.2.4 Coeficiente de Gini

O *coeficiente de Gini*¹⁶ mede o grau de desigualdade na distribuição de renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). O coeficiente é calculado com base na PNAD, realizada pelo IBGE. O *Coeficiente de Gini* está associado à Curva de Lorenz, “que é definida pelo conjunto de pontos que, a partir das rendas ordenadas de forma crescente, relacionam a proporção acumulada de pessoas e a proporção acumulada de renda” (ROCHA, 2005, p.34 apud FERREIRA, 2007, p.122).

¹⁶ Série histórica disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=382863663&Tick=1233952426250&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281828887210%29&Mod=S. Acesso em: 06/02/2009

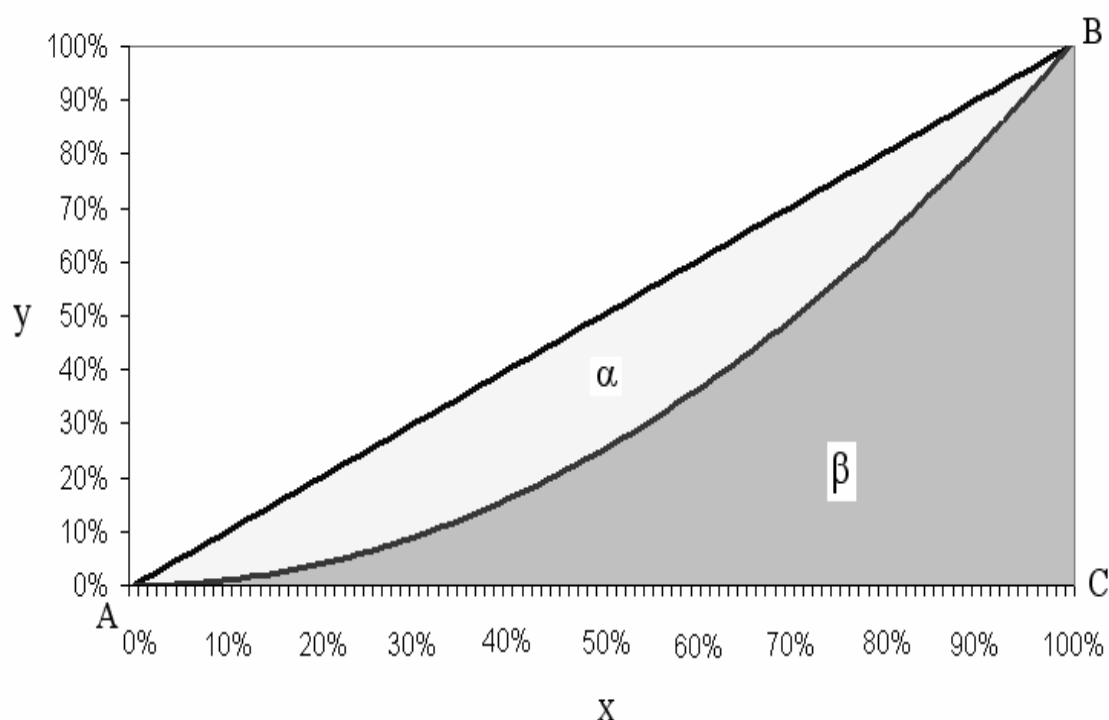


Gráfico 7 – Curva de Lorenz

O segmento de reta AB representa a Curva de Lorenz hipotética, onde existe uma relação proporcional entre pessoas e renda total acumuladas. O segmento curvo AB representa a Curva de Lorenz em uma circunstância de desigualdade.

A área α representa a área de desigualdade, variando de 0 (igualdade perfeita) a 0,5 (desigualdade máxima), metade da área total do retângulo. Então o *coeficiente de Gini* é calculado pela fórmula $\alpha/0,5$.

O *coeficiente de Gini* apresenta problemas metodológicos que o impede de expressar alterações na renda dos extremos da distribuição de renda. Ele reflete com mais precisão o que ocorre em termos distributivos de distribuição de renda média, sendo menos afinado quanto à desigualdade associada à riqueza ou pobreza extremas.

Na tabela 6, a seguir, são apresentados os dados do *coeficiente de Gini* do Estado da Paraíba.

Tabela 6 – Coeficiente de Gini

Ano	Coeficiente de Gini
2001	0,597
2002	0,601
2003	0,568
2004	0,595
2005	0,581
2006	0,565

Fonte: IBGE, IPEA

3.2.3 Análise das regressões lineares

Os resultados das regressões lineares encontram-se nos quadros 3 e 4 a seguir apresentados.

