



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS - CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGPP

TATIANA MARIA ALMEIDA SAIKI

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA:**

**Efeito no fundo público do estado do Piauí no período de 2015 a 2021**

TERESINA - PI

2023

TATIANA MARIA ALMEIDA SAIKI

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA:**

**Efeito no fundo público do estado do Piauí no período de 2015 a 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP da Universidade Federal do Piauí – UFPI, na área de concentração Estado, Sociedade e Políticas Públicas e linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior.

TERESINA - PI

2023

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Representação da Informação

S132r Saiki, Tatiana Maria Almeida.  
Renúncia de receita tributária : efeito no fundo público do estado do Piauí no período de 2015 a 2021 / Tatiana Maria Almeida Saiki. -- 2023.  
177 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior”

1. Política pública - Tributária. 2. Política fiscal. 3. Gasto tributário. I. Alencar Júnior, Osmar Gomes de. II. Título.

CDD 336.205

Bibliotecária: Milane Batista da Silva – CRB3/1005

**TATIANA MARIA ALMEIDA SAIKI**

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA: EFEITO NO FUNDO PÚBLICO DO  
ESTADO DO PIAUÍ NO PERÍODO DE 2015 A 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior.

Aprovado em 28 de fevereiro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP  
(UFPI) Orientador



---

Prof.ª Dra. Maria D'alva Macedo Ferreira  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP  
(UFPI) Examinadora Interna ao Programa



---

Prof. Dr. Daniel Pereira Sampaio  
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS  
(UFES) Examinador Externo ao Programa

Dedico essa conquista à minha família, que é a minha base, aos amigos queridos e a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a presente pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem Ele não teria conseguido.

Aos meus pais Luiz e Lindalva, pela formação que me deram e por me ensinarem a valiosa importância dos estudos na vida de uma pessoa.

Ao Ermison, Felipe e Rafael, pela compreensão por tantos momentos da minha ausência no seio familiar e por dividir os anseios e conquistas da construção desse trabalho.

Ao incrível professor Doutor Osmar Gomes de Alencar Júnior, por suas orientações, não só do universo acadêmico que contribuíram para a qualidade desse trabalho, mas de lições de vida e de muito aprendizado; pelo seu entusiasmo; empenho e incentivo em meus momentos de fraqueza, importantíssimos para seguir essa pesquisa.

Aos queridos professores Dra. Maria D'alva Ferreira, Dr. Samuel Costa Filho, Dra. Alyne Sousa e Dr. Daniel Pereira Sampaio, pelo apoio, sugestões e compartilhamento de importantes conhecimentos para a conclusão desta dissertação.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI, pelo apoio na caminhada chamada Mestrado, em especial, Lucélia Silva, Dannylo Cavalcante, Diego Souza, Gabriel Cavalcante e Marcus Vinícius Lopes.

Aos colegas Tércio Gomes e Ítalo Rocha, pelas contribuições cruciais para o desenvolvimento da minha pesquisa.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, por oportunizar aos seus servidores uma qualificação de alto nível em convênio com a Universidade Federal do Estado do Piauí, por meio da Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação.

A todos, o meu muito obrigado!

## RESUMO

A pesquisa teve como objetivo a análise da política fiscal de renúncias tributárias e seu efeito na formação e na destinação dos recursos do fundo público piauiense no período 2015-2021, a partir dos dados levantados da execução orçamentária e dos demonstrativos de renúncia de receitas concedidas. Metodologicamente, no campo teórico, foi constituída a partir de um arcabouço de categorias críticas sobre Estado, fundo público, política fiscal, orçamento público e renúncia tributária, que permitiram compreender o papel da política de renúncia fiscal em um Estado federativo em crise e sob a égide da ideologia neoliberal. No campo empírico, o método estatístico descritivo foi o utilizado para analisar os dados quantitativos coletados, por meio de pesquisa documental à base de dados dos Balanços Gerais do Estado, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais do referido período, além das informações requeridas às Ouvidorias da SEFAZ-PI, do TCE-PI e Ouvidoria Geral do Estado do Piauí, com base na Lei de acesso à informação. A pesquisa empírica revelou que, do ponto de vista do efeito da renúncia fiscal na formação do fundo público piauiense, entre 2015 e 2021, R\$ 4,33 bilhões deixaram de ser arrecadados aos cofres públicos do Estado, o que reduziu sobremaneira a possibilidade de financiamento próprio das políticas públicas, em especial, das políticas sociais pelo governo estadual. Além da bilionária redução de receita do Tesouro Estadual, a política estadual de renúncia fiscal revelou a apropriação, sem critérios objetivos e mensuráveis, de recursos do fundo público pelo capital, ampliando o poder das classes e frações de classes da burguesia, a industrial, agrária industrial e comercial, em detrimento da classe trabalhadora. Na perspectiva do efeito da renúncia fiscal na destinação dos recursos públicos, a pesquisa demonstrou que o gasto tributário gera um gasto invisível sob a ótica do orçamento público, favorecendo o crescimento da despesa com a reprodução do capital e a redução com a reprodução da força de trabalho, reconfigurando a composição do gasto público em favor do bloco no poder. Desse modo, a pesquisa revelou que a institucionalização da renúncia de receitas públicas no Estado do Piauí tem sido mais favorável à reprodução do capital do que à força de trabalho, configurando-se um instrumento de política fiscal que, por um lado, desonerou e protegeu a burguesia e suas frações e, por outro, onerou e desassistiu à classe trabalhadora, no período de 2015-2021.

**Palavras-chave:** Estado. Fundo Público. Política Fiscal. Renúncia de Receitas. Gasto Tributário.

## ABSTRACT

The research had as goal to analyze the fiscal policy of tax waivers and its effect on the formation and allocation of resources from the Piauí public fund in the 2015-2021 period, based on data collected from budget execution and waiver receipts of granted revenues. Methodologically, in the theoretical field, the research was made from a framework of critical categories on the State, public fund, fiscal policy, public budget and tax waiver, which allowed the comprehension of the role of the fiscal waiver policy in a federative State in crisis and under the aegis of neoliberal ideology. In the empirical field, the descriptive statistical method was used to analyze the quantitative data collected, through documental research based on the database of the General State Balance Sheets, the *Leis de Diretrizes Orçamentárias* (Budgetary Guidelines Laws) and the *Leis Orçamentárias Anuais* (Annual Budgetary Laws) of the referred period, in addition to the information requested to the Ombudsman Office of SEFAZ-PI (State Secretary of the Treasury), TCE-PI (State Government Accountability Office) and General Ombudsman Office of the State of Piauí, based on the *Lei de Acesso à Informação* (Access to Information Law). The empirical research revealed that, from the point of view of the effect of the tax waiver on the formation of the public fund in Piauí, between 2015 and 2021, R\$ 4.33 billion failed to be collected for the State's public coffers, which greatly reduced the possibility of State-only financing of public policies, in particular, of social policies by the state government. In addition to the billionnaire reduction in State Treasury revenue, the state policy of fiscal waiver revealed appropriation, without measurable criteria and objectives, of public fund policy resources by the ruling capital, expanding the power of classes and fractions of classes of the industrial, industrial-agrarian and commercial bourgeoisie, to the detriment of the working class. From the perspective of the effect of the tax waiver on the allocation of public resources, the research demonstrated that tax expenditure generates an invisible expense from the perspective of the public budget, favoring the growth of expenditure with the reproduction of the capital and the reduction with the reproduction of the workforce, reconfiguring the composition of public spending in favor of the group in power. Thereby, the research revealed that the institutionalization of the waiver of public revenues in the State of Piauí has been more favorable to the reproduction of the capital than to the workforce, configuring an instrument of fiscal policy that, on the one hand, financially discharged and protected the bourgeoisie and its fractions and, on the other hand, financially charged and neglected the working class, in the 2015-2021 period.

**Keywords:** State. Public Fund. Tax Policy. Waiver of Revenues. Tax Expenditure.

## LISTA DE SIGLAS

ARO	Antecipação da Receita Orçamentária
ASSEEF	Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CE	Constituição Estadual
CEPRO	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIAT	Centro Interamericano de Administração Tributária
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMAG	Comitê de Avaliação do Gasto Direto
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DFAE	Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual
DOE-PI	Diário Oficial do Estado do Piauí
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUESPI	Fundação Universidade Estadual do Piauí

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNEF	Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal
GERAT	Gerências Regionais de Atendimento
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GPPE	Gasto Público Real e Efetivo
HRTN	Hospital Regional Tibério Nunes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IN	Instrução Normativa
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITCMD	Imposto Sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens e Direitos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEI	Microempreendedor Individual
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGE-PI	Ouvidoria Geral do Estado do Piauí
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCASP	Plano de Contas Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Receita Federal do Brasil
SASC-PI	Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos do Estado do Piauí
SIEC	Sistema de Incentivo à Cultura
SEIPS	Sistema de Incentivo à Inclusão e Promoção Social
SECULT-PI	Secretaria da Cultura do Estado do Piauí
SEFAZ-PI	Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí
SEID	Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência
SEPLAN-PI	Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí
SRN	São Raimundo Nonato
STN	Sistema Tributário Nacional
SUPREC	Superintendência da Receita
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Território de Desenvolvimento
UNIATRI	Unidade de Administração Tributária

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Territórios de desenvolvimento no estado do Piauí: mapa de potencialidades. ....	84
Figura 2 - Portal da transparência do estado do Piauí: aba Renúncia Fiscal. ....	94

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Normativas de renúncia de receitas e taxa percentual sobre receita de ICMS no estado do Piauí (2021/2022) .....	102
---	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Evolução dos gastos tributários da União, no período de 2008-2019 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI junho/2022) ..... 67
- Gráfico 2 - Evolução da participação dos gastos tributários do governo federal em relação à receita tributária e ao PIB, no período de 2008-2019 (em %) ..... 68
- Gráfico 3 - Comparativo dos gastos tributários nos países da América Latina, no exercício de 2018 (em % do PIB) ..... 73
- Gráfico 4 - Renúncia de receita prevista por Gerência Regional de Atendimento no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)..... 92
- Gráfico 5 - Receitas bruta geral e líquida do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 104
- Gráfico 6 - Composição da receita bruta arrecadada pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 106
- Gráfico 7 - Receitas tributárias arrecadadas no período de 2015-2021 pelo estado do Piauí (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 107
- Gráfico 8 - Volume de receitas tributárias arrecadadas por tributo, pelo governo do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %)..... 108
- Gráfico 9 - Evolução da receita de impostos com o ICMS e o IPVA, no período de 2015-2021, no estado do Piauí (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 109
- Gráfico 10 - Transferências correntes do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 111
- Gráfico 11 - Composição das transferências correntes do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 112
- Gráfico 12 - Cota-Parte do FPE do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) ..... 112
- Gráfico 13 - Operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) ..... 114
- Gráfico 14 - Composição das operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %) 114
- Gráfico 15 - Comportamento das operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %)..... 115

Gráfico 16 - Volume de receitas renunciadas pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	116
Gráfico 17 - Evolução da renúncia de receitas efetivas, no período de 2015-2021 e da renúncia prevista para o período de 2022-2025, pelo estado do Piauí (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) .....	117
Gráfico 18 - Evolução da renúncia realizada <i>versus</i> renúncia prevista pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	118
Gráfico 19 - Evolução da renúncia efetiva <i>versus</i> receita de ICMS no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	118
Gráfico 20 - Renúncias de receitas realizadas dos impostos ICMS e IPVA, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	119
Gráfico 21 - Evolução das renúncias de receitas realizadas dos impostos ICMS e IPVA, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	120
Gráfico 22 - Renúncia de receita por modalidade de benefício, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %) .....	121
Gráfico 23 - Receitas renunciadas acumuladas por setor, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) ..	122
Gráfico 24 - Receitas renunciadas por setor/ano, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	122
Gráfico 25 - Distribuição das receitas renunciadas por setor/programa, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em%) .....	125
Gráfico 26 - Montante das receitas renunciadas por setor/programa, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022).....	126
Gráfico 27 - Evolução das despesas orçamentárias empenhadas pelo governo estadual do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022).....	131
Gráfico 28 - Distribuição da despesa por grupo, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	133
Gráfico 29 - Gastos financeiros do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) .....	135
Gráfico 30 - Evolução da receita orçamentária líquida, despesa orçamentária empenhada e gasto tributário, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022) .....	137

- Gráfico 31 - Evolução dos gastos públicos real e efetivo e gasto orçamentário, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 139
- Gráfico 32 - Despesa por função orçamentária, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %) ..... 140
- Gráfico 33 - Comparativo entre o gasto por função orçamentária e o gasto tributário do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, em junho/2022)..... 141
- Gráfico 34 - Comparativo entre o gasto direto por função de despesa e o gasto indireto (tributário) do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 142
- Gráfico 35 - Comparativo entre o gasto direto por unidade gestora e o gasto tributário do estado do Piauí, no período 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)..... 145

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação da renúncia tributária prevista na receita estimada de ICMS e IPVA, por Gerência Regional de Atendimento do estado do Piauí, no período de 2015-2019 (em %). .....	93
Tabela 2 - Número de empresas industriais beneficiadas com incentivo fiscal do estado do Piauí, no período de 2006-2014 e investimento privado (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	95
Tabela 3 - Comportamento da relevância das renúncias de receitas em relação à receita líquida, receita corrente líquida, receita tributária e PIB do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %). .....	127
Tabela 4 - Relação gasto tributário <i>versus</i> gasto orçamentário por função relacionada aos gastos sociais, no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em % e em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022).....	143
Tabela 5 - Representatividade do gasto tributário em relação ao gasto orçamentário total, gasto financeiro, gasto real e gasto social do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %) .....	146

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....	24
2.1 Breve discussão teórica sobre concepções de Estado .....	24
2.2 A crise do Estado e o neoliberalismo no capitalismo dependente.....	31
2.3 O papel do fundo público no capitalismo dependente .....	40
3 PACTO FEDERATIVO E RENÚNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL.....	47
3.1 Um debate sobre as relações federativas no Brasil.....	47
3.1.1 A conformação do Sistema Tributário Nacional: implicações no fundo público 53	
3.2 Institucionalização da renúncia de receitas: um debate teórico controverso .....	58
3.3 Renúncia tributária no Brasil: política fiscal do governo federal, no período de 2015- 2021.....	65
4 EFEITO DA RENÚNCIA FISCAL NA FORMAÇÃO E NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO NO ESTADO DO PIAUÍ, NO PERÍODO DE 2015-2021 .....	78
4.1 Piauí: que Estado é esse?: Formação histórica-econômica-social-política .....	78
4.2 Institucionalização da política fiscal de renúncia tributária no estado do Piauí: aspectos legais, governança, transparência, controle e <i>accountability</i> .....	88
4.3 Renúncia tributária e o efeito na formação do fundo público piauiense, no período de 2015-2021 .....	103
4.4 Gasto tributário: efeito no financiamento das políticas sociais, no Estado do Piauí, no período de 2015-2021 .....	130
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	150
REFERÊNCIAS .....	155
APÊNDICE A – Quadros e Tabelas de Consulta.....	170

## 1 INTRODUÇÃO

Em um contexto do capitalismo financeirizado, marcado pela cessão de recursos públicos para a reprodução do capital, de políticas de austeridade econômica sinaladas por ajuste fiscal permanente, fundadas na redução dos gastos públicos, com a socialização dos custos com a classe trabalhadora e a retenção de lucros na classe e frações de classes da burguesia, de crises agudas e cada vez mais frequentes do capital, com dados estarrecedores de desemprego e pobreza, o papel do fundo público tem-se constituído instrumento crucial do Estado para tornar tardio os impactos da queda tendencial da taxa geral de lucro.

Assim, o fundo público tem sido alvo de disputa entre o público-privado, no que concerne a sua composição e destinação dos recursos, e agrava-se em uma conjuntura de crise do capital, quando o Estado é instado a intervir cada vez mais na economia para minimizar os efeitos perversos produzidos pelo modo de produção capitalista sobre a sociedade.

Dessa forma, a capacidade de arrecadação dos governos passa a ser mecanismo de política fiscal para mitigar tais efeitos. Acontece que, parte dos recursos do fundo público que deveria ser arrecadada, é renunciada, contribuindo como fonte para a realização ou não do investimento capitalista, viabilizando a reprodução do capital.

No Brasil, a institucionalização da renúncia de receitas é um instrumento de política econômica ao que parece utilizado pelo Estado para atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico e social, o que, com efeito, constitui-se em transferência indireta e extraorçamentária de recursos tributários do fundo público para o setor privado da economia (SALVADOR, 2015).

Assim, as renúncias de receitas são consideradas gastos tributários indiretos dos governos, que reduzem a arrecadação potencial aos cofres públicos em prol do aumento da disponibilidade econômica dos beneficiários diretos da política fiscal.

Ocorre que a redução da arrecadação de receitas tributárias, torna o Estado mais dependente de receitas de transferências correntes, reduzindo sua autonomia de financiar com recursos próprios as políticas públicas. Caso as transferências ou outras receitas não sejam suficientes para compensar as perdas nas receitas tributárias, o endividamento público é ampliado (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b).

O aumento das renúncias de receitas e da dívida pública, por um lado, reduzem a capacidade dos governos arrecadarem recursos e, por outro lado, aumentam os gastos

governamentais afetando a competência do fundo público de financiar os gastos públicos (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b).

Ademais, à medida que um ente federado renuncia receitas, produto da arrecadação de impostos, há impacto nas finanças públicas dos demais, como no caso dos Estados, que ao renunciarem receitas tributárias geram um efeito dominó nas contas públicas municipais, com a redução de repasses decorrentes de vinculação da receita de impostos previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A CF/88 estabelece o controle sobre as renúncias de receita, com o intuito de promover o equilíbrio financeiro da União, Estados e Municípios, evidenciando a necessidade de transparência ao determinar a elaboração de demonstrativo do efeito destas sobre as receitas e despesas orçamentárias (BRASIL, 1988).

Ao instituir normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, regulamentando o disposto na CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe um tratamento específico para a renúncia de receitas tributárias, reforçando a necessidade de obediência a limites e condições, determinando diretrizes para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária decorrentes de renúncia fiscal (BRASIL, 2000).

Para que o gestor público conceda ou amplie incentivos tributários, deve considerar o interesse público primário que justifique o ato, bem como apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão, demonstrar que a renúncia foi considerada no cômputo da receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais ou, de forma alternativa, estar acompanhada de medidas de compensação, em conformidade com o que preceitua o art. 14, *caput*, da LRF (BRASIL, 2000).

Contudo, o atendimento deste dispositivo tem sido objeto de preocupação de administradores públicos, órgãos de controle e sociedade, tendo em vista que a não observância das garantias de medidas compensatórias representa risco potencial de resultados fiscais ínfimos, o que terá reflexos no crescimento econômico e no desenvolvimento social inicialmente proposto.

Dessa forma, a política de concessão de benefícios ou incentivos fiscais de natureza tributária, da qual decorre renúncia de receita, impõe medidas rígidas de planejamento, controle e transparência aos gestores públicos considerando tratar-se de ingressos não recebidos pelo fisco quando é conferido tratamento tributário diferenciado a certos contribuintes (BRASIL, 2016a).

Apesar de, por natureza, os objetivos da concessão de renúncia de receitas sejam públicos, não há transparência das atividades em volta de sua execução, mesmo após a

publicação da LRF, em especial no que tange à aferição e acompanhamento dos efetivos benefícios para a sociedade e quais os segmentos beneficiados pela política fiscal, portanto sem o devido controle social (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b).

O estado do Piauí tem utilizado as desonerações fiscais decorrentes da política tributária objetivando “a defesa do mercado interno de oferta de mercadorias, a ampliação da oferta de emprego e geração de renda” (PIAÚÍ, 2014a, 2015a, 2016b, 2017b, 2018a, 2019b, 2020a), conforme as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado dos anos de 2015 a 2021.

Essas desonerações dão-se por meio de anistias, isenções, remissões e regimes especiais, contemplando em sua política fiscal o comércio, a indústria/agroindústria, serviços e contribuintes diversos.

Ocorre que o governo estadual não divulga o montante que foi efetivamente renunciado, sequer os beneficiários diretos. Além-se a publicar, nos instrumentos de planejamento LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA), de forma consolidada, apenas a estimativa por tributo<sup>1</sup> e por gerência regional de atendimento e o demonstrativo da compensação da renúncia de receita em desacordo com a LRF (Art. 14).

No período de 2015-2021, em um contexto de longa estagnação da economia brasileira, de construção da austeridade, da desindustrialização e reprimarização da economia, foi estimada a renúncia de R\$ 5,25 bilhões de receitas públicas no Estado do Piauí, em valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), mês e ano base junho/2022, uma redução da arrecadação potencial em média de 10,21% das receitas tributárias previstas para a série temporal (PIAÚÍ, 2014b, 2015b, 2016c, 2017b, 2018b, 2019b, 2020b).

Trata-se de valores estimados de monta substancial aos cofres do Estado, que ocupa a 21ª posição em relação ao valor do Produto Interno Bruto (PIB) no cenário nacional, o que equivale apenas a 0,7% de participação no PIB do Brasil e 5,2% do Nordeste (IBGE, 2019, 2020; PIAÚÍ, 2021e).

Nesse sentido, a pesquisa buscou responder à questão central: Qual foi o efeito da política fiscal de renúncia de receitas na formação e na destinação dos recursos do fundo público piauiense, no período de 2015 a 2021?

---

<sup>1</sup> Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades (BRASIL, 1964).

A partir dessa questão, outras indagações foram dispostas: qual o montante e a relevância da receita renunciada pelo governo estadual na formação do fundo público piauiense? Qual a direção do gasto público extraorçamentário (gasto tributário indireto) e a importância deste no destino dos recursos do fundo público do estado do Piauí? Quais classes e frações de classes foram mais oneradas/beneficiadas com as renúncias tributárias no Estado?

A hipótese norteadora do presente estudo é de que a política fiscal de renúncia de receitas públicas tem se configurado como um instrumento de política econômica que, por um lado, desonerou e protegeu a burguesia e suas frações e, por outro, onerou e desassistiu a classe trabalhadora no estado do Piauí, no período de 2015 a 2021, sendo mais favorável à reprodução do capital do que à força de trabalho.

Portanto, o estudo ora apresentado buscou analisar os efeitos da política fiscal estadual de renúncia de receita na formação e na destinação de recursos do fundo público piauiense, no período 2015 a 2021. Ademais, procurou identificar o montante, a origem das receitas públicas renunciadas pelo governo estadual e a direção dos gastos tributários, bem como da sua relevância na formação e na destinação do fundo público piauiense no referido período, descortinando a política adotada pelos governos estaduais do período. Outrossim, procurou evidenciar as classes e frações de classe mais oneradas e/ou beneficiadas com a institucionalização de renúncia de receitas públicas no estado do Piauí.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa fundamentou-se em um arcabouço teórico de perspectiva crítica, que engloba, de forma central, as categorias Estado, fundo público, política fiscal, orçamento público e renúncia tributária, e, por conseguinte, permitiu compreender o papel da política de renúncia tributária em um Estado federativo em crise e sob a égide da ideologia neoliberal.

No campo empírico, o método estatístico descritivo foi o utilizado para analisar os dados quantitativos coletados, por meio de pesquisa documental, extraídos dos Balanços Gerais do estado do Piauí, das LDO e LOA do período de 2015-2021, além das informações requeridas às Ouvidorias da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí (SEFAZ-PI), do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e da Ouvidoria Geral do Estado do Piauí (OGE-PI), com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os dados obtidos nos instrumentos de planejamento LDO (Anexo II das Metas Fiscais) e LOA (Anexo I dos Demonstrativos Consolidados) referem-se à estimativa da renúncia de receitas no Estado, por espécie de tributo, por modalidade da renúncia fiscal e por setores econômicos a serem beneficiados por incentivos fiscais, pelas medidas compensatórias

e pelo efeito das isenções e outros benefícios fiscais sobre as receitas por Gerência Regional de Atendimento.

Em relação aos dados extraídos do Balanço Geral do estado do Piauí do período de 2015-2021 (Anexos I, II, III e VIII) referem-se ao montante das receitas arrecadadas e despesas executadas segundo as categorias econômicas e por função, subfunção e programa, levantando as principais fontes de receitas do Estado e o destino dos recursos do fundo público piauiense na execução da despesa.

Quanto ao montante de renúncias de receitas concedidas pelo poder executivo estadual, no período de 2015-2021, e das classes ou frações de classe beneficiadas com a institucionalização da renúncia de receitas no Estado, foram obtidos por meio de dados dos Demonstrativos da Renúncia de Receita requeridos às Ouvidorias da SEFAZ-PI, do TCE-PI e da OGE-PI, tendo em vista não se tratar de dados de acesso aberto.

A legislação que regulamenta as políticas de benefícios fiscais no estado piauiense foi consultada no Diário Oficial do Estado do Piauí (DOE-PI) e no site oficial da SEFAZ-PI.

Ademais, por meio de portais eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (CEPRO), do Ministério do Trabalho e Previdência (MTE), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), foram levantados dados econômicos e sociais do Estado.

Quanto ao tratamento dos dados coletados, por meio de matrizes, observados os princípios da integridade, da comparabilidade e da classificação (LIMA, 2016), em que os valores das receitas arrecadadas, das despesas realizadas e das renúncias tributárias previstas e realizadas ao longo do período analisado, foram deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com mês e ano base junho/2022. Assim, foi permitida a análise do efeito da renúncia fiscal na formação e no destino dos recursos fundo público estadual.

E como os dados foram analisados? Utilizando-se do método estatístico descritivo, inicialmente, foi avaliada a evolução da receita pública total do estado do Piauí, quanto ao montante arrecadado e à origem segundo categorias econômicas, seguida da análise da evolução do gasto público orçamentário efetivo ao longo do período em análise, em relação ao montante total gasto, por categoria econômica e por função e subfunção.

Posteriormente, foi apreciada a evolução da renúncia de receitas do estado do Piauí, no que diz respeito ao montante previsto e o renunciado, por grupamento de atividade econômica, conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) (IBGE, 2007).

Após, seguida de exame das espécies de tributos renunciados, a modalidade da renúncia fiscal e os setores econômicos beneficiados no período de referência.

No estudo da relevância das renúncias tributárias na formação do fundo público estadual, foram analisados os indicadores que medem a representatividade das renúncias de receitas realizadas ao longo de 2015-2021, em relação às variáveis: receita bruta, líquida, corrente líquida, tributária geral e tributária advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e o PIB.

Quanto à análise sobre o destino dos recursos do fundo público piauiense, foram averiguadas as políticas priorizadas na execução orçamentária no período, assim como foi identificado o montante renunciado que deixa de ser aplicado nas políticas sociais.

Ademais, foram analisados os indicadores que medem a representatividade dos gastos tributários efetivos nos anos de 2015-2021, em relação às variáveis: gasto orçamentário total, gasto público real e efetivo, gasto financeiro e gasto social.

Dessa forma, foi possível uma análise crítica da política fiscal de renúncias de receitas adotada pelo governo estadual piauiense ao longo do período analisado, por meio do levantamento das fontes de financiamento dos gastos públicos estaduais que integram a base orçamentária, os quais revelam quem financia os gastos públicos, o destino dos recursos públicos, o montante renunciado, identificando os verdadeiros beneficiários, bem como a relevância das renúncias tributárias para a formação e o destino do fundo público do estado do Piauí.

O presente trabalho está organizado em introdução, três capítulos e considerações finais. O primeiro apresenta o Estado no capitalismo contemporâneo, em uma discussão teórica das concepções de Estado a partir de uma perspectiva marxista contrapondo à ideia liberal clássica, liberal keynesiana e neoliberal sob a visão de diversos autores. Traz uma análise da influência do capitalismo na conformação desse Estado, além da crise do Estado no modo de produção capitalista a partir dos anos de 1930. Aborda os aspectos do neoliberalismo no capital dependente, a caracterização do Estado neoliberal no Brasil e ainda o papel do fundo público no capitalismo brasileiro.

Fundamentado nesses marcos teóricos, no segundo capítulo, fez-se a análise do Estado federativo brasileiro no cenário atual, trazendo o debate sobre as relações federativas vigentes no país e a crise do pacto federativo brasileiro. Apresenta como se dá conformação do Sistema Tributário Nacional (STN) e suas implicações no fundo público, discutindo seus elementos constitutivos. Traz o debate teórico em torno da institucionalização da renúncia de

receitas e, em seguida, apresenta a política fiscal da renúncia de receitas tributárias no Brasil, no âmbito federal, no período da série histórica analisada (2015-2021).

No terceiro capítulo, foi analisada a institucionalização da política de renúncia fiscal no estado do Piauí, seus aspectos legais, sua governança, transparência, controle e *accountability*, qual o rito no âmbito do processo orçamentário estadual e como se dá a evidenciação dessas renúncias na contabilidade do Estado.

A análise incluiu ainda a apresentação de dados do Estado piauiense, em uma perspectiva histórica, desde a sua formação histórico-econômico-social-político, passando pelo seu processo evolutivo e caracterização do sistema produtivo, até a análise dos indicadores econômicos e sociais atuais, com os quais se permitiu observar a influência de suas características e particularidades na atuação do Estado na política fiscal de renúncia de receitas ao longo da sua história.

Além do mais, o terceiro capítulo tratou da análise dos efeitos da renúncia fiscal no fundo público do estado do Piauí ao longo da série temporal 2015-2021. Inicialmente, foram abordados os efeitos da política na formação do fundo público, com o levantamento da origem e o montante dos recursos arrecadados e renunciados, além do exame de indicadores que mediram a representatividade das renúncias de receitas realizadas, em relação a variáveis ligadas à receita pública e ao PIB. Em seguida, foram apresentadas as implicações da renúncia de receitas na destinação de recursos e no financiamento das políticas públicas estaduais, contrapondo gastos indiretos *versus* gastos diretos.

## **2 O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Esse capítulo, dividido em três seções, tem por objetivo apresentar uma breve discussão teórica sobre as concepções de Estado no capitalismo contemporâneo, partindo da concepção marxista, fio condutor da análise teórica empreendida na pesquisa e contraponto das ideias liberal clássica (mais ortodoxa), keynesiana e neoliberal de Estado.

Ademais, traz uma análise dos aspectos da crise do Estado no interior do modo de produção capitalista sob a égide da ideologia neoliberal e o papel contraditório do Estado com vistas à acumulação de capital e à legitimação, bem como sua relação com as classes e frações de classe.

Aborda ainda como se deram as experiências dos governos brasileiros advindas na fase do neoliberalismo, o papel do fundo público no capitalismo dependente e o conflito distributivo em torno dos seus recursos públicos em uma conjuntura de crise.

### **2.1 Breve discussão teórica sobre concepções de Estado**

O papel do Estado capitalista, desde a sua origem, é cumprido na sociedade em função de sua inserção na realidade histórico-concreta, ou seja, tende a se modificar historicamente, (OLIVEIRA, 2009).

No modo de produção capitalista, o Estado, na perspectiva dos clássicos do marxismo, é um aparelho repressor, que “funciona pela violência – pelo menos no limite” e que serve aos interesses da burguesia, assegurando a dominação desta sobre a classe operária para submetê-la ao processo de exploração capitalista (ALTHUSSER, 1980, p. 43). Segundo Lenin (2007, p. 37), o Estado é o “produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”, que surge para mitigar os conflitos entre os interesses opostos, de um lado o capital, que objetiva o lucro, e do outro o trabalho, que tem interesse em melhores salários, portanto interesses inconciliáveis (MARX; ENGELS, 1998).

Para Althusser (1980, 1999), corroborado por Poulantzas (2019), o Estado é um aparelho repressor e ideológico. O aparelho repressivo de Estado, segundo a teoria marxista, compreende “o governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões”, o qual detém o poder da violência institucionalizada, enquanto que o aparelho ideológico funciona de modo prevalente pela ideologia e se apresenta sob a forma de instituições distintas e especializadas sem utilizar a força, mas com poder de convencimento: igreja, escola, família,

partidos políticos, sindicatos, imprensa, empresas culturais, entre outras (ALTHUSSER, 1999, 1980, p. 43).

Assim, não se trata de um comitê da burguesia, pois, quando os trabalhadores se organizam e lutam, conseguem alguns benefícios do governo, porém, é um Estado a serviço dos interesses da classe dominante, que no modo de produção capitalista é a burguesia, a qual detém os meios de produção. Exerce a função política de dominação de classe, utilizando a ideologia para convencer a classe dominada de que os interesses da dominante são de todos.

Sobre a ideologia, Marx e Engels (1998) apontam que o seu sentido fundamental concerne à produção de ideias, considerando que estas não se desenvolvem por si mesmas. É reflexo da ação e condição material de existência dos indivíduos e das relações entre si e com a natureza. Assim, sob o prisma ideológico, a partir da análise da formação social, os autores indicam a vinculação do Estado aos interesses de uma classe dominante, e não como entidade representativa da sociedade (MARX; ENGELS, 1998; ALTHUSSER, 1980).

Segundo Poulantzas (1977), em se tratando da relação do Estado com as classes dominantes, este representa os interesses da burguesia. Trata-se de uma classe dominante hegemônica, dividida em sua estrutura em frações de classe, que são as várias frações do capital que se acham no campo da dominação política, compondo o bloco no poder e que disputam a hegemonia deste bloco, com interesses individualizados, evidenciando o caráter contraditório e não homogêneo da burguesia, quando da defesa de benefícios próprios (MARX, 2011; POULANTZAS, 1977).

Assim, o Estado, ao assumir o papel de organizador político do interesse geral, deve manter uma autonomia entre as partes do bloco no poder, o qual se “constitui uma unidade contraditória das classes ou frações dominantes, unidade dominada pela classe ou fração hegemônica” (POULANTZAS, 2019, p. 293).

Logo, o Estado é uma condensação material das relações de força entre classes e frações de classe e age por uma seletividade estrutural, marcado por prioridades e representado por um processo de filtragem escalonado (POULANTZAS, 1977). Para Osório (2019, p. 186); é a condensação “das relações de poder político que atravessam a sociedade mediante as quais determinados agrupamentos humanos (classes, frações e setores) impõem seus interesses, tanto por meios coercitivos quanto consensuais”. Dessa forma, o Estado apresenta papel crucial no conflito político de classes (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Quanto à relação com as classes dominadas, os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a dominação de classe, por meio da repressão e violência física, mas também se valem de um jogo de compromissos provisórios entre o bloco no poder e parte das classes

dominadas, criando consensos ideológicos. Desse modo, o bloco no poder se fortalece desorganizando e dividindo as classes dominadas.

O Estado, também, organiza as relações de força entre as classes dominantes e as dominadas. Assim, o uso dos aparelhos de Estado depende das relações internas do bloco no poder com as classes dominadas.

Dessa forma, o Estado, espaço das contradições e coesão entre as classes sociais nas formações capitalistas, da luta política e econômica, do poder político e econômico, dos interesses econômicos e políticos de classe, permite, dentro dos limites do sistema, inscrito em sua própria estrutura, o atendimento a certos interesses econômicos de algumas classes dominadas, sem que o poder político seja atingido (POULANTZAS, 2019).

Para Osório (2019), o Estado apresenta-se como de todos, contudo, de forma distorcida da realidade, tendo em vista ser uma síntese da relação do poder e da dominação de classe.

Nesse sentido, Montañó e Duriguetto (2011, p. 37) apontam que o Estado traz a aparência de universalidade, “mas a sua realidade efetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema social [...], no qual e pelo qual a burguesia existe como classe dominante”.

Os países capitalistas avançados ao se comprometerem com o sistema da iniciativa privada e sua racionalidade econômica, limitam sua liberdade de ação (MILIBAND, 1972). Contudo, os interesses econômicos dominantes na sociedade capitalista normalmente têm o apoio dos que detêm o poder estatal.

Ocorre que “tais interesses não podem esperar que os governos ajam em perfeita congruência com os seus objetivos” (MILIBAND, 1972, p. 178). Há o risco que esses governos adotem políticas que julgam benéficas para a empresa capitalista, mas que vai de encontro aos interesses econômicos existentes.

Para Mészáros (2015, p. 24), a “dimensão histórica da constituição do Estado e sua legitimidade, por vezes questionável, não foram obstáculos para o liberalismo”. Assim, o liberalismo caracteriza-se “tanto pela evasão sistemática dos fundamentos, [...] quanto de uma forma positiva pela defesa de melhorias sociais e políticas limitadas”, que trouxe adeptos “entre todas as formações estatais do capital no passado” (MÉSZÁROS, 2015, p. 25).