Indicadores Sociais	ICMS arrecadado em relação ao PIB						Renúncias fiscais orçadas					
	Relação	r	r ²	B	F	Sig	Relação	r	r ²	B	F	Sig
PIB							NL	0,578	0,334	67,677	2,004	0,230
Renda Média	NL	0,290	0,084	11,287	0,366	0,578	NL	0,058	0,003	0,045	0,014	0,912
População Ocupada	NL	0,550	0,302	-0,099	1,731	0,259	NL	0,495	0,245	0,002	1,301	0,318
Grau de Informalidade	NL	0,349	0,122	-0,904	0,555	0,498	NL	0,319	0,102	-0,016	0,455	0,537
Coeficiente de GINI	NL	0,394	0,155	0,011	0,736	0,439	L-	0,957	0,916	0,000	43,583	0,003

Legenda: NL Não existência de relação linear

L+ Relação linear positiva

L- Relação linear negativa

Quadro 3 – Síntese das análises das regressões lineares (índice ICMS/PIB e renúncias fiscais orçadas)

Indicadores Sociais	RF ICMS em relação ao PIB						RF ICMS em relação ao ICMS arrecadado					
	Relação	r	r ²	B	F	Sig	Relação	R	r ²	B	F	Sig
Renda Média	NL	0,357	0,127	-45,86	0,583	0,488	NL	0,423	0,179	-3,716	0,870	0,404
População Ocupada	NL	0,246	0,060	-0,146	0,257	0,639	NL	0,095	0,009	-0,004	0,037	0,858
Grau de Informalidade	L-	0,867	0,752	-7,402	12,105	0,025	L-	0,726	0,527	-0,424	4,461	0,102
Coeficiente de GINI	NL	0,544	0,296	-0,049	1,678	0,265	NL	0,609	0,371	-0,004	2,358	0,199

Legenda: NL Não existência de relação linear

L+ Relação linear positiva

L- Relação linear negativa

Quadro 4 – Síntese das análises das regressões lineares (índices RF ICMS/PIB e RF ICMS/ICMS)

Os quadros 3 e 4 apresentam as sínteses das 17 regressões lineares realizadas na pesquisa. De modo geral, não se observa relações lineares entre as variáveis numéricas (índices tributários e indicadores sócio-econômicos). A seguir são descritos os resultados mais detalhadamente.

3.2.3.1 Produto interno bruto da Paraíba

A regressão linear efetuada entre a variável independente *renúncias fiscais do ICMS orçadas* e a variável dependente *PIB*, no período de 2001 a 2006, apresenta coeficiente de determinação igual a 0,334. O resultado indica que as duas variáveis não estão significativamente relacionadas, ou seja, a alteração nos montantes das *renúncias fiscais do ICMS orçadas* não corresponde a variações lineares no *PIB* da Paraíba.

O gráfico 8 mostra o diagrama de dispersão entre as variáveis e o coeficiente de determinação r^2 .

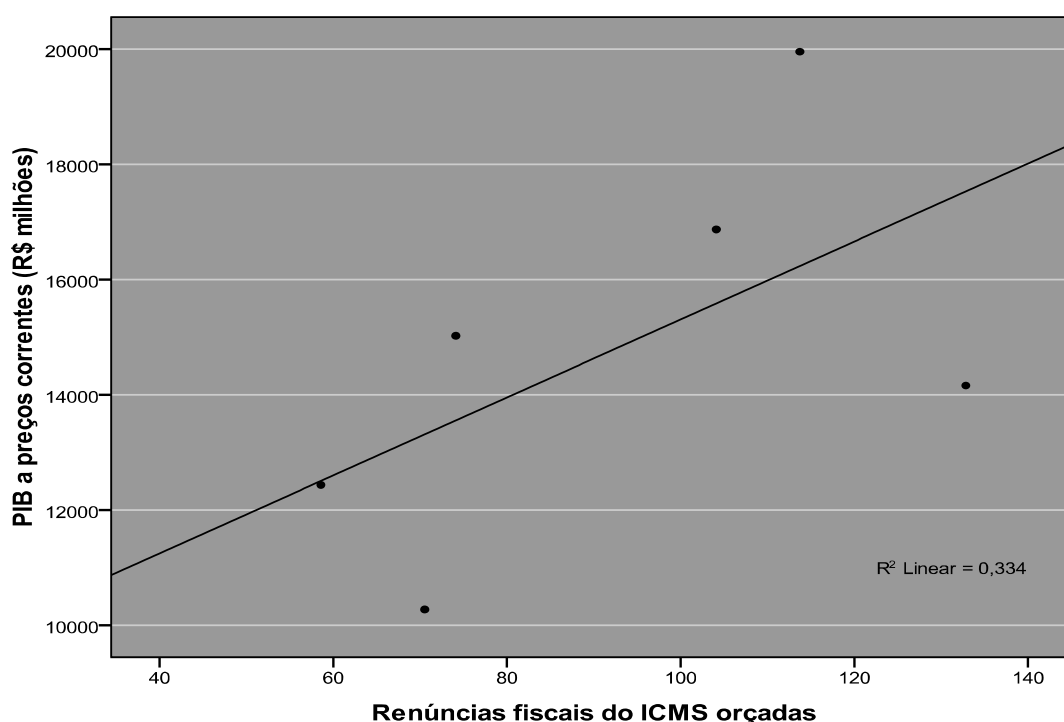


Gráfico 8 – Correlação linear entre *renúncias fiscais do ICMS orçadas* e *PIB a preços correntes*