Na perspectiva liberal, o Estado não é um instrumento de dominação, mas sim de conciliação de classes, pois cumpre a função de mediar os conflitos de classes gerados no interior do modo de produção capitalista, quando as forças de mercado não conseguem resolver os problemas econômicos e sociais vigentes. No entanto, o papel do Estado é

mínimo, sendo-lhe reservada a responsabilidade de “guardião do sistema” no sentido de garantir a propriedade privada, a segurança de ataques externos, a justiça e a alocação ótima de recursos (OLIVEIRA, 2009, p. 26)

Conforme Smith (1996), a intervenção do Estado deve ser o estritamente necessário, voltada em especial para o desenvolvimento de setores da atividade econômica, e, para tanto, deve promover o equilíbrio orçamentário – gerar receita compatível com o custo de produção – e o critério de custo *versus* benefício deve ser o orientador da política de produção. Portanto, para o autor, a concepção de Estado sob a perspectiva liberal estabelece o pensamento anti-intervencionista do Estado na economia.

Ainda segundo Smith (1996), na defesa da “contenção” do Estado, aponta que o mercado, ao fomentar atividades econômicas de um país, orienta sua atividade para produção,

visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo (SMITH, 1996, p. 438).

Assim, ao perseguir seus próprios interesses, o mercado promoverá eficazmente o interesse da sociedade, o que justificaria a presença do Estado-mínimo (SMITH, 1996).

Segundo Alencar Júnior (2021, p. 29), o Estado liberal clássico caracterizou-se “pela restrição do seu espaço de atuação e pelo argumento de que o mercado é a única forma de preservar a liberdade individual”, constituindo-se mais restrito à intervenção econômica.

Entretanto, o capitalismo entrou em uma fase de depressão em 1880, e de recuperação seguida de retração em 1914, quando eclodiu a primeira grande guerra mundial, e que se estendeu durante o período entre guerras (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Assim, a partir da crise do capital dos anos de 1930, o Estado, em contrapartida aos ideais liberais, “passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Dessa forma, o mercado, ao ser impedido de autorregular os conflitos, garante as condições de reprodução do sistema.

[...] leva o Estado a assumir e desempenhar as funções de acumulação e legitimação para garantir essa reprodução, [o que leva a uma] disputa entre as diversas frações do capital para deter a hegemonia política no comando das ações do Estado e para assegurar o seu controle (OLIVEIRA, 2009, p. 67).

Esse papel ativo do Estado garante a reprodução do capital. Segundo Keynes (1996), nas crises do capital, o Estado deve intervir na economia, com aumento do investimento público, com vistas a ampliar a demanda efetiva e, conseqüentemente, a taxa de lucro. Conforme o autor, a demanda é que dita regras quanto à oferta de bens; portanto, primordial à regulação estatal do mercado.

O papel do Estado deve ser de instrumento do equilíbrio econômico (oferta e procura), na busca ativa do investimento capitalista em atividades produtivas, gerando emprego e renda, e conseqüente aumento do consumo (KEYNES, 1996).

Em uma conjuntura de crise, o Estado deve “estimular a produção e a demanda efetiva (gasto público e o consumo), suprimindo o déficit de investimento privado com a ampliação do investimento público” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 57).

Para isso, conforme Keynes (1996), entre as estratégias utilizadas pelo Estado, faz-se necessário o aumento do gasto público, a emissão de moeda em maior quantidade, a redução da taxa de juros e os incentivos ao maior investimento produtivo.

A intervenção do Estado na economia, com vistas a “salvar o capitalismo”, por meio da correção de desequilíbrios, atenuando oscilações do sistema, e fazendo uso de política fiscal como importante instrumento para atingir estes objetivos, “deu origem a um Estado reformado, vital para sustentar o curso da acumulação e para acomodar, por meio do avanço do *welfare state*, as tensões sociais que poderiam pôr em risco sua reprodução” (OLIVEIRA, 2009, p. 41).

O *welfare state* representou não apenas um incremento das políticas sociais no mundo industrial, mas “um esforço de reconstrução econômica, moral e política” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73). Na economia, significou o abandono da pura lógica do mercado, com exigências quanto à segurança dos empregos e aos direitos de cidadania. Moralmente, representou “a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo”. Politicamente, fez parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal contra o perigo do fascismo e do bolchevismo (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73).

Assim, o Estado assume controles em matérias originalmente da iniciativa privada, utilizando toda a sua estrutura jurídico-política, bem como sua capacidade arrecadatória e de direcionamento dos recursos públicos em prol do bem-estar social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse sentido, a ampliação das funções do Estado, de alocativa para também distributiva e estabilizadora, corrobora cada vez mais a importância do fundo público na

resolução dos conflitos de classe gerados pelo modo de produção capitalista, a partir da crise da primeira metade do século XX que assolava o mundo.

Nesse período, para o autor Hayek (2010), tido como fundador da doutrina neoliberal, a intervenção estatal em longo prazo levaria ao caminho do totalitarismo e da privação da liberdade. O Estado intervencionista na economia, mesmo na busca da justiça social, representa afronta à liberdade econômica e consequente perda da liberdade política.

Ocorre que, nos países da periferia, o Estado toma “formas e características distintas das que apresentou no mundo desenvolvido”, com a intervenção na atividade econômica buscando a industrialização e o crescimento econômico (OLIVEIRA, 2009, p. 45). Em especial, na América Latina, o pensamento keynesiano

[...] influenciou a formulação das ideias cepalinas sobre o papel nuclear que o Estado deveria desempenhar para garantir a industrialização da região, diante da fraqueza financeira da burguesia, atuando como agente estruturante e organizador desse processo, [o que deu origem ao] Estado desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2009, p. 45).

Assim, o Estado desenvolvimentista parte da premissa do intervencionismo pró-crescimento e da necessidade de intervenção estatal ativa com foco na industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento (MOLLO, 2015).

Na década de 1970, em um contexto de recessão econômica com inflação em alta, a dívida agigantando-se e gerando elevado déficit fiscal, surgiram ideias liberais, que questionam a eficiência do Estado na gestão de atividades oriundas da iniciativa privada; relacionando o tamanho do mesmo na economia como causa primária para a crise; ou seja, o crescente aumento de seu papel levou a um forte desequilíbrio financeiro (OLIVEIRA, 2009). Assim, inicia-se o desenvolvimento do neoliberalismo, do fenômeno da globalização com a abertura da economia sem fronteiras e do esvaziamento das funções do Estado.

Destarte, a partir do avanço do processo de globalização, com a abertura da economia, o aumento da concorrência e da eficiência produtiva e a desregulamentação dos mercados financeiros e de produtos, sob a nova concepção teórica sobre o papel do Estado, são restringidos os espaços de atuação do Estado na economia, “por sua ação ser considerada prejudicial ao seu funcionamento” (OLIVEIRA, 2009, p. 50).

Os anos 1990 foram marcados pelas crises dos países emergentes que se tornaram recorrentes na situação econômica mundial. Apesar delas, houve a consolidação, nos EUA, do regime de acumulação com dominância financeira, “um sistema de relações econômicas e

sociais internas e internacionais, cujo centro é a finança e que está apoiado nas instituições financeiras e políticas do país hegemônico em escala mundial” (CHESNAIS, 2005, p. 26).

Foi concebido um processo de acumulação centrada na dominação financeira sob a forma de aplicação em ativos financeiros à margem do processo produtivo de bens e serviços. (CHESNAIS, 2005), marcado por políticas de desregulamentação financeira, afastando o controle sobre o movimento de capitais e destravando os sistemas financeiros nacionais para o capital estrangeiro (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Contudo, com a crise instalada no capitalismo mundial, a partir do estouro da “bolha” hipotecária nos EUA em 2008, levando a economia à recessão, o Estado novamente foi instado a “salvar o sistema”, por meio de programas de resgate do “sistema bancário, de empresas, devedores, credores e investidores, revelando mais uma vez a capacidade do mercado de se autorregular” (OLIVEIRA, 2009, p. 62).

Na conjuntura de mundialização, uma etapa particular do processo de formação do capitalismo como sistema mundial e da demanda do “capital se apropriar extensiva e intensivamente do espaço nas diferentes fases do ciclo do capital” (OSÓRIO, 2019, p. 165), a presença de novos atores políticos e econômicos (a exemplo de multinacionais, capital financeiro, sociedade civil, Organizações Não-Governamentais (ONGs), novos movimentos sociais, etc.), que incidem na tomada de decisão em diferentes esferas, nos âmbitos local e internacional e de novas redes, “respondem a uma lógica de poder político altamente centralizado, cuja sede se encontra nos Estados nacionais do centro do sistema mundial, e que alcança os Estados dependentes e os núcleos sociais restritos que detêm o poder” (OSÓRIO, 2019, p. 202).

Essas relações entre os Estados ditos dependentes e os do centro são de dependência, entendidas como “de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2005, p. 141). Tal como ocorreu na América Latina, quando as relações dos Estados latino-americanos com os centros capitalistas europeus, a partir da independência política conquistada com a Revolução Industrial, denotam essa relação de dependência (MARINI, 2005).

Em uma análise da força do Estado-nação no mundo central, Osório (2019, p. 203) aponta que o Estado, ao ditar e impor regras de reorganização do sistema, “utilizando os organismos financeiros internacionais, os conglomerados transnacionais e o capital financeiro-especulativo, bem como as novas redes de comunicação”, não caminha em uma direção neutra do ponto de vista político-social (OSÓRIO, 2019, p. 203).

Quanto à periferia do sistema mundial capitalista, caracterizada por economias dependentes, o Estado, com soberania restringida, busca a eficiência de seus atos administrativos e políticos com o intuito de manter a população assalariada disciplinada e reestruturar as economias conforme os interesses hegemônicos locais e internacionais (OSÓRIO, 2019).

Segundo OSÓRIO (2019, p. 205),

Além das fissuras próprias de um Estado de classes, o Estado no capitalismo dependente está atravessado por pelo menos dois processos que definem suas particularidades e que, a um só tempo, redefinem as fissuras próprias do Estado capitalista. O primeiro processo se refere à condição dependente das formações sociais em que se constitui. O segundo se refere ao significado da particular modalidade de exploração no capitalismo dependente – a superexploração –, que determina as relações entre classes, frações e setores.

Em um cenário do capitalismo financeirizado, marcado pelo endividamento público com gigantes privados que operam em escala mundial, e que torna os Estados reféns e incapazes de regular o sistema financeiro tão somente voltado aos interesses da sociedade, os governos perdem a capacidade de orientar produtivamente os recursos financeiros (DOWBOR, 2017).

Observa-se a transformação do poder financeiro em poder político organizado; com isso, a nova arquitetura do poder na fase do capitalismo global é marcada pela dominação financeira, o sequestro da democracia e a destruição do planeta (DOWBOR, 2017).

Resta evidente que “o papel desempenhado pelo Estado capitalista tem uma determinação histórica, que só pode ser entendido no contexto das necessidades e crises do sistema e das condições exigidas para sua reprodução” (OLIVEIRA, 2009, p.68).

Portanto, é necessária a análise da crise do Estado e como o neoliberalismo, como ideologia dominante, apresenta-se no contexto do capitalismo dependente, em especial no Brasil, a partir da década de 1980.

## **2.2 A crise do Estado e o neoliberalismo no capitalismo dependente**

As crises são típicas do modelo de produção capitalista e ocorrem de modo cíclico, portanto, não há porque se falar de fator surpresa; mas a dura realidade é que se oportunizam ajustes mais severos na relação entre capital e trabalho em momentos de crise, tais quais as inúmeras reformas trabalhistas ao longo das últimas décadas.

O fio condutor das crises contemporâneas e da mudança das relações do Estado com a economia é a queda do lucro. Assim, o Estado garante ao capital que aumente a taxa de exploração e a da mais-valia, que implica “acréscimo da sua parte variável, isto é, transformada em força de trabalho”, ou seja, parte da mais-valia que se transforma em capital adicional e se agrega ao original (MARX, 1988, p. 713). Para o autor, produzir mais valia é a lei absoluta do modo de produção capitalista.

Destarte, para os teóricos clássicos do marxismo, a crise capitalista está associada a uma crise de superprodução, efeito da busca infundável do capital para sua reprodução e acumulação (MARX, 1988). O processo de acumulação é a reprodução expandida do capital, que carece de uma composição orgânica do capital crescente; ou seja, “o aumento do capital global implicará uma progressiva demanda decrescente da força de trabalho e uma contínua ampliação dos meios de produção; dessa forma, o capital, ao se reproduzir de forma ampliada, acumula riqueza” (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 37).

Segundo Marx (1988), no longo prazo, o aumento progressivo da composição orgânica do capital propicia uma queda tendencial da taxa geral de lucro, seja pelo mesmo nível ou maior nível de exploração do trabalhador. Esse progressivo encolhimento da força de trabalho exigida pelo capital produz

um exército industrial de reserva, um contingente de trabalhadores desempregados e/ou subempregados disposto a ser contratado por salários mais baixos, que se constitui numa alavanca da acumulação capitalista e condição estratégica para a existência do modo de produção capitalista; enquanto a expansão dos meios de produção, que ocorre através da concentração e centralização de capitais, reforça e amplia a dinâmica da acumulação capitalista (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b, p.293).

A queda tendencial da taxa de lucro e a progressiva acumulação capitalista compõem expressões diferentes do mesmo processo, pois a acumulação acelera a redução da taxa geral de lucros pelo aumento da composição orgânica do capital, e a redução da taxa de lucro apressa a centralização e concentração de capitais. Portanto, a massa do capital, ao ser ampliada, provoca uma taxa de lucro cada vez menor (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022a).

Ora, se há redução do lucro, o que dificulta o processo de acumulação do capital, propiciando crises e desemprego/subemprego, e compromete o desenvolvimento do modo de produção capitalista (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b).

Assim, o capital age no sentido de produzir “causas contrariantes” (MARX, 1988, p. 168), que atuam no sentido de minimizar, frear e dificultar a queda tendencial das taxas de lucro, mas que não anulam os seus efeitos de forma permanente, tendo em vista que as causas

que incrementam a composição do capital são as mesmas responsáveis pelo movimento tendencial da elevação da taxa de lucro (LIMA, 2020).

Para Lima (2020), a forma como “o capital se adapta, através das contratendências, de acordo com a dinâmica das taxas de lucro, é o fator modificador do sistema, que realiza metamorfoses, à medida que a tendência e as forças contrarrestantes interagem”.

Ademais, o capital procede no sentido de reduzir a resistência da classe trabalhadora à exploração e acelerar a rotação do capital mediante a utilização dos recursos do fundo público (BEHRING, 2010).

Afinal, qual o conceito de crise? Segundo Poulantzas (1977, p. 4), o termo crise “concerne, num primeiro nível, ao mesmo tempo à crise econômica, à crise política, à crise ideológica e às relações entre essas crises”, o que instiga interrogações sobre as diversas espécies de crise do capitalismo, as características próprias e as modalidades atuais da crise política e do Estado.

O autor aponta na delimitação do conceito no nível que se designa crise econômica, esta relacionada a um período de declínio da atividade econômica, de escassez do nível de produção, da comercialização e da demanda por consumo de produtos e serviços, que se deve evitar uma dupla armadilha: a concepção burguesa e a concepção mecanicista, evolucionista e economicista (POULANTZAS, 1977).

A concepção burguesa define a crise como um momento que foge da normalidade e rompe subitamente o funcionamento do sistema, que acontecia de forma harmoniosa; mas, após sua superação, o sistema volta à condição normal. Ocorre que essa ideia exclui as lutas sociais que tensionam permanentemente o sistema e impedem que ele esteja sempre pleno, harmônico e normal (POULANTZAS, 1977).

A crise tradicionalmente tem como estopim a queda do lucro, mas isso é apenas um catalizador para a batalha interna entre capital e lucro, que é permanente. Portanto, a crise não é um acidente que expõe as anomalias do modelo; na verdade, os elementos de crise estão presentes a todo o momento na reprodução do capitalismo (POULANTZAS, 1977).

Já a concepção mecanicista, evolucionista e economicista traz a ideia de que a reprodução das relações capitalistas, as novas contradições de classe e a tendência de queda nos lucros tornam-se elementos constantes de crise; assim, a crise seria permanente. Contudo, conforme Poulantzas (1977), o capitalismo sempre esteve em crise, o que ocorreu foi a agregação de novos elementos de tensão, além da luta entre capital e trabalho.

Em que pese a permanência do estado de crise, em cada época é possível realizar a condensação das contradições; ou seja, crises com características próprias do seu tempo. Para

Poulantzas (1977), o fim do capitalismo não estaria condicionado a uma crise final, mas sim à luta de classes.

Em relação às crises políticas, das quais as crises do Estado são um elemento constitutivo, “consiste[m] em uma série de traços particulares resultantes desta condensação das contradições no domínio político, e que afetam tanto as relações de classe em sua luta política como os aparelhos de Estado” (POULANTZAS, 1977, p. 9).

Ou seja, uma crise política não significa, automaticamente, uma crise econômica, ou vice e versa, dado que os ambientes estão separados. A crise política e luta de classes têm características próprias do campo político às quais não se aplicam referências econômicas; portanto, pode haver crises políticas que não têm relações com crises econômicas. Ademais, segundo Poulantzas (1977), uma crise econômica pode se tornar uma crise política, e se ambas ocorrem, há uma crise estrutural por afetar diferentes estruturas sociais.

Quanto à crise ideológica, segundo o autor (1977, p. 14), essa é um elemento constitutivo da crise política, portanto, “a crise política se articula notadamente a uma crise de ideologia dominante, tal qual ela se materializa não apenas nos aparelhos ideológicos [...], mas igualmente no aparelho de intervenção econômica do Estado e nos seus aparelhos por excelência repressivos” (POULANTZAS, 1977, p. 14)

Essa articulação entre a crise política e ideológica, considerando as modificações, decorrentes da crise política, nas relações de força da luta de classes e nas rupturas internas no seio dos aparelhos do Estado, traduz-se em uma crise de legitimação (POULANTZAS, 1977).

Assim, as classes dominantes não conseguem comandar as classes exploradas apenas com base no poder do Estado, por meio do emprego da violência e da força física. O Estado, na verdade, organiza o bloco no poder e seus interesses relacionados com as lutas das classes dominadas, unificando os diferentes aparelhos de Estado e fazendo-os funcionar a serviço das classes dominantes (POULANTZAS, 1977).

Para o aprofundamento no exame de crise política em seu aspecto de crise do Estado, o autor traz pontos suplementares relativos ao Estado capitalista e a sua relação com a economia: (i) esta esteve presente em todos os modos de produção, mas se modifica em cada um deles; (ii) que os conceitos, formas e limites do Estado variam conforme o modo de produção; (iii) as peculiaridades do modo de produção capitalista afastam o Estado da economia, diferentemente do que ocorria com os outros modos de produção; (iv) as relações entre Estado e economia variam de acordo com a etapa histórica dentro do modo de produção.

Somente com essas premissas é possível compreender as intervenções do Estado na economia, suas razões e limites: as crises econômicas repercutem na crise política de modo

diferente, e cada intervenção já é um fato gerador de crises econômicas, bem como a intervenção do Estado na economia sempre apresenta limites (POULANTZAS, 1977).

Ademais, a crise política decorre da acentuação das contradições internas, politização das contradições e questionamento das frações hegemônicas pelas outras frações do bloco no poder. As consequências disso são: (i) modificação de competências no bloco no poder; (ii) cisões dentro do bloco; (iii) reforço da violência estatal; (iv) deslocamento do papel organizacional do Estado e de certos aparelhos (partidos políticos) para os meios de força (Forças Armadas) (POULANTZAS, 1977).

A crise política, sob a perspectiva da classe dominada, manifesta-se por meio de intensificação e politização das lutas; modificação das relações de força entre o bloco no poder e as classes dominadas; por fissuras nas relações dos componentes das classes dominantes e as classes de apoio; crise de arregimentação das classes dominadas pelo bloco no poder e acentuação da sua organização política (POULANTZAS, 1977).

Poulantzas (1977) aponta que a crise política também se traduz na relação do Estado com seus componentes (pessoal), por meio da necessidade de reorganização dos aparelhos estatais, da acentuação ou extensão da luta de classes e das reivindicações próprias ao pessoal do Estado. Nesse entendimento, o pessoal do Estado detém um lugar de classe que não se confunde com suas classes sociais, formando uma categoria social específica com peculiaridades próprias de uma sociedade capitalista (alto, intermediário e baixo escalão). Portanto, não há em seu pessoal um núcleo homogêneo de interesses.

A crise política e a crise ideológica demonstram que o Estado não age de modo neutro e sim, atendendo a outros interesses (POULANTZAS, 1977).

A crise do Estado, na década de 1970, em um contexto de crise econômica, apresentou aspectos novos: o aumento acentuado das contradições internas do bloco de poder; a intervenção do Estado em setores da sociedade que eram considerados marginais (urbanismo, meio ambiente, transportes, entre outros); a adoção da defesa do capital estrangeiro e o papel dúbio do Estado na crise, conforme seus interesses, seja no fomento ou no contingenciamento. As transformações que sofreu o Estado são adaptações para as novas modalidades de lutas de classes (POULANTZAS, 1977).

Observa-se, ao longo da história, que as transformações do Estado não decorrem apenas da crise do capitalismo, pois o modo como o capitalismo se organizava e acumulava influenciava no formato deste Estado. Ocorre que, as crises, no interior do modo de produção capitalista, decorrem de contradições existentes entre a ampliação do capital *versus* redução da força de trabalho, e que gera a redução do lucro (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Para Harvey (2011, p. 20), o trabalho foi considerado “um dos principais obstáculos para o contínuo acúmulo de capital e a consolidação do poder de classe capitalista” em momento anterior à crise dos anos 1970, tendo em vista que a escassez de mão de obra e os custos para o capital eram razoavelmente altos. Assim, o capital buscava acesso a fontes de trabalho mais baratas, estimulando a imigração, e investimentos em tecnologia que economizassem mão de obra na produção.

Nessa conjuntura de crise, qual o papel do Estado capitalista considerando o seu caráter dúplice e contraditório? Segundo O’Connor (1977) a primeira premissa do Estado capitalista é desenvolver duas funções básicas e contraditórias: a da acumulação (lucrativa acumulação de capital) e da legitimação (o Estado deve manter ou criar condições de harmonia social).

O Estado capitalista, ao optar por uma única função, seja a da acumulação ou da legitimação, correria o risco, por um lado, de ao usar seu aparato para acumular capital em prol de uma classe, perder legitimidade; e por outro lado, se ignorasse a importância do processo de acumulação de capital, perderia sua fonte de recursos. Para o autor, o Estado deve envolver-se no processo de acumulação, mistificando sua política (O’CONNOR, 1977).

A segunda premissa é de que a crise fiscal, decorrente do próprio desenvolvimento do Estado, só pode ser entendida por meio de categorias econômicas: as despesas estatais (capital social<sup>2</sup> e despesa social<sup>3</sup>) têm caráter duplo, em conformidade com a função do Estado capitalista: acumulação e legitimação respectivamente (O’CONNOR, 1977).

A própria dinâmica do gasto governamental em tempos de crise do capital, com a assistência estatal ao capital monopolista e o aumento desenfreado das despesas em maior proporção que as receitas arrecadadas (déficit público), leva à crise fiscal do Estado. Contudo, conforme a linha teórica adotada, a análise desse déficit, no cenário de crise, produzirá resultados diametralmente opostos (SANTOS, 2001).

Assim, a estagnação da economia na década de 1970 e o aumento do desemprego e dos índices de pobreza em contrapartida à ampliação da concentração de riqueza trouxeram à tona a crise do Estado do bem-estar social.

Assim, a partir da crise mundial dos anos 1970-1980, o neoliberalismo apresentou-se como ideologia dominante, tendo em vista a falência do ideário keynesiano.

Segundo Santos (2019, p. 27), o neoliberalismo constituiu-se como

---

<sup>2</sup> É a “despesa exigida para a acumulação privada lucrativa” (O’CONNOR, 1977, p. 20).

<sup>3</sup> São “projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social”. Cumprem a função de legitimação. (O’CONNOR, 1977, p. 20).

o conjunto de ideias, principalmente econômicas, mas também político-ideológicas, de caráter reacionário, que retroage a humanidade a fórmulas ultrapassadas, tentando deter conquistas do mundo do trabalho e da periferia global, recorrendo, inclusive, a ideias superadas pelo próprio capitalismo.

Para Harvey (2011, p. 16), trata-se de um “projeto de classe” que despontou na crise dos anos de 1970-1980,

mascarado por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal. (HARVEY, 2011, p. 16).

Segundo o autor, o neoliberalismo de livre-mercado como modelo econômico surgiu como uma “resposta à crise” e, como teoria, prescrevia o não intervencionismo do Estado. Contudo, o que se observa é que nas crises que assolaram o mundo, a partir da década de 1970, o Estado é instado a proteger as instituições financeiras “a todo custo” (Harvey, 2011, p. 16). Trata-se, portanto, de uma teoria utópica.

Para Duménil e Lévy (2014), o neoliberalismo, como novo estágio do capitalismo contemporâneo, emergiu de uma luta de classes. De um lado, formado por classes capitalistas, gerenciais e do setor financeiro, atuando na expansão e hegemonia da classe dominante, em prol de benefícios próprios, promovendo a redução do tamanho do Estado; e do outro, as classes populares. Nessa perspectiva, do neoliberalismo advém uma nova ordem social.

As relações que permeiam as camadas superiores das classes capitalistas, em que a propriedade de grandes corporações, na forma de títulos, está na mão de banqueiros, dependem das instituições financeiras e culminaram em “novas relações de poder, em que dominação das frações de classes capitalistas assume um caráter demasiadamente financeiro” (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 84).

Assim, corroborado por Duménil e Lévy (2014, p. 23), “o poder das classes capitalistas e das instituições financeiras nessa ordem social não pode ser separado do progresso da administração financeira”.

E como se configura o Estado neoliberal? Segundo Alencar Júnior (2021), no contexto do capitalismo financeirizado, faz-se necessário conformar um Estado capitalista que garanta o processo de acumulação, ampliando o fundo público em prol das demandas da burguesia financeira.

Para Martins (2011, p. 240), as relações econômicas internacionais estabelecidas com esta burguesia implicam “uma perda de mais-valia para a economia nacional”, tendo em vista os ajustes de seus valores à produtividade internacional. Na medida em que a apropriação de mais-valia de um capital sobre o outro avança, surge a superexploração do trabalho, caracterizada por duas grandes formas de exploração, combinadas pelo aumento da força produtiva do trabalho (que significa aumentar a massa de valor produzida) e a maior exploração do trabalhador.

Esta última é possível mediante a prolongação da jornada de trabalho, pela maior intensidade do trabalho e pela redução do fundo de consumo do trabalhador além do seu limite normal; o qual será convertido de fato, dentro de certos limites, em um fundo de acumulação de capital (MARINI, 2005). Trata-se, portanto, de nova fase da dependência com o advento da globalização neoliberal.

Segundo Anderson (1995), a estabilidade monetária em conjunto com medidas de contenção dos gastos com o social, e reformas fiscais, com o intuito de incentivo aos agentes econômicos, ambos como metas aos governos, seriam essenciais para o retorno do crescimento em uma conjuntura neoliberal. Na prática, esses incentivos significavam renúncia de receitas sob a forma de redução “de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as vendas”, o que consolidaria uma nova desigualdade, dinamizando a economia (ANDERSON, 1995, p.11).

O neoliberalismo progrediu em regiões do capitalismo “avançado”. Na Inglaterra, as ações do governo de Thatcher marcaram o pioneirismo do programa neoliberal

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical (sic!) e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado (ANDERSON, 1995, p.12).

Consoante o autor, as experiências neoliberais, que se espalhavam ao redor do mundo, demonstravam a hegemonia alcançada do neoliberalismo como ideologia. E como se deram as experiências e medidas dos governos brasileiros advindas da fase do neoliberalismo?

No Brasil, a crise da dívida externa dos anos de 1980 “desarticulou o arranjo institucional do período nacional desenvolvimentista e jogou todo o setor público em grave crise financeira” (LOPREATO, 2013, p. 153), o que provocou alterações relevantes na

política fiscal brasileira, em um claro esforço de conter as ações do Estado, baseado no corte do déficit público.

Assim, a política fiscal perdeu o *status* de instrumento de aceleração do crescimento, e o gasto público tornou-se o vilão da vez a ser combatido. A onda neoliberal chegou com força e ganhou aliados na revisão da estrutura de financiamento estatal mediante a crise, em uma “postura teórica crítica à ação da política fiscal” (LOPREATO, 2013, p.153).

As tentativas fracassadas de estabilização agravaram a crise fiscal; assim, a onda neoliberal ajudou a reverberar “os ataques aos nexos entre déficit e inflação” e propagou o apoio às privatizações, a revisão dos instrumentos fiscais e financeiros de intervenção na atividade econômica, a restrição à presença do Estado (LOPREATO, 2013, p. 154).

A política fiscal perdeu espaço na gestão da demanda agregada e na defesa do crescimento, para assumir o papel de instrumento responsável por garantir a solvência do setor público e por dar estabilidade ao mundo das finanças globalizadas. Assim, “a revisão do padrão de intervenção do Estado na economia constituiu-se no pilar da mudança no regime fiscal” (LOPREATO, 2013, p. 178).

Segundo Harvey (2011, p. 15), o que se observa é que as saídas propostas pelas políticas atuais em relação à crise são de uma “maior consolidação e centralização do poder da classe capitalista”.

Ainda conforme o autor, a crise “mãe” de 2008 – de tamanho e alcance global – não se tratava da crise do neoliberalismo, como defendido por Duménil e Lévy (2014), considerando não haver evidências plausíveis de tal associação, tendo em vista que a concentração do capital e poder nos países que adotam políticas macroeconômicas neoliberais só aumentaram. Por outro lado, é consenso entre os autores citados, apesar de interpretações diversas quanto à crise do capital, a constatação dos reflexos catastróficos advindos dessa em todo o planeta.

No Brasil, as contas do setor público foram impactadas com a crise do Estado capitalista de 2008 e com os reflexos da política fiscal adotada pelo governo federal para amenizar os efeitos da crise econômica, diante da desaceleração da economia e do aumento da dívida, e, em especial, com o projeto fiscal da presidenta Dilma, que, entre outras medidas, expandiu com grande força as renúncias tributárias como instrumento de política pública em prol do crescimento.

Contudo, sem os efeitos esperados, considerando a retração do PIB brasileiro, a queda de receitas públicas e o aumento do desemprego, a economia brasileira entrou em crise, resultando em tentativas desenfreadas do uso de medidas que revertessem tal situação, entre as quais as renúncias fiscais.

Assim, o comprometimento do governo federal com ajustes e consolidações fiscais, com políticas de austeridade fiscal, como saída às crises, “reduz o papel do Estado e distribui sacrifícios à população” (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018, p. 15).

Portanto, considerando a atual fase do modo de produção capitalista, em que a expansão do capital financeiro e fictício leva a crises cada vez mais frequentes, qual é o papel do fundo público no capitalismo contemporâneo?

### **2.3 O papel do fundo público no capitalismo dependente**

Em um cenário de crise, o fundo público é cada vez mais instado a atender interesses do modo de produção capitalista, e, por meio do orçamento público, instrumento basilar garantidor das ações de planejamento do Estado, denota as políticas públicas que serão priorizadas em cada governo. Desse modo, é solicitado a “assegurar recursos para o financiamento das políticas sociais” (SALVADOR, 2015, p. 7).

Assim, o fundo público concerne à competência que o Estado tem de mobilizar recursos para executar políticas públicas, incluindo as econômicas e sociais, possibilitando alteração ou conservação da realidade socioeconômica de um país (SALVADOR, 2020a).

E como se constitui o fundo público? O fundo público constitui-se de receitas e despesas públicas, e, devido a sua capacidade de “recolher recursos para execução das políticas públicas e do orçamento público, passou a ser condição estrutural para a acumulação e a legitimação capitalista” (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 126). Portanto, realiza a dupla função de reprodução do capital e da força de trabalho, sendo operacional ao capitalismo (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Em uma conjuntura de crise do capital, o fundo público é ainda mais objeto de disputa dos recursos estatais. Esse conflito distributivo envolve a política de obtenção de recursos, com destaque para a tributação, bem como as renúncias tributárias, e a política de destinação de recursos materializados no orçamento (SALVADOR, 2020b).

Com tendência de queda da taxa de lucro em tempos de crise, torna-se mais dramática a disputa por recursos do fundo público. Logo, passou a desempenhar

[...] papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros, confirmando as teses de Chesnais (ALENCAR JÚNIOR *et al.*, 2021, p. 6).

Para Oliveira (1988, p. 8), o fundo público “passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. Ao conceituar o fundo público, o autor afirma que, em resumo, é o antivalor

[...] menos no sentido de que o sistema não produz e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas (OLIVEIRA, 1988, p. 19).

Contudo, a tese do fundo público enquanto uma espécie de antivalor é criticada, tendo em vista sua participação direta e indiretamente do ciclo de produção e reprodução do valor/do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SALVADOR, 2010).

Segundo Salvador (2010, p. 91), a participação indireta do fundo público na reprodução geral do capital, dá-se “seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento [...] importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista”.

Para Behring (2010, p. 20), o fundo público se configura “a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida”; isto é, parte do trabalho excedente que se transformou em renda do capital e foi tomada pelo Estado para o custeio das políticas públicas, e parte do trabalho necessário na forma de pagamento de tributos diretos e indiretos, respectivamente sobre a renda e patrimônio e sobre o consumo de mercadorias, atuando no processo de reprodução capitalista como um todo. Assim, o fundo público constitui-se em causa contrariante à queda tendencial da taxa de lucro, pois ao mesmo tempo em que incrementa a composição orgânica do capital, é responsável pela tendência de elevação da taxa de lucro, portanto, causas contrárias e conflitantes.

Desse modo, o fundo público

opera por uma gama ampla de ações de maior ou menor envergadura, incidindo sobre a rotação do capital, tanto no tempo de trabalho quanto no tempo de circulação, amortecendo as tendências de crise de superacumulação e superprodução, estimuladas pela queda tendencial da taxa de lucros, e contidas por suas causas contrariantes numa espécie de paradoxo permanente. (BEHRING, 2010, p. 32)

Ocorre que, na medida em que o fundo público torna-se imprescindível, operando tanto como suporte essencial no comedimento da crise do capitalismo, como na garantia das condições gerais do processo de produção, os impactos dessa crise dão-se na sua formação e destinação, quando são instituídas reformas tributárias regressivas, quando as políticas de renúncia tributária são expandidas para o mercado com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e social, quando ao socorrer instituições financeiras, o faz por meio da tributação da sociedade, quando há interferência direta na rotação do capital, tendo em vista promover por meio de parcerias público-privadas, a sua valorização de forma mais acelerada, dentre outros expedientes (SALVADOR, 2010; BEHRING, 2010, 2018).

Conforme Nogueira (2021) e Behring (2010), o fundo público trata-se de um terreno de disputas entre as classes sociais. Ademais, observa-se o acirramento da disputa pelo fundo público, tendo em vista que a fonte de recursos que remunera a riqueza financeira é a mesma para o financiamento das políticas sociais (PAULANI, 2017).

Dessa forma, o fundo público desempenha um papel fundamental na construção do Estado Social, considerando entre suas funções, a de garantir a acumulação capitalista e a de legitimar esse processo de acumulação por meio do financiamento da reprodução da força de trabalho através dos gastos sociais<sup>4</sup> (OLIVEIRA, 1988).

Portanto, em pesquisas sobre o fundo público, deve ser primordial a análise: quem se apropria mais de seus recursos e quem se apropria menos? Quem paga mais tributo? Quem paga menos?

O Estado, ao extrair recursos do setor privado da economia com o objetivo de financiar seus gastos, pode “modificar a equação da distribuição da renda, que poderá melhorar, caso seu maior ônus seja lançado sobre as rendas mais altas, ou piorar, caso ocorra o contrário” (OLIVEIRA, 2009, p. 165).

Ao exercer sua função política de dominação de classe, o Estado protege a classe dominante dos efeitos das crises do capitalismo, nas quais a taxa de lucro tende a decrescer, arrefecendo o processo de reprodução e acumulação de capital. Essa proteção passa pela transferência de recursos do fundo público às frações da burguesia financeira e rentista (ALENCAR JÚNIOR *et al.*, 2021).

Logo, para compreender o financiamento do fundo público e qual o direcionamento dado aos recursos, considerando as políticas públicas adotadas pelos governos dos entes federados, é necessário o estudo pormenorizado do orçamento público que, na visão de

---

<sup>4</sup> Gastos relacionados às funções orçamentárias: previdência social, saúde, educação, direitos da cidadania, assistência social; comunicações, ciência e tecnologia, cultura, gestão ambiental e desporto e lazer.

autores das escolas clássica e neoclássica, representava um instrumento contábil no qual era feito o controle dos gastos governamentais, permitindo uma maior “eficiência do sistema econômico” (OLIVEIRA, 2009, p. 88).

Para os keynesianos que defendem o Estado como agente produtivo/capaz, o orçamento é o “instrumento que lhe permite coordenar e planejar suas atividades, visando otimizar seus resultados e alcançar seus objetivos nos campos econômico e social” (OLIVEIRA, 2009, p. 89).