Pela análise do gráfico e com o resultado obtido na regressão linear é possível anotar que a política de renúncias fiscais prevista nas leis orçamentárias da Paraíba não tem por objeto o incremento do PIB. Note-se que os dados estão bastante dispersos no gráfico, não existindo tendência de aproximação com a reta representativa. Desta forma, vemos que a política de renúncias de receitas no campo de incidência do ICMS não é um mecanismo apropriado para o incremento nos importes do produto interno bruto. Aliás, uma das justificativas para a utilização dessa política é que ela traria um maior desenvolvimento para a região, com aumento da riqueza produzida. Porém, o que a análise dos dados nos revela, através da análise estatística, é que não existe relação entre os montantes renunciados e o crescimento do PIB na Paraíba.

3.2.3.2 Renda média

A regressão linear entre a variável independente *arrecadação do ICMS em relação ao PIB* e a variável dependente *renda média* apresenta coeficiente de determinação igual a 0,084. Logo, depreende-se não haver relações significativas entre as variáveis em questão. Resultados semelhantes foram obtidos nas regressões lineares entre as variáveis independentes *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* e a variável dependente *renda média*, cujos coeficientes de determinação foram, respectivamente, 0,003; 0,127 e 0,179.

As análises das regressões indicam a inexistência de relações lineares entre as variáveis numéricas. As alterações nas variáveis *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*, observadas no período analisado, não correspondem a variações lineares no indicador *renda média*. Com o resultado das regressões é possível afirmar que os aumentos na arrecadação do ICMS com relação ao PIB não correspondem à elevação da *renda média* dos trabalhadores. Tampouco a política de renúncias fiscais adotada pelo Estado se apresenta como mecanismo eficaz para a elevação da *renda média* dos trabalhadores paraibanos.

As regressões lineares evidenciam a carência de preocupação do ente federado em, através da política de desonerações fiscais e do aumento na arrecadação do ICMS, elevar a *renda média* dos trabalhadores.

3.2.3.3 População ocupada

As regressões lineares entre as variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* e a

variável dependente *população ocupada* apresentaram coeficientes de determinação 0,302; 0,245; 0,060 e 0,009, respectivamente.

Como se percebe, não é possível identificar relações lineares entre as variáveis em questão. Isto significa que a *arrecadação do ICMS em relação ao PIB* e as desonerações fiscais, através dos índices sugeridos, não contribuem para o aumento da força de trabalho no mercado paraibano.

O gráfico 9 mostra o diagrama de dispersão entre a variável *arrecadação do ICMS em relação ao PIB* e o indicador *população ocupada*.

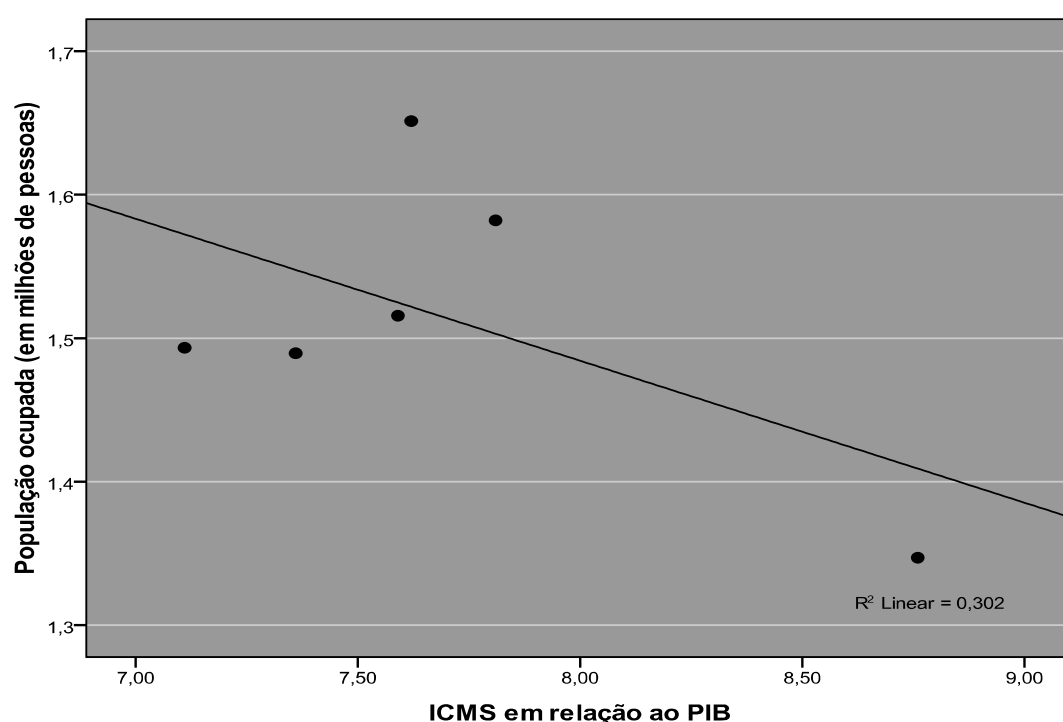


Gráfico 9 – Correlação linear entre *arrecadação do ICMS em relação ao PIB* e *população ocupada*