Para os neoliberais, diferem em relação aos marxistas, os atores que atuam no orçamento, bem como “a forma como se articulam e os resultados que são produzidos, como decorrência de sua ação, no tocante à distribuição do ônus tributário, dos gastos públicos e à gestão das finanças, bem como de suas funcionalidades para o sistema” (OLIVEIRA, 2009, p. 89).

Na visão marxista, norteadora da pesquisa, a qual “opera com o esquema de classes sociais”, os governos agem para atender ao interesse do capital. A classe dominante, ao controlar uma parcela enorme de riqueza por meio do seu domínio econômico, consegue interferir nas decisões governamentais em favor dos seus interesses, “preservando e garantindo as condições de reprodução do sistema e de valorização do capital” (OLIVEIRA, 2009, p. 89).

Dessa forma, “a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se por meio do orçamento público”, que é, segundo Piscitelli e Timbó (2019, p. 37), “o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos dispêndios a serem efetuados”.

Ainda segundo os autores, é necessário o entendimento de que o orçamento público “representa, historicamente, uma tentativa de restringir, de disciplinar o grau de arbítrio do soberano, de estabelecer algum tipo de controle legislativo sobre a ação dos governantes, em face de suas prerrogativas de cobrar tributos da população” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019, p. 38).

Assim, o orçamento do Estado espelha as políticas sociais e econômicas do governo que, são definidas para atender a inúmeros interesses existentes. Logo, não se constitui tão somente uma peça técnica contábil estruturalmente organizada, mas pressupõe-se que o conhecimento do “orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social” (SALVADOR, 2012, p. 127). Ao dimensionar os gastos

orçamentários é possível a compreensão e mensuração da importância dada a cada política pública no contexto histórico (SALVADOR, 2012, 2015).

Segundo Alencar Júnior (2021, p.126), o orçamento público, “mais do que uma peça técnica de planejamento, é uma arena de disputa política, na qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletirão, além da decisão econômica, nas correlações de forças sociais e nas políticas hegemônicas na sociedade”. Desse modo, por meio do orçamento público, é possível identificar quem financia o Estado e a quem são direcionados os gastos públicos (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022b).

A disputa na distribuição de recursos em torno do fundo público envolve tanto a política de arrecadação por meio da tributação, incluindo as renúncias fiscais, como a política de destinação de recursos materializados no orçamento (SALVADOR, 2020b).

Segundo O'Connor (1977), o Estado poderá financiar os gastos orçamentários por meio de três maneiras gerais: (i) por meio da criação de empresas estatais que produzem excedentes que podem ser utilizados para cobrir o capital social e as despesas de custo social; (ii) emitindo títulos da dívida pública e tomando empréstimos, e (iii) por meio da criação ou elevação de impostos (via tributária).

Para o referido autor, na prática, a criação de empresas estatais tem o propósito e o efeito de assegurar os lucros privados; já o endividamento público efetivamente ampliou a lucratividade da iniciativa privada e estendeu a influência do capital monopolista.

Em relação ao financiamento do orçamento por meio tributário, trata-se de uma forma de exploração econômica que requer análise de classes. De acordo com O'Connor (1977, p. 203), as classes dominantes tendem a racionalizar ideologicamente a exploração tributária, apoiada por ideologias, tais como: “os iguais devem ser tratados igualmente”.

Ocorre que a doutrina da capacidade de pagar que sustenta que cada membro do corpo social deve pagar impostos correspondentes à sua renda, seria na realidade uma tentativa do Estado em “esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classista”, criando assim “formas tributárias equitativas” (O'CONNOR, 1977, p. 203).

E quanto à formação do fundo público? As receitas, sob o enfoque orçamentário, são os recursos disponibilizados para o financiamento dos gastos públicos que integram a base orçamentária, incluídos os gastos sociais, destinados “a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social” (BRASIL, 2016b, p. 2), e os gastos financeiros, com pagamento de juros e amortização da dívida pública.

## As receitas públicas advêm

da exploração do patrimônio estatal e das atividades de suas empresas, da tributação compulsória à sociedade, do exercício de polícia do Estado, de doações recebidas (ainda que atípicas), dos empréstimos realizados pelos governos (entradas de recursos nos cofres públicos) (SAIKI, ALENCAR JÚNIOR, 2022b, p. 295).

No entanto, conforme Oliveira (2009, p.82), apesar da “diversidade de fontes de onde se originam as receitas públicas, são predominantes as que se vinculam ao Estado-empresário e à tributação”.

Portanto, em sentido amplo, a receita pública caracteriza-se como o ingresso de recursos financeiros ao patrimônio público, que reflete no aumento das disponibilidades para o erário. Pode estar prevista no orçamento (receita orçamentária) ou não (receita extraorçamentária); sendo que “esta última afeta a execução financeira, mas não pode ser computada para efeito de programação das despesas”, tratando-se de entradas compensatórias (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019, p. 161). Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias. Ademais, são classificadas quanto às fontes de recursos e segundo sua natureza (BRASIL, 2022d).

Já a despesa pública “caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros”, reduzindo as disponibilidades de forma imediata ou com reconhecimento dessa obrigação, que se dará de forma mediata. A classificação das despesas dá-se pelos critérios institucional, funcional e segundo sua natureza (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019, p. 177).

Para compreender a configuração do Estado no financiamento das políticas públicas e os embates por recursos entre as classes sociais, faz-se necessário conhecer a origem e o destino desses recursos, o que “revelará quais classes e frações são beneficiárias e financiadoras dos gastos sociais e dos gastos financeiros” (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 15).

Segundo Oliveira (2009, p. 110), o orçamento público brasileiro não tem desempenhado o papel de “instrumento de planejamento e o de campo de escolhas orçamentárias e de definição/reorientação das prioridades públicas”. O que se vê, na prática, são direcionamentos para atender interesses em prol do privado e não do público.

E em tempos de ajuste fiscal, o engessamento do orçamento público em todas as esferas, o avanço das despesas obrigatórias a partir de 1988, além da obrigação de destinar parcela considerável de sua receita para pagamento dos juros da dívida pública têm sido responsáveis por limitar as políticas de governo em prol do desenvolvimento.

Dessa forma, o Estado brasileiro, com a premissa de uma administração pública mais eficiente, na perspectiva de uma empresa privada, caminha na linha do Estado-gerente e a interferência governamental no engessamento do orçamento e no corte de gastos públicos restaria “justificada” para garantir a oferta de bens públicos essenciais à sociedade e, com isso, aumentar a eficiência do sistema.

Ocorre que o fundo público, como fonte para a realização do investimento capitalista, é instado a participar por meio de “subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção” (SALVADOR, 2010, p. 91), viabilizando, como tratado anteriormente, a reprodução do capital. Contudo, de forma indireta e à margem do orçamento público.

Ademais, considerando que “o sistema tributário é permeado por desonerações” (BRASIL, 2020a, p. 5), e estas são alternativas às ações políticas do governo, realizadas por intermédio daquele e não no orçamento, faz-se importante a análise dos gastos tributários e seus efeitos nos recursos do fundo público.

Assim, como se dá o controle dos recursos públicos renunciados no Brasil, considerando que o instrumento para o planejamento e controle, o orçamento da União, não é utilizado? Qual o papel da política fiscal de renúncia de receitas no Estado federativo em crise?

Ora, é necessário buscar a caracterização do Estado federativo brasileiro e as relações pactuadas oriundas desse sistema, bem como o entendimento da funcionalidade do sistema tributário brasileiro e as características dos tributos que o compõem.

### **3 PACTO FEDERATIVO E RENÚNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL**

Esse capítulo, organizado em três subseções, tem por objetivo trazer o debate sobre as relações federativas no Estado brasileiro e analisar a crise decorrente do pacto federativo entre os entes federados. Em seguida, apresentar a conformação do STN e sua implicação no fundo público com o enfoque no financiamento indireto das políticas públicas, por meio da institucionalização da política de renúncia fiscal, abordando questões conceituais e o debate teórico atual em torno do tema. E, no contexto brasileiro, como se dá na atualidade a política de renúncia tributária na esfera federal.

Dado que o Brasil é uma república federativa com dimensões continentais e seus Estados-membros são caracterizados por desigualdades demográficas, econômicas e sociais (GADELHA, 2017), como se caracteriza o federalismo no país? Para tanto, faz-se necessário o entendimento da dinâmica do federalismo, do federalismo fiscal e sua contribuição para a estabilidade econômica brasileira.

#### **3.1 Um debate sobre as relações federativas no Brasil**

A compreensão da estrutura do Estado brasileiro, bem como do sistema de repartição de competências, perpassa, necessariamente, pelo entendimento das formas de Estado, que consistem na forma de organização política-administrativa do Estado: centralizado ou descentralizado; Estado unitário e federativo.

Segundo Alencar Júnior (2021), “tais formas são influenciadas por modificações nas instâncias de uma formação social”. Enquanto o Estado unitário caracteriza-se pela centralização política e há apenas a descentralização administrativa, no Estado federal vigoram a descentralização administrativa e política, na qual os entes federativos são dotados de autonomia política e organizacional, incluída a financeira e orçamentária, com a capacidade de gerenciar seu próprio orçamento. Há, portanto, no Estado federal, a participação dos Estados-membros no poder central, por meio de seus representantes do poder legislativo, não havendo hierarquia (BONAVIDES, 2004; GADELHA, 2017).

Assim, o sistema federativo retrata uma forma de organização política de um país, em que os entes federados – no caso brasileiro, União, Estados e municípios – integram um pacto federativo e dispõem de autonomia para desempenhar suas funções (OLIVEIRA; CHIEZA,

2018). Autonomia no âmbito administrativo, político, tributário e financeiro, e alinhamento ao mesmo tempo, a um governo central por meio desse pacto (GADELHA, 2017).

Esse sistema federativo é mais aplicado àqueles países de grande extensão territorial e com vasta diversidade – como o Brasil – que necessitam descentralizar o poder para estar mais próximo da sociedade e trazer mais resolutividade aos problemas econômicos e sociais. Portanto, o pacto federativo surge da necessidade de assegurar a unidade nacional, equilibrando as forças centralizadoras e descentralizadoras (OLIVEIRA, 2007).

Para Abrúcio (2005), o federalismo decorre da coexistência entre a heterogeneidade, que divide uma nação, e a necessidade de uma ideologia nacional, que garanta uma unidade de nação. Trata-se, portanto, de um regime político que objetiva o equilíbrio entre a unidade e a diversidade, bem como a autonomia e a interdependência.

Assim, o federalismo, em sua essência, pressupõe, por meio de um contrato federativo, a existência de regras que contemplem a divisão de poder entre uma esfera central e outra descentralizada, com foco na construção de um Estado nacional (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018).

Essa divisão de poder entre as esferas expressas pelo federalismo é garantida pela autonomia financeira de seus entes; isto é, pelo federalismo fiscal que, segundo Gadelha (2017, p. 6) é a

[...] parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade.

Dessa forma, o federalismo fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política no combate às desigualdades entre as regiões. Já a descentralização

[...] resulta na transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, envolvendo aspectos de autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, combate às desigualdades regionais, dentre outros (GADELHA, 2017, p. 14).

Ademais, ainda segundo o autor, a descentralização refere-se também, à transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada, por meio de privatização ou concessão de serviços públicos e de transferências de recursos públicos para organizações não-governamentais.

Portanto, o federalismo fiscal permite, aos entes federados, certa autonomia orçamentária e financeira e poder de decisão para a execução de políticas públicas, inclusive no sentido de ampliar a participação do setor privado nas atribuições do Estado e, por consequência, na repartição dos recursos públicos.

Contudo, o federalismo fiscal ao mesmo tempo em que permite mais poder para os Estados e municípios para captar recursos próprios para financiar suas políticas, os entes subnacionais também sofrem influências do centro, que detém a maior fatia dos recursos públicos, na medida em que políticas deste possam afetar a distribuição de recursos partilhados entre os demais entes e influir na implementação de políticas dos Estados; a exemplo da política de desoneração fiscal do governo federal, de impostos e contribuições sociais, base da receita de financiamento da seguridade social e de políticas públicas para as áreas da saúde e da educação dos entes subnacionais. Ou seja, se, por um lado, o federalismo fiscal dá poderes aos entes federativos, por outro, torna-os dependentes da arrecadação federal.

Assim, no processo de formação de Estados de tipo federativo, o espaço político ocupado por um nível de governo limita as margens de ação dos demais, que ocorre devido às diferenças nas capacidades estatais entre diferentes níveis de governo e unidades da federação na disputa federativa em torno do controle sobre o exercício de suas funções (ARRETCHE, 2002). Contudo, em Estados federativos, diferentemente dos Estados unitários, a decisão das unidades locais de governo pela implementação de uma dada política pública está resguardada pelo princípio da soberania.

No Brasil, qual foi o caminho percorrido pelo federalismo a partir da constituição do Estado brasileiro? A sua conformação histórica define as condições basilares do federalismo do país.

No Brasil, o modelo de organização definido por meio do pacto imperial foi o da divisão de competências entre diferentes esferas de poder em paralelo à garantia do governo central de responder às questões nacionais, acolhidas em toda a nação. Ficaria ao encargo dos governos provinciais a responsabilidade de guiar a política local, enquanto os membros da elite ocupavam cargos públicos, na defesa de seus interesses junto ao governo central e seus pares (LOPREATO, 2022).

Apenas a partir da proclamação da República em 1889 e da promulgação da Constituição brasileira em 1891 foi demarcado no Brasil o “início da construção do Estado no país” (OLIVEIRA, 2009, p. 78). Assim, “a criação de uma república de caráter federativo alçou os Estados à posição de entes políticos fundamentais no arranjo do pacto de poder”

(LOPREATO, 2002, p. 15), tornando-os novos atores no cenário político-econômico brasileiro, possibilitando a sua atuação em áreas de interesse, respeitados os poderes expressos da União.

Assim, na fase inicial do federalismo brasileiro (primeira República, de 1889-1930), em um contexto caracterizado pela economia agroexportadora e pela participação reduzida do Estado nas atividades produtivas, assim como pelo manejo da política econômica – em especial, a cambial – em prol de interesses do setor cafeeiro, tem-se na estrutura federativa, de caráter hierárquico, a União no comando da política econômica, atuando nos diversos campos decisórios e “costurando” o pacto de poder. Segundo, Lopreato (2022, p. 9)

O momento político consagrou um modelo federativo em que a força da esfera federal se mostrou em condições de responder às demandas gerais, constituindo um formato hierárquico, com a União no topo, com a tarefa de soldar interesses, resguardar a unidade territorial e as políticas nacionais. Os estados, por sua vez, diferenciados e voltados à defesa de interesses próprios, ganharam força e, no papel de entes intermediários, sustentaram a articulação prioritária com a esfera federal em busca de influenciar o arranjo político e eram os responsáveis por definir, com autonomia, as políticas próprias e comandar a articulação com os municípios.

Portanto, no início do período republicano brasileiro, os Estados detinham autonomia na reprodução de suas formas de atuação, marcado pela reconstituição da evolução do sistema tributário e das relações intergovernamentais, “apontando as peculiaridades de uma estrutura fiscal montada para atender aos interesses das várias unidades e preservar a força do poder central” (LOPREATO, 2002, p. 9).

A primeira fase do período do Estado desenvolvimentista e de industrialização (1930-1964) foi marcada por avanço e consolidação das bases materiais e institucionais do Estado e pelo intervencionismo estatal na área econômica e social (OLIVEIRA, 2009). Muito embora a crescente presença da esfera federal e a centralização política, com aumento do controle sobre os entes subnacionais e sem a centralização da receita tributária, não foram alterados elementos típicos do pacto federativo (LOPREATO, 2022). O período da Era Vargas (1930 a 1945; 1951 a 1954) foi marcado pela expansão do regime autoritário.

A segunda fase do Estado desenvolvimentista, de autoritarismo e redemocratização (1964-1989) foi marcada pelo forte intervencionismo estatal na economia, pela ampliação de empresas estatais e por reformas do quadro instrumental e institucional, objetivando o aumento da eficiência e capacidade de financiamento, por elevada carga tributária e pelo aumento dos gastos orçamentários (OLIVEIRA, 2009).

Após as reformas de 1964, momento de ruptura com a alteração do regime político e a abertura de uma nova etapa do federalismo brasileiro, os Estados passaram pelo processo de centralização tributária e política nas mãos do governo federal; ou seja, o momento político favoreceu a detenção pela União do domínio das matérias fiscais e tributárias e consequente aumento do poder decisório desta, possibilitando, entre outras, a revisão das formas de articulação com outras esferas de governo (LOPREATO, 2022).

Ademais, o controle federal sobre grande fluxo de recursos financeiros ampliou o poder de gasto da União e consequente poder de negociação, bem como “a capacidade de expandir o crédito ao setor privado e às outras esferas de governo”, o que gerou condições de comando da maior parcela dos gastos públicos e das fontes de financiamento das políticas públicas, cerceando, assim, o poder fiscal dos Estados (LOPREATO, 1997, p. 96).

Posteriormente, nos anos 1980, os Estados atravessaram o período de aceleração inflacionária e de crise econômica que inviabilizaram o financiamento estadual com recursos próprios, utilizando-se de outras fontes, tais como empréstimos, tendo em vista que as receitas arrecadadas não acompanhavam a demanda de gastos (déficit público), até chegar à fase de renegociação das dívidas estaduais, de reestruturação das relações intra e intergovernamentais e crise da federação (LOPREATO, 1997, 2002, 2022). Destarte, as articulações com a União e bancos estaduais foram imprescindíveis no “entendimento do arranjo federalista brasileiro” (LOPREATO, 1997, p. 96).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se início à construção do novo arranjo federativo, que devido à nova correlação de forças advindas das eleições diretas e da posição política de destaque dos governadores, buscava-se um maior equilíbrio da federação. Assim, a partir da CF/88, houve maior transferência de recursos tributários aos governos subnacionais e o aumento dos gastos sociais, contudo não foram suficientes para a autonomia financeira dos entes da federação (LOPREATO, 2022).

O debate em torno da distribuição da carga tributária ganhou notoriedade devido à União, na tentativa de conter a perda potencial de recursos disponíveis, adotar novos procedimentos tributários, objetivando cortar gastos e ampliar receitas, o que desencadeou um processo de revisão das relações de poder entre as esferas de governo. Essas relações intergovernamentais, no Brasil, têm sido marcadas por fortes desequilíbrios fiscais e econômicos, merecendo destaque a dependência econômica dos governos subnacionais à União (GADELHA, 2017).

O novo desenho constitucional trouxe, entre outros, a proibição da União de condicionar transferências constitucionais e de intervir nos tributos dos Estados e municípios,

a elevação da participação dos mesmos na repartição da receita tributária – com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, a criação do ICMS, com aumento do percentual de participação da receita federal aos entes subnacionais, a descentralização dos gastos de saúde e de educação e a ampliação dos direitos sociais, suprimindo a ausência do Estado de bem-estar social (LOPREATO, 2022).

Assim, a nova configuração do sistema federativo brasileiro baseou-se em três pilares:

i) a descentralização das políticas públicas; ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle das estruturas dos programas de gastos e do modelo de execução das políticas públicas pelos entes subnacionais e iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios (LOPREATO, 2022, p.27)

Para Abrúcio (2005, p. 41), a estrutura federativa é um dos balizadores cruciais do processo político no Brasil, a qual afeta o desenho das políticas sociais, o processo de reforma estatal e a dinâmica partidária-eleitoral, tendo em vista as relações intragovernamentais oriundas do modelo federativo, as formas de integração, o compartilhamento de poder, responsabilidades e a decisão conjunta entre unidades políticas autônomas das federações, o que “pressupõe a existência de controles mútuos entre os níveis de governo”.

Em tempos de globalização e do neoliberalismo, marcados por períodos de crise fiscal, a estrutura federativa tomou novas feições a partir da década de 1990 – em especial, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) –, com as reformas, as privatizações de empresas estatais, os compromissos com a política de sustentabilidade da dívida, aumento de gastos com pagamento dos juros da dívida, elevação da carga tributária, as novas regras fiscais, o que alterou o modo de relação entre o governo federal e os subnacionais, bem como entre Estados e municípios, além de definir novo direcionamento no gerenciamento das políticas públicas no país. Tais ações ampliaram a centralização, demarcando os caminhos da federação (LOPREATO, 2022; OLIVEIRA, 2009).

Quando da estratégia de estabilização da economia e controle de inflação a partir do Plano Real, as reformas na área fiscal trouxeram profundas mudanças no modelo de intervenção do Estado, ao ditar normas de atuação aos entes subnacionais, modificações no processo orçamentário com o cumprimento de metas fiscais e a defesa da construção de um novo regime fiscal, ganhando consistência com as crises internacionais em curso. Todos os esforços empreendidos não foram suficientes para gerar investimentos de infraestrutura e crescimento (LOPREATO, 2013).

A busca dos entes subnacionais em elevar a participação na receita tributária nacional impactou o “sistema de partilha”, bem como a negligência com a desigualdade regional, e deu margem à guerra fiscal entre os entes da federação, fenômeno que se tornou prática comum no Brasil a partir do início da década de 1990 (LOPREATO, 2022).

O uso da guerra fiscal, como instrumento de acesso aos investimentos e desenvolvimento, teve como consequência direta o aumento da concessão de renúncia tributária no país, com os governos pressionados para atingir os interesses do capital.

Trata-se de um caminho conflitoso, pois “quem paga o preço do incentivo são o erário e o consumidor do estado de destino da mercadoria” e ainda estimula a alocação ineficiente dos investimentos, baseada nos custos tributários e não nos custos de produção (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 287).

Como bem apontado por Lopreato (2022), a desigualdade regional e a diferença alarmante da receita tributária disponível *per capita* entre as regiões do país são traços marcantes do federalismo brasileiro.

Durante o governo Lula (2003-2010), a política fiscal adotada “manteve as características centrais do sistema tributário e das relações federativas” do governo de FHC (LOPREATO, 2022, p. 242).

Contudo, a partir da crise mundial de 2008, decorrente do estouro do mercado imobiliário dos Estados Unidos e do *crash* financeiro mundial, levando a uma recessão nas principais economias capitalistas e, conseqüentemente, provocando o encolhimento de receitas públicas, as disputas federativas no Brasil em torno da repartição de receitas, dos problemas fiscais dos entes da federação e as discrepâncias regionais retornaram à cena (LOPREATO, 2022).

Para entender melhor como se dá a disputa federativa pela repartição das receitas públicas no Estado brasileiro, faz-se necessário o entendimento da funcionalidade do STN, as características dos tributos que o compõem e as implicações sobre o fundo público.

### 3.1.1 A conformação do Sistema Tributário Nacional: implicações no fundo público

No Brasil pós CF/1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais, considerando a distribuição das competências político-administrativas entre os entes federados (União, Estados, o Distrito Federal e os municípios) advindas do texto constitucional.

Por serem dotados de autonomia política e fiscal, os Estados e municípios “assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou ainda por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional” (ARRETCHE, 2002, p. 47).

Dessa forma, em um Estado federativo no qual a autonomia de que dispõem os entes federativos é norteadada por meio da divisão das competências tributárias entre os seus membros, em conformidade com a distribuição dos serviços ofertados à sociedade, bem como “o da construção dos mecanismos de redistribuição das receitas obtidas, necessários para compensar as disparidades econômicas inter-regionais e propiciar maior equilíbrio federativo”, faz-se necessária a compreensão de como esse pacto federativo vem conformando esse fundo público. Esse pacto está relacionado ao sistema tributário (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018, p. 4).

Segundo Correia Neto (2019), dá-se o nome de Sistema Tributário Nacional ao conjunto das regras destinadas a regular a instituição, a cobrança, a arrecadação e a partilha de tributos, que vai desde a Constituição até os atos normativos infralegais de menor hierarquia.

A CF/88 regula matéria sobre o STN<sup>5</sup>, seus princípios gerais, as limitações do poder de tributar, atribuindo a cada ente da federação fontes de receitas próprias, além da repartição das receitas tributárias (BRASIL, 1988); entretanto, a União detém a maior fatia dos recursos arrecadados.

O modelo desenhado na CF/88 do federalismo fiscal, além de concentrar recursos no âmbito federal, contribui para a dependência dos outros entes federativos em relação às transferências constitucionais, pois têm baixo percentual de arrecadação própria, gerando efeito colateral negativo nas relações federativas, e, conseqüentemente, dificuldade no financiamento de políticas públicas.

Para O'Connor (1977, p. 203), os sistemas tributários “são apenas formas particulares dos sistemas de classe”, devendo, portanto, ser considerada, na análise do sistema tributário vigente, a análise de classes e como se dá a exploração econômica da sociedade, a partir da correlação de forças sociais e políticas atuantes no sistema (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Alencar Júnior (2021, p. 24), o sistema tributário é o instrumento da punção compulsória que constitui parte do fundo público, e, por um lado, financia a política social implementada pelo Estado com vistas a “garantir as condições de reprodução da força de trabalho e, por outro, assegurar a continuidade do processo de acumulação capitalista”.

---

<sup>5</sup> Ver CF/88 - Capítulo I, do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) (BRASIL, 1988).

No Brasil, é composto por tributos – impostos, taxas e contribuições de melhoria – e por instrumento semelhante, as contribuições sociais e econômicas, sendo os impostos e as contribuições sociais fontes de receitas mais relevantes para o financiamento das políticas públicas nos entes federativos.

Segundo Oliveira (2009, p. 181), “os impostos assumem, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação ao nível de renda dos contribuintes, três formas: os impostos regressivos, os progressivos e os proporcionais”. Os regressivos são aqueles que oneram mais os contribuintes de baixa renda; os progressivos oneram mais os de alta renda; e os proporcionais são os que não alteram a estrutura da distribuição de rendas.

Nesse sentido, a equidade de um sistema tributário será verificada pela composição e pelo montante dos impostos que o integram; sendo progressivo, quando a arrecadação tributária contribuir para a melhoria da distribuição de renda, regressivo, se piorar e proporcional, se a mantiver inalterada. Portanto, é importante avaliar a equidade do sistema e qual classe e fração de classe são mais oneradas na sociedade (OLIVEIRA, 2009).

A equidade do sistema tributário está relacionada com as “bases modernas de incidência de impostos” que “são a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços (OLIVEIRA, 2009, p. 183). Segundo essas bases, os impostos são classificados em diretos e indiretos. Impostos diretos são os que incidem diretamente sobre o nível de renda e o patrimônio, não permitindo que o contribuinte transfira o ônus tributário para terceiros; já os impostos indiretos, incidem diretamente sobre a produção e consumo de bens e serviços, permitindo que o contribuinte legal transfira para terceiros o ônus do tributo. Assim, os impostos diretos são mais adequados à progressividade, e os indiretos, à regressividade do sistema tributário (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Portanto, a regressividade do sistema tributário está relacionada à prevalência dos impostos indiretos sobre os diretos, enquanto a progressividade indica a prevalência dos impostos diretos sobre os indiretos, em relação ao montante arrecadado de receita tributária. O predomínio do tipo de imposto será determinante para definir a condição de justiça ou injustiça fiscal imposta pelo Estado.

Por determinação constitucional, os entes federados devem divulgar os montantes de cada um dos tributos arrecadados (impostos, taxas de contribuições de melhoria), os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar, bem como a expressão numérica dos critérios de rateio, para dar transparência a todo o processo (BRASIL, 1988).

Os sistemas tributários, compostos pelo “conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação” (BRASIL, 2020, p. 5), em regra, têm o objetivo de gerar recursos para o financiamento dos gastos públicos.

Segundo Salto e Almeida (2016, p. 17), para o financiamento dessas políticas públicas, existem três meios, não excludentes entre si, para “equacionar as ações do Estado: tributação, dívida e/ou emissão de moeda”.

No entanto, são transpostos por desonerações tributárias, que possuem uma lógica orçamentária, tendo em vista possuírem finalidades “similares aos das despesas públicas” (BRASIL, 2020a, p. 5), mas que não fazem parte do orçamento.

O Estado tem relação indissociável com os tributos, os quais exercem influências na conjuntura econômica e social. Os tributos, em sua finalidade fiscal, têm a função de angariar recursos para consecução dos fins estatais, mas assumem a função extrafiscal, quando são utilizados para direcionar a conduta dos contribuintes (BORGES; MERLIN, 2018).

Portanto, a tributação, além da sua função fiscal, assume funções extrafiscais, “voltadas não à arrecadação de dinheiro aos cofres públicos, mas à regulação da conduta de agentes sociais e econômicos” (LUKIC, 2015, p. 216).

No contexto brasileiro, a carga tributária imposta à sociedade concentra-se em tributos indiretos – que incidem sobre a produção e consumo dos bens públicos e serviços – sem considerar a capacidade econômica, em contraposição a uma menor tributação direta sobre a renda e o patrimônio; ou seja, mantém uma relação inversa com o nível de renda, sobrecarregando em especial a classe trabalhadora, portanto, de natureza regressiva (ALENCAR JÚNIOR, 2021; SALVADOR, 2015).

A classe trabalhadora, em uma visão contemporânea e ampliada, é a “classe-que-vive-do trabalho”; a qual inclui a totalidade daqueles que “vendem sua força de trabalho em troca de salário, incorporando, além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletariado rural, que vende sua força de trabalho para o capital”, segundo Antunes (2009, p. 103).

Dessa forma, o sistema tributário brasileiro “corrobora a concentração e a centralização de renda, de patrimônio e da terra” (GOULARTI, 2021b, p. 13), ao convergir seus impostos sobre produção e consumo, para que as frações de classe com maior poder aquisitivo tenham sua renda e riqueza menos afetadas pela tributação.

Portanto, a regressividade do sistema tributário nacional, decorrente do desequilíbrio da tributação sobre a renda *versus* consumo, é corroborada com a arrecadação de impostos indiretos, o que representa ônus para a classe trabalhadora, considerando o comprometimento

de parcela significativa de sua renda com pagamento de impostos que incidem sobre o consumo, inclusive de itens básicos (FONTEYNE, 2021).

Assim, o sistema tributário brasileiro não concorre para o encolhimento da desigualdade; ao contrário, a sua regressividade gera a injustiça social, pois o peso da tributação excessiva recai em maior parte sobre a classe com menor poder aquisitivo (GOULARTI, 2021a); além do fato de que “todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta é perdido pela arrecadação indireta e que todo o efeito distributivo ocorre pelos gastos públicos: transferências e pelos serviços públicos” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 41).

A distribuição da receita tributária arrecadada entre os entes da federação deveria representar uma ferramenta eficaz utilizada pelos governos para mitigar as desigualdades regionais, promovendo o equilíbrio econômico e social, e não ser utilizada de forma a contribuir com a disparidade entre os entes (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018).

Para os autores, a política fiscal adotada pelos Estados, em sua função redistributiva em termos diretos ou indiretos, “tem um papel central na redistribuição de renda, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos”, impactando no acesso a bens e serviços. A forma como o Estado arrecada e gasta impacta nessa distribuição de renda (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 41).

Por isso, é necessário o debate fiscal transparente em torno da capacidade do Estado em executar suas políticas públicas, conforme seus objetivos propostos, trazendo à tona os números decorrentes da sua arrecadação, a sustentabilidade da dívida pública, a complexidade do sistema tributário e a composição do gasto público (SALTO; ALMEIDA, 2016).

Quando são avaliados os recursos destinados às políticas públicas sociais, verifica-se, ao longo das últimas décadas, um quadro alarmante de disponibilidade cada vez mais reduzida para o financiamento dessas, em contrapartida ao desempenho vigoroso de arrecadação tributária nacional (MENDES; WEILLER, 2015).

A implementação de políticas públicas dá-se por intermédio da realização de dispêndios, muito embora governos tenham optado, com o agravamento da crise do capitalismo, por conceder renúncias fiscais (benefícios fiscais) a empresas – o chamado financiamento indireto da política pública – sem o devido controle social e avaliação da eficácia da política adotada no alcance dos resultados pretendidos, bem como a ausência do acompanhamento e mensuração dos benefícios para a sociedade.

Nesse sentido, para melhor entendimento do fundo público, é imprescindível a análise pormenorizada do financiamento indireto das políticas públicas por intermédio das renúncias

tributárias. Ao longo das últimas décadas, os incentivos fiscais concedidos pelos governos representaram “poder de peso” nas decisões de investimento ao redor do mundo, considerando que ao serem formulados e aplicados com eficiência, podem representar instrumento para atrair mais investimentos, com conseqüente desenvolvimento econômico-social (CASNATI, 2019).

Muito embora os entes federados tenham autonomia para instituir políticas fiscais de concessão de renúncia de receitas, com o propósito de atingir objetivos extrafiscais, são forçados a seguir as normas de estrutura para sua instituição, conforme o vasto arcabouço normativo que trata da matéria (SILVA, NASCIMENTO, 2019).

Por isso, na próxima seção serão debatidas questões conceituais da renúncia de receitas e a institucionalização desse mecanismo constitucional, sob a perspectiva dos resultados potenciais advindos da política fiscal de renúncia tributária.

### **3.2 Institucionalização da renúncia de receitas: um debate teórico controverso**

Em todo o mundo, os governos propagam o uso da política de renúncia fiscal para perseguir diferentes objetivos políticos, como promover o crescimento econômico e atrair investimentos nacionais ou estrangeiros, fomentar o desenvolvimento de setores econômicos, reduzir as desigualdades regionais, propiciar melhorias na área de bem-estar social, combater a pobreza e incentivar padrões específicos de comportamento (REDONDA; HALDENWANG; ALIU, 2021).

Contudo, seus efeitos sobre os orçamentos públicos não são publicizados, tendo em vista que, ao reduzir a receita do governo e a obrigação tributária do beneficiário, não é dada a transparência das renúncias fiscais. Além da falta de transparência na área, em muitos casos, trata-se de uma política ineficaz no alcance das metas pretendidas (REDONDA; HALDENWANG; ALIU, 2021).

Em países latino-americanos, a política de benefícios fiscais tornou-se praticamente uma regra a ser seguida como forma de angariar recursos internacionais e atrair empresas para seus territórios, sem avaliar a qualidade desses benefícios tributários e se foram benéficos para a população.

A renúncia de receitas, ao ser concebida como uma modalidade de alocação de recursos para a iniciativa privada, gera um custo fiscal com repercussão no fundo público, pois à medida que não há arrecadação de receitas, é produzido um gasto indireto tributário (PUREZA, 2007).

O enfoque do gasto tributário como um dos métodos recentes de análise de política tributária, que oportuniza a reformulação de planos e programas fiscais dos governos, considerando tratar-se de benefícios financeiros financiados por meio do sistema tributário, surgiu em meados de 1967.

Foi apresentado ao Departamento do Tesouro dos EUA, sob a direção de Stanley Surrey, que, após a análise do imposto de renda federal, constatou gastos do governo na forma de isenções e deduções especiais, praticamente sem supervisão do Congresso Nacional, e que asseguravam redução da carga tributária de entes privados (HARVARD, 2022).

Surrey (1973) ressaltou que essas isenções e outros benefícios tributários, na realidade, consistiam em formas de prestação de assistência financeira pelos governos, que seriam gastos governamentais realizados, por meio do sistema tributário para promoção de objetivos de política pública.

No Brasil, as renúncias de receitas, são consideradas gastos tributários indiretos do governo, que por se configurarem desvios do sistema tributário de referência, o qual em geral tem como objetivo o de gerar recursos para a administração pública, não constituem a base orçamentária brasileira, mesmo que na prática representem a retirada de recursos públicos consignados no orçamento (PIMENTEL, 2019; BRASIL, 2020a; SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022a).

Ainda segundo Pimentel (2019), essa conceituação do gasto tributário como uma exceção ao sistema tributário de referência é considerada o núcleo conceitual adotado pela Receita Federal do Brasil (RFB), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

A RFB adota o seguinte conceito para gasto tributário:

[...] são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (BRASIL, 2020a, p. 7).

Trata-se, portanto, de “montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento tributário diferenciado” a determinados contribuintes (BRASIL, 2016a, p.6). Segundo Salvador (2015, p.15), em geral, tem-se a “falsa ideia de custo zero desses gastos de natureza indireta”, quando na verdade o Estado abstém-se de arrecadar tributos de setores da sociedade, recursos estes com potencial a serem destinados à execução de políticas públicas.

Para Takkeda (2009, p. 143), a renúncia de receita “compreende situação na qual o ente federativo abdica do direito de arrecadar parte das receitas de sua competência (envolvendo perda fiscal), pela concessão de benefícios a grupo de pessoas ou de contribuintes”.

Conforme Goularti (2021a, p. 60), a renúncia tributária “caracteriza-se por decorrer de disposições existentes na legislação tributária, que possibilitam a redução da arrecadação potencial do imposto”. Para o autor, o Estado, ao fornecer incentivos fiscais, cria as condições para a reprodução ampliada do capital.