Com fundamento no gráfico 9 é possível afirmar que inexistente relação significativa entre *arrecadação do ICMS em relação ao PIB* e o aumento na quantidade de pessoas ocupadas. Pelo contrário, mesmo sendo insignificante a relação entre as variáveis numéricas, o que o gráfico 9 sugere é que quanto mais o Estado arrecada proporcionalmente ao PIB, menos pessoas figuram no mercado de trabalho.

3.2.3.4 Grau de informalidade

Os resultados da regressão linear entre as variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* e a variável dependente *grau de informalidade* apresentaram, respectivamente, coeficientes de determinação de 0,122; 0,102; 0,752 e 0,527.

Nos dois primeiros e no quarto casos inexistem relações lineares entre as variáveis independentes e as dependentes. Porém, a variável *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* apresentou fraca relação linear negativa com a variável *grau de informalidade*.

O gráfico 10 traz o diagrama de dispersão entre a variável independente *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* e a variável dependente *grau de informalidade*.

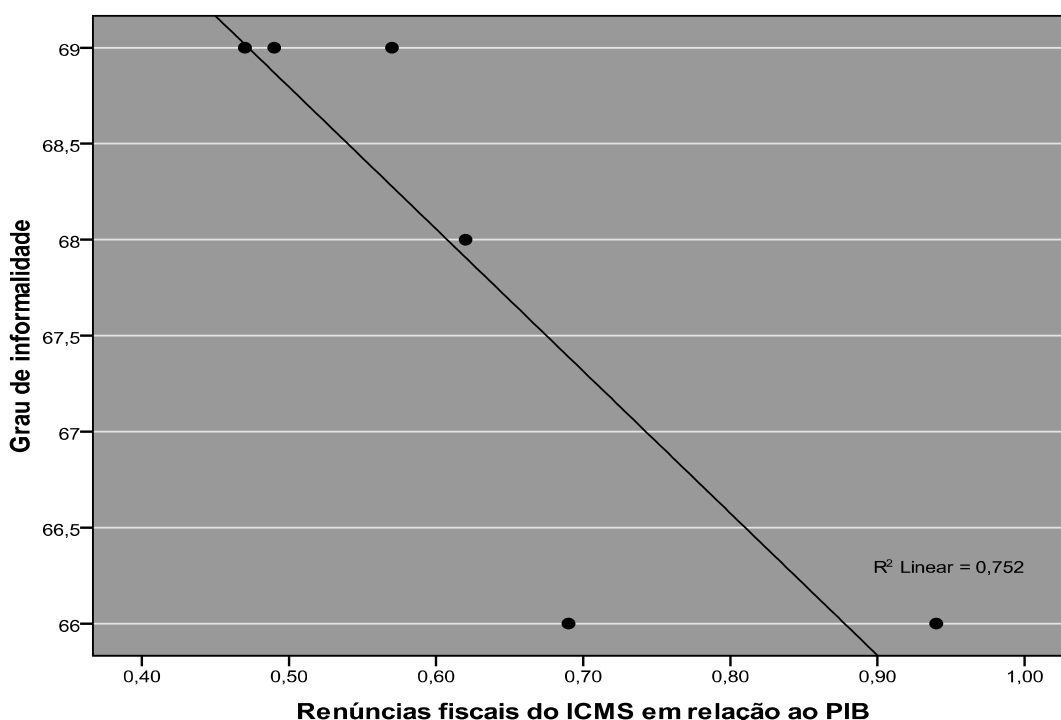


Gráfico 10 – Correlação linear entre *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* e *grau de informalidade*

O índice *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB*, lembrando, significa a porcentagem do PIB que o Estado renuncia (ICMS), em outras palavras, a proporção do PIB que deixa de entrar nos cofres públicos para retornar à iniciativa privada, com a justificativa oficial de fomentar o desenvolvimento econômico. Contudo, a análise do gráfico 10 indica que existe uma relação linear negativa entre *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* e *grau de informalidade*, no período de 2001 a 2006. A partir do modelo linear proposto, 75,20% das variações no *grau de informalidade* podem ser explicadas através da variável independente *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB*.