Ademais, o Estado, ao renunciar receitas compensando a “iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico”, faz com que a sociedade participe dos custos dessa política fiscal (GOULARTI, 2021b, p. 15). Resta claro que a renúncia fiscal reduz a arrecadação potencial dos entes públicos, como também a responsabilidade fiscal dos beneficiários de tal política.

A LRF, ao definir renúncia de receita, traz expressamente as espécies de renúncia, a título exemplificativo, conforme estabelece no §1º do art. 14:

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

Portanto, é possível o enquadramento de outras operações pelos entes da federação, como renúncia de receita, tal qual a devolução de créditos fiscais, desde que se refira aos benefícios fiscais que condizem a tratamento diferenciado, conforme preceitua a LRF (BRASIL, 2021a). Verifica-se, pois, que não se trata de uma lista exaustiva, mas sim exemplificativa.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (BRASIL, 2021d, p. 65), a anistia é “o perdão da multa, que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo” por infrações cometidas pelo sujeito passivo anteriores à vigência da lei que a concedeu, já a remissão é “o perdão da dívida” em circunstâncias previstas na lei, não implicando em perdoar a conduta ilícita, efetivada na infração penal, tampouco a sanção aplicada ao contribuinte (BRASIL, 2021d, p. 66).

Quanto ao crédito presumido é “aquele que representa o montante do imposto cobrado na operação anterior e objetiva neutralizar o efeito de recuperação dos impostos não cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subsequentes da

circulação da mercadoria”. E a isenção, a espécie mais usual de renúncia de receita, é “a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido (BRASIL, 2021d, p. 66).

Em relação à modificação de base de cálculo que “implique redução discriminada de tributos ou contribuições, é o incentivo fiscal por meio do qual a lei modifica para menos sua base tributável pela exclusão de quaisquer de seus elementos constitutivos” podendo ocorrer isoladamente ou associada à redução de alíquota (BRASIL, 2021d, p.66).

Ao renunciar receitas públicas, o Estado deixa de arrecadar recursos tributários de setores específicos. Na prática, há diminuição de receitas para a execução direta, por meio do orçamento estatal, de políticas públicas. Assim, por meio de renúncias fiscais, que representam um instrumento de política para os governos, são realizadas transferências de recursos públicos para a iniciativa privada de forma indireta, a partir de atos do poder público, dotados de legalidade e subjetividade, com o propósito de induzir o desenvolvimento de determinados setores da economia, fomentar o avanço de regiões do país, reduzindo as disparidades entre as mesmas, ou ampliar a competitividade de setores estratégicos. (CORCELLI, 2021; COLAUTO et al., 2013; MENDES; WEILLER, 2015; PIMENTEL, 2019; SALVADOR, 2015).

Nesse sentido, Cavalcante e Zonari (2019) explanam que a política de renúncia de receita está relacionada a políticas de desenvolvimento social e econômico dirigidas a setores da economia, que se utilizam da desoneração fiscal para gerar empregos, estimular a economia, além de outros benefícios.

Por outro lado, nem toda desoneração é considerada gasto tributário, tendo em vista que alguns elementos que caracterizam o gasto devem estar presentes, entre eles: a obrigatoriedade da redução do valor devido do tributo, o tratamento diferenciado à parcela dos contribuintes, desvio da estrutura própria do sistema de tributação, vinculação a objetivo previamente determinado, e são fungíveis em relação ao gasto direto (MALAQUIAS, 2020).

Logo, a renúncia de receitas precisa ser considerada como instrumento excepcional e temporário dos governos para reparar distorções econômicas e sociais regionalizadas, tendo em vista que a regra, portanto, é a efetiva arrecadação de todos os tributos do ente (PIMENTEL, 2019; MARCARENHAS; RIBAS, 2018).

Ocorre que, a política fiscal de renúncia tributária apresenta significativos problemas nas fases de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, além do montante renunciado ser sistematicamente subestimado em todos os níveis de governo, cuja solução é essencial para a emersão do eventual potencial positivo dos benefícios tributários (MANCUSO; MOREIRA, 2013).

Todavia, perduram questionamentos: as renúncias de receita são capazes de fomentar a força de trabalho e o crescimento econômico, atendendo a interesses públicos? Ou assistem estritamente à reprodução do capital?

No Brasil, principalmente a partir da década de 1990, a institucionalização da renúncia de receita no país, firmada em um arcabouço jurídico-legal que possibilitou o crescimento contínuo e expressivo das renúncias fiscais, “com maior presença nas decisões de política econômica, voltadas para assegurar o princípio da contenção do gasto” (MENDES; WEILLER, 2015, p. 93).

A partir da publicação da LRF (BRASIL, 2000), a qual determina que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) seja 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, bem como da estimativa e medidas de compensação das renúncias de receitas (BRASIL, 1988, 2000), buscou-se limitar e condicionar a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais do qual decorra renúncia de receita.

Ocorre que, a forma adotada pela LRF (BRASIL, 2000) para demonstrar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita e os mecanismos adotados de monitoramento, controle e avaliação, não garante a transparência, a eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios tributários concedidos, valores de monta substancial e fundamentais para execução das políticas públicas (MANCUSO; MOREIRA, 2013; PIMENTEL, 2019).

Para Castagna (2020, p. 553), “a mera previsão de exigências constitucionais e legais destinadas a dar segurança jurídica aos gastos tributários [...] não asseguram qualquer resultado relevante, sem que as instituições cumpram com seus papéis precípuos”. E quais seriam esses papéis?

Segundo Mancuso e Moreira (2013, p. 114), a renúncia tributária é um instrumento que, se for bem conduzido, “pode trazer vantagens para seus beneficiários, sem prejudicar o restante da sociedade”. E, além do aspecto tributário imediato, as renúncias fiscais, possibilitam, se bem planejadas e geridas, o adensamento de cadeia produtiva e o desenvolvimento dos arranjos produtivos em diferentes escalas, e em uma perspectiva de desconcentração do desenvolvimento, a presença de novos projetos em municípios fora do eixo produtivo (ESPÍRITO SANTO, 2022).

De acordo com Casnati (2019, p. 8), os benefícios fiscais são justificados tão somente quando “corrigem a ineficiência do mercado ou geram externalidades positivas”. Contudo,

esse potencial positivo dos benefícios tributários emerge quando as instituições promovem a transparência e se fundamentam em evidências fortes de eficiência, eficácia e efetividade.

Porém, via de regra, a renúncia de receita à iniciativa privada é efetuada sem qualquer tipo de contrapartida social direta ou indireta, tais como: a redução de preço dos bens, mercadorias e serviços, a previsão de novos investimentos, o incremento de novos postos de trabalho e a distribuição de renda.

Consoante Goularti (2021b, p. 26), “este fenômeno tributário definido por e a partir de relações de poder político e econômico pode ser denominado de socialização dos custos de produção, gerando situações de conflitos e competição entre os níveis de governo”.

Assim, o repasse dos custos de produção a toda a sociedade em prol do capital “sempre esteve na agenda da direita e da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p. 216).

Ainda segundo Goularti, (2021a, p. 213), com base nas relações sociais de poder, “a classe empresarial justifica que esse incentivo resultaria em maior investimento, o que, por consequência, implicará contratação de novos trabalhadores”.

A lógica, utilizada pelos governos e setor empresarial de que menos impostos trazem maior crescimento econômico, geram mais empregos e bem-estar para a população, comumente utilizada na defesa da política de renúncia, “esconde o real impacto da diminuição de arrecadação aos cofres públicos, com repercussões no financiamento das políticas” (PLATAFORMA, 2015).

A ideia advinda da obscuridade em torno da política de renúncia fiscal, que em muitos casos não é equivocada, é de que as medidas tomadas pelos governos constituem privilégios a uma classe dominante, “deturpando pilares básicos do sistema tributário, como o da igualdade, e do sistema organizado na ordem econômica, como o da livre concorrência” (CASTAGNA, 2020, p. 23). Assim, os gastos tributários são transformados em privilégios anticoncorrenciais com “ares de legalidade à usurpação do patrimônio público” (CASTAGNA, 2020, p. 555).

E como o Estado poderia atuar nesse movimento de fortalecimento da transparência das renúncias fiscais? Segundo relatório da *Transparency International* (BÜCHNER *et al.*, 2021, p. 24), são apontadas diversas práticas públicas para a efetividade desse movimento:

- (i) Desenvolver e administrar regimes de incentivos fiscais por meio de processos técnicos, jurídicos e políticos que são transparentes, claros e credíveis, para dissuadir influências indevidas; (ii) Vincular claramente os incentivos fiscais aos planos de desenvolvimento regional; (iii) Discutir e aprovar incentivos fiscais apenas por meio de tomada de decisão colegiada; (iv) Publicar proativamente os incentivos tributários concedidos ao particular; (v) Monitorar os incentivos tributários para avaliar sua

eficácia em alcançar seus objetivos de desenvolvimento social e econômico pretendidos.

Observa-se que o alinhamento das políticas de renúncia fiscal a boas práticas nacionais e internacionais comprovadas tem o condão de permitir descortinar os gastos tributários, consentindo a alocação eficiente do emprego de recursos públicos, além do uso parcimonioso de tal política, “o que ajuda a manter o equilíbrio fiscal e orienta o ajuste fiscal quando o desequilíbrio ocorre” (PELLEGRINI, 2020).

Diante do exposto, verifica-se que os posicionamentos mais comuns acerca da institucionalização da renúncia de receitas pelo Estado são sintetizados de duas formas principais: os favoráveis, que admitem a importância do mecanismo constitucional para dinamização da economia, visando interesses sociais, sob a condição de que haja controle, transparência, monitoramento e avaliação da eficácia, eficiência e efetividade do processo de concessão de benefícios fiscais; e os contrários, considerando que a renúncia de receitas beneficia a reprodução do capital e não a força de trabalho, proporcionando mais desigualdade, com a ampliação do poder das instituições privadas em detrimento do enfraquecimento da capacidade de financiamento de políticas públicas pelo Estado (SAIKI; ALENCAR JÚNIOR, 2022a).

Ademais, outro ponto de controvérsia em relação às renúncias de receitas gira em torno da conexão com o orçamento público: se devem integrar o orçamento, para um controle mais eficaz, ou se precisam permanecer no formato atual, em que não se submetem à tramitação do orçamento, devendo ser tratadas com controles externos ao orçamento (PELLEGRINI, 2014).

Assim, em um cenário de crise do capitalismo, de políticas de austeridade permanente, com limitação dos gastos públicos e impactos extremamente regressivos no financiamento das políticas públicas (DWECK; GAIGER; ROSSI, 2018), e do papel do Estado como agente promotor do bem-estar social e do crescimento econômico, são cruciais os estudos que objetivem a análise dos efeitos da política de concessão de renúncia de receitas no fundo público dos Estados, promovendo a transparência das políticas públicas financiadas por meio do sistema tributário.

Nessa perspectiva, cabe questionar: como se deu a condução da política de renúncia tributária no Brasil, em seu sentido mais amplo? Em especial, no período 2015-2021, em um contexto de contingenciamento do orçamento e corte de despesas?

### **3.3 Renúncia tributária no Brasil: política fiscal do governo federal, no período de 2015-2021**

O debate atual das finanças públicas no Brasil está pautado em uma nova regra fiscal, a do Teto de Gastos Públicos. Implantada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF) para um período de 20 anos, impondo limites individualizados para as despesas primárias, que são os gastos do governo para prover serviços públicos à sociedade, manter as atividades governamentais e realizar investimentos, sem limitar os gastos financeiros com a dívida pública, omite uma série de elementos de controles, entre eles os das renúncias tributárias.

Não há mecanismos de contenção da renúncia fiscal na EC nº 95/2016, além do que já estabelecido na LRF (vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro), mesmo diante do crescimento expressivo dos gastos tributários em relação ao PIB, divulgados pelo governo federal. O que se pode extrair do NRF sobre o tema é que a obrigação da estimativa do impacto das renúncias de receitas nas finanças públicas tornou-se uma regra constitucional, antes sob o regime de lei complementar – a LRF.

No entanto, as medidas adotadas que culminaram no contingenciamento do orçamento para financiamento de políticas públicas advêm de momentos anteriores à publicação da Lei do Teto dos Gastos. Na história mais recente, a conjuntura econômica de 2008, marcada por uma forte crise mundial, teve efetivo impacto na gestão da política fiscal brasileira.

Assim, a política fiscal do Brasil sofre influência do cenário internacional, mas não é a única. Segundo Lopreato (2013, p. 247), a política é o “resultado de complexo conjunto de determinações, relacionado à situação econômica, ao jogo de forças políticas e ao embate de ideias no plano interno”. Portanto, muitos são os interesses envolvidos que devem ser administrados.

Para reduzir os efeitos da crise econômica mundial de 2008, sentida no Brasil com mais vigor no final do segundo governo Lula (2007-2010), o governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) deu prosseguimento e ampliou a política de expansão das renúncias tributárias para diversos setores econômicos, retomada como instrumento de crescimento na orientação dos investimentos e da produção promovidas durante o governo Lula no qual atingiu em 2010 o percentual de 3,6% do PIB, o que impactou na arrecadação das receitas do governo federal, com repercussão direta no financiamento da seguridade social (SALVADOR, 2015).

Todavia, as desonerações fiscais não se restringiram apenas às atividades em crise, mas ampliou-se o leque para o apoio de setores específicos, em “um processo de reconstrução dos instrumentos de incentivo à atividade no mercado interno” (LOPREATO, 2013, p. 232).

Assim, no primeiro governo da presidenta Dilma Roussef (2011-2014), os gastos tributários cresceram em 32%, em contrapartida o orçamento fiscal e de seguridade social apresentaram aumento de 18% (SALVADOR, 2015).

Entre 2010 e 2014, segundo Salvador (2015), o gasto tributário comprometeu quase 20% das receitas públicas federais, o equivalente a 4,76% do PIB, acima da média global de 3,8%, no período de 1990-2020 (REDONDA; HALDENWANG; ALIU, 2021). Em cinco anos, houve um crescimento real de 42,67% das renúncias tributárias (SALVADOR, 2015).

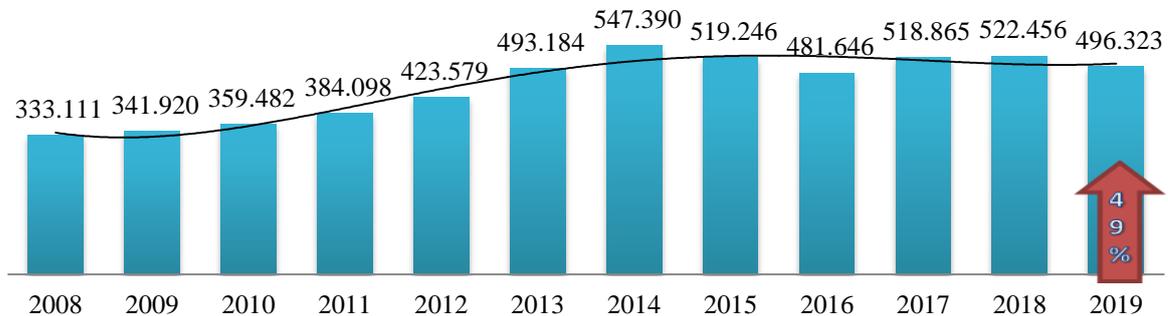
Diante do contexto nacional, em que o governo federal expandiu as renúncias de receitas numa proporção superior à arrecadação das receitas públicas, como isso afetou as receitas dos Estados?

Quando o governo federal expande o volume do gasto tributário, resultado da desoneração de impostos, entre os quais o Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são fonte de receitas que compõe o FPE e FPM, há repercussão direta na arrecadação dos Estados e municípios. Segundo Salvador (2015), no período de cinco anos (2010-2014) a perda potencial de receita estimada dos entes subnacionais foi de 17,04% acima da inflação.

Ao longo de 2015, com políticas de austeridade em pleno vapor, além dos cortes expressivos de despesas, não vistos desde a publicação da LRF, o que afetou projetos de obras estruturantes e programas governamentais no âmbito federal, houve uma tentativa do governo federal de aumentar as receitas com a revisão de algumas isenções tributárias (imposto sobre a folha de pagamento, veículos, móveis e cosméticos), entre outras medidas; contudo, não foram suficientes “para elevar o resultado primário diante da forte contração da arrecadação e do aumento de alguns gastos obrigatórios” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 45).

Segundo dados mais recentes publicados no Demonstrativo dos Gastos Tributários do governo federal (BRASIL, 2022e), o qual apresenta a estimativa de renúncia em base de dados efetivos – ano calendário 2019, foram renunciados R\$ 5,42 trilhões de receitas públicas, entre 2008 e 2019, enquanto a arrecadação tributária do período foi de R\$ 26,84 trilhões; ou seja, os gastos tributários da União representaram, em média, 20,19% do total arrecadado na série analisada. Observa-se que a trajetória dos gastos tributários da União foi de crescimento ao longo do período de 2008-2019, conforme apresentado no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Evolução dos gastos tributários da União, no período de 2008-2019 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** BRASIL (2022e).

**Nota:** No período de 01/01/2008 a 31/12/2010 (governo Lula); de 01/01/2011 a 31/08/2016 (governo Dilma Rousseff); de 31/08/2016 a 31/12/2018 (governo Michel Temer); de 01/01/2019 a 31/12/2019 (governo Jair Bolsonaro).

O montante dos gastos tributários foi de R\$ 333,11 bilhões, no segundo ano do segundo governo Lula em 2008, para mais de R\$ 359,48 bilhões, no final do seu mandato presidencial em 2010; elevou-se para R\$ 384,09 bilhões no primeiro ano do governo Dilma Rousseff e atingiu o teto de mais de R\$ 547 bilhões em 2014, de acordo com o Gráfico 1. Um crescimento de 7,9% no triênio 2008-2010, de 42,5% no quadriênio 2011-2014 e de 64,35% em sete anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (2008-2014).

Deixou de entrar nos cofres do Tesouro Nacional o valor global de R\$ 2,88 trilhões, uma média anual de R\$ 400 bilhões de receitas renunciadas no período de 2008-2014.

No primeiro ano do segundo governo Dilma Rousseff (2015), o montante renunciado, transformado em gasto tributário, foi de R\$ 519,24 bilhões, recuou para R\$ 481,64 bilhões em 2016, voltou a crescer em 2017 (R\$ 518,86) e atingiu o segundo maior valor da série histórica analisada, R\$ 522,45 bilhões de receitas renunciadas, no ano final do governo Temer (2018). Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, o montante recuou para R\$ 496,32 bilhões, uma redução de 5% em relação ao exercício anterior.

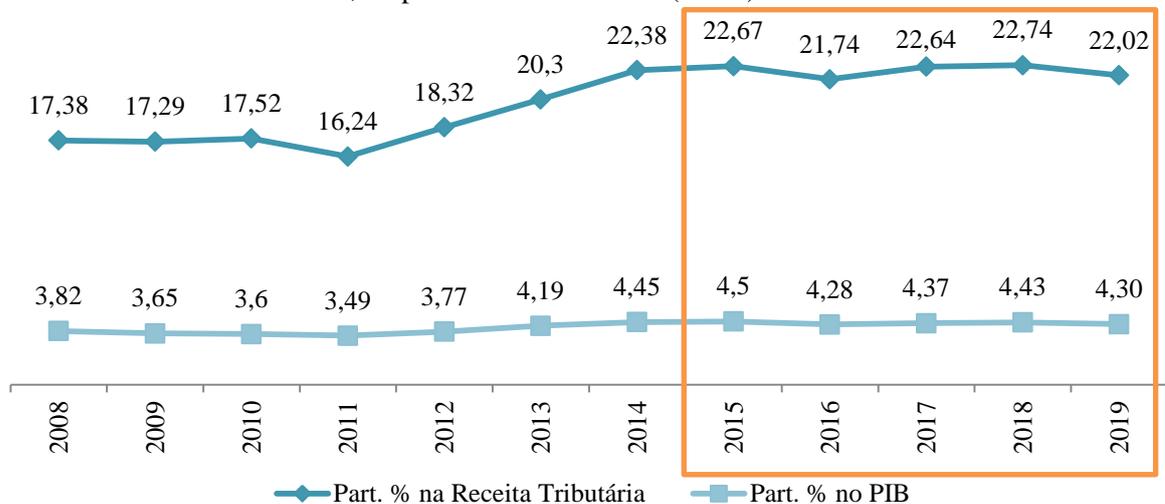
No período 2015-2019, o montante renunciado decresceu 4,41%, apesar das oscilações da curva de renúncias, conforme evidencia o Gráfico 1. Ainda assim, foram R\$ 2,53 trilhões de renúncias globais no período, uma média anual de R\$ 507 bilhões que deixaram de entrar nos cofres públicos e foram contabilizadas como gasto tributário. Se comparado ao período de 2008-2011, as renúncias tiveram um crescimento médio de 27%. Porém, se analisarmos o período 2016-2019 – em que a presidenta Dilma sofreu o *impeachment* e Temer assumiu a presidência, implantando o novo regime fiscal –, as renúncias, isto é, o gasto tributário cresceu 3%.

Portanto, o montante do gasto tributário federal atingiu a cifra de R\$ 5,42 trilhões em 12 anos, uma média anual de R\$ 442 bilhões no período analisado de 2008-2019. Quando comparados os anos inicial e final da série histórica, houve crescimento real de 49% dos gastos tributários, incoerente em tempos de contingenciamento de despesas e acima do crescimento de 17,63% da arrecadação federal no mesmo período, conforme dados do Gráfico 1 e Tabela A.10 (Apêndice).

Considerando o recorte temporal desta pesquisa (2015-2021) e os dados do governo federal publicados até 2019, constata-se que entre 2015-2019, o decréscimo da arrecadação de 1,58% foi menor que a redução dos gastos tributários, que foi de 4,41%; ou seja, enquanto a arrecadação da União no período manteve-se praticamente estável, houve redução dos gastos tributários federais.

No que diz respeito à relação entre os gastos tributários do governo federal e as variáveis receitas tributárias e PIB, observou-se que houve um crescimento real ao longo da série analisada, conforme demonstrado no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Evolução da participação dos gastos tributários do governo federal em relação à receita tributária e ao PIB, no período de 2008-2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria. Dados: BRASIL (2022e).

A participação percentual dos gastos tributários em relação à arrecadação tributária do governo federal apresentou um crescimento real de 26,68%, no período de 2008-2019, e foi de 17,38% em 2008 para 22,02% em 2019, de acordo com o Gráfico 2.

A média da representatividade dos gastos tributários na receita tributária, arrecadada no Brasil na série analisada (2008-2019), foi de 20,10%, enquanto que a média mundial foi de 24,20% da receita fiscal nos últimos 30 anos (1990-2020) (REDONDA; HALDENWANG; ALIU, 2021).

Em análise por período de governo, observa-se que entre 2008-2010 (segundo governo Lula), o crescimento foi de 0,81% do peso das renúncias fiscais na arrecadação efetiva com queda em 2011, em 7,31%, ano de início do primeiro governo Dilma. Contudo, considerando a política adotada pelo governo federal (2011-2015), a representatividade das renúncias em relação à arrecadação ultrapassou a casa dos 20% a partir de 2013, e expandiu em uma proporção de 39,59%, ao longo do seu governo.

Em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, houve um decréscimo de 4,10% da participação dos gastos tributários na receita arrecadada. A partir de 2017 até 2018, período do governo de Michel Temer, praticamente foi mantida a mesma participação, com um crescimento ínfimo de 0,44%. Em 2019, ano inicial do governo Jair Bolsonaro, houve uma queda real de 3,21% do peso dos gastos tributários na arrecadação da União.

Constata-se que o governo federal expandiu sua política de renúncia fiscal entre 2008 e 2019, comprometendo em média 20% da arrecadação tributária com gastos tributários (extraorçamentários), o que representou um alto custo aos cofres públicos.

Quanto à participação dos gastos tributários em relação ao PIB nacional, em 2008 era de 3,82% e em 2019, alcançou 4,30%, representando um crescimento de 12,53%, ao longo da série de 2008-2019, conforme o Gráfico 2. A média nacional dessa participação foi de 4,07% do PIB (entre 2008-2019), o que equivale ao dobro do observado no início dos anos 2000, enquanto a média mundial dos gastos tributários em relação ao PIB foi de 3,8% (REDONDA; HALDENWANG; ALIU, 2021; BRASIL, 2022f).

Na série temporal, entre 2008 e 2011, houve queda da participação dos gastos tributários em relação ao PIB em 8,64%; a partir de 2012 até 2015, houve crescimento de 19,36%; já entre 2015-2019, a trajetória dos gastos tributários da União em média manteve-se estável em relação ao PIB, o que não deixa de ser renúncia de valores substanciais aos cofres federais.

Afinal, o que esses dados representam? Que o governo federal, ao aumentar a participação dos gastos tributários no PIB nacional no período analisado, cada vez mais comprometeu parcela da riqueza produzida no país, que não foi apropriada por meio do sistema tributário nacional, com renúncia de receitas. Da mesma forma, comprometeu o financiamento de gastos diretos, considerando a participação de mais de 20% dos gastos tributários do montante arrecadado entre 2008-2019. Em 2022, estima-se que os gastos tributários totalizem mais de R\$ 348 bilhões (BRASIL, 2022f).

Em síntese, verifica-se o crescimento de forma acentuada das renúncias tributárias da União até 2014, queda no biênio 2015-2016, retorno do crescimento a partir de 2017, seguido

de redução em 2019. A partir de 2015, mesmo diante de um plano de ajuste fiscal vigoroso, a participação média das renúncias fiscais em relação à arrecadação tributária foi muito superior aos anos anteriores; em relação ao PIB, observou-se que foi ampliada consideravelmente até 2015, alcançando o patamar de 4,5% do PIB e, a partir de 2016, apresentou uma estabilização do crescimento das renúncias tributárias em relação ao PIB.

A estabilização do percentual das renúncias tributárias em relação ao PIB sugere a evidente dificuldade de se alterar políticas públicas pautadas por renúncias fiscais, tendo em vista os interesses envolvidos em prol da manutenção de concessões implementadas, mesmo que não tenha a comprovação da eficácia da política em benefício da sociedade (DURÃES, 2021).

E como se dá a mensuração das renúncias fiscais no âmbito federal? A União utiliza o método de perda de arrecadação (*ex-post*), o mais utilizado entre os países da OCDE, considerando a simplicidade na apuração. O conceito desse método “consiste na apuração da perda de arrecadação decorrente da imposição de uma regra desonerativa” (BRASIL, 2021c, p.14).

Assim, permite dimensionar a abrangência da política adotada, quando auxilia o gestor público na alocação de recursos nas áreas de atuação estatal, no processo de elaboração do orçamento, considerando a viabilidade de se realizar um paralelo entre os gastos diretos e indiretos, além do conhecimento do volume de recursos despendidos (BRASIL, 2021c).

Contudo, há ressalvas importantes quanto ao método, segundo Malaquias (2020, p. 16), pois apresenta limitações na avaliação da evolução dos gastos e na comparação com outros países; contempla apenas o efeito da redução da receita tributária e “torna irreal qualquer soma dos gastos tributários”. Dos males, o menor, considerando a complexidade dos outros dois métodos: efeito ampliado da desoneração e gasto tributário equivalente.

Na esfera federal, no exercício de 2019, os maiores gastos tributários foram da modalidade Simples Nacional (23,34%), que se trata de um regime simplificado de tributação aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, seguido pela Agricultura e Agroindústria (12,50%), e Rendimentos Isentos e Não tributáveis – Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) (10,54%), advindos basicamente das aposentadorias, seja por idade, moléstia grave ou acidentes, e indenização por rescisão de contrato de trabalho (BRASIL, 2022e; PELEGRINNI, 2018).

Por outro lado, os gastos tributários referentes à modalidade Benefícios do Trabalhador, a qual abrange diferentes tipos de desoneração notadamente vinculados ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), e que beneficiam a classe trabalhadora,

relacionados à assistência médica, odontológica e farmacêutica, alimentação e previdência, representaram apenas 3,81%. (BRASIL, 2022e; PELEGRINI, 2018).

É possível identificar as áreas favorecidas pelo tratamento tributário diferenciado por meio das renúncias de receitas no âmbito da União? Sob a ótica orçamentária, no ano de 2019, o último da série analisada com dados disponíveis no âmbito federal, a previsão dos gastos tributários apontou uma concentração de 78,23% do valor total em cinco funções: Comércio e Serviços (25,67%); Saúde (16,29%); Agricultura (13,90%), Trabalho (12,49%), e Indústria (9,87%) (BRASIL, 2022e).

Ademais, foi possível constatar que, em 2019, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), foi o tributo que concentrou a maior parte dos gastos tributários e representou 25,56% do total, seguida da Contribuição para a Previdência Social (17,83%) (BRASIL, 2022e).

A concessão de renúncia fiscal de tributos com fins de financiamento da seguridade social (COFINS e Contribuição para a Previdência Social) no período de 2019 – os quais somam 43,38% do total de gastos tributários na esfera federal, que envolve a previdência, a saúde e assistência social dos trabalhadores – é alarmante, na perspectiva de que os recursos públicos direcionados para o financiamento desta área social, em tempos de contingenciamento, estão cada vez mais escassos (BRASIL, 2022e).

Verifica-se que a disponibilização de dados da renúncia de receitas no âmbito federal é um movimento recente – a partir de 2006 –, o que aufere um relativo avanço da transparência desta política; contudo, os Estados e municípios pouco têm evoluído nesse processo. No conjunto da federação, a política de renúncia fiscal tem muito a evoluir.

Não há informações com exatidão sobre o volume dos gastos tributários dos entes federados e as metodologias empregadas na sua mensuração, sem mencionar as escassas ou – como em diversos casos – inexistentes avaliações sobre sua efetividade. Alguns Estados sequer cumprem a publicação de estimativas das renúncias determinada na LRF (GOBETTI, 2020).

Na tentativa de encolher a representatividade das renúncias de receitas em relação ao PIB nacional, em recente publicação da EC nº 109, de 15 de março de 2021, foi determinado ao governo federal o envio ao Congresso Nacional de um plano de redução gradual do montante de incentivos e benefícios federais de natureza tributária para 2% do PIB, no prazo de até oito anos, havendo uma proposta de redução de 10%, já para o exercício em que forem encaminhadas as proposições (BRASIL, 2021a).

Apesar da projeção de redução percentual dos gastos tributários, não se aplica aos incentivos e benefícios concedidos a diversos segmentos/programas, entre eles: entidades sem fins lucrativos, programas destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior (BRASIL, 2021a).

Portanto, em que pese a tentativa de redução dos gastos tributários, a EC nº 109/2021 não garante que esta diminuição de fato ocorra, considerando que nesse rol de benefícios e incentivos, a parte que mais onera a população foi excluída do cômputo de gastos da União, entre outros: a desoneração da cesta básica, as áreas de livre comércio, Zona Franca de Manaus e Simples Nacional para Microempreendedor Individual (MEI) (UNAFISCO, 2022).

Ademais, outro ponto incluído pela EC nº 109/2021, relacionado às renúncias de receitas, é que foi facultado aos Tribunais de Contas dos entes federativos, entre outras instituições, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, quando apurado que a relação entre despesas e receitas correntes supera 95% (BRASIL, 2021a<sup>6</sup>).

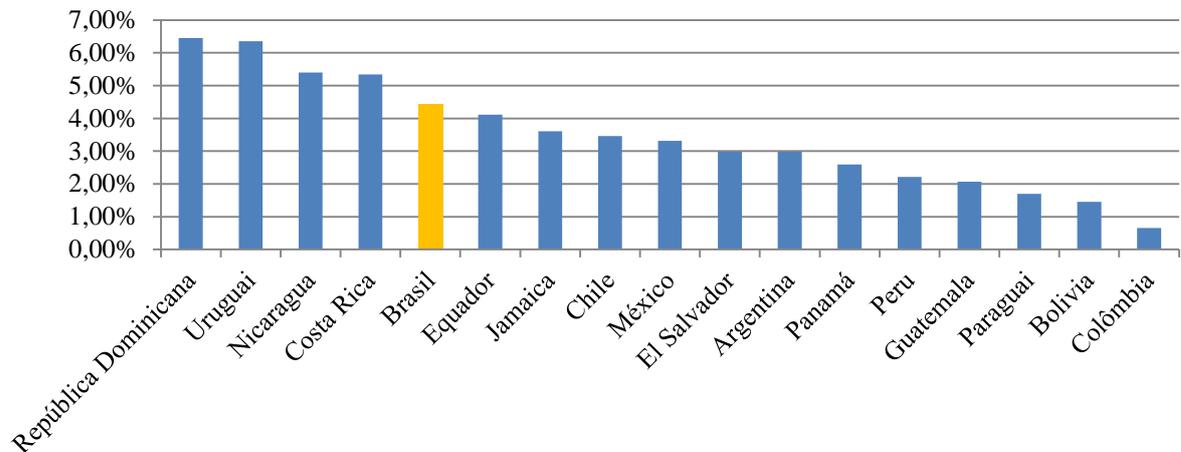
No Brasil, o percentual dos gastos tributários previsto na LOA para o ano de 2022 representaria 3,95% do PIB, uma redução de 7,77% da projeção para o ano de 2021, sendo estimados R\$ 371,07 bilhões para o ano de 2022, o que equivale a 20,16% das receitas administradas pela RFB (IBGE, 2022).

Qual a posição do Brasil na América Latina, quando analisados os gastos tributários em relação ao PIB? Segundo dados divulgados pela RFB (BRASIL, 2021b), no exercício de 2018, o Brasil encontrava-se em 5º lugar geral entre os países que mais comprometem parcela do PIB com gastos tributários, com o percentual de 4,43%, ficando atrás da República Dominicana (6,45%), Uruguai (6,35%), Nicarágua (5,40%) e Costa Rica (5,34%), conforme o Gráfico 3:

---

<sup>6</sup> Art. 167-A. Apurado que, [...] a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [...] X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (BRASIL, 2021a).

Gráfico 3 - Comparativo dos gastos tributários nos países da América Latina, no exercício de 2018 (em % do PIB)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** Brasil (2021b).

Outro estudo comparativo de gastos tributários entre países, realizado por Paes (2012), com dados de 2006-2010, oriundos de publicações da OCDE, do Centro Interamericano de Administração Tributária (CIAT) e da RFB, fez uma análise da representatividade dos gastos tributários em relação ao PIB e à receita total, esbarrando no fenômeno da não padronização da metodologia utilizada entre os mesmos.

A participação dos gastos tributários em relação ao PIB é superior nos países que integram a OCDE<sup>7</sup> em relação aos latino-americanos<sup>8</sup>; e em relação às receitas totais, ocorre o inverso: países da América Latina comprometem uma parte considerável das suas receitas relativamente baixas com gastos tributários. Isso se deve ao fato de que a carga tributária nos países da OCDE (29%) é maior que na América Latina (20%).

Ainda conforme o Paes (2012), o Reino Unido é o país que apresenta o maior peso dos gastos tributários na economia (12,79% do PIB), tendo em vista o país considerar a aposentadoria, os dividendos e os créditos imobiliários no rol de gastos tributários.

Em relação à participação dos gastos tributários na arrecadação tributária, a Guatemala é o país que apresenta o maior percentual (55,14%), o que corresponde a mais da metade das receitas tributárias do país, reflexo entre outros, da baixa carga tributária imposta no país e do elevado montante de concessões de gastos tributários, enquanto a Alemanha e a Argentina apresentam os menores volumes de renúncias tributárias (PAES, 2012).

O Brasil, se comparado aos demais, quanto à média do indicador gasto tributário/PIB, no período de 2006-2010, corresponde a menos de 2/3 da média dos países que integram a

<sup>7</sup> Composto por Canadá, Alemanha, Coreia, Holanda, Reino Unido, Espanha, Estados Unidos.

<sup>8</sup> Integrada por Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, México, Peru, República Dominicana, Uruguai.

OCDE. Em relação ao indicador gasto tributário/receita, a média brasileira equivale a cerca de 40% dos países da América Latina e em torno de 50% dos países da OCDE (PAES, 2012).

E quanto à avaliação da política de renúncia fiscal no Brasil? Com a significativa deterioração das contas públicas, ao longo do período de 2003 a 2015, e a necessidade de um ajuste fiscal nas contas do governo federal, entendeu-se que além da estruturação de novas metas ou restrições fiscais, seria fundamental institucionalizar a avaliação de políticas públicas, com o objetivo de otimizar os recursos orçamentários (MANOEL; FEU, 2020).

Assim, foi criado, em 2016, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), e em seguida, foram criados o Comitê de Avaliação do Gasto Direto (CMAG) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), em 2018. Entre suas funções está a de elaborar regras a partir de critérios definidos em lei para a seleção de políticas que serão avaliadas (PELLEGRINI, 2020).

Algumas avaliações sobre as renúncias tributárias da União encontram-se publicadas nos Boletins de Subsídios, no site oficial do Ministério da Economia<sup>9</sup>, entre elas: a desoneração da folha de salários, da cesta básica, das despesas com saúde no IR, dos medicamentos, a Lei Federal de Incentivo à Cultura, entre outros (BRASIL, 2022c).

As análises revelam, em sua grande maioria, a ineficácia da política fiscal de renúncia de receitas no âmbito federal, considerando a ausência de evidências robustas de efeitos reais positivos da desoneração, e sem o atendimento dos objetivos iniciais propostos.

Apesar dos avanços nos últimos anos, conforme estudos propalados no âmbito federal, observa-se que não há no ordenamento jurídico uma imposição legal para a conduta de avaliar as políticas de renúncia tributária, e tampouco a prática é disseminada. Na realidade, percebe-se que, uma vez que o gasto tributário entre no ordenamento, este geralmente se perpetua, pois alguns são concedidos de forma contínua e outros estabelecidos em momentos específicos, resultando em ineficiência econômica, desequilíbrio fiscal e regressividade (PELLEGRINI, 2014, 2020).

Em recente publicação, o TCU estabeleceu uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade das políticas públicas implementadas por meio de incentivos fiscais. Assim, o “Referencial de Controle de Benefícios Tributários” será uma ferramenta para subsidiar o trabalho do controle externo na área, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios> (BRASIL, 2022c).

públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação (BRASIL, 2022f).

Assim, em etapa anterior à avaliação da política de renúncia fiscal, quando da sua formulação, será crucial que os seus objetivos sejam explícitos de forma clara, indicando suas prioridades, para que na execução, avaliação e monitoramento da política, seja possível o redesenho da política quando necessários ajustes, como em mudanças relevantes no cenário econômico (BRASIL, 2014).

Sob o ponto de vista contábil e para fins de preenchimento dos demonstrativos fiscais, a contabilização das renúncias de receitas, que deve ocorrer somente quando possível mensurar um valor confiável, o qual encontra fortes empecilhos na diversidade da legislação tributária, alcança amparo no atual Plano de Contas Nacional (PCASP) adotado pelos entes públicos, no qual foram incluídos grupos de contas específicas<sup>10</sup> relacionadas ao controle de benefícios fiscais a determinados agentes econômicos, segundo critério estabelecido, com impacto nas contas públicas dos entes federativos (AZEVEDO; CABELLO, 2020; BRASIL, 2021a, 2021e; FROTA DA SILVEIRA; GRADVOHL, 2021). Contudo, trata-se de mudanças recentes, nos quais os frutos devem ser colhidos em momento posterior.

Ao analisar a condução da política fiscal no Brasil, percebe-se o quão benevolente é a atual legislação tributária, no tratamento dado aos grandes capitalistas, contrapondo-se à tributação pesada sobre a classe trabalhadora, indo de encontro a princípios básicos com “a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda” (SALVADOR, 2007, p. 90).

Ao mesmo tempo em que a renda dos trabalhadores assalariados e das classes com menor poder aquisitivo é tributada com maior rigor ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro tem renunciado receitas tributárias cruciais para o financiamento direto de suas políticas públicas, em favor da renda do capital (SALVADOR, 2007).

No rol de tributos mais desonerados pelo governo federal, estão os que beneficiam a classe empresarial: as renúncias advindas da redução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do IR, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e isenção de IR sobre a remessa ao exterior de lucros e dividendos (SALVADOR, 2007; BRASIL, 2021b). Por outro lado, a isenção de tributos que incentivem o consumo, aumentando o poder de consumo da classe de menor renda, tem pouca representatividade nas políticas de incentivo do governo federal.

---

<sup>10</sup> Controles Fiscais; Benefícios Fiscais; Controles Da Projeção Atuarial; Controles Para Fins da LRF (BRASIL, 2021e).

Ademais, quando se compara a renúncia tributária estimada por região com a respectiva arrecadação prevista em 2019, verificou-se que a região Sudeste possui a menor participação da renúncia de receitas em relação à arrecadação regional (16,46%), enquanto as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais, com 116,81% e 35,01%, respectivamente. Contudo, em termos de volume de renúncias, há concentração dos benefícios tributários nas duas regiões mais desenvolvidas do país – o Sudeste e o Sul –, ou seja, os Estados brasileiros com maior PIB foram os mais beneficiados. Dessa forma, a renúncia tributária no Brasil tem contribuído para uma maior concentração da renda regional (BRASIL, 2022c).

Segundo Goularti (2021b, p. 105), a forma como o a União distribui o gasto tributário por região “acaba gerando assimetrias e tensões regionais entre os estados, devido às condições do atraso relativo do país”. Assim, segue em uma direção oposta à preconizada na Constituição Federal quanto ao federalismo fiscal, o qual pressupõe “transferência de recursos para aumentar a renda disponível das regiões com menor grau de complexidade econômica e capacidade tributária para prover bens e serviços públicos” (GOULARTI, 2021b, p. 106).

Nesse sentido, de acordo com os dados da desoneração tributária per capita por unidade da federação, ano base 2019, os Estados de menor dinamismo econômico do Nordeste, como Maranhão, Alagoas, Paraíba e Piauí, incluindo o Acre e Pará, da região Norte, receberam menos de um terço da alocação dos gastos tributários per capita. Apesar do passado recente de incentivos fiscais ter atraído investimentos para a região, o ponto referente à distribuição de renda, da terra e do patrimônio não foi resolvido (GOULARTI, 2021b).

Assim, a política de renúncia tributária adotada no Estado federativo brasileiro tem um papel significativo na desigualdade que assola o país, tendo em vista que utiliza sua capacidade de arrecadar para não arrecadar, e direciona os benefícios da política a uma classe dominante, impactando na distribuição de renda de forma direta ou por meio de oferta de políticas públicas sociais.

Portanto, as desonerações tributárias federais têm impacto direto no financiamento das políticas sociais dos Estados, considerando que a renúncia de recursos oriundos do produto de arrecadação potencial de impostos e contribuições sociais federais traz repercussões no orçamento dos entes subnacionais, dependentes da União, gerando um efeito em cascata: menor volume de recursos transferidos aos Estados, menos recursos para o financiamento das políticas sociais; ao passo que a população carente, cada vez mais desassistida, contrapõe-se à maior disponibilidade econômica da burguesia.

Diante do exposto, qual seria a relação da política fiscal nacional de renúncia tributária e a dos demais Estados, em especial a do Piauí, considerado um dos Estados de menor dinamismo econômico da região Nordeste? Como se deu a institucionalização da política de renúncia fiscal no Estado, em um cenário de crise econômica e política e de ajuste fiscal? Esta política estadual tem permitido a redução das desigualdades regionais ou, a exemplo do governo federal, tem sido direcionada para beneficiar classes e frações de classes dominantes?

Para o entendimento da política fiscal de renúncia de receitas estaduais, faz-se necessário conhecer a caracterização histórica-econômica-social-política do estado do Piauí.

#### **4 EFEITO DA RENÚNCIA FISCAL NA FORMAÇÃO E NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO NO ESTADO DO PIAUÍ, NO PERÍODO DE 2015-2021**

Esse capítulo, dividido em quatro seções, tem por objetivo analisar o efeito da política fiscal de renúncia de receitas no fundo público do estado do Piauí. Inicialmente, apresenta a caracterização desse Estado, a partir da análise da sua formação histórico-econômica-social-política, que repercutirá na atuação da política de renúncias tributárias estadual, apontando a especificidade da região, no contexto da formação da estrutura socioeconômica brasileira.

Em seguida, de forma detalhada, é apresentada a institucionalização da política de renúncia tributária no âmbito estadual, os aspectos legais, a governança, a transparência, o controle e *accountability* dessa política, o rito no âmbito do processo orçamentário estadual e como se dá a evidenciação de renúncias de receitas na contabilidade do Estado.

Após o levantamento da origem e destino dos recursos do fundo público piauiense e das renúncias tributárias estaduais do período de 2015-2021, são apresentados o efeito dessa política na formação do fundo público e as implicações na destinação de recursos e no financiamento das políticas públicas sociais.

##### **4.1 Piauí: que Estado é esse?: Formação histórica-econômica-social-política**

O Piauí é um Estado do nordeste do Brasil, com 224 municípios, e uma população estimada de 3.289.290 habitantes, sendo que, no último censo de 2010, a população estadual era de 3.118.360 pessoas, ocupando a 18ª posição no *ranking* nacional. Sua capital, Teresina, possui o maior aglomerado populacional com densidade demográfica de 584,94 hab/km<sup>2</sup> (ano de 2010), número 47 vezes superior à média do Estado, 12,40 hab/km<sup>2</sup> (ano de 2010) (IBGE, 2022).

Para análise do presente objeto de pesquisa, como o governo do Estado atua em sua política fiscal e seus reflexos na política de renúncia tributária, são primordiais o conhecimento da origem de sua formação histórica-econômica-política, trazendo aos tempos do Brasil colonial, em específico ao Nordeste brasileiro.

A forma como se deu a colonização do território piauiense aponta a relevância do processo evolutivo do estado e os reflexos originários desta época, na evolução da economia e sociedade piauiense (MARTINS *et al.*, 2002).

O Estado foi colonizado do centro em direção ao litoral e na década de 1660, iniciou-se o desbravamento do território com fins políticos e econômicos. À procura de novas expansões para suas criações de gado, fazendeiros do São Francisco passaram a ocupar, a partir de 1674, terras situadas às margens do rio Gurguéia. O mérito da ação pioneira coube a Domingos Afonso Mafrense, que conseguiu a concessão das primeiras sesmarias de terra pelo governo de Pernambuco para implantar fazendas de gado, tornando-se o maior colonizador da região (MENDES, 2003).

A expansão da pecuária no Nordeste teve relação direta com o crescimento do negócio açucareiro na faixa litorânea da região. Na produção do açúcar, em uma primeira fase, o gado era utilizado como força de tração e fonte alimentícia, sendo possível a conciliação de ambos. Já em um segundo momento, com a expansão da produção do açúcar e necessidade de maiores áreas, houve a consequente desocupação das terras pela criação, tornando a fazenda de gado distinta do engenho; contudo, vinculadas e dependentes entre si. Em uma terceira fase, marcada pela separação das atividades, a pecuária, ocupou grandes extensões no sertão, provocando um processo de crescimento endógeno, orientado para o mercado interno restrito e inconstante, o que em parte explica o seu posicionamento secundário na economia da colônia (MARTINS *et al.*, 2002).

Um aspecto deve ser levado em consideração, que o caráter de “quase extrativismo” não exigia interferência humana direta na reprodução do gado; em contrapartida, eram exigidos territórios extensos para sua criação, “sendo o latifúndio um pressuposto para a pecuária extensiva” (MARTINS *et al.*, 2002, p. 25).

No Piauí, o estabelecimento da pecuária extensiva, um “instrumento da ocupação econômica do Piauí, moldou desde o início uma realidade econômica, social e política que resiste em se manter viva até hoje” (MENDES, 2003, p. 30) e ocorreu em contexto de acirrada luta pela escravização e extermínio dos indígenas.

Para a expansão territorial, as guerras foram “patrocinadas” por grandes chefes/fazendeiros que detinham recursos para o financiamento da conquista de terras indígenas e consequente aprisionamento de índios (mão de obra empregada, nas unidades produtoras, forneceram os grandes contingentes militares para novas expansões e combates), figurando como elemento indispensável ao desenvolvimento da economia pecuária. Assim, o acúmulo da propriedade da terra era intrínseco ao crescimento dessa economia (MARTINS *et al.*, 2002).

Contudo, a atividade de pouco dinamismo, a mão de obra empregada ínfima e sem a necessidade da presença do proprietário, trouxeram como consequência um reduzido

contingente populacional fixado na região e ainda disperso em todo o território, o que dificultou a exploração agrícola da região (MENDES, 2003).

Somente no final do século XVII, o Piauí teve a criação de uma vila, atualmente região da cidade de Oeiras, localizada no sertão piauiense. Nessa época, com descobertas de ouro na região de Minas Gerais e o declínio da cana de açúcar, o centro da economia brasileira demoveu-se da região Nordeste para o Sudeste (MENDES, 2003); enquanto o Piauí, até a primeira metade do século XVIII, “caminhava” aos passos lentos da pecuária extensiva.

Após a morte de Mafrense, as fazendas ficaram ao encargo dos padres jesuítas da Companhia de Jesus. Esses contribuíram de forma decisiva para o desenvolvimento da pecuária piauiense, que atingiu seu auge em meados do século XVIII. Nessa época, os rebanhos foram responsáveis por abastecer todo o Nordeste e as províncias do Sul. Com a expulsão dos jesuítas, as fazendas foram incorporadas à Coroa (IBGE, 2022).

Quase um século após as primeiras ocupações, é que o território do Piauí passou a ter governo próprio; e em meio à mudança da capital do Brasil de Salvador para Rio de Janeiro, o Piauí ficou mais afastado do centro de decisões políticas, mas igualmente distante dos centros econômicos (MENDES, 2003).

Entre 1775 e 1797, não foi nomeado nenhum governador para a capitania, o que dificultava a ordem financeira da região; e com a introdução das culturas pouco rentáveis até a primeira metade do século XIX e o declínio da pecuária, as receitas públicas foram reduzidas e a dependência financeira ampliada em relação ao governo central. A inserção do plantio e cultivo da cana de açúcar no território piauiense deu-se com um atraso de quase 250 anos em relação ao vizinho estado do Pernambuco (MENDES, 2003).

A mudança da capital foi suscitada para Parnaíba, tendo em vista o desenvolvimento da cidade litorânea e sua melhor localização; contudo, permaneceu o desinteresse do governo central pelo Piauí, mesmo diante de mudanças políticas importantes no cenário nacional: em 1822, o Brasil passou de colônia para império independente e, quase 70 anos depois, para República presidencialista (1889).

No período imperial (1822 a 1889), a rotatividade de pessoas no poder, no Piauí, chegou ao impensável: 97 em um intervalo de 67 anos. Contudo, tratava-se de uma estratégia do projeto político do Império, o que também acontecia nas demais províncias (MENDES, 2003).

Segundo Pereira da Costa (1974, p. 446), em 1841, uma lei provincial autorizava a concessão de privilégios por um período de 25 anos para qualquer interessado em estabelecer a navegação a vapor, numa clara tentativa de desenvolver a região.

Trata-se das primeiras medidas de incentivos às atividades produtivas do setor privado e monopólio da exploração; entretanto, não houve interessados e o próprio governo mandou construir uma embarcação inaugurada em 1859, após a mudança da capital para Teresina, em 1852 (MENDES, 2003).

A segunda metade do século XIX foi um período de grande expansão econômica para a região, com a Companhia de Navegação a Vapor do Rio Parnaíba, que trouxe uma maior integração entre a capital, Teresina, e o restante do país, permitindo o transporte de mercadorias, incentivando as atividades extrativistas e o comércio entre as cidades em torno do rio. Ainda nesse período, o governo da província autorizou a concessão de benefícios para construção de estradas de ferro, com garantias aos interessados de pagamentos de juros sobre o capital empregado; mas nenhum empreendimento “saiu” do papel (MENDES, 2003).

A economia do Estado diversificou-se com a instalação de fábricas de fiação/tecidos e de laticínios e, com a chegada de imigrantes sírio-libaneses, o comércio ganhou destaque no desenvolvimento (MENDES, 2003).

O setor industrial foi beneficiado com a política de incentivos fiscais no Estado durante a segunda metade do século XVIII e a primeira do século XIX, a qual buscava estimular a implantação de indústrias com foco no desenvolvimento da região, concedendo isenções sobre a importação de equipamentos e produtos para a área têxtil (1888); charque (1892); curtume (1893); sal refinado (1908); cerveja (1912); óleos vegetais (1912 e 1913); extração e preparo de fibras vegetais por meio de maquinário (1907) (MENDES, 2003).

Todavia, não eram condições suficientes para a industrialização da região, pois as limitações permaneciam: “oferta insuficiente de matérias-primas agrícolas, mercado consumidor interno muito pequeno, concentração de renda, falta de estrada e energia, entre outras” (MENDES, 2003, p. 96). Ou seja, não depende apenas da vontade dos governantes e dos industriais que ocorra a industrialização, deve haver uma integração entre os diversos setores da economia, que são interdependentes.

As dificuldades financeiras do governo do Piauí, ao longo de toda a sua história, não possibilitaram a realização de obras públicas estruturantes que mudassem o rumo da economia. No império, apenas a implantação das linhas telegráficas foi o marco para o desenvolvimento da economia do Estado. Na República, até início dos anos 1950, com recursos federais, foram construídos pequenos açudes, os primeiros trechos de ferrovia e a ponte metálica sobre o Rio Parnaíba, interligando Piauí e o vizinho estado do Maranhão (MENDES, 2003).

A falta de estradas foi um dos motivos do atraso da economia do Estado, mas quando da construção das primeiras rodovias, ligando o Sul ao Nordeste do país, nos anos de 1960, a consequência imediata foi o desaparecimento de centenas de pequenas fábricas no Piauí, despreparadas para a competição com os produtos vindos da região Sudeste. A chegada da energia elétrica ao Estado, somente nos anos de 1970, trouxe condições favoráveis para a implantação de fábricas na região, o que representou uma maior integração à economia brasileira (MENDES, 2003).

A urbanização do Estado, frente às taxas de crescimento da população em outras regiões, deu-se com retardo, tendo em vista que, no Brasil, a preponderância da população urbana em relação à rural aconteceu em 1965; nos estados do Nordeste em 1980 e, no Piauí, somente em 1989; portanto, mais um fator de atraso do Estado (MENDES, 2003).

Contudo, há um fator relevante a ser considerado na caracterização do estado do Piauí, em especial, quando se observa as particularidades da política local, o fenômeno coronelismo, presente na história do Brasil, abordado em estudos relacionados à vida política do interior do país, seu *habitat* natural (LEAL, 2012).

Segundo Leal (2012), o coronelismo trata-se de um sistema político estruturado dominado por uma relação de compromisso que se desenvolveu na primeira República, entre o poder privado decadente e o poder público progressivamente fortalecido.

Ainda conforme o autor, o coronelismo é, sobretudo, uma troca de proveitos entre o poder público (governadores e presidente da República) e a influência social do poder privado, representado pelos chefes locais, coronéis, em especial, proprietários de terras, em uma referência à estrutura agrária do país à época, sendo que esta propriedade tornou-se um fator de liderança política local, fornecendo a “base de sustentação das manifestações de poder privado no interior do Brasil” (LEAL, 2012, p. 44).

Nesse sentido, em função do regime representativo, o poder público, por meio de seus governantes, tinha o dever de assistir a esses remanescentes de privatismo, não podendo se desfazer do eleitorado rural, cuja dependência é inquestionável (LEAL, 2012).

O “coronel” detinha o comando discricionário de votos de cabresto, exercendo uma vasta jurisdição sobre seus dependentes. Sua força eleitoral trazia prestígio político, decorrente em parte por sua situação econômica e social, advinda da propriedade de terras (LEAL, 2012).

Ademais, a concentração da propriedade fundiária rural, uma realidade tão presente nos dias atuais, teve como consequência o agravamento da situação de dependência dos trabalhadores rurais junto aos grandes proprietários de terra. Dessa forma, a vitalidade do

coronelismo “é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas”, como o comércio e a indústria (LEAL, 2012, p. 231).

Assim, esta estrutura agrária, ainda vigente no Estado, contribuiu para a subsistência do coronelismo com a dura realidade de currais eleitorais, com grupos dominantes que se perpetuam no poder, fortalecidos pela falta de autonomia dos municípios piauienses.

As consequências no plano econômico estão a olhos vistos: mercado interno não se amplia, pois a população rural continua incapaz de consumir; sem mercado interno, a indústria não prospera e passa a “depende” da proteção oficial por meio de benefícios fiscais; a agricultura, incapaz de se estabilizar em alto nível, caminha para a degradação. Um círculo vicioso: no campo econômico, “agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa”. E no plano político, a “sobrevivência do coronelismo, que falseia a representação política e desacredita o regime democrático, permitindo e estimulando o emprego habitual da força pelo governo ou contra o governo” (LEAL, 2012, p. 239).

Quanto à organização da sociedade piauiense, até meados do século XX, caracterizou-se pelos seguintes traços gerais: (i) marcada pelo distanciamento de dois blocos sociais distintos, os grandes proprietários de terra<sup>11</sup> e a massa de trabalhadores ligados direta ou indiretamente à produção agrícola, por grande concentração de renda e por baixo nível de qualidade de vida para a maioria da população; (ii) essencialmente rural, trabalhando em latifúndios e nas pequenas glebas, isolada e dispersa em um vasto território; (iii) a maioria dos seus integrantes detinha um baixo nível intelectual, em parte atribuído à falta de escolas no Estado até às vésperas da independência; (iv) estabelecimento de mecanismos extremamente sólidos de controle sócio-político sob a dominação de grandes proprietários, que no período colonial ficava sob o encargo de cada responsável pela ordem no seu domínio, posteriormente, o aparelho repressivo organizado pelo governo (MARTINS *et al.*, 2002).

Atualmente, é governado por Maria Regina Sousa, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo assumido após a renúncia de Wellington Dias, em março de 2022, para concorrer às eleições para senador, sendo a primeira mulher na história a ocupar o cargo no Estado.

Encontra-se organizado em 12 Territórios de Desenvolvimento (TD)<sup>12</sup>, que são unidades de planejamento da ação governamental, formados em quatro macrorregiões

---

<sup>11</sup> Ao lado dos grandes proprietários estavam comerciantes importantes, profissionais liberais, funcionários de alto posto na burocracia e membros da igreja.

<sup>12</sup> Os TD são: Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais, Entre Rios, Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas, Vale do Canindé, Serra da Capivara, Vale dos Rios Piauí e Itaueira, Tabuleiros do Alto Parnaíba, Chapada das Mangabeiras e Chapada Vale do Itaim.



Em relação aos dados econômicos do Estado piauiense, seu PIB<sup>13</sup>, indicador de economia que representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, Estado ou cidade em um recorte temporal anual, foi de R\$ 56,391 bilhões, e ocupava a 21ª posição no *ranking* nacional no exercício de 2020, de acordo com o Quadro A.1 (Apêndice) (IBGE, 2019).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>14</sup>, indicador concebido pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população, baseado nos critérios saúde, educação e renda, era de 0,646 (2010), ocupando a 24ª posição entre os demais Estados brasileiros, ficando à frente apenas dos Estados nordestinos Maranhão (0,639) e Alagoas (0,631) (IBGE, 2022).

Em relação aos dados de mercado de trabalho e rendimento: possui um dos menores índices de emprego formal no país, apenas 37,40% da população<sup>15</sup>, atingindo a 25ª posição (2021). O rendimento mensal domiciliar per capita é de R\$ 837 (2021), ocupando a 23ª posição, enquanto o rendimento médio real habitual do trabalho principal das pessoas ocupadas em trabalhos formais é de R\$ 2.084 (2021), amargando a última posição no *ranking* nacional. Quanto ao pessoal ocupado na Administração Pública, Defesa e Seguridade Social (2020), são 109.503 pessoas, representando 3,51% da população total do Estado (IBGE, 2022).

Na área de educação, em análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>16</sup> – relevante indicador para condução de políticas públicas em prol da qualidade da educação, que reúne dados sobre o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações – o Estado ocupa a 10ª posição comparada a outros Estados (IDEB anos finais do ensino fundamental da rede pública: 4,6) e 16ª posição (IDEB anos iniciais do ensino fundamental da rede pública: 5,4) (IBGE, 2022).

---

<sup>13</sup> O PIB é um indicador síntese de uma economia. Não expressa importantes fatores, como distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde (IBGE, 2019).

<sup>14</sup> Os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma: (i) uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; (ii) o acesso ao conhecimento (educação) é medido por: a) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e b) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; (iii) e o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (UNDP, 2022).

<sup>15</sup> Proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência em trabalhos formais (IBGE, 2022).

<sup>16</sup> O IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

De forma resumida, é apresentado o panorama geral do estado do Piauí, no cenário nacional atual, com dados referentes à população, economia, renda, educação e ao trabalho, conforme o Quadro A.1 (Apêndice).

Quanto à execução orçamentária, em relação ao resultado primário, aquele que é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias (não-financeiras)<sup>17</sup>, e indica se os níveis de gastos orçamentários do Estado são compatíveis com sua arrecadação, foi observado nos balanços gerais do Piauí, durante a série temporal de 2015-2021, que os anos de 2015, 2020 e 2021, apresentaram superávit primário; enquanto de 2016 a 2019, houve déficit primário (PIAUI, 2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022c).

Trata-se, portanto, de uma forma de avaliar a saúde financeira e endividamento do ente, e que pode ser entendido como “o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública” (PIAUI, 2022d, p. 56).

Quanto aos indicadores fiscais, o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>18</sup> com as despesas com pessoal<sup>19</sup> passou de 46,64% em 2020, para 48,76% em 2021, no consolidado; enquanto na Dívida Consolidada Líquida (DCL)<sup>20</sup>, esse percentual corresponde a 46,93% da RCL ajustada para cálculo dos limites de endividamento.

Em 2021, a composição da DCL refere-se à dívida de empréstimos (76,8%), de precatórios (18,8%) e 4,3% correspondem às demais dívidas. Em relação às operações de crédito<sup>21</sup> estaduais, estas representaram 12,91% da RCL ajustada (PIAUI, 2022d).

Em relação à disponibilidade de caixa bruta, composta por ativos de alta liquidez, como caixa, bancos e aplicações financeiras, consideradas equivalentes de caixa, apresentou, em 31 de dezembro de 2021, o saldo de R\$ 4.472.867.131,16, e que mesmo após a dedução

---

<sup>17</sup> Receitas primárias (não financeiras): Receita Tributária, Transferências Correntes e de Capital, Concessões, Venda de Ativos, Demais Receitas primárias. Despesas primárias (não financeiras): Pessoal e Encargos Sociais; Inativos, Investimentos; Inversões Financeiras (Exceto Empréstimos e Financiamentos) (BRASIL, 2021d).

<sup>18</sup> A RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes arrecadadas pelo Estado, deduzidas as transferências constitucionais; as contribuições do servidor civil e militar ao RPPS; a receita recebida de compensação financeira entre regimes de previdência, bem como os valores pagos a título de FUNDEB (PIAUI, 2019d).

<sup>19</sup> Despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

<sup>20</sup> DCL: Considera-se dívida consolidada líquida o montante da dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (BRASIL, 2021d).

<sup>21</sup> Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000).

dos Restos a Pagar<sup>22</sup> (R\$ 1.897.800.021,09), observa-se que há saldo positivo na disponibilidade financeira restante (R\$ 2.567.466.740,85), representando a suficiência financeira do exercício 2021 (PIAUÍ, 2022d).

Quanto às principais atividades econômicas no estado do Piauí, são a agricultura (produção de soja, milho, algodão, feijão, arroz), a indústria (construção civil, serviços industriais de utilidade pública, alimentos, bebidas), a pecuária extensiva e o setor de serviços (comércio) (PIAUÍ, 2022h; PORTAL, 2022; WIKIPÉDIA, 2023).

A produção agrícola apresenta trajetória de crescimento na cadeia produtiva piauiense, com destaque para as culturas de maior participação: soja (principal cultura da balança comercial) e o milho. O Piauí ocupa a 3ª posição na produção de soja no Nordeste, o que equivale a 21% da produção na região, ficando atrás da Bahia e Maranhão, bem como na produção de milho e de feijão e ocupa na região a 2ª posição na produção de arroz (PIAUÍ, 2022h).

Ademais, tem um papel importante no comércio exterior (produtos de destaque: soja triturada, milho, ceras vegetais e o mel); no cenário nacional, ocupa a 6ª colocação (2022) em termos de incremento nominal de suas exportações com uma variação de 63% em seu faturamento, quando comparado ao ano anterior (PIAUÍ, 2022h).

Quanto ao comércio varejista<sup>23</sup>, o Piauí foi o Estado que apresentou o melhor desempenho entre todas as Unidades da Federação em 2021, com crescimento de 16,6% no volume de vendas do setor, enquanto, no Brasil, esse percentual foi de 3,9% acumulado em 12 meses. Em se tratando do Comércio Varejista Ampliado<sup>24</sup>, registrou crescimento de 18,7%, no acumulado de 12 meses (PIAUÍ, 2022h).

Em 2020, o número de empresas industriais no Estado era de 3.952. Os cinco principais setores industriais concentram 90,8% da indústria do Estado: Construção (44,8%), Serviços Industriais de Utilidade Pública, como Energia Elétrica e Água (29,6%), Alimentos (8,2%), Bebidas (5,1%) e Manutenção/Reparação (3,1%). Quanto ao porte dessas indústrias<sup>25</sup>, 75,1% são microempresas; 20,8%, de pequeno porte; 3,6%, médias empresas, e 0,5% são grandes empresas (PORTAL, 2022).

---

<sup>22</sup> Restos a Pagar: todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente (BRASIL, 2021d).

<sup>23</sup> Empresas formalmente constituídas, que possuam 20 ou mais pessoas ocupadas e que têm o comércio varejista como atividade principal (PIAUÍ, 2022h).

<sup>24</sup> Composto pelos grupos de atividades do varejo, acrescido dos segmentos Veículos e motocicletas, partes e peças e Material de construção (PIAUÍ, 2022h).

<sup>25</sup> Microempresas com até 9 empregados; Pequenas empresas com 10 a 49 empregados; Médias empresas com 50 a 249 empregados; Grandes empresas com 250 ou mais empregados (PORTAL, 2022).

No *ranking* de Estados brasileiros, a participação na arrecadação nacional de IPI, o setor industrial piauiense representa 0,1% (2020) e encontra-se na 23ª posição (PORTAL, 2022).

Entre os setores do Estado com destaque no cenário nacional, está o de energia renovável, como o 3º maior produtor no Brasil, em 2021, com 60 parques eólicos em operação e uma matriz energética diversificada (ABEEÓLICA, 2022).

A análise dos números apresentados do Piauí atual e o levantamento da sua formação histórica-política-econômica-social permitem a compreensão de suas singularidades (único Estado da região Nordeste que não tem capital no litoral, territorialmente é muito extenso) e o porquê de números tão inexpressivos de crescimento, em posições tão abaixo da média nacional dos dias atuais.

Assim, na análise dos fatos histórico-econômico-político-sociais que definiram, no estado do Piauí, os atuais níveis de desenvolvimento, tão tacanhos, e de distribuição da riqueza, concentrada nas mãos da elite da sociedade, resta clara quão imprescindível é que as diretrizes e intervenções estatais estejam pautadas na redução das desigualdades sociais e regionais.

Diante do cenário de limitação de recursos do fundo público piauiense, que persiste desde os tempos primórdios e que exige a adoção de práticas transparentes e racionais sobre as políticas públicas estaduais, por que o estado do Piauí, com pouco dinamismo econômico e baixa capacidade arrecadatória, precisa estabelecer políticas de renúncia de receitas? E como se dá a política de renúncia fiscal no estado do Piauí, quanto aos seus aspectos legais, governança, transparência, controle e *accountability*? Qual o rito no âmbito do processo orçamentário do Estado?

#### **4.2 Institucionalização da política fiscal de renúncia tributária no estado do Piauí: aspectos legais, governança, transparência, controle e *accountability***

No estado do Piauí, a política de isenções, incentivos e benefícios fiscais está regulamentada pela Lei Estadual nº 4.859 de 27 de agosto de 1996, que dispõe sobre a concessão dos benefícios de dispensa do pagamento do ICMS a empreendimentos estabelecidos no estado, por motivo de implantação, realocização, revitalização ou ampliação de unidades fabris já instaladas (PIAUI, 1996).

O Decreto Estadual nº 13.500 de 23 de dezembro de 2008, que consolida e regulamenta disposições sobre ICMS do estado do Piauí, dispõe que as isenções, incentivos e

benefícios fiscais serão efetivados, caso a caso, por ato de autoridade competente com base em parecer técnico, em requerimento, no qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos para a sua concessão (PIAUÍ, 2008).

Segundo dados do governo estadual, em suma, os benefícios tributários decorrentes do ICMS contemplam contribuintes: atacadistas de alimentos, autopeças e medicamentos; de comunicação multimídia e de transporte intermunicipal de passageiros; indústria de transformação e extrativa, de geração de energia renovável; a cultura e a área social (por meio do Sistema de Incentivo à Cultura (SIEC) e do Sistema de Incentivo à Inclusão e Promoção Social (SEIPS); além de pessoas físicas tais como taxistas e deficientes físicos, dentre outras, e jurídicas (PIAUÍ, 2022c).

Já a Lei nº 4.548 de 29 de dezembro de 1992 (atualizada até a Lei nº 7.528, de 15 de julho de 2021), que dispõe sobre o IPVA, apresenta os 12 tipos de propriedade isentos do referido imposto, o que abrange uma categoria com diversos contribuintes:

[...] I - veículos do Corpo Diplomático acreditado junto ao Governo brasileiro; II - tratores; III - máquinas de uso exclusivo na atividade agrícola, hortícola ou florestal; IV - veículos do tipo ambulância e os de uso no combate a incêndio, desde que não haja cobrança por esses serviços, em quaisquer hipóteses; V - embarcação pertencente a pescador profissional, pessoa física, utilizada na atividade pesqueira artesanal, ou de subsistência, comprovada por entidade representativa da classe; VI - veículo pertencente a profissional autônomo, registrado ou licenciado na categoria aluguel, para ser utilizado: a) no transporte de cargas; b) como táxi, no transporte de passageiros; c) como mototáxi, no caso de motocicletas, no transporte de passageiros; VII - veículos de fabricação nacional especialmente adaptados para deficientes físicos, limitado o benefício a um veículo por beneficiário; \*IX - embarcações de empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviço público de transporte coletivo, quando empregados, exclusivamente no transporte urbano e metropolitano; X - veículos com capacidade volumétrica de motor inferior a 50 cm<sup>3</sup> (cinquenta centímetros cúbicos); XI - veículos de propriedade ou posse de turistas estrangeiros, portadores de "Certificados Internacionais de Circular e Conduzir", pelo prazo estabelecido nesses certificados, mas nunca superior a 1 (um) ano, desde que o país de origem adote tratamento recíproco com os veículos do Brasil; XII - veículos de uso terrestre com mais de 15 (quinze) anos de fabricação (PIAUÍ, 1992).

No entanto, a concessão de renúncia oriunda do IPVA, dá-se em grande maioria para os veículos destinados a serviço de táxi, aluguel e ao uso por deficientes físicos (PIAUÍ, 2022c).

O estado do Piauí justifica o uso da política de desonerações fiscais com objetivo de ampliar a oferta de empregos e geração de renda, bem como a defesa do mercado interno de oferta de mercadorias, conforme a LDO do Estado dos anos de 2015 a 2021 (PIAUÍ, 2014a, 2015a, 2016b, 2017b, 2018a, 2019b, 2020a).

Expande o escopo de justificativas para a finalidade da política de renúncia fiscal estadual, ao incluir o intuito de atrair novos investimentos, ampliar e realocar os já existentes, estimular determinadas atividades econômicas, e assim, por consequência, apresentar o crescimento do PIB e desenvolvimento para o Estado (PIAÚÍ, 2022c).

A política de renúncia tributária estadual contempla o comércio, a indústria/agroindústria e contribuintes diversos; e, a partir de 2021, incluiu o setor de serviços, como será apresentado na seção seguinte; sem, contudo, divulgar quais são os contribuintes, empresas e pessoas físicas, beneficiários da política pública, tampouco disponibilizar dados individualizados por beneficiário da renúncia.

E dos benefícios e incentivos de natureza tributária dos quais decorram renúncia de receita, elencados no artigo 14 da LRF (BRASIL, 2000), o estado do Piauí utiliza-se das modalidades anistias, isenções, remissões e regimes especiais<sup>26</sup>.

Para salvaguardar os objetivos e os resultados a que se propõe a política fiscal de renúncias de receitas, como se dá a governança dessa política no âmbito estadual? Quais os instrumentos de governança de que o Estado faz uso no controle/monitoramento do desempenho da política pública de renúncias tributárias?

A governança no setor público é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, definindo diretrizes, fundamentada em evidências e com foco primordial em atender os interesses da sociedade e demais partes. Refere-se aos arranjos institucionais, formais ou informais, “que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas” (BRASIL, 2014).

Trata-se, portanto, da “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 2001, p. 21), implicando no aprimoramento da interação entre diversos atores (Estado e demais atores não estatais), entre o público e privado, de forma a articular seus interesses comuns e asseverar a transparência e a *accountability* da atuação governamental, robustecendo os mecanismos que garantam a responsabilização dos governantes (BRASIL, 2014).

No âmbito do poder executivo estadual, o controle dos incentivos e demais benefícios fiscais, não concedidos em caráter geral, é de competência da SEFAZ-PI, que por meio da Unidade de Administração Tributária (UNATRI), detém o gerenciamento e o acompanhamento dos convênios celebrados e ratificados pelo estado do Piauí, por ato da

---

<sup>26</sup> Modalidade de tributação, onde determinado setor ou até atividade empresarial tem uma forma diferenciada de aplicação tributária, em relação aos demais contribuintes.

autoridade competente, emitem parecer técnico quanto ao preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos para a sua concessão (PIAUI, 2008).