Não é possível afirmar, tratando-se de uma análise estatística, que exista relação de causa e efeito entre as variáveis avaliadas. O gráfico não diz que o aumento das renúncias pelo Estado em relação ao PIB é responsável pela queda na informalidade. Existe, sim, a tendência do aumento das *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB* reduzir o *grau de informalidade* no mercado de trabalho. A diminuição da informalidade pode ser oriunda de inúmeras ações, tanto públicas, governamentais, quanto privadas. Dentro deste contexto, o que se pode afirmar é que existe forte relação entre as desonerações fiscais em proporção ao produto interno bruto e a queda da informalidade no mercado de trabalho paraibano.

O gráfico 11 apresenta o diagrama de dispersão entre a variável *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* e o indicador *grau de informalidade*.

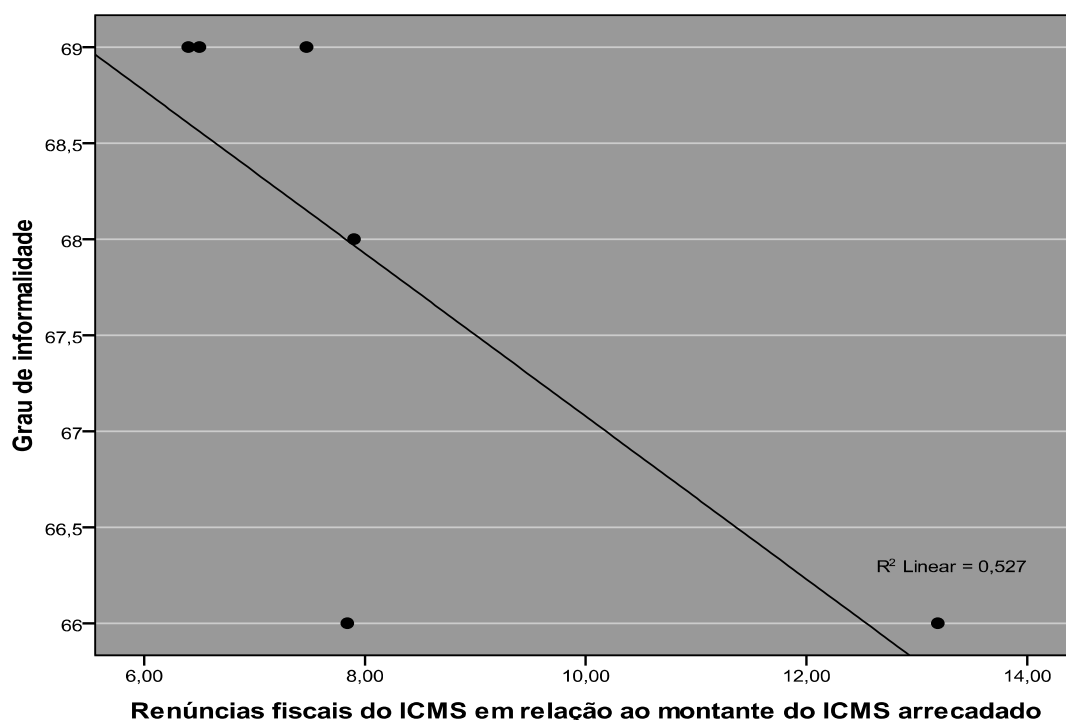


Gráfico 11 – Correlação linear entre *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS* e *grau de informalidade*

Por não apresentar relação linear, o gráfico 11 não tem relevância, apesar de indicar uma tendência negativa, ou seja, concomitantemente ao aumento nas *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS* observa-se a diminuição do indicador *grau de informalidade* na Paraíba.

3.2.3.5 Coeficiente de Gini

Os coeficientes de determinação obtidos nas regressões lineares entre as variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB* e *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* e a variável dependente *coeficiente de Gini* foram os seguintes: 0,155; 0,916; 0,296; 0,371, respectivamente. Exceto pela variável *renúncias fiscais orçadas*, todas as outras indicam a inexistência de relações lineares com a variável dependente *coeficiente de Gini*.

De posse dos resultados obtidos nas regressões é possível afirmar que a desigualdade, mensurado pelo *coeficiente de Gini*, não é afetada pelas variações na *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, na *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* e na *renúncia fiscal do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*. Porém, com relação à variável *renúncias fiscais orçadas* percebe-se uma forte relação linear negativa com o *coeficiente de Gini*.

O gráfico 12 apresenta o diagrama de dispersão entre a variável independente *renúncias fiscais orçadas* e a variável dependente *coeficiente de Gini*.