Quanto à estimativa das renúncias de receita do ICMS e IPVA, é realizada por meio da Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais (ASSEEF), em conjunto com a Superintendência da Receita (SUPREC)/UNATRI (PIAUI, 2022c).

Em atendimento à CF/88<sup>27</sup> e à LRF<sup>28</sup>, o estado do Piauí publica o projeto de LOA acompanhado da estimativa e compensação da renúncia de receita juntamente com a especificação das medidas compensatórias<sup>29</sup> e o demonstrativo do efeito das isenções e outros benefícios fiscais por gerência de atendimento sobre as receitas do estado, os quais trazem, embora de forma consolidada, as projeções das renúncias por tributo, modalidade, setores/programas beneficiados e por Gerência Regional de Atendimento (GERAT).

O estado do Piauí possui 10 GERAT, unidades administrativas da SEFAZ-PI responsáveis por coordenar, gerenciar e controlar as atividades necessárias à prestação de serviços aos contribuintes, bem como acompanhar e executar as atividades de arrecadação e cobrança das obrigações tributárias.

As renúncias previstas para o período de 2015-2021 foram distribuídas por GERAT, conforme apresentado por ordem decrescente do valor previsto de renúncia tributária por regional, no Gráfico 4:

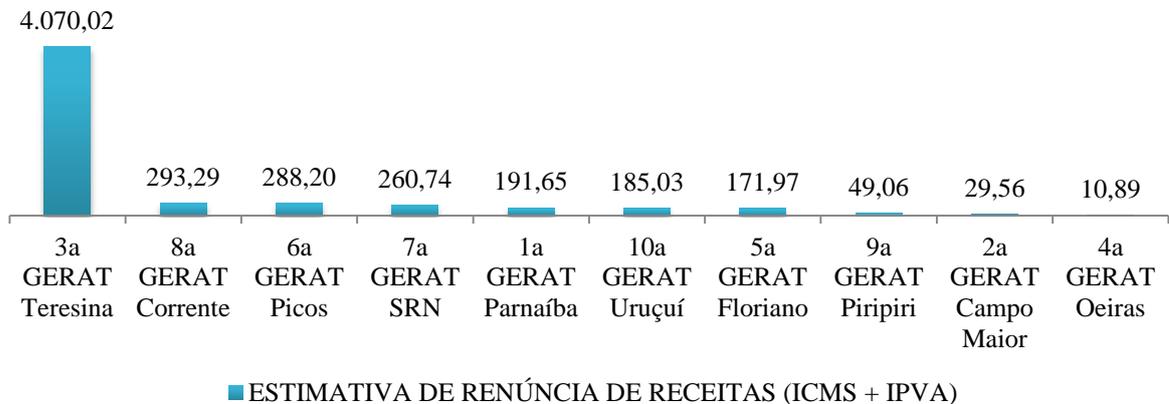
---

<sup>27</sup> CF/88 – 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.

<sup>28</sup> LRF – Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, [...] II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do Art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

<sup>29</sup> As medidas de compensação devem ser provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (BRASIL, 2000).

Gráfico 4 - Renúncia de receita prevista por Gerência Regional de Atendimento no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)



Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2014b, 2015c, 2016d, 2017c, 2019a, 2019c, 2020b).

Entre as 10 GERAT, as que apresentaram maior previsão de renúncias de receitas, nesta ordem, foram: a 3ª GERAT Teresina (R\$ 4,07 bilhões) seguida da 8ª GERAT Corrente (R\$ 293,29 milhões), 6ª GERAT Picos (R\$ 288,20 milhões); 7ª GERAT São Raimundo Nonato (260,74 milhões) e 1ª GERAT Parnaíba (R\$ 191,65 milhões), conforme Gráfico 4.

As demais GERAT (2ª, 4ª, 5ª, 10ª, 9ª) somadas tiveram renúncias previstas em torno de R\$ 446,51 milhões, o que equivale a 8,04% do total previsto para o período de 2015-2021.

Verifica-se que o maior montante previsto de renúncias fiscais no período foi da 3ª GERAT, que corresponde à área da capital, Teresina, município com o maior PIB do Estado. Há, portanto, uma concentração de 73,33% das renúncias fiscais previstas do Estado neste regional (Gráfico 4), enquanto regiões de menor desenvolvimento econômico do Estado, com menor PIB, foram “contempladas” com pequena participação da política de renúncia de receitas do Estado, entre 2015-2021.

Nota-se, ainda, o desequilíbrio das renúncias por região do Estado, a exemplo de toda a região Sul (incluindo as GERAT de Floriano, Uruçuí, São Raimundo Nonato, Picos e Corrente), para a qual foi previsto um pouco mais de R\$ 1 bilhão de renúncias tributárias, o que equivale a menos de 20% da renúncia total prevista para os exercícios de 2015-2021, restando claro que o principal objetivo da política não é priorizado: o desenvolvimento regional equilibrado de todo o Estado.

Ademais, verifica-se em análise dos demonstrativos, que até 2019, o governo do Estado publicava o percentual da isenção sobre a arrecadação prevista por regional e que, a partir de 2020, além de não mais informar os índices percentuais da isenção prevista *versus* arrecadação estimada, passou a disponibilizar os dados da renúncia prevista por tributo ICMS e IPVA. Não há, portanto, uma padronização dos dados informados.

A representatividade da renúncia tributária prevista por GERAT sobre a receita estimada, oriunda do ICMS e IPVA, e publicada na LOA entre 2015-2019, resta demonstrada na Tabela 1:

Tabela 1 - Participação da renúncia tributária prevista na receita estimada (ICMS e IPVA), por Gerência Regional de Atendimento no estado do Piauí, no período de 2015-2019 (em %)

GERAT	2015	2016	2017	2018	2019	MÉDIA (2015- 2019)
1a GERAT Parnaíba	3,09%	39,81%	28,75%	28,75%	14,11%	22,90%
2a GERAT Campo Maior	1,62%	1,00%	27,91%	27,91%	5,61%	12,81%
3a GERAT Teresina	15,36%	27,07%	<b>31,72%</b>	<b>31,72%</b>	8,76%	22,93%
4a GERAT Oeiras	1,31%	4,06%	4,71%	4,71%	6,36%	4,23%
5a GERAT Floriano	32,98%	21,16%	29,91%	29,91%	39,12%	30,61%
6a GERAT Picos	44,73%	6,00%	16,10%	16,10%	60,31%	28,65%
7a GERAT São Raimundo Nonato	3,64%	5,24%	6,19%	6,19%	<b>172,42%</b>	38,74%
8a GERAT Corrente	0,51%	5,55%	4,84%	4,84%	<b>154,57%</b>	34,06%
9a GERAT Piriipiri	1,16%	17,43%	21,05%	21,05%	4,25%	12,99%
10a GERAT Uruçuí	<b>189,49%</b>	<b>28,32%</b>	27,01%	27,01%	16,04%	<b>57,57%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2014b, 2015c, 2016d, 2017c, 2019a).

**Nota:** O resultado percentual equivale ao valor da renúncia tributária prevista sobre o valor da receita estimada por exercício. Os percentuais publicados por GERAT na LOA dos exercícios de 2017 e 2018 são idênticos.

Na 1ª GERAT - Parnaíba, a média percentual da relação do montante das renúncias tributárias previstas sobre a receita estimada foi de 22,90%, ou seja, as renúncias de receitas equivalem a 1/5 (um quinto) das receitas previstas oriundas dos impostos ICMS e IPVA para o período de 2015-2021; na 2ª GERAT - Campo Maior, esse percentual foi de 12,81%; na 3ª GERAT - Teresina foi de 22,93%; na 4ª GERAT - Oeiras foi de 4,23%; na 5ª GERAT - Floriano foi de 30,61%; na 6ª GERAT - Picos foi de 28,65%; na 7ª GERAT - São Raimundo Nonato foi de 38,74%; na 8ª GERAT - Corrente foi de 34,06%; na 9ª GERAT - Piriipiri foi de 12,99% e na 10ª GERAT - Uruçuí foi de 57,75% (Tabela 1).

Assim, considerando a média percentual dos dados disponibilizados (2015-2019), a regional de Uruçuí é a que teve o maior percentual (57,75%) de comprometimento da arrecadação potencial de receitas tributárias com isenções e outros benefícios fiscais em todo o estado piauiense. Nessa região, localizam-se as principais áreas produtoras de grãos no Estado, destacando-se o município de Uruçuí, com a 3ª maior participação entre os PIBs municipais (PIAUÍ, 2021e).

Alerta o fato de que em algumas GERAT, o valor previsto a ser renunciado excede o valor da arrecadação estimada com receitas oriundas do ICMS/IPVA, como no caso da 7ª GERAT - São Raimundo Nonato (em 2019), 8ª GERAT - Corrente (em 2019) e 10ª GERAT -

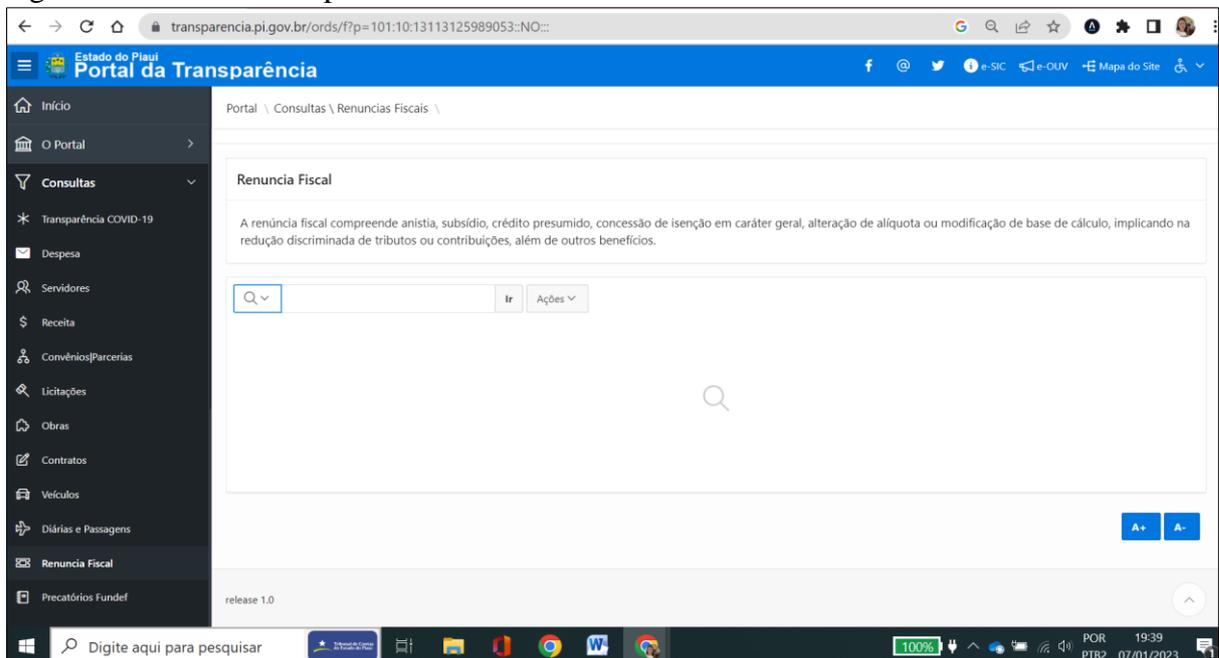
Uruçuí (em 2015); ou seja, comprometem os recursos do fundo público dos municípios com renúncia de receitas em valores superiores à receita tributária prevista.

Na região de São Raimundo Nonato (7ª GERAT), estão situados os principais municípios produtores de energia a partir de fontes renováveis (fontes eólica e solar) do Estado, setor contemplados nos últimos anos com grande volume de renúncia de receitas entre 2019 e 2020.

Resta evidente que a política de renúncia fiscal no Piauí não promove a redução das desigualdades regionais, tampouco visa o desenvolvimento socioeconômico equilibrado entre as diferentes regiões do Estado, pois concentra 3/4 (três quartos) dos benefícios tributários previstos na região mais desenvolvida economicamente, a da grande Teresina<sup>30</sup>, enquanto as demais regiões, com baixo índice de desenvolvimento, não são priorizadas (Gráfico 4).

Quanto à transparência ativa, de caráter obrigatório<sup>31</sup>, da política de renúncias de receitas no Estado, em consulta ao sítio oficial do governo, na aba “Portal da Transparência Estado do Piauí”, constata-se que, apesar da existência de campo referente à renúncia fiscal, não há qualquer dado disponibilizado, seja por ano ou por valores, conforme Figura 2:

Figura 2 - Portal da transparência do estado do Piauí: aba “Renúncia Fiscal”



Fonte: PIAUÍ (2023).

<sup>30</sup> Teresina, Altos, Pau D'Arco do Piauí, Demerval Lobão, Lagoa do Piauí, Monsenhor Gil, Miguel Leão, Currelino, José de Freitas, União, Lagoa Alegre, Miguel Alves, Amarante, Palmeirais, Regeneração, Jardim do Mulato.

<sup>31</sup> Lei nº 12.527/2011, em seu Art. 8º, determina que órgãos e entidades públicas têm o dever de publicar informações públicas, de interesse coletivo ou geral, na internet (BRASIL, 2011).

Além disso, em pesquisa na página do DOE-PI acerca de portarias/resoluções/decretos estaduais ou outros instrumentos legais que tratem da política de renúncia tributária, verificou-se não existir um padrão unificado, o que dificulta a compilação de dados dos beneficiários da política.

A ferramenta de busca no DOE-PI permitiu a consulta a partir de 2004 por termos: “benefício fiscal” - 24 ocorrências; “incentivo fiscal” - 24 ocorrências; “renúncia tributária” - 1 ocorrência; “renúncia de receita” - 4 ocorrências; “anistia” - 24 ocorrências, “regime especial” - 146 ocorrências (PIAUI, 2022f).

Contudo, observa-se que o quantitativo de ocorrências encontradas está aquém do universo de convênios firmados para isenções e benefícios fiscais no estado, tendo em vista que nem todos os diários disponibilizados estão em formato PDF pesquisável, o que não permite a busca por termos, e demonstra ser uma ferramenta ineficaz e inoperante, o que torna desarrazoada qualquer busca manual de empresas beneficiadas.

Em 2015, o Estado divulgou, no PPA (2016-2019), a evolução do número de empresas industriais instaladas e beneficiadas com incentivos fiscais, entre 2006 e 2014, apontando a oscilação do número de empresas, e o volume de investimentos privados no Estado, com picos de recursos investidos em 2008 e 2014 (PIAUI, 2015b), conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 - Número de empresas industriais beneficiadas com incentivo fiscal no estado do Piauí, no período de 2006-2014 e investimento privado (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, base junho/2022)

ANO	NÚMERO DE EMPRESAS	INVESTIMENTO PRIVADO (R\$)	NÚMERO DE EMPREGOS*
2006	43	538.992,71	13.246
2007	17	39.551.502,89	4.032
2008	20	16.276.253.247,36	17.247
2009	37	318.774.450,32	10.591
2010	16	188.227.723,60	6.622
2011	Sem Informação	Sem Informação	Sem Informação
2012	34	458.319.199,74	9.406
2013	19	408.159.219,07	10.212
2014	37	9.319.552.274,76	14.212

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUI (2015b).

**Nota:** Não foram divulgadas informações referentes ao exercício de 2011.

\*Empregos diretos e indiretos.

A média anual do número de empresas instaladas no estado do Piauí com benefícios fiscais no período foi de 28 (vinte e oito), sendo que, na série analisada (2006-2014), o ano de 2006, seguido de 2009 e 2014, apresenta o maior quantitativo de novas indústrias instaladas.

Ademais, constata-se que os anos de maior volume de investimentos privados de empresas beneficiadas, com renúncias tributárias no estado do Piauí (2008 e 2014), correspondem aos de maior número de empregos, entre diretos e indiretos, demonstrando uma relação direta entre o volume do investimento da iniciativa privada e geração de empregos.

Contudo, não há registro de quais empresas foram beneficiadas e nem o montante renunciado e não faz qualquer relação do custo *versus* benefício das renúncias fiscais aos cofres públicos; apenas aponta números de empregos sem distinguir os diretos decorrentes da política de renúncia, e os indiretos, a partir do ano de 2012.

Portanto, configura-se a prática de não transparência da política de renúncia fiscal no âmbito estadual e aos tratamentos diferenciados existentes, ou seja, há total opacidade dos atos do governo do estado do Piauí quanto às renúncias na contramão das determinações de leis/normativas que têm como marco orientador o princípio da transparência da administração pública (CF/88, LRF, LAI), e contrapondo o exemplo dos demais Estados da federação, que praticam a transparência ativa dos incentivos fiscais, disponibilizando tais dados de forma compilada e acessível, tais como o Espírito Santo<sup>32</sup> e Rio Grande do Sul, apesar de não haver a divulgação do montante renunciado por beneficiário.

Além do mais, a alteração recente do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>33</sup> pôs fim à grande celeuma em torno do debate da transparência dos beneficiários da política de renúncia fiscal por conta do sigilo fiscal, tendo em vista que extinguiu o sigilo sobre benefícios fiscais. Um verdadeiro cabo de guerra, em que de um lado estão os Estados, que insistem em não divulgar os reais interesses envolvidos em torno da política, e do outro, as crescentes demandas sociais por maior transparência da administração pública, um elemento essencial e de caráter obrigatório a ser observado pelos gestores.

O Art. 198 do CTN excetua o incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, do rol de vedações de publicação de informações econômicas e financeiras por parte da fazenda pública, a partir de 16 de dezembro de 2021, o que na prática se revela um ganho para o efetivo controle social.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/comum/incentivosfiscais>. (legislação, incentivos vigentes e não vigentes, lista de beneficiários do programa Compete-ES e Invest-ES, histórico dos beneficiários do programa Invest.)

<sup>33</sup> Lei Complementar nº 187/2021, de 17 de dezembro de 2021. Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades [...].§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no Art. 199, os seguintes: IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica (BRASIL, 1966).

E como o estado do Piauí tem atuado em relação à transparência dessas informações diante da recente mudança na legislação? Observa-se uma completa inércia frente a qualquer mudança no sentido de dar transparência, nem de modo ativo, tampouco passivo. Não há, no cenário local, o levantamento das repercussões advindas desse dispositivo.

Quanto à transparência passiva, os governos disponibilizam dados, quando instados a fazê-lo, por meio de requerimentos específicos de acesso às informações de interesse público por cidadão ou qualquer interessado. Com o advento da LAI, o estado do Piauí, por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual, divulgou o encerramento de 90,03% das manifestações registradas no primeiro semestre do ano 2022, um crescimento de 80,6% em relação a 2021, conforme divulgado no Boletim de Indicadores (PIAUI, 2022a).

Todavia, o envio de informações individualizadas sobre os beneficiários de renúncias tributárias havia sido negado pelo governo estadual, considerando que os mesmos estavam sob as regras de proteção do sigilo fiscal e não poderiam ser fornecidos (PIAUI, 2021d).

Ocorre que, em recente informação prestada por meio da Ouvidoria da SEFAZ-PI (outubro/2022), foi disponibilizada a relação das empresas beneficiadas com renúncia de receitas no período de 2016 a 2021; contudo, a SEFAZ-PI informou que não foi possível a recuperação de dados dos exercícios anteriores (PIAUI, 2022e).

Em análise das informações, constata-se que, no período de 2016-2021, foram publicados 1.257 atos concessivos de renúncia tributária no estado do Piauí, em média 210 concessões/ano (PIAUI, 2022e).

Quanto à contabilização das renúncias de receitas em contas de controle da execução do planejamento e orçamento, conforme orientação do PCASP (BRASIL, 2021b) e em consulta aos balancetes gerais do período de 2015-2021 (PIAUI, 2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d), constata-se que o estado do Piauí não faz uso de contas específicas para o registro de tais renúncias.

E quanto aos procedimentos de prestação de contas (*accountability*) da atuação governamental frente à política de renúncia de receitas no estado piauiense?

Segundo Espinoza (2012), o termo *accountability* pode ser traduzido como fiscalização, responsabilização, controle, mas é comumente utilizado como prestação de contas. Envolve, ainda, a transparência, a responsabilização, a comunicação e prestação sistemática de contas, tornando-se um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no de detecção e correção de erros (PAULA, *et al.*, 2021).

Em suma, a prestação de contas implica a obrigação dos gestores públicos de prestar informações da sua atuação, do uso dos recursos públicos e da gestão de programas e políticas públicas.

Consoante O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser classificada em horizontal e vertical: na horizontal, quando as contas são prestadas entre entes ou órgãos estatais autônomos, e há fiscalização mútua por razão de conexão de objeto; e na vertical é quando há prestação de contas em função de quem recebe recursos e para quem os disponibilizam.

Ainda conforme Espinoza (2012), sob a perspectiva das políticas públicas, tanto a transparência, quanto a prestação de contas, trazem elementos fundamentais para o completo desenvolvimento das mesmas. Trata-se, portanto, de ferramentas para o controle social.

No Piauí, a trajetória até aqui apresentada pelos seus governantes não reflete uma ação de prestação de contas ativa/eficaz quanto às renúncias fiscais concedidas, considerando que apenas, quando da apreciação das contas anuais do governador, em atendimento aos ordenamentos constitucionais<sup>34</sup>, é encaminhado informações inerentes à política. Trata-se da *accountability* horizontal.

Não obstante, o envio de tais documentos/relatórios ao poder legislativo, por meio do TCE-PI, não são dados abertos ao público, mas um exercício de restrições (ESPINOZA, 2012).

E como se dá a atuação do controle externo sobre a renúncia de receita no estado do Piauí?

O controle externo a cargo do poder legislativo é exercido com o auxílio do TCE-PI, sobre a fiscalização de renúncias de receitas do governo estadual. Na série histórica analisada, entre outros trabalhos, foi realizado um levantamento pelo órgão, acerca da “Concessão de Renúncia de Receitas, Governança da Secretaria de Fazenda e a Cobrança da Dívida Ativa do Poder Executivo do Estado” (PIAÚÍ, 2020d), exercícios de 2019-2020, realizado pela Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual (DFAE), com o objetivo de obter um diagnóstico de verificação de como o estado do Piauí gerencia suas formas de arrecadação e o trato da renúncia de receita.

---

<sup>34</sup> CF/88 - Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL, 1988).

Neste trabalho (PIAUÍ, 2020d) foram levantados, entre outros, os riscos envolvidos na política fiscal estadual de renúncia de receita decorrentes, a saber:

RISCO - 01) Devido a não instituição de normas e procedimentos de controle interno referente à renúncia de receita, poderão ocorrer concessões irregulares e sem retorno social e econômico para o Estado do Piauí, o que poderá levar a desequilíbrios de mercado - entre as empresas com renúncia de receita frente às demais, bem como medidas de compensação sem a devida efetivação, gerando prejuízos sociais e econômicos para a região abarcada pela renúncia.

RISCO - 02) Devido a não realização de metodologia adequadas para a mensuração da renúncia de receita, poderá ocorrer a elaboração dos anexos legais com valores menores do que foram efetivamente renunciados, bem como o recolhimento a menor das taxas do FUNEF pela não apuração dos valores reais renunciados. Além disso, com a utilização de medidas compensatórias sem metodologia bem delimitada, poderão se tornar genéricas, não condizendo assim com os valores efetivamente renunciados.

RISCO - 03) Devido a não aplicação das formalidades necessárias para a concessão de Renúncia de receita, poderá ocorrer a concessão de renúncia para empresas de forma ilegal, o que poderá levar a perda da viabilidade da renúncia e anulação do ato.

RISCO - 04) Devido a não realização de renúncia de receita alinhada com o planejamento estratégico do estado do Piauí, poderá ocorrer a concessão de renúncia sem maior aproveitamento das potencialidades das regiões, o que poderá levar a perda de maior atratividade, renda e desenvolvimento da região (PIAUÍ, 2020d, p. 47).

Outrossim, consoante fiscalização do TCE-PI<sup>35</sup>, o estado do Piauí tem incorrido em ilegalidade quanto aos atos de concessão de renúncia de receitas sem lei específica estadual, contrariando dispositivo constitucional (Art. 150, § 6º<sup>36</sup> e art. 155, inciso XII, alínea "g"<sup>37</sup> da CF/88), por meio de atos infralegais (decretos estaduais e portarias da SEFAZ-PI) sem previsão na LDO, a exemplo do Convênio ICMS nº 109/2014, que foi firmado mediante a edição de decreto, concedendo benefícios fiscais de ICMS a empresas do ramo de energia solar e eólica, sem a existência de leis específicas do ente tributante (PIAUÍ, 2017e).

Ademais, em conformidade com os normativos do órgão de controle externo estadual<sup>38</sup> que dispõe sobre a forma e prazo de prestação de contas pelos jurisdicionados, considerando as competências dos tribunais de contas dispostas na CF/88 (Art. 70, 71 e 75), na Constituição Estadual (Art. 86), na Lei Estadual nº 5.888/2009 e na LC nº 101/2000, o

<sup>35</sup> Processo nº TC/026080/2017 - Relatório de Análise.

<sup>36</sup> CF - Art. 150 [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (BRASIL, 1988).

<sup>37</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] XII - cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (BRASIL, 1988).

<sup>38</sup> Instrução Normativa (IN) TCE/PI nº 08/2020; IN TCE/PI nº 08/2019; IN TCE/PI nº 08/2018; IN TCE/PI nº 07/2017; Resolução TCE/PI nº 06/2016; Resolução TCE/PI nº 40/2015.

governo do Estado, quando da prestação de contas anual, deve encaminhar o demonstrativo das anistias, isenções e remissões concedidas.

Nesse demonstrativo, deve conter informações inerentes à modalidade da renúncia, os setores/programas beneficiados, a formalização do ato com dados do nº do processo e data de publicação no DOE-PI, o beneficiário, o período de concessão com informações referente ao início e término do benefício fiscal e o valor renunciado.

Em relação à série temporal analisada, até o presente momento, constam publicados os Relatórios de Análise das Contas de Governo referentes aos exercícios 2015 e 2016, emitidos pelo TCE-PI, nos quais são apontados em suma: (i) divergência entre os instrumentos de planejamento – LDO e LOA – de valores previstos da renúncia de receita e das medidas compensatórias; (ii) descumprimento dos requisitos exigidos pela LRF em seu Art. 14 (sem estimativa de impacto na arrecadação no exercício financeiro em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e que medidas compensatórias não se enquadram àquelas delimitadas na LRF); (iii) ausência nos autos de referência acerca de convênio firmado com o CONFAZ e de referência à lei específica para concessão de incentivos; (iv) indicativo de vício de competência nas concessões de benefícios; (v) não observância das formalidades essenciais nos processos de concessão de incentivos; (vi) informações prestadas ao TCE-PI em desacordo com a LRF – Art. 14, §1º; (viii) divergências de informações na prestação de contas ao TCE-PI quanto aos atos formalizadores de renúncias; (ix) concessão de renúncia de receitas por prazo superior ao permitido pela Lei nº 6.146/2011 (Art. 4.º); (x) decretos de concessão (homologação) de benefícios fiscais sem informações essenciais à identificação do contribuinte, prejudicando a publicidade dos atos e dos negócios públicos.

Os demais exercícios da série temporal ainda estão em processo de contraditório/julgamento (sem a decisão de mérito), portanto não passíveis de publicidade, em cumprimento à Resolução nº 14/2021 - TCE/PI, que disciplina a disponibilização pública e eletrônica, ausente controle de acesso aos processos finalísticos de controle externo, visando à adequação à LAI, bem como à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)<sup>39</sup>.

Diante do exposto, corrobora-se que, apesar da atuação do órgão de controle externo estadual frente às renúncias tributárias, o governo não publiciza à sociedade em geral os resultados da política; e o efeito no fundo público não coloca, em prática, a *accountability* vertical, que se refere ao controle que a população exerce sobre os agentes públicos e os

---

<sup>39</sup> Lei nº 13.709/2018.

governos e está relacionada à capacidade da população de votar e de se manifestar de forma livre.

Entre as ações governamentais, na esfera estadual, entre 2015-2021, referente ao tema renúncia fiscal, está a criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal (FUNEF)<sup>40</sup>, destinado ao desenvolvimento econômico e à manutenção do equilíbrio das finanças públicas estaduais, a ser administrado pela SEFAZ-PI, na forma do seu regulamento, com efeitos a partir de 2017 até o mês de dezembro de 2022.

O fundo é constituído com a receita proveniente do pagamento de taxa correspondente ao percentual de 10% do valor de incentivo ou benefício concedido pelo governo estadual, a ser recolhido pelos contribuintes do ICMS beneficiários de incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros, e os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução do valor do ICMS a ser pago, inclusive os que ainda vierem a ser concedidos (PIAUÍ, 2016c).

Assim, a fruição dos incentivos ou benefícios fiscais, concedidos aos potenciais contribuintes, fica condicionada ao depósito no fundo da referida taxa pelas empresas beneficiárias (PIAUÍ, 2016c).

Ocorre que, em consulta ao Balanço Geral do Estado, no anexo Receita, foi localizada a conta Taxa Secretaria da Fazenda FUNEF<sup>41</sup>, nos exercícios de 2017 e 2018, com saldo de respectivamente, de R\$ 78,80 milhões e R\$ 83,38 milhões, em valores deflacionados (IGP-DI base junho/2022) (PIAUÍ, 2018b, 2019d). Por dedução lógica, se o fundo teve o saldo de R\$ R\$ 83,38 milhões e referem-se a 10% do valor total concedido de renúncias, aproximadamente R\$ 838 milhões foi o montante renunciado, somente no exercício de 2018.

Quanto aos demais exercícios (2019-2021), não há discriminação detalhada dessa taxa no Balanço Geral, presume-se que os valores referentes a esta receita estejam incorporados na conta Taxas pela Prestação de Serviços<sup>42</sup>; portanto, mais um ponto que reflete a baixa transparência relacionada à política de renúncia tributária pelo governo estadual.

Verifica-se, ainda, em alterações recentes na legislação do estado do Piauí<sup>43</sup>, no final do governo de Wellington Dias e início do governo de Regina Sousa, com reflexos para o

---

<sup>40</sup> Lei nº 6.875/2016: a partir de dezembro/2018 o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (FUNEF) passou a ser denominado Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal (PIAUÍ, 2016c).

<sup>41</sup> Conta nº 112292.

<sup>42</sup> Conta nº 112201.

<sup>43</sup> Lei nº 7.676 de 14/12/2021 – Inclui o Art. 7º da Lei nº 4.997 de 30/12/1997 - O Poder Executivo fixará anualmente por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, um percentual de renúncia fiscal nunca superior a 0,2% (zero vírgula dois por cento), considerando a realização da receita do ICMS correspondente ao exercício imediatamente anterior, depois de descontada a parte destinada aos municípios e ao FUNDEB (PIAUÍ, 2021).

exercício de 2022, que o poder executivo estadual tem recorrido à prática de vinculação à realização da receita de ICMS de um percentual de renúncia fiscal para determinados setores da economia, que deverá ser fixado, anualmente, quando da elaboração da proposta orçamentária, conforme apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 - Normativas de renúncia de receitas e taxa percentual sobre receitas ICMS, no estado do Piauí (publicação 2021/2022)

NORMATIVA	OBJETO	OBJETIVO	PERCENTUAL RENUNCIADO
<b>Lei nº 4.997 de 30/12/1997</b> (alterada pela Lei nº 7.785 de 19/04/2022)	Cria o Sistema de Incentivo Estadual à Cultura (SIEC)	Estimular e desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural do Estado do Piauí	Até 0,5% (zero vírgula cinco por cento) da receita do ICMS*
<b>Lei nº 6.951 de 06/02/2017</b> (alterada pela Lei nº 7.676 de 14/12/2021)	Cria o Sistema Estadual de Incentivo à Inclusão e Promoção Social (SEIPS)	Visa o desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social, o incentivo e a articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração. (Integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual)	Até 0,2% (zero vírgula dois por cento) da receita de ICMS**

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (1997, 2017a, 2021a, 2022b).

**Nota:** \*Depois de descontada a parcela de 25%, destinada aos municípios e ao FUNDEF (Redação do artigo dada pela Lei nº 7.785 de 19/04/2022).

\*\*Depois de descontada a parte destinada aos municípios e ao FUNDEB (Redação dada pela Lei nº 7.676 de 14/12/2021).

Haveria o estado do Piauí respeitado o princípio da neutralidade tributária, ao criar condições de desigualdade entre os agentes econômicos, por meio de incentivos a determinados setores da economia? A renúncia fiscal concedida a determinados beneficiários/segmentos/setores no Estado deve gerar o desequilíbrio concorrencial? Quais os efeitos dessa vinculação no repasse de recursos aos municípios do Estado, por meio das transferências do FPM?

O nível de informação sobre a política de renúncia no estado, tal qual se apresenta à sociedade em geral, não permite detectar os reais interesses envolvidos, tendo em vista não ser possível o conhecimento do montante renunciado e seus beneficiários individualizados. As estimativas das desonerações publicadas são apenas a ponta do *iceberg*, pois não se pode afirmar que o estimado será o efetivo, nem os seus efeitos sobre o fundo público. Afinal, o

---

Lei nº 7.785 de 19/04/2022 – altera a redação do Art. 11 da Lei nº 6.951 de 06/02/2017. O Poder Executivo fixará anualmente por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, um percentual de renúncia fiscal calculado com base na arrecadação do ano anterior, nunca superior a 0,5% (zero vírgula cinco por cento), considerando a realização da receita oriunda do ICMS, depois de descontada a parcela de 25% (vinte e cinco por cento), destinada aos municípios e ao FUNDEF(NR) (PIAUÍ, 2022b).

que essa política contribui para o desenvolvimento do Estado e para o crescimento do emprego?

Não dá para implantar políticas públicas no improviso, tal qual é percebido nos projetos de lei que concedem benefícios fiscais no estado do Piauí, sem qualquer tipo de análise prévia ou estudos de impacto orçamentário financeiro e retorno socioeconômico. É preciso ter uma ação planejada, que é um dos preceitos da LRF na concessão de renúncias tributárias.

Destarte, para prosseguir com o objetivo desse trabalho, que é analisar os efeitos da política fiscal de renúncia de receitas na formação e destinação dos recursos do fundo público estado do Piauí, no período de 2015-2021, marcado por medidas com fortes impactos distributivos no Brasil, e no âmbito estadual, tais como a adoção do NRF estabelecido pela EC nº 47/2016 com as alterações advindas da EC nº 50/2017, no formato do governo federal, determinando limites individualizados para as despesas primárias correntes, deduzidas das despesas com inativos e pensionistas, com repercussão para dez exercícios financeiros (2017 a 2026), sem, entretanto, impactar os benefícios tributários (PIAUI, 2016a), faz-se necessário a verificação da origem e montante dos recursos públicos arrecadados e a avaliação do impacto das renúncias fiscais nas receitas do Estado.

#### **4.3 Renúncia tributária e o efeito na formação do fundo público piauiense, no período de 2015-2021**

O resultado das medidas econômicas do governo federal, entre 2011 e 2015, que acarretaram redução da arrecadação potencial, por meio da expansão das renúncias de receitas em torno de 35%, não veio acompanhado do reflexo no crescimento da economia brasileira, mas de um período de retração econômica, com a diminuição de recursos para as políticas sociais (BRASIL, 2022).

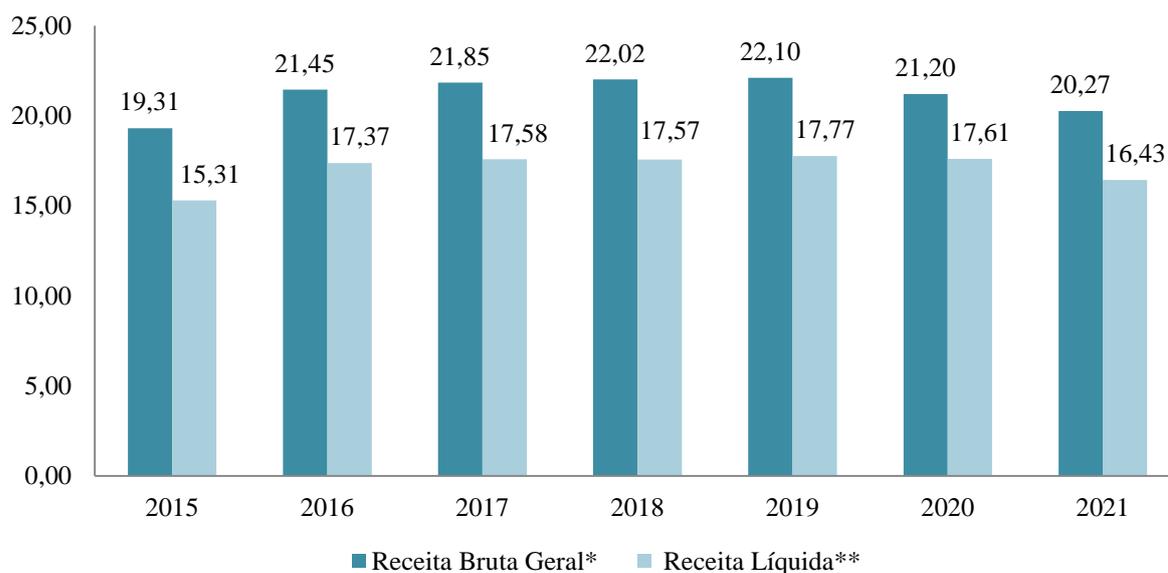
Assim, diante da situação fiscal em que se encontrava o país, no ano de 2015, foi divulgado um pesado ajuste fiscal, que na prática impôs corte de gastos públicos com consequências como a alta de impostos, o congelamento e o corte de gastos orçamentários em todas as áreas, incluindo os programas de governo, as emendas parlamentares e os benefícios concedidos à sociedade, entre outras medidas.