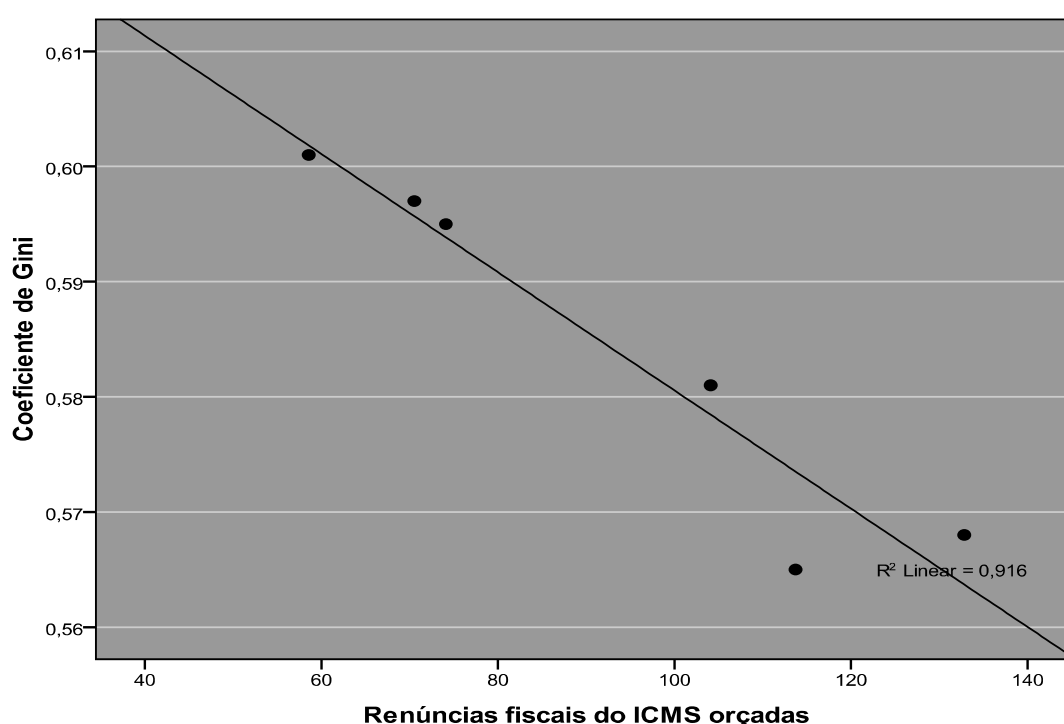


Gráfico 12 – Correlação linear entre *renúncias fiscais orçadas* e *coeficiente de Gini*

Conforme se vislumbra no gráfico, existe uma pequena dispersão entre os pontos das variáveis e a reta representativa. Isto aponta para uma forte correlação entre as variáveis, ou seja, 91,60% das variações no indicador *coeficiente de Gini* podem ser explicadas através da variável independente *renúncias fiscais orçadas*.

Está claro, através da avaliação do gráfico e das regressões, que as variações nos montantes das *renúncias fiscais orçadas* guarda forte relação linear negativa com as variações do *coeficiente de Gini*. Antes de comemorar o resultado aqui encontrado, é preciso lembrar que as renúncias fiscais orçadas apresentam

variações anuais bruscas, conforme apresentado no gráfico 3. Isso quer dizer que esta variável não apresenta tendência, seja positiva ou negativa, capaz de indicar a existência de uma política pública minimamente coordenada a fim de reduzir a desigualdade de renda. Assim, a relação linear demonstrada através do gráfico 12 indica, apenas, que as *renúncias fiscais orçadas* e o *coeficiente de Gini* tendem a uma variação proporcional e inversamente, ou seja, um incremento no montante das *renúncias fiscais orçadas* coincide com a redução do *coeficiente de Gini*. O contrário também é verdade, ou seja, uma redução no montante das *renúncias fiscais orçadas* coincide com o aumento do *coeficiente de Gini*.

Além disso, ainda é necessário anotar que o *coeficiente de Gini* não apresenta eficiência metodológica adequada, na medida em que não é capaz de medir a desigualdade nas situações extremas de pobreza e riqueza. É um indicador que proporciona resultados mais consistentes na faixa intermediária da distribuição de renda.

Não obstante, embora as demais variáveis não guardem relação linear com o *coeficiente de Gini*, observa-se que concomitantemente ao aumento das *renúncias fiscais orçadas* ocorre a diminuição do indicador *coeficiente de Gini*.

4 CONCLUSÕES

O sacrifício financeiro individual destinado ao pagamento de tributos é, antes de tudo, um dever fundamental a todos os agentes privados inseridos na sociedade. É com este sacrifício que o Estado cumpre suas atividades destinadas à satisfação das demandas coletivas. Porém, a atividade de tributar deve vir acompanhada de justiça, para que uns não suportem um ônus maior do que outros. Assim, à idéia de tributação justa segue o princípio da capacidade contributiva, no qual as pessoas devem pagar tributos na proporção dos seus haveres. Trata-se do princípio da solidariedade: “os impostos, quando ajustados à capacidade contributiva, permitem que os cidadãos cumpram, perante a comunidade, seus deveres de solidariedade política, econômica e social” (CARRAZZA, 2007, p. 87).

O princípio da capacidade contributiva vem expresso no § 1º, do art. 145, da Constituição Federal: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a *capacidade econômica* do contribuinte [...]”. Aqueles que suportam essas exações devem contribuir não em proporção àquilo que usufruem do Estado, mas se acordo com suas potencialidades pecuniárias.

Não obstante a Constituição Federal brasileira explicitar os princípios da capacidade contributiva e da justiça fiscal, o que vem ocorrendo é a crescente desoneração dos setores privados, do capital, em detrimento da pessoa física, que fica com o ônus da tributação direta e da indireta. Mas, a política tributária possui outra natureza tão ou mais importante que a mera arrecadação de tributos: a política de renúncias fiscais que possibilita a desoneração tributária de determinadas atividades e setores produtivos a fim de, por exemplo, fomentar a atividade econômica.

O problema central da política de renúncia fiscal no Brasil não se concentra na perda de receitas públicas, mas na ausência de mecanismos exatos de controle das renúncias fiscais concedidas à atividade econômica privada, via benefícios como isenções, anistias e remissões, dentre outros. Com isso, as renúncias fiscais muito se aproximam de meras transferências de recursos públicos à iniciativa privada. É o que pode ser chamado de privatização dos tributos, com sacrifício financeiro de toda a sociedade destinada a compor a riqueza privada. Claro que isto

só é possível através do odiável comportamento do gestor público de sonegar informações à sociedade sobre a política de renúncias fiscais.

Por outro lado, a atual política de transferência de recursos públicos da sociedade à iniciativa privada só pode ser perfeitamente concretizada com a redução do Estado do Bem-Estar. Então, deve-se questionar a veracidade do atual discurso que propaga a idéia de que a tutela social do Estado é incompatível com o desenvolvimento econômico. Ao que tudo indica, a incompatibilidade decorre da invertida agenda de prioridades do Estado, que destina à atividade econômica privada recursos públicos e ainda suaviza o ônus tributário incidente sobre a mesma.

Tal comportamento estatal encontra guarida em discurso muito bem elaborado que apregoa a necessidade de estimular financeiramente a atividade privada através “mimos” tributários, de tal forma que esta possa desenvolver-se sem as garras do Estado tributário.

A realidade tem indicado que este caminho é extremamente danoso. De um lado, o Estado abre mão de suas receitas tributárias e, conseqüentemente, fica impossibilitado financeiramente de desenvolver programas sociais com recursos próprios; de outro, o desenvolvimento econômico pouco contribui socialmente.

Dentro deste contexto, a política de renúncias fiscais do Estado da Paraíba é emblemática e expressa, de forma nítida, a realidade brasileira. Por exemplo, no período de 2001 a 2006, os montantes das renúncias fiscais do ICMS previstas nas leis orçamentárias apresentam-se sem qualquer critério lógico, com variações negativas e positivas bruscas. Neste sentido, a pesquisa mostra que a leis orçamentárias de 2002 não justificam a redução das renúncias do ICMS, que passou de R\$ 70,5 milhões para R\$ 58,5 milhões. O mesmo ocorre em 2003, que apresenta um aumento brusco das renúncias do ICMS, passando de R\$ 58,5 milhões para 132,8 milhões, incremento anual de 127%. Por esses dados já é possível vislumbrar a ausência de uma política de renúncias fiscais no Estado da Paraíba. Os valores renunciados anualmente não apresentam qualquer critério lógico que possa indicar a existência de uma ação estatal fundamentada em uma finalidade a ser perseguida pelo gestor público, como, por exemplo, o desenvolvimento econômico, o aumento da renda e a diminuição das desigualdades, dentre outras possibilidades. Além disso, a valoração aleatória das renúncias fiscais impossibilita qualquer avaliação

objetiva das renúncias fiscais, deixando transparecer a existência de mero mecanismo de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

Aliás, a falta de transparência nesta seara é a regra nacional. Falta ao gestor público demonstrar suas verdadeiras intenções, expressa através de uma política pública de renúncias fiscais passível de avaliação e controle. Por outro lado, a própria sociedade queda-se paralisada diante dos vultosos montantes renunciados, deixando de exercer o controle social sobre gestores públicos e empresas beneficiadas.

A pesquisa também mostrou que, no período de 2001 a 2006, as receitas públicas apresentaram incremento real acumulado (27,02%) compatível com o crescimento do PIB paraibano (25,66%), diferentemente das receitas do ICMS, que apresentaram um incremento real acumulado de apenas 9,39%. Este dado indica que as receitas do ICMS na Paraíba sequer apresentaram o crescimento vegetativo esperado, ou seja, proporcional ao crescimento do PIB, resultado, talvez, de um menor esforço do Estado em obter receitas próprias, dentro de sua competência tributária. Assim, fica evidenciado que, no período analisado, as receitas públicas tiveram um aumento superior ao das receitas do ICMS. Por exemplo, em 2001 o ICMS representava 38,84% do total das receitas públicas e em 2006 este percentual cai para 33,44%, redução de 5,4%, o que indica que outras receitas passaram a ter maior relevância na composição das receitas públicas, especialmente as transferências constitucionais da União.