Desse modo, em meio ao cenário de ajuste fiscal permanente, em que o governo federal expandiu as renúncias de receitas numa proporção superior à arrecadação das receitas públicas e aprovou o NRF e em que o governo estadual aprovou a EC nº 47/2016,

estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias correntes, com repercussão para os exercícios financeiros de 2017 a 2026, como foi afetado o comportamento da formação do fundo público piauiense, no período de 2015-2021? Quais foram os montantes de receitas total, tributária e das renúncias tributárias do governo estadual no período 2015-2021? Quais os efeitos da renúncia tributária na formação do fundo público piauiense?

No estado do Piauí, governado por Wellington Dias, do Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2015-2021, o montante de receita arrecadada, incluídas as receitas orçamentárias<sup>44</sup>, e intraorçamentárias<sup>45</sup>, sem considerar as deduções da receita<sup>46</sup>, totalizou R\$ 148,19 bilhões, no período de 2015-2021; sendo de R\$ 19,31 bilhões em 2015, R\$ 21,45 bilhões em 2016, R\$ 21,85 bilhões em 2017, R\$ 22,02 bilhões em 2018, R\$ 22,10 bilhões em 2019, R\$ 21,20 bilhões em 2020 e R\$ 20,27 bilhões em 2021, com crescimento de 4,95%, no período 2015-2021, de acordo com o Gráfico 5:

Gráfico 5 - Receitas bruta geral e líquida do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

**Notas:** \*Receita Bruta (Receitas Correntes e de Capital, Receitas Intraorçamentárias Correntes e de Capital).

\*\*Receita Líquida (Receita Bruta menos as Deduções da Receita Corrente).

<sup>44</sup> São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição (BRASIL, 2019, p. 36).

<sup>45</sup> São operações realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo (BRASIL, 2019, p. 38). Não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas remanejamento de receitas entre seus órgãos (BRASIL, 2022b).

<sup>46</sup> Procedimento padrão a ser utilizado para as situações a seguir elencadas a. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente (transferências constitucionais ou legais); b. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente; c. Renúncia de receita orçamentária (BRASIL, 2019, p. 59).

Apesar do montante de receita bruta arrecadada ter se expandido ao longo da série histórica, a taxa de crescimento das receitas do estado do Piauí vem sendo reduzida ano após ano: em 2016, o crescimento em relação ao ano anterior foi de 11,08%; em 2017, foi de 1,86%; em 2018, foi de 0,78%; em 2019, foi de apenas 0,37%; em 2020, ano do início da pandemia de COVID-19, houve um decréscimo nas receitas arrecadadas do Estado, em 4,05%; e em 2021, de 4,42%, o que evidenciou uma desaceleração no crescimento e queda das receitas estaduais, no período 2015-2021, fenômeno que já ocorria independentemente do contexto pandêmico, conforme apresentado na Tabela A.1 (Apêndice).

Após as deduções de receita no período de 2015-2021, que totalizaram R\$ 28,56 bilhões, a receita líquida arrecadada foi de R\$ 119,63 bilhões; esta, por sua vez, foi de R\$ 15,31 bilhões, em 2015, R\$ 17,37 bilhões em 2016, R\$ 17,57 bilhões em 2017, R\$ 17,56 bilhões em 2018, R\$ 17,77 bilhões em 2019, R\$ 17,61 bilhões em 2020, e R\$ 16,43 bilhões em 2021, consoante o Gráfico 5.

A receita líquida no Estado apresentou um crescimento de 7,35% entre 2015-2021; todavia, ao analisar ano a ano, a receita cresceu 13,49% em 2016, comparado com 2015, 1,16% em 2017, houve um decréscimo de 0,04% em 2018, voltou a crescer 1,13% em 2019, apresentou redução de 0,90% em 2020, e de 6,67%, em 2021. Portanto, a receita líquida sofreu forte desaceleração no seu crescimento percentual, a partir de 2017, e uma redução no montante arrecadado, a partir de 2020.

Assim, a receita bruta e a receita líquida tiveram um comportamento similar, em que as duas receitas cresceram de forma desacelerada, até 2019, e foram reduzidas, a partir de 2020.

No detalhamento dos itens por categorias econômicas que compõem a receita bruta do estado do Piauí, no período de 2015-2021, estão as Receitas Correntes<sup>47</sup> – que são receitas arrecadadas e que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido – e as Receitas de Capital<sup>48</sup>, que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. No período, as receitas correntes totalizaram R\$ 140,03 bilhões, incluídas as orçamentárias e intraorçamentárias, e as receitas de capital somaram R\$ 8,16 bilhões, de acordo com a Tabela A.3 (Apêndice).

---

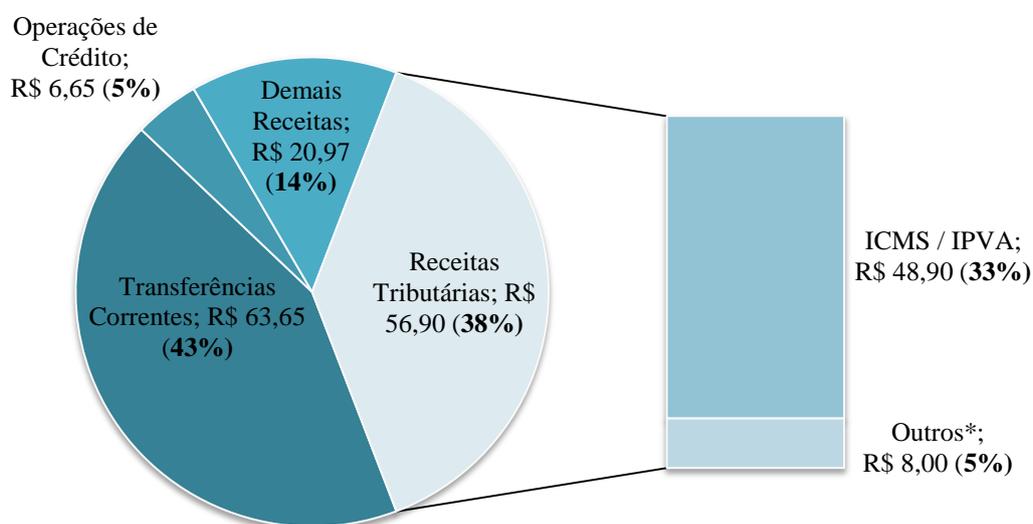
<sup>47</sup> Receitas Correntes: Receita Agropecuária, de Contribuições, de Serviços, Industrial, Patrimonial e Tributária; Transferências Correntes, Outras Receitas Correntes (BRASIL, 2022b).

<sup>48</sup> Receitas de Capital: Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Operações de Crédito, Outras Receitas de Capital, Transferências de Capital (BRASIL, 2022b).

Nessa pesquisa, foi adotada a definição da receita pública no sentido estrito (apenas as receitas orçamentárias); assim, a citação ao termo “receita pública”, implica referência às “receitas orçamentárias”.

Do total bruto arrecadado de R\$ 148,19 bilhões (2015-2021), R\$ 63,65 bilhões referem-se às receitas de transferências correntes<sup>49</sup>, R\$ 56,90 bilhões às receitas tributárias<sup>50</sup>, R\$ 6,65 bilhões às operações de crédito<sup>51</sup> e R\$ 20,97 bilhões às demais receitas<sup>52</sup>, conforme detalhamento no Gráfico 6 e Tabela A.2 (Apêndice).

Gráfico 6 - Composição da receita bruta arrecadada pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

**Nota:** \*Outros: Demais tributos (IRRF, ITCMD e Taxas).

Constata-se que a formação do fundo público piauiense decorre, em sua maior parte, das transferências correntes (43%) e das receitas tributárias (38%), que juntas representaram 81% das receitas arrecadadas, no período de 2015-2021. Os recursos advindos das operações de crédito representaram 5%, e as demais receitas, 14%. Portanto, a participação da

<sup>49</sup> Transferências Correntes: são provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência (BRASIL, 2022b).

<sup>50</sup> Receita Tributária: engloba as espécies Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (BRASIL, 2022b).

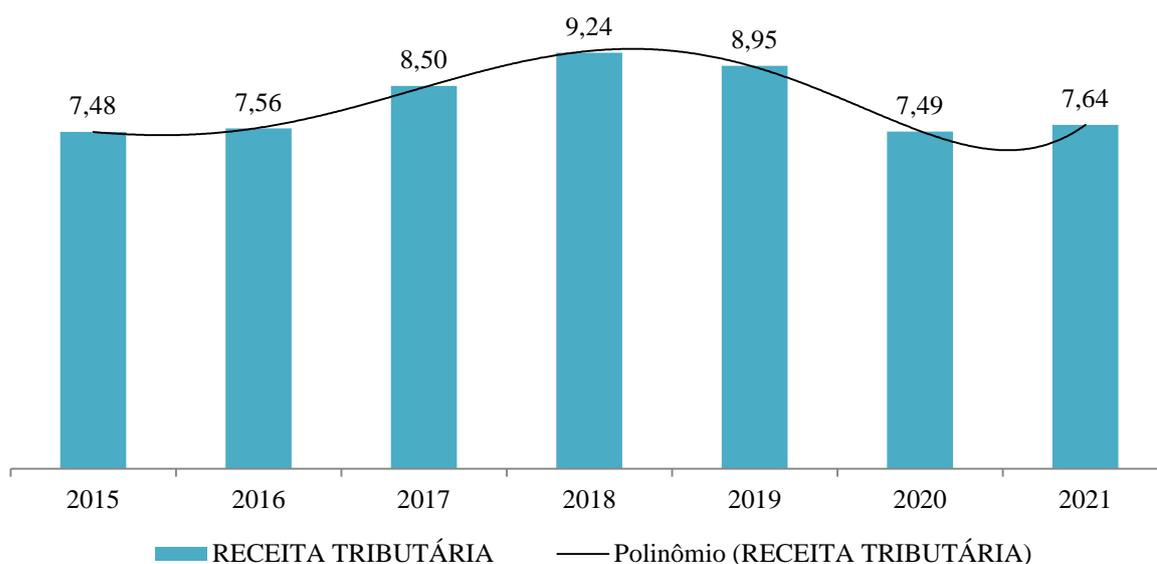
<sup>51</sup> Operações de Crédito: recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas (BRASIL, 2022b).

<sup>52</sup> Demais receitas: Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Outras Receitas Correntes; Outras Receitas de Capital; Receita Agropecuária; Receita de Contribuições; Receita de Serviços; Receita Industrial; Receita Patrimonial; Receitas Correntes Intraorçamentárias; Receitas de Capital Intraorçamentárias; Transferências de Capital (BRASIL, 2022b).

arrecadação própria do estado do Piauí na receita total é inferior às transferências correntes, conforme o Gráfico 6.

Em relação às receitas tributárias, observa-se a evolução das receitas, ao longo da série temporal (2015-2021), sua formação e montante arrecadado ano a ano, de acordo com o apresentado no Gráfico 7:

Gráfico 7 - Receitas tributárias arrecadadas no período de 2015-2021 pelo estado do Piauí (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

As receitas tributárias arrecadadas apresentaram valores de R\$ 7,48 bilhões em 2015, R\$ 7,56 bilhões em 2016, R\$ 8,50 bilhões em 2017, R\$ 9,24 bilhões em 2018, R\$ 8,95 bilhões em 2019, R\$ 7,49 bilhões em 2020 e R\$ 7,64 bilhões em 2021, com um crescimento ínfimo de 2,10% no montante das receitas no período, conforme o Gráfico 7 e a Tabela A.3 (Apêndice).

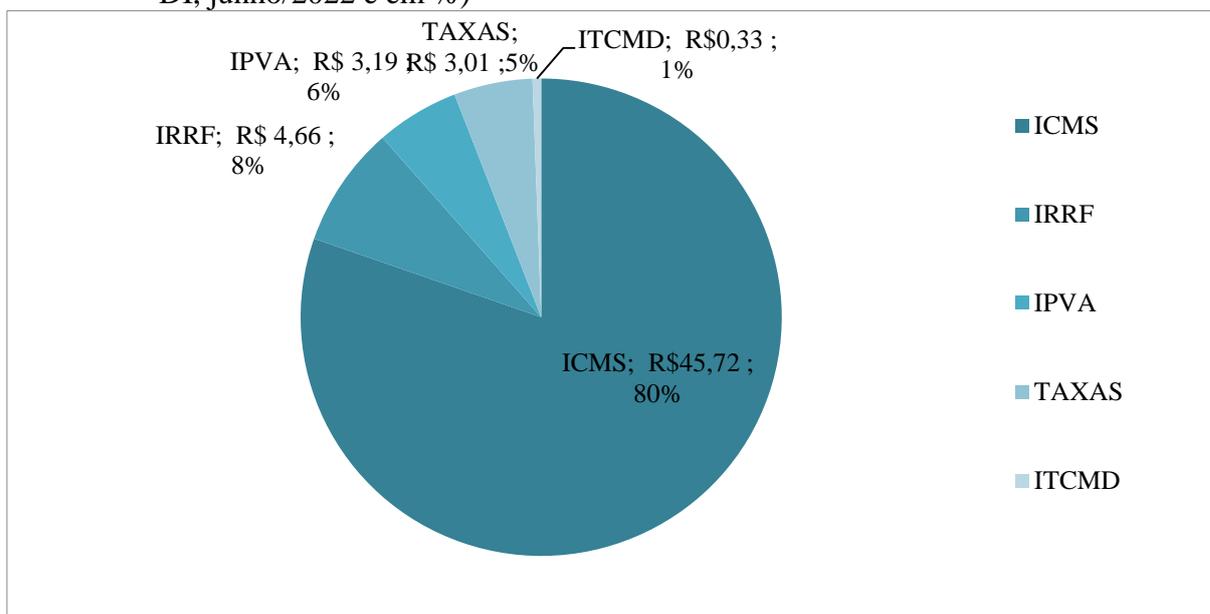
Quando analisada ano a ano, a taxa de crescimento da receita tributária teve um acréscimo de 1,09%, em 2016 comparado com 2015, 12,40% em 2017, 8,64% em 2018, e a partir de 2019, há decréscimo da receita arrecadada de 3,15% e de 16,27%, em 2020, voltando a apresentar um crescimento de pequena representatividade de 1,99% em 2021.

Verifica-se que, apesar do crescimento progressivo das receitas tributárias, entre os exercícios de 2017 e 2018, foi perceptível sua desaceleração, a partir de 2018, com queda real no biênio 2019-2020.

De acordo com a composição das receitas tributárias no Estado, referente aos últimos sete anos (2015-2021), o ICMS gerou receitas de R\$ 45,72 bilhões, o que equivale a 80% do

total, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) gerou R\$ 4,66 bilhões (8%), o IPVA gerou R\$ 3,19 bilhões (6%), as Taxas geraram R\$ 3,01 bilhões (5%) e o Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD) gerou R\$ 330 milhões (1%). Não há arrecadação estadual proveniente de contribuições de melhoria no período analisado, apenas tributos das espécies impostos e taxas a compõem, conforme o Gráfico 8:

Gráfico 8 - Volume de receitas tributárias arrecadadas por tributo, pelo governo do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Constata-se que o ICMS é a maior fonte de recursos próprios na arrecadação tributária estadual, no período de 2015-2021, representando aproximadamente quatro vezes mais que o somatório dos demais impostos.

O ITCMD foi o tributo que apresentou o maior crescimento (51,74%) no período, seguido das Taxas (29,44%); no entanto, o ITCMD e as Taxas são os tributos, sob a perspectiva do montante de recursos arrecadados, que menos contribuem com a formação do fundo público. Já o IRRF, segunda maior fonte tributária de recursos do fundo público piauiense, cresceu 13,36%, de acordo com a Tabela A.3 (Apêndice).

Do conjunto de impostos que compõem o fundo público piauiense, 15% do valor arrecadado advêm de impostos diretos (IRRF, IPVA, ITCMD), que totalizaram R\$ 1,08 bilhão no período de 2015-2021, e que mantêm uma relação direta com o nível de renda e patrimônio, sendo cobrado sem intermediação de terceiros; enquanto 80% da receita tributária

arrecadada, que equivale a R\$ 45,71 bilhões, é composta por imposto indireto (ICMS), que incide sobre a produção e consumo de bens e serviços, e que recai sobre terceiros, os consumidores do produto/serviço.

Considerando que as renúncias de receitas no estado do Piauí decorrem estritamente das desonerações sobre o ICMS e o IPVA; destarte, faz-se imprescindível a análise do curso das receitas originárias desses dois impostos.

No período de 2015-2021, as receitas tributárias provenientes desses tributos (ICMS e o IPVA) totalizaram R\$ 48,90 bilhões e representaram 85,94% das receitas tributárias arrecadadas, o que equivale a 33% de toda a receita pública do Estado.

O ICMS arrecadou R\$ 6,14 bilhões, enquanto o IPVA gerou R\$ 421 milhões, em 2015; R\$ 6,11 bilhões e R\$ 458 milhões, em 2016, respectivamente; R\$ 6,81 bilhões e R\$ 489 milhões, em 2017; R\$ 7,49 bilhões e R\$ 488 milhões, em 2018; R\$ 7,00 bilhões e R\$ 499 milhões, em 2019; R\$ 5,99 bilhões e R\$ 440 milhões, em 2020; R\$ 6,14 bilhões e R\$ 390 milhões, em 2021, de acordo com o Gráfico 9:

Gráfico 9 - Evolução da receita de impostos com o ICMS e o IPVA, no período de 2015-2021, no estado do Piauí (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Na análise da trajetória das receitas oriundas desses dois impostos, verifica-se que houve alternância em períodos de crescimento e decréscimo. Houve um decréscimo do ICMS de 0,52% e crescimento do IPVA de 8,90% em 2016, em relação ao ano anterior; um crescimento de 11,48% do ICMS e de 6,69% do IPVA, em 2017; crescimento de 9,92% do

ICMS e redução de 0,29% do IPVA, em 2018; um decréscimo de 6,49% do ICMS e crescimento de 2,36% do IPVA, em 2019; ambos apresentam decréscimo de 14,36% do ICMS e de 11,90% do IPVA, em 2020, voltando a crescer 2,46% para o ICMS e decréscimo de 11,39% do IPVA, no exercício de 2021, conforme o Gráfico 9 e a Tabela A.3 (Apêndice).

A receita oriunda de ICMS apresentou um crescimento diminuto de 0,01% no período, ou seja, passados sete anos da série (2015-2021), o montante de receita oriunda do ICMS em 2021 foi praticamente o mesmo de 2015, uma diferença de aproximadamente R\$ 850 mil, enquanto a arrecadação com o IPVA foi reduzida em 7,42% no mesmo período.

Ao longo do período analisado, a receita de ICMS sofreu uma desaceleração no seu crescimento e queda nas receitas, principalmente no biênio 2019-2020, e a receita advinda da arrecadação do IPVA teve seu crescimento desacelerado até 2019 e com queda do montante arrecadado, a partir de 2020.

É notório que o peso da fonte de recursos próprios arrecadados, por meio da tributação na receita total do ente federado, é de suma importância, pois tem reflexos diretos na disponibilidade de recursos para investimentos públicos, educação e saúde, e a ausência de tais recursos ou a dependência de transferências outras limita a autonomia fiscal-financeira do Estado. No caso do Piauí, observa-se a dependência de transferências correntes, que representaram mais de 40% das fontes de recursos para o custeio de seus gastos públicos.

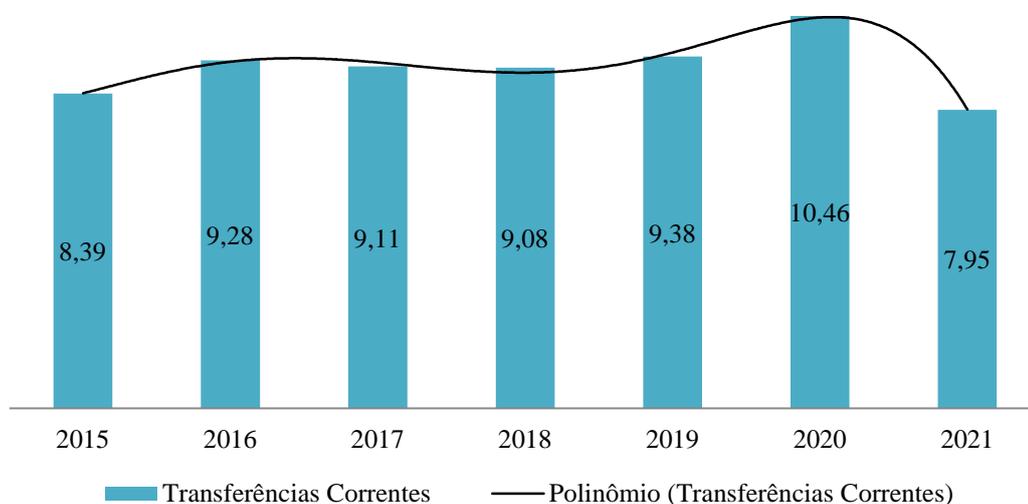
As receitas provenientes dessas transferências advêm da União e de suas Entidades<sup>53</sup>; dos municípios (decorrentes de convênios), de instituições privadas e de outras instituições públicas. Portanto, além das transferências dos fundos constitucionais, existem transferências associadas a determinadas atividades específicas, como por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como as transferências voluntárias decorrentes de convênios.

O montante das transferências correntes, no período de 2015 a 2021, foi de R\$ 63,65 bilhões. A receita oriunda dessas transferências foi de R\$ 8,39 bilhões em 2015, de R\$ 9,28 bilhões em 2016, R\$ 9,11 bilhões em 2017, de R\$ 9,08 bilhões em 2018, de R\$ 9,38 bilhões em 2019, de R\$ 10,45 bilhões em 2020 e de R\$ 7,95 bilhões em 2021, conforme o Gráfico 10:

---

<sup>53</sup> Transferências da União: Cota-parte FPE, IPI, CIDE e IOF; Compensação financeira pela exploração de recursos naturais; Sistema Único de Saúde - SUS; Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE; Convênios; Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS; Transferências de Recursos da Complementação da União ao FUNDEB; Transferências Decorrentes de Decisão Judicial relativa ao FUNDEF (precatórios), e outras transferências. PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Gráfico 10 - Transferências correntes do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

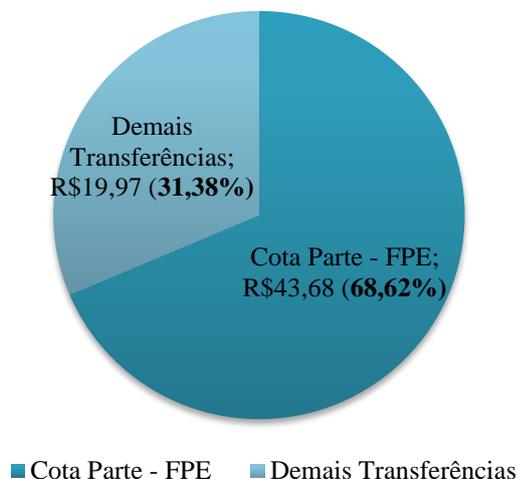
Em 2016, a receita oriunda de transferências correntes apresentou um crescimento de 10,58% em relação a 2015; em 2017 e 2018, houve decréscimo de 1,77% e 0,34%, respectivamente; em 2019 e 2020, voltou a crescer em 3,27% e 11,50%, nessa ordem, de acordo com o Gráfico 10.

Cabe destacar que o aumento das receitas de transferências correntes, ocorrido em 2020, foi impulsionado pelos recursos transferidos a Estados e municípios, com a finalidade de combater a pandemia de COVID-19, apresentando uma variação percentual positiva em relação ao ano de 2019. No entanto, em 2021, segundo ano do contexto pandêmico, houve uma redução abrupta de 23,40% em relação a 2020.

Em suma, o montante da receita oriunda de transferências correntes decresceu a partir de 2017, e cresceu, de forma acelerada, no biênio 2019-2020; contudo, apresentou uma redução de recursos em 5,19%, na série temporal (2015-2021).

Em análise dos itens que compõem as transferências correntes recebidas pelo estado do Piauí, a Cota-Parte do FPE é a principal fonte de receitas oriundas dessas transferências, que totalizou R\$ 43,68 bilhões entre 2015-2021, representando 68,62% do montante de recursos oriundos dessa receita, enquanto as demais transferências correntes foram de R\$ 19,97 bilhões, o que equivale a 31,38% da receita de recursos oriundos dessa receita, conforme apresentado no Gráfico 11:

Gráfico 11 - Composição das transferências correntes do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)

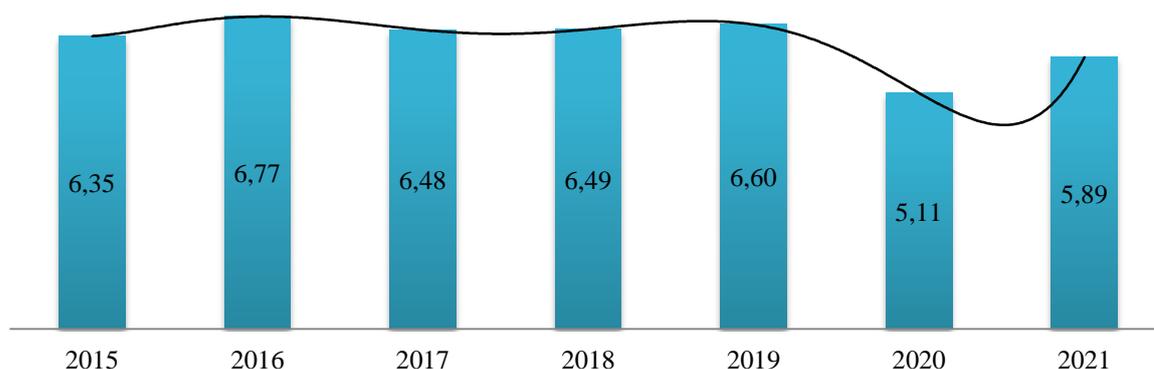


**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:**PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

O FPE está previsto na CF/88 e é composto por 21,5% de recursos oriundos do produto da arrecadação do IR e IPI; portanto, as receitas de transferências correntes no estado do Piauí advêm, em quase sua totalidade, da União (aproximadamente 70%); ou seja, dependem da arrecadação federal desses impostos, e políticas voltadas para a desoneração do IPI e IR impactam diretamente nas receitas dos Estados.

Quanto à evolução da Cota-Parte do FPE, constatou-se a redução de 7,27% do montante transferido pela União, no período de 2015-2021, sendo R\$ 6,35 bilhões em 2015, R\$ 6,77 bilhões em 2016, R\$ 6,48 bilhões em 2017, R\$ 6,49 bilhões em 2018, R\$ 6,60 bilhões em 2019, R\$ 5,11 bilhões em 2020 e R\$ 5,89 bilhões em 2021, de acordo com o Gráfico 12:

Gráfico 12 - Cota-Parte do FPE do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

O montante de recursos recebidos via FPE cresceu 6,67%, no biênio 2015-2016, e foi reduzido em 4,28%, no biênio 2016-2017, com um crescimento de 0,20% no período 2017-2018 e de 1,59%, em 2018-2019; recuou 25%, no biênio 2019-2020, e cresceu 15,11%, em 2020-2021; contudo, sob o ponto de vista do montante, aquém dos valores repassados em 2019, ano anterior ao contexto pandêmico, representando uma redução de 12,08%.

Constata-se na série, que os recursos do FPE foram maiores que o montante arrecadado de ICMS, apenas nos anos de 2015 e 2016, período marcado por recessão da economia brasileira, com queda no nível da produção e renda, aumento do desemprego e planos de ajustes fiscais implementados nos níveis nacional e estadual.

Quanto às receitas de capital que formam o fundo público piauiense, as operações de crédito, oriundas de empréstimos e emissão/aceite de títulos da dívida pública, representaram 90,61% do total de ingressos da categoria arrecadada, no período de 2015-2021, seguida das transferências de capital (7,73%), outras receitas de capital (1,13%), alienação de bens (0,51%) e amortização de empréstimos (0,02%), conforme demonstrado na Tabela A.1 (Apêndice).

Uma atenção especial é imposta aos entes federados quanto às operações de crédito, em que por meio de dispositivos legais, é exigido o cumprimento da regra de ouro quanto às dívidas decorrentes de operações de crédito, considerando a vedação de ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) superiores às despesas de capital (com investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), ressalvadas as condições dispostas na EC nº 109/2021<sup>54</sup> nos exercícios financeiros em que vigore situação de calamidade pública (BRASIL, 1988, 2000, 2021a).

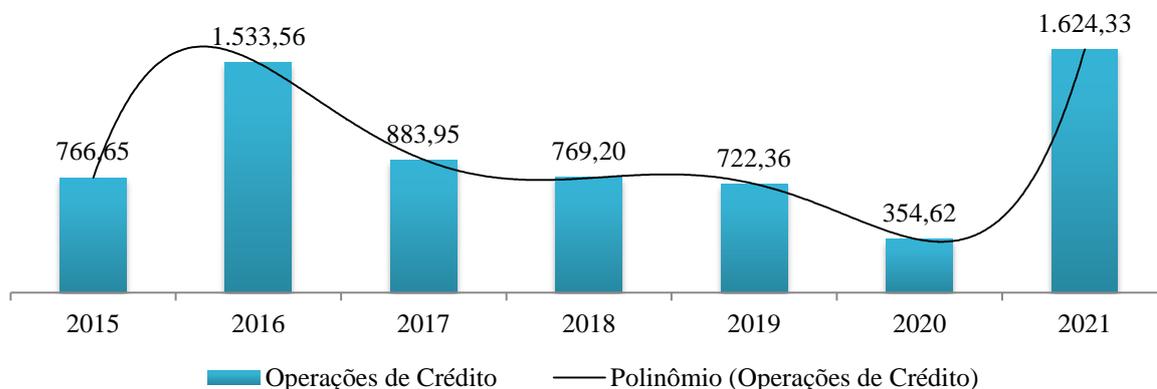
No estado do Piauí, o total dos recursos de operações de crédito ingressados entre 2015-2021 foi de R\$ 6,65 bilhões, o que equivale a 5,5% da receita realizada do período, de acordo com a Tabela A.2 (Apêndice).

As operações de crédito realizadas pelo Estado foram de R\$ 766,65 milhões, em 2015, dobrando o valor em 2016, quando alcançaram R\$ 1,53 bilhão; contudo, totalizaram R\$ 883,95 milhões em 2017, uma redução de 42,36% em relação ao ano anterior. Essa tendência de queda nas receitas oriundas das operações de crédito estendeu-se até 2020, chegando a R\$ 354,62 milhões, e foram de R\$ 1,62 bilhão em 2021, conforme o Gráfico 13:

---

<sup>54</sup> Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do **caput** do Art. 167 desta Constituição (BRASIL, 1988, 2021a).

Gráfico 13 - Operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)

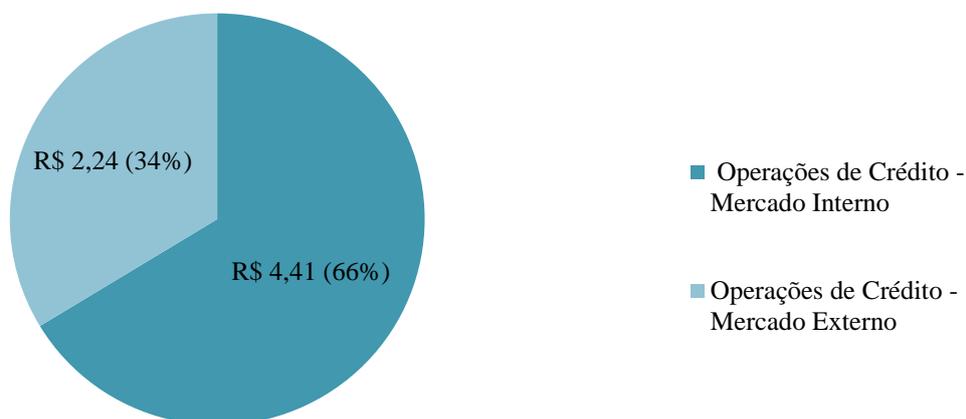


**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Em 2021, o segundo ano da pandemia de COVID-19, e sob o reflexo da vigência de estado de calamidade pública em âmbito nacional, no qual foram dispensados os limites, as condições e demais restrições aplicáveis aos entes federativos para a contratação de operações de crédito, por meio da EC nº 109/2021, o governo do estado do Piauí triplicou o volume de contratação de operações de crédito com instituições financeiras, no biênio 2020-2021.

Como se deu a composição das operações de crédito do estado do Piauí, entre 2015-2021? As operações decorrentes do mercado interno, quando contratadas com credores situados no país, totalizaram R\$ 4,41 bilhões, e representaram 66% dos ingressos oriundos das operações de crédito; enquanto as operações decorrentes do mercado externo, quando contratadas com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras, representaram 34% das receitas de operações de crédito, totalizando R\$ 2,24 bilhões, conforme o Gráfico 14:

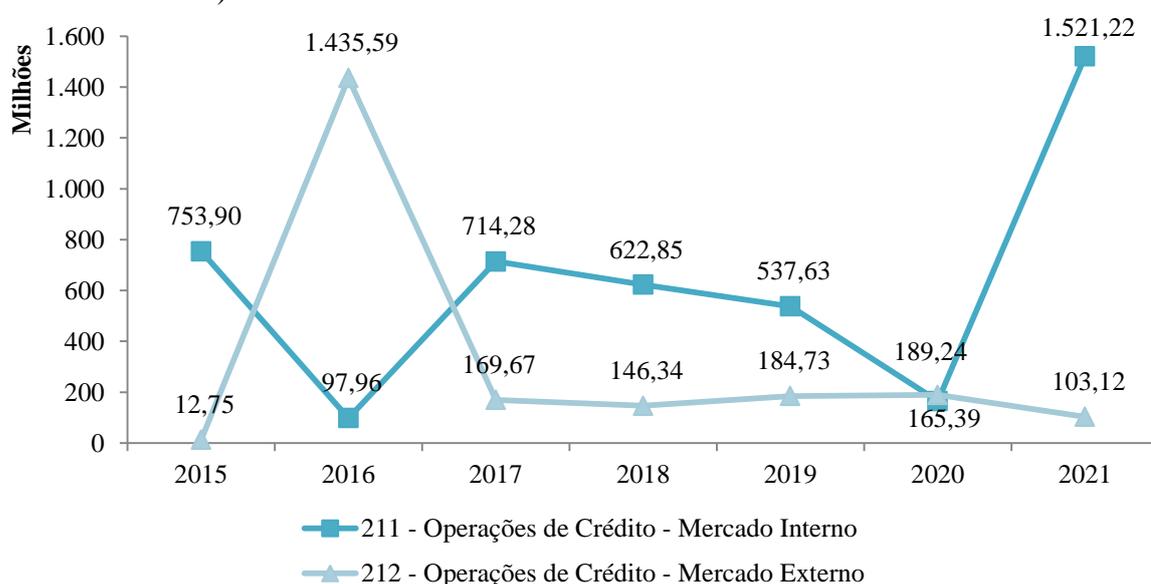
Gráfico 14 - Composição das operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

As operações decorrentes do mercado interno no estado do Piauí, voltadas para os programas de Saneamento, Moradia Popular e Outras Operações de Crédito, bem como as operações do mercado externo, referentes aos programas de Modernização da Administração Pública e Outras Operações de Crédito - Mercado Externo apresentaram trajetória, conforme o Gráfico 15:

Gráfico 15 - Comportamento das operações de crédito do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022 e em %)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Na análise dos exercícios com os maiores ingressos de operações de crédito na série temporal de 2016-2019, verifica-se que, em 2016, houve um crescimento exponencial de receitas de operações de crédito com o mercado externo, de quase 1.115% em relação a 2015; enquanto no mesmo exercício as operações advindas do mercado interno tiveram uma queda real de 87,01%, de acordo com o Gráfico 15.