Mesmo diante do pífio incremento real acumulado das receitas do ICMS, o Estado da Paraíba abdica de parcela considerável de suas receitas. Por exemplo, as *renúncias do ICMS em relação ao ICMS arrecadado* variaram, no período de 2001 a 2006, entre 6,40% a 13,19%.

Por outro lado, as regressões lineares efetuadas entre índices tributários e indicadores sócio-econômicos não são representativas. Em relação à variável independente *renúncias fiscais do ICMS orçadas* e a variável dependente *PIB*, no período de 2001 a 2006, apresenta coeficiente de determinação igual a 0,334, inexistindo, portanto, relação linear entre as variáveis numéricas. O resultado indica que as alterações nos montantes das *renúncias fiscais do ICMS orçadas* não correspondem a variações lineares no *PIB* da Paraíba. Assim, é possível anotar que a política de renúncias de receitas no campo de incidência do ICMS não se

apresenta como mecanismo apropriado para o incremento nos importes do produto interno bruto. Aliás, uma das justificativas para a utilização dessa política é que ela traria um maior desenvolvimento para a região, com aumento da riqueza produzida. Porém, os dados nos revelam, através da análise estatística, que não existe relação entre os montantes renunciados e o crescimento do PIB na Paraíba.

Já em relação ao indicador *renda média*, as regressões lineares indicam a inexistência de relações lineares com variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*. Com os resultados das regressões é possível afirmar que o indicador social *renda média* não é afetado pelo aumento da arrecadação do ICMS, nem pela política de renúncias fiscais. Assim, é possível questionar a real intenção dos gestores públicos em, através da política de desonerações fiscais e do aumento na arrecadação do ICMS, elevar a *renda média* dos trabalhadores paraibanos.

O indicador *pessoas ocupadas* também não apresenta qualquer relação linear com as variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais orçadas*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB*, *renúncias fiscais do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*.

O indicador *grau de informalidade* apresenta relação linear negativa apenas com a variável independente *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB*, no período de 2001 a 2006. A partir do modelo linear proposto, 75,20% das variações no *grau de informalidade* podem ser explicadas através da variável independente *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB*. Assim, observa-se uma tendência de variações proporcionais e negativas entre *renúncias fiscais do ICMS em relação ao PIB* *grau de informalidade* no mercado de trabalho.

O indicador *coeficiente de Gini* não apresenta relações lineares com as variáveis independentes *arrecadação do ICMS em relação ao PIB*, na *renúncia fiscal do ICMS em relação ao PIB* e na *renúncia fiscal do ICMS em relação ao ICMS arrecadado*. Porém, com relação à variável *renúncias fiscais orçadas* percebe-se uma relação linear negativa forte com o *coeficiente de Gini*. Está claro, através da avaliação do gráfico e das regressões, que as variações nos montantes das *renúncias fiscais orçadas* guardam forte relação linear negativa com as variações do *coeficiente de Gini*. Antes de comemorar o resultado aqui encontrado, é preciso

lembrar que as renúncias fiscais orçadas apresentam variações anuais bruscas, conforme apresentado no gráfico 3. Isso quer dizer que esta variável não apresenta tendência, seja positiva ou negativa, capaz de indicar a existência de uma política pública minimamente coordenada a fim de reduzir a desigualdade de renda.

Por tudo isso, é possível afirmar que inexistente no Estado da Paraíba uma política de renúncias fiscais destinadas ao desenvolvimento sócio-econômico. Pelo contrário, o que se observa é a incoerência, a inexistência de planejamento e de critérios para outorga de benefícios. Logo, a conduta dos gestores públicos tem representado mera transferência de recursos públicos para a atividade privada.

Por fim, são apresentadas duas sugestões para que a política de renúncias fiscais do ICMS na Paraíba possa ser avaliada objetivamente:

- 1) dar publicidade a política de renúncias fiscais do ICMS, de forma a indicar as intenções dos gestores públicos, as metas sócio-econômicas a serem alcançadas, os montantes renunciados, as contrapartidas do setor produtivo e os mecanismos de controle;
- 2) tornar transparente os dados executados das renúncias fiscais do ICMS.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo, Celso Bastos, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. ver. e atual. São Paulo: Melhoramentos, 1995.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04.05.2000** – Lei de Responsabilidade Fiscal.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros. **História tributária do Brasil**. 2. ed. Brasília: ESAF, 1989.

CHOMSKY, Noam. Democracia e mercados na nova ordem mundial. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 7-62.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Manual de direito tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

FERREIRA, Alexandre Henrique Salema; DUARTE, Ana Maria da Paixão. **Planejamento tributário no campo de incidência do ICMS: uma abordagem didática conforme a legislação tributária do Estado da Paraíba**. Campina Grande: EDUEP.

FERREIRA, Alexandre Henrique Salema. **Política tributária e justiça social: relações entre tributação e os fenômenos associados à pobreza**. Campina Grande: EDUEP, 2007.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 21. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Ives G. da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Ed., 2007.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa na educação. São Paulo: Atlas, 1987.