Já em 2021, com a vigência da EC nº 109/2021, ocorreu o inverso: houve um aumento significativo de recursos das operações de crédito com o mercado interno de 819,79% e, em contrapartida, houve uma queda de 45,51% das operações oriundas do mercado exterior.

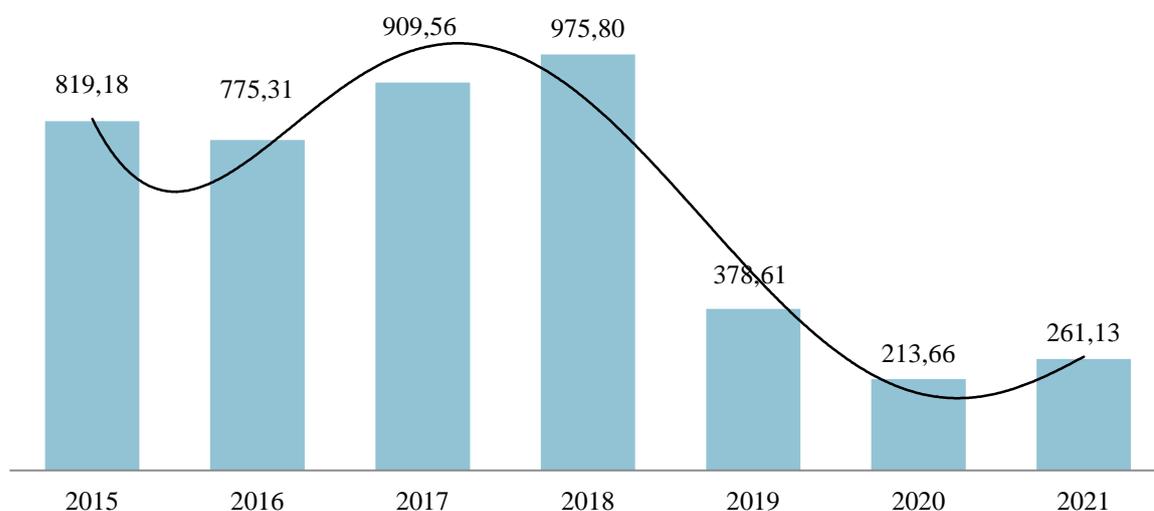
Em suma, constata-se, na análise da evolução das receitas financeiras do Piauí oriundas de operações de crédito, quão dependente o Estado se tornou no período de 2015-2021 da classe burguesa financeira, tendo recorrido, como de praxe, à contratação de dívidas com instituições financeiras.

Diante do detalhamento das fontes de recursos públicos do estado do Piauí, no período de 2015-2021, que demonstram a dependência de recursos da União e de empréstimos e, considerando as receitas próprias do Estado, em especial as tributárias, que totalizaram R\$ 48,90 bilhões, em contrapartida, quanto deixou de entrar nos cofres públicos piauienses, considerando a renúncia tributária estadual?

De 2015 a 2021, o governo do estado do Piauí renunciou receitas no valor de R\$ 4,33 bilhões, advindas exclusivamente do ICMS e do IPVA, em média de R\$ 619 milhões por ano de renúncia tributária, consoante a Tabela A.4 (Apêndice).

O montante de receitas renunciadas foi de R\$ 819,18 milhões, em 2015; R\$ 775,31 milhões, em 2016; R\$ 909,56 milhões, em 2017; R\$ 975,80 milhões, em 2018; R\$ 378,61 milhões, em 2019; R\$ 213,66 milhões, em 2020 e R\$ 261,13 milhões, em 2021, conforme o Gráfico 16:

Gráfico 16 - Volume de receitas renunciadas pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



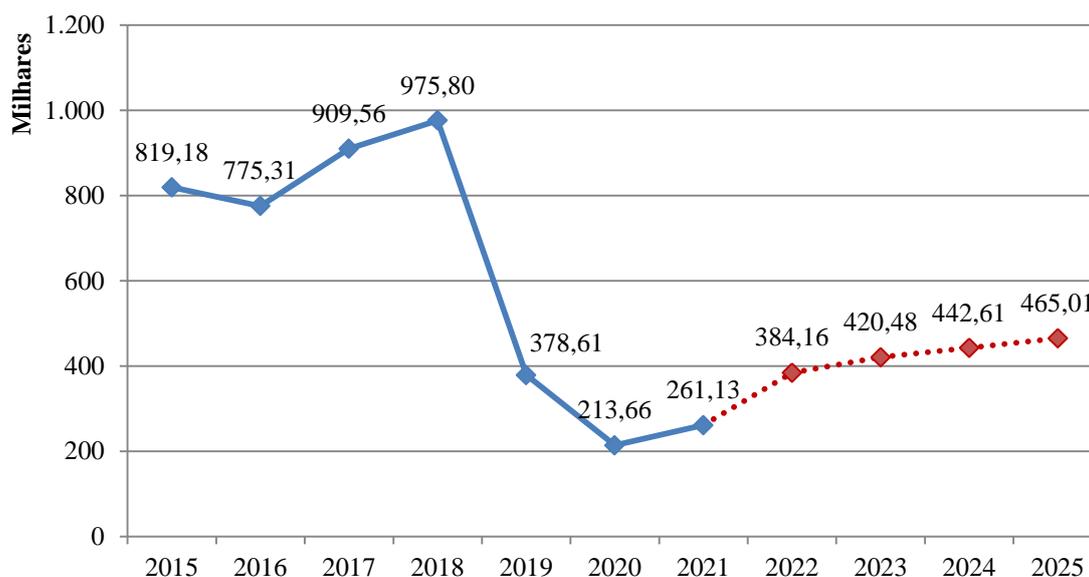
**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Em 2016, o valor renunciado apresentou um decréscimo de 5,36% em relação ao ano de 2015; em 2017, aumentou 17,32%, em relação a 2016; e em 2018, apresentou crescimento de 7,28%, no biênio 2017-2018. Nos anos de 2019 e 2020, o decréscimo do montante renunciado foi, respectivamente, de 61,20% e 43,75%, voltando a apresentar crescimento em 2021, de 22,22%, conforme o Gráfico 16 e os dados da Tabela A.4 (Apêndice).

Em suma, as renúncias de receitas no estado do Piauí cresceram, de forma desacelerada, até 2018 e a partir de 2019 houve queda do montante renunciado.

Não obstante o decréscimo do montante renunciado ao longo da série 2015-2021, de 68,12%, as renúncias de receitas no Estado apresentam projeção de crescimento, considerando as previsões para os exercícios de 2022 a 2025, conforme LDO (PIAUÍ, 2020a, 2022c), de acordo com o Gráfico 17:

Gráfico 17 - Evolução da renúncia de receitas efetivas, no período de 2015-2021 e da renúncia prevista para o período de 2022-2025, pelo estado do Piauí (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



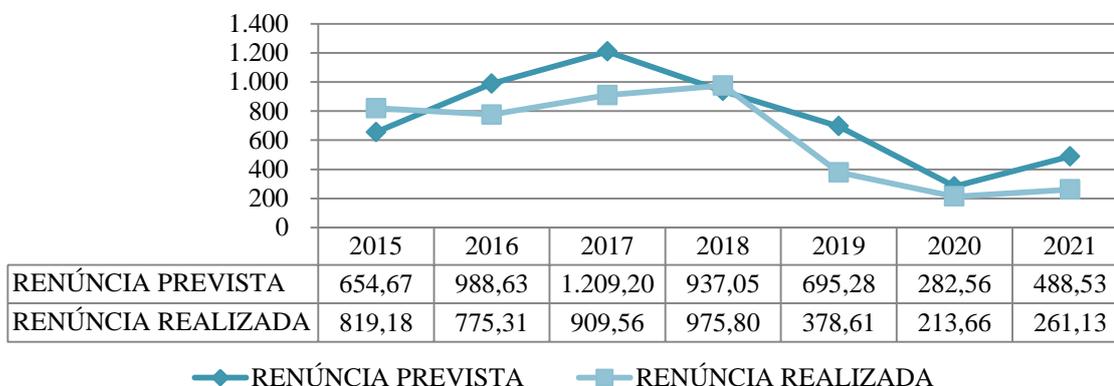
Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2021d, 2022c).

Somente para 2022, o aumento previsto das renúncias tributárias no Estado, com base no exercício de 2021, é de 47,12%, seguido de 59,09% para 2023, 69,73% para 2024 e 78,16% para 2025.

O fato é que a projeção de incremento nos gastos tributários do estado do Piauí vai de encontro à atual situação de restrição fiscal vivenciada por todo o país, em especial, ao limite do teto de gastos com efeito até o exercício de 2026.

Não se pode estabelecer, em uma primeira análise, uma correspondência direta entre a redução das renúncias, no biênio 2019-2021, e o contexto pandêmico mundial, ocorrido nos anos 2020 e 2021, tendo em vista que, nas LDO do período, já havia previsão de redução gradativa, a partir de 2019, do montante a ser renunciado, retornando ao patamar de 2015, conforme apresentado no Gráfico 18:

Gráfico 18 - Evolução da renúncia realizada *versus* renúncia prevista pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2015c, 2016d, 2017c, 2019a, 2019c, 2020b, 2021b, 2021d, 2021f, 2022e).

Constata-se que em 2015 a renúncia efetiva foi maior que a prevista em 25,13%, assim como 2018 (4,13%); enquanto nos anos de 2019 e 2021 ocorreu o inverso: as previsões foram superiores em mais de 50% da renúncia fiscal efetiva, 83,64% e 87,08%, respectivamente. (Gráfico 18).

Ambas as situações denotam o planejamento ineficaz da política fiscal estadual e revelam o cenário preocupante da utilização de metodologia de cálculo relacionada às renúncias tributárias, sem comprovação técnica de sua eficácia.

Haveria relação direta entre as renúncias de receitas efetivas e a receita arrecadada oriunda do ICMS, maior fonte de recursos do estado advindo da arrecadação tributária? Constata-se que a trajetória de ambas as variáveis é semelhante: quando a arrecadação do ICMS foi reduzida (2018-2020), as renúncias acompanharam a queda; da mesma forma que o aumento na arrecadação em 2021 foi acompanhado de aumento de renúncias de receitas, de acordo com o Gráfico 19:

Gráfico 19 - Evolução da renúncia efetiva *versus* receita de ICMS no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2021d, 2021f, 2022d, 2022e).

Considerando que, no Estado do Piauí, as renúncias de receitas decorrem do ICMS e IPVA, como se apresentaram as renúncias de receitas por imposto, ao longo da série 2015-2021? As renúncias de receitas de ICMS foram de R\$ 3,98 bilhões e de IPVA de R\$ 345 milhões, respondendo por 92,03% e 7,97% respectivamente, do montante renunciado no Estado, no período.

Na análise por ano da série, o montante de receitas renunciadas foi de R\$ 766,35 milhões em ICMS e R\$ 52,82 milhões em IPVA, em 2015; de R\$ 671,47 milhões em ICMS e R\$ 103,83 milhões em IPVA, em 2016; de R\$ 829,66 milhões em ICMS e R\$ 79,89 milhões em IPVA, em 2017; de R\$ 896,73 milhões em ICMS e R\$ 79,07 milhões em IPVA, em 2018; de R\$ 370,88 milhões em ICMS e R\$ 7,73 milhões em IPVA, em 2019; de R\$ 203,45 milhões em ICMS e R\$ 10,19 milhões em IPVA, em 2020, e de R\$ 249,25 milhões em ICMS e R\$ 11,88 milhões em IPVA, em 2021, conforme o Gráfico 20:

Gráfico 20 - Renúncias de receitas realizadas dos impostos ICMS e IPVA, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



Fonte: **Elaboração própria.** Dados: PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Na série analisada, as renúncias de receitas oriundas do ICMS atingiram o volume mais alto do montante renunciado, em 2018; enquanto para o IPVA, isto ocorreu em 2016.

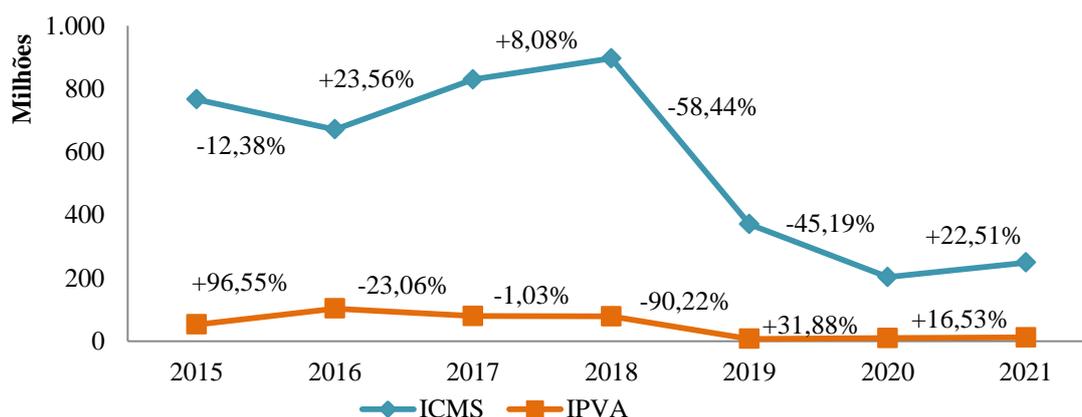
Tendo em vista apenas o montante renunciado de ICMS, no período 2015-2021, que deixou de ser arrecadado (R\$ 3,98 bilhões) – considerando a obrigatoriedade constitucional de transferência de 25% do produto da arrecadação desse imposto – praticamente R\$ 1,00 bilhão de recursos não foram transferidos para os municípios piauienses.

Quando na análise da evolução das renúncias de receita por imposto, verifica-se que se comportaram de maneiras distintas, ao longo da série histórica, conforme Gráfico 21.

A renúncia de receita de ICMS foi reduzida em 12,38% no biênio 2015-2016; em seguida, cresceu 23,56%, em 2017, e 8,08%, em 2018, voltando a reduzir o montante renunciado nos anos de 2019 e 2020, em 58,64% e 45,14%, respectivamente, e, em 2021, apresentou crescimento de 22,51% em relação ao ano anterior, atingindo o valor renunciado de R\$ 3,98 bilhões.

Já as renúncias de IPVA tiveram acréscimo de 96,55% no biênio 2015-2016, para em seguida decrescerem 23,06% em 2017, 1,03% em 2018 e 90,22% em 2019, voltando a crescer 31,88% em 2020 e 16,53% em 2021, atingindo o valor renunciado de R\$ 345,43 milhões (Gráfico 21):

Gráfico 21 - Evolução das renúncias de receitas realizadas dos impostos ICMS e IPVA, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Enquanto nos exercícios de 2019 e 2020 as renúncias desses dois impostos apresentaram a mesma trajetória, seja de crescimento ou decréscimo em relação ao ano imediatamente anterior, na maioria dos anos da série temporal, comportaram-se de forma diametralmente oposta.

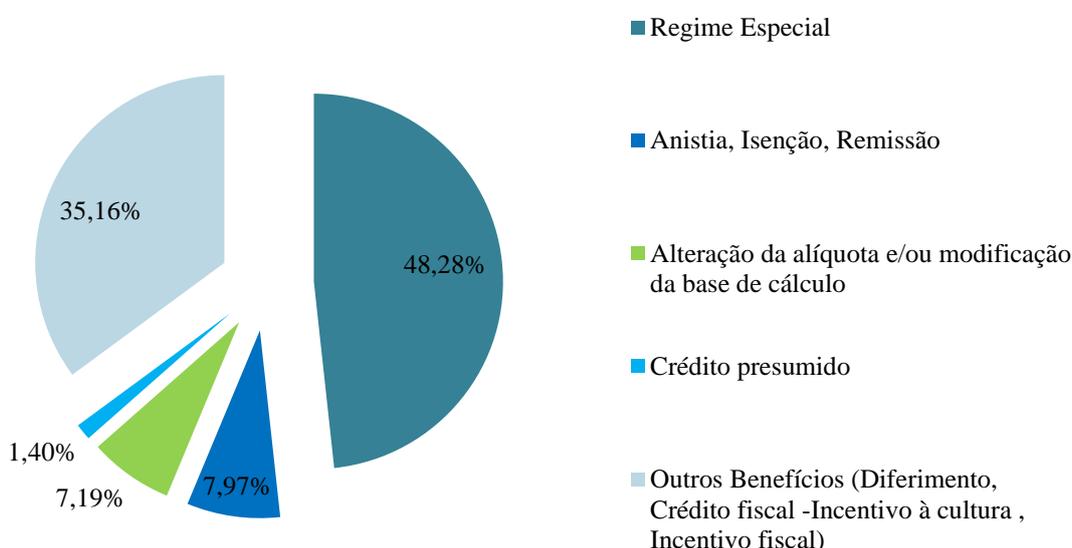
Em suma, sob o ponto de vista do montante, as renúncias de receitas de ICMS cresceram de forma desacelerada a partir de 2016, com queda do volume renunciado a partir de 2019. E as renúncias tributárias de IPVA decresceram, de forma acelerada a partir de 2016, com queda do volume renunciado.

No que concerne às modalidades de benefício fiscal que decorrem de renúncia de receitas tributárias concedidas pelo estado do Piauí, na série de 2015-2021, em conformidade com a LRF, o estado fez uso das modalidades anistias, isenções, remissões e regimes

especiais, pormenorizadas no Gráfico 22 e na Tabela A.5 (Apêndice), conforme apresentado nos demonstrativos de renúncia de receita.

No período de 2015-2021, a modalidade Regime Especial – na qual determinada atividade ou setor empresarial em específico, recebe tratamento diferenciado quando da aplicação da norma tributária mediante manifestação expressa do contribuinte, por meio de requerimento – representou 48,28% das renúncias do Estado, seguida de outros benefícios (diferimento, incentivo fiscal, crédito fiscal), com 35,16%. As anistias, isenções e remissões somaram 7,97% das renúncias fiscais, seguidas da alteração da alíquota e/ou modificação da base de cálculo (7,19%) e do crédito presumido (1,40%), consoante o Gráfico 22:

Gráfico 22 - Renúncia de receita por modalidade de benefício, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %)

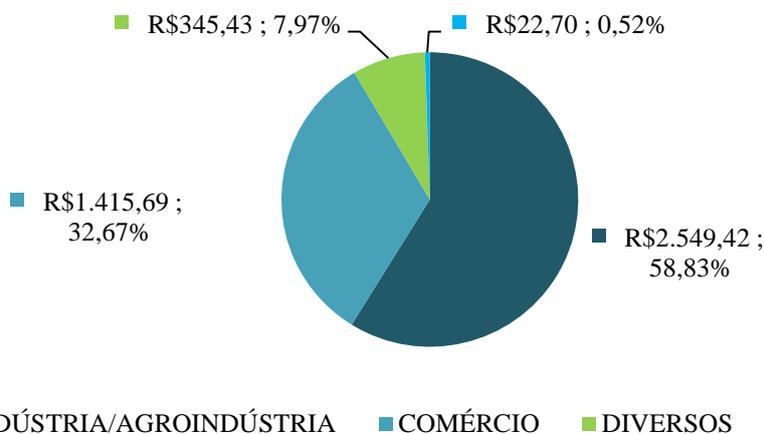


**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Destaca-se, entre os benefícios mais recentes, o destinado ao incentivo à cultura (SIEC), por meio de patrocínio ou investimento em favor de projetos culturais devidamente aprovados por Conselho Deliberativo, na modalidade crédito fiscal, a partir de 2020.

E quais os setores foram beneficiados pela renúncia de receitas no montante de R\$ 4,33 bilhões na série analisada? Entre 2015 e 2021, os beneficiários da política fiscal do governo estadual por grande grupamento de atividade econômica foram a Indústria/Agroindústria, Comércio e Setor de Serviços, além do grupo de Contribuintes Diversos, formado por pessoas físicas e jurídicas beneficiados com a renúncia de IPVA, conforme o Gráfico 23:

Gráfico 23 - Receitas renunciadas acumuladas por setor, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)

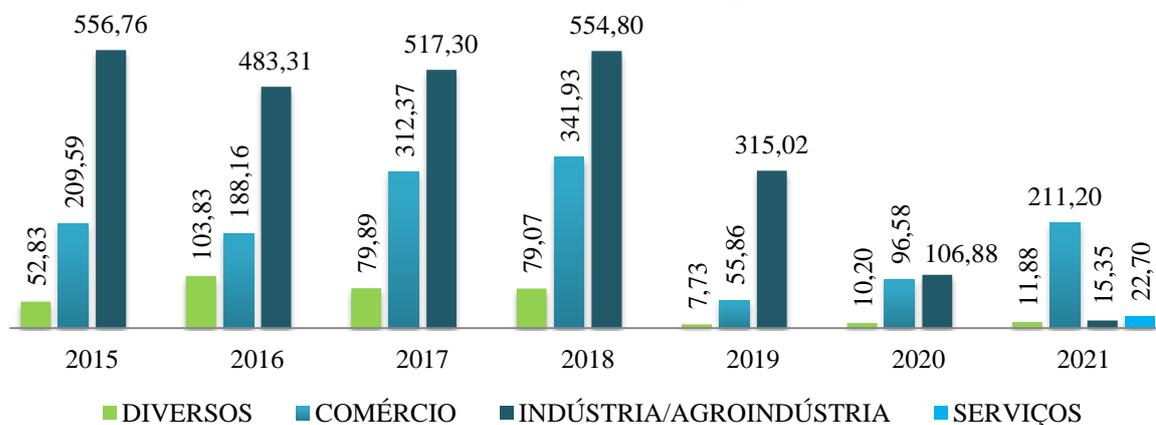


**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

O setor da Indústria/Agroindústria foi o mais beneficiado com as renúncias de receitas, no período de 2015-2021, com montante de R\$ 2,54 bilhões, representando 58,83% do total renunciado pelo Estado, seguido do Comércio, com recursos renunciados de R\$ 1,41 bilhão, que equivaleram a 32,67% do total; de Contribuintes Diversos, no montante de R\$ 345,43 milhões (9,28%) e de Serviços, beneficiado com R\$ 22,70 milhões de renúncia (0,52% do montante total), de acordo com o Gráfico 23.

Na análise do detalhamento das renúncias efetivas por setor da economia por ano da série temporal, corrobora-se o peso do setor da Indústria/Agroindústria como maior beneficiário da política de renúncia tributária, no Estado, ao longo de 2015-2021. Para o setor, foram renunciados R\$ 556,76 milhões, em 2015; R\$ 483,31 milhões, em 2016; R\$ 517,30 milhões, em 2017; R\$ 554,80 milhões, em 2018; R\$ 315,02 milhões, em 2019; R\$ 106,88 milhões em 2020 e R\$ 15,35 milhões, em 2021, consoante o Gráfico 24:

Gráfico 24 - Receitas renunciadas por setor/ano, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** Contribuintes Diversos (Pessoas físicas e jurídicas beneficiados, exclusivamente, com a renúncia de receitas do IPVA).

Verifica-se que, no biênio 2020-2021, o setor da Indústria/Agroindústria teve os benefícios fiscais reduzidos de R\$ 106,88 milhões (2020) para R\$ 15,35 milhões (2021), apresentando uma variação negativa de 85,63%, de acordo com o Gráfico 24.

Há, portanto, a redução da representatividade do setor que, historicamente, foi o mais beneficiado no total de renúncias ao longo do período, corroborado na análise das projeções de renúncia de receitas para o período de 2022-2025, nas quais o setor da Indústria/Agroindústria conta com 16,40% do montante previsto, enquanto o Comércio alcança 80,75%.

Em relação ao Comércio, os valores renunciados do setor foram de R\$ 209,59 milhões, em 2015, R\$ 188,16 milhões em 2016, R\$ 312,737 milhões em 2017, R\$ 341,93 milhões em 2018, e R\$ 55,86 milhões em 2019, representando uma queda de aproximadamente 84% em relação ao ano anterior.

Em 2020, o valor renunciado de R\$ 96,58 milhões do setor, o segundo grupamento econômico de maior estoque de empregos formais<sup>55</sup>, praticamente se igualou ao da Indústria, terceiro lugar no estoque de empregos formais no Estado, que foi de R\$ 106,88 milhões (BRASIL, 2020b). Em 2021, houve aceleração das renúncias concedidas ao Comércio, passando de R\$ 96,58 milhões (2020) para R\$ 211,20 milhões (2021), significando um crescimento real de 118,67% acima da inflação, tornando-o o maior beneficiário das renúncias fiscais no último ano da série temporal analisada.

Já o setor de Serviços foi incluído como beneficiário da renúncia de ICMS, no estado do Piauí, somente a partir de 2021; e em relação aos Contribuintes Diversos, constata-se que houve uma queda real do montante renunciado de R\$ 52,82 milhões em 2015 para R\$ 11,88 milhões em 2021, assinalando um decréscimo de 78%.

Deste modo, quais as classes e frações de classes foram beneficiadas nesses setores econômicos? Como se dá a divulgação desses dados, considerando que o estado do Piauí tem utilizado o artifício do sigilo fiscal para não dar transparência da informação sobre as empresas beneficiadas?

Em análise do detalhamento dos grupos beneficiados, com base nas informações solicitadas ao poder executivo e ao TCE-PI, por meio da LAI, tendo em vista que não são dados públicos, constata-se que, nos anos de 2015-2016, os setores/grupos beneficiados, com

---

<sup>55</sup> Considerando o número de vínculos ativos em 31 de dezembro de cada ano (BRASIL, 2019).

o instituto da renúncia de receitas do ICMS, eram consolidados em Comércio Atacadista, Agroindústria e Indústria.

A partir de 2017, o governo estadual passou a discriminar, nos demonstrativos da renúncia de receitas, as concedidas ao setor do Comércio Atacadista (contribuintes classificados, segundo os códigos da CNAE indicados no Decreto nº 13.500/2008)<sup>56</sup> por classes /programas, com base nos regimes especiais de tributação adotados pelo estado, relativos ao ICMS, aplicados ao setor: Atacadista/Geração de Emprego, Atacadista/Autopeças e Atacadista/Medicamentos, bem como agregou os valores renunciados do setor Agroindústria e Indústria em um único setor/programa (Indústria/Agroindústria).

Em 2018, foi adicionado o subsetor Geração de Energia e que, conforme CNAE, faz parte do grande grupamento econômico Indústria, considerando a política de renúncia de ICMS às empresas do setor<sup>57</sup>. A partir de 2019, o setor de Atacadista de Operações com Autopeças, componentes e acessórios, foi dividido em Autopeças para Veículos e Autopeças para Motocicletas.

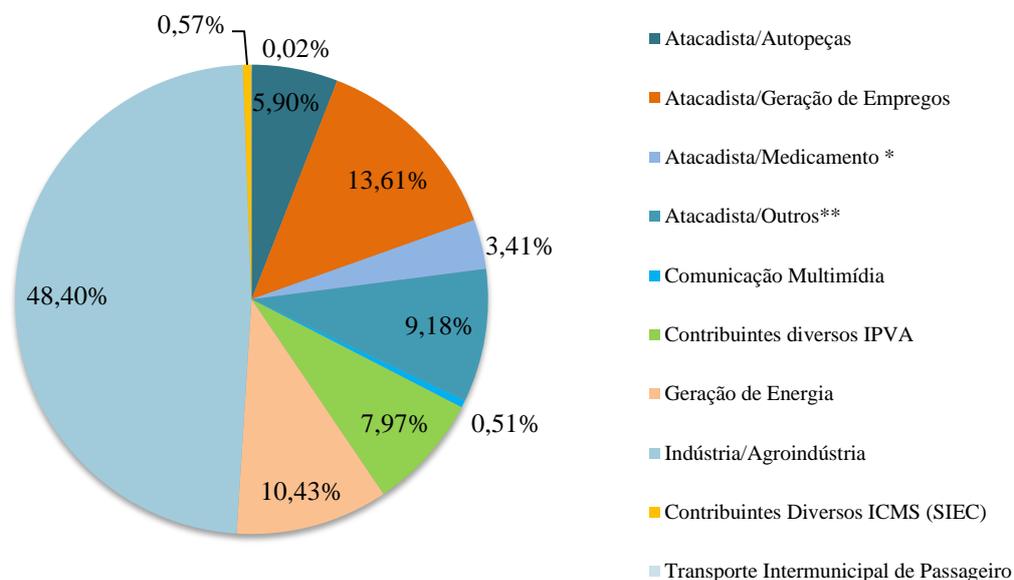
No exercício de 2020, foi incluído o incentivo concedido a operações de caráter cultural e artístico, por meio do SIEC. Já em 2021, o setor de Medicamentos foi dividido por categoria Hospitalar e Genérico/Similar. Ademais, foram incluídos os setores de serviços de Comunicação Multimídia e o de Transporte Alternativo Intermunicipal de Passageiros.

Quanto à distribuição das renúncias de receitas por classes/frações de classes beneficiadas no estado do Piauí, ao longo do período de 2015-2021, verifica-se que o Estado contemplou 10 grupos por setor/programa, conforme o Gráfico 25:

<sup>56</sup> Decreto nº 13.500/2008 - Capítulo IV - Do Regime Especial De Tributação Aplicável As Empresas Atacadistas Art. 805. [...] - I – CNAE 4691-5/00 (Comércio Atacadista de Mercadoria em Geral, com Predominância de Produtos Alimentícios); 4632-0/01 (Comércio Atacadista de Cereais e Leguminosas Beneficiados) e 4693-1/00 (Comércio Atacadista de Mercadorias em Geral, sem Predominância de Alimentos ou de Insumos Agropecuários); II – CNAE 4646-0/02 (Comércio Atacadista de Produtos de Higiene Pessoal) e 4649-4/08 (Comércio Atacadista de Produtos de Higiene, Limpeza e Conservação Domiciliar); III – CNAE 4637-1/07 (Comércio Atacadista de Chocolates, Confeitos, Balas, Bombons e Semelhantes); IV – CNAE 4644-3/02 (Comércio Atacadista de Medicamentos e Drogas de Uso Veterinário); V – CNAE 4631-1/00 (Comércio Atacadista de Leite e Laticínios); VI – CNAE 4647-8/01 (Comércio Atacadista de Artigos de Escritório e de Papelaria); Capítulo IV-A Do Regime Especial De Tributação Para Geração De Empregos Aplicável As Empresas Atacadistas – acrescenta VII - CNAE 4635-4/03 (Comércio Atacadista de Bebidas com Atividade de Fracionamento e Acondicionamento Associada); VIII - CNAE 4635-4/99 (Comércio Atacadista de Bebidas não Especificadas Anteriormente). Capítulo IV - B Do Regime Especial [...] Nas Operações Com Peças, Componentes E Acessórios Para Veículos. I - CNAE 4530-7/01 - Comércio por atacado de peças e acessórios novos para veículos automotores; II - CNAE 4541-2/02 - Comércio por atacado de peças e acessórios para motocicletas e motonetas. Capítulo IV – C Do Regime Especial De Substituição Tributária Aplicável Às Operações Com Autopeças, Componentes E Acessórios Para Motocicletas.

<sup>57</sup> Decreto nº 13.500/2008 – Art. 14 - Inciso XV com redação dada pelo Decreto nº 17.121, de 24/04/17, Art. 1º, I, com efeito a partir de 01/04/17.

Gráfico 25 - Distribuição das receitas renunciadas por setor/programa, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em%)



**Fonte: Elaboração própria.** Dados: PIAUÍ (2022e).

**Nota:** A fração de classe Geração de Energia faz parte do grande grupamento Indústria.

\*Incluído medicamento hospitalar e genérico/similar.

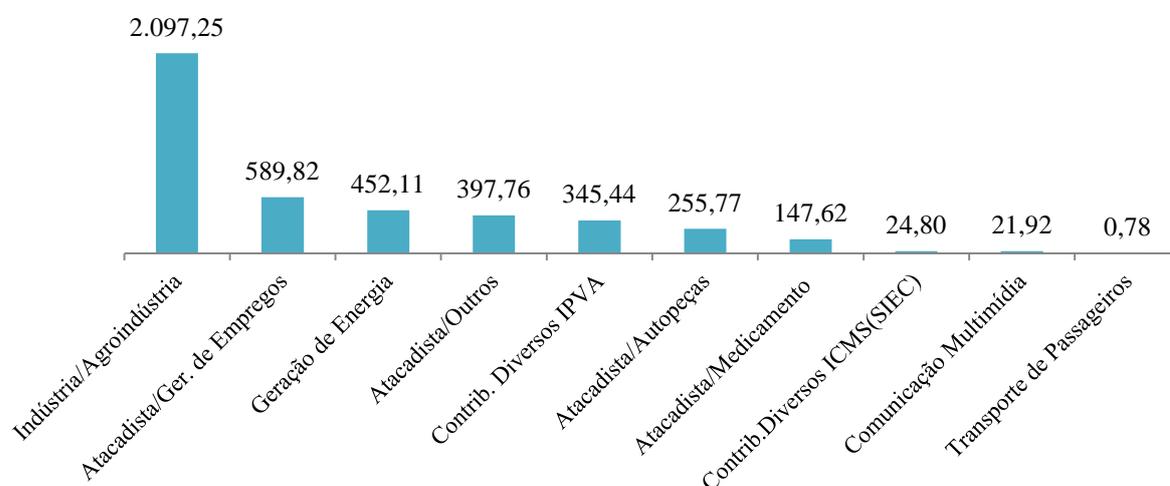
\*\* Demais empresas atacadistas.

Na série temporal analisada, o setor de Indústria/Agroindústria, depois de descontados os valores renunciados concedidos ao segmento Geração de Energia, deteve 48,40% das renúncias de receitas do estado do Piauí, seguido do comércio Atacadista/Geração de Emprego (13,61%), do setor Geração de Energia (10,43%), do Comércio Atacadista/Outros (9,18%), de Contribuintes Diversos isentos de IPVA (7,97%), do Comércio Atacadista/Autopeças (5,90%), do Atacadista/Medicamentos (3,41%), dos Contribuintes do ICMS de segmentos diversos que patrocinaram ou investiram em projetos culturais, vinculados ao SIEC (0,57%), do setor de Serviços de Comunicação Multimídia (0,51%) e de Transporte Intermunicipal de Passageiros (0,02%), conforme demonstrado no Gráfico 25.

Qual o montante renunciado por setor/programa na série analisada? O total de renúncias tributárias concedido à Indústria/Agroindústria foi de R\$ 2,09 bilhões, equivale a quase quatro vezes o do setor do Comércio para o programa Geração de Emprego aplicável às empresas atacadistas<sup>58</sup>, a segunda fração de classe mais beneficiada com renúncia tributária no estado do Piauí, que foi beneficiada com R\$ 589,82 milhões de renúncia tributária, conforme demonstrado no Gráfico 26:

<sup>58</sup> Para o estabelecimento no qual a atividade principal seja a venda de gêneros alimentícios e material de limpeza e/ou de higiene pessoal e utilidades domésticas de vidro; Medicamentos e Drogas de Uso Veterinário; Leite e Laticínios; Artigos de Escritório e de Papelaria; de Bebidas com Atividade de Fracionamento e Acondicionamento Associada; de Bebidas não Especificadas Anteriormente (PIAUÍ, 2008).

Gráfico 26 - Montante das receitas renunciadas por setor/programa, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2022e).

As demais frações de classe beneficiadas com renúncia fiscal foram: de R\$ 452,11 milhões para Geração de Energia; de R\$ 397,76 milhões para Atacadista-Outros; de R\$ 345,44 milhões para Contribuintes diversos de IPVA; de R\$ 255,77 milhões para Atacadista-Autopeças; de R\$ 147,62 milhões para o Atacadista-Medicamentos, de R\$ 24,80 milhões para Contribuintes Diversos de ICMS; R\$ 21,92 milhões para Comunicação e Multimídia e R\$ 780 mil para Transporte de Passageiros.

Portanto, diante do exposto, a burguesia industrial é a mais beneficiada com a política de renúncia fiscal no estado do Piauí, seguida da burguesia comercial. As duas juntas se apropriaram de R\$ 3,93 bilhões, dos R\$ 4,33 bilhões renunciados em sete anos no estado (2015-2021).

E quanto ao número de empresas beneficiadas com incentivos fiscais no Piauí nos anos de 2015 a 2021? Não há dados publicados pelo governo do Estado quanto ao quantitativo de empresas beneficiadas, tampouco do valor concedido por meio de renúncias fiscais. Contudo, segundo dados levantados pelo TCE à SEFAZ-PI, no ano de 2018, foram beneficiadas 344 empresas com renúncia fiscal no Estado (PIAUÍ, 2020d).

Em resposta da SEFAZ-PI à solicitação de informações sobre as empresas beneficiadas, foi possível constatar que, entre 2016-2021, foram publicados 1.257 atos concessivos de renúncia tributária no estado do Piauí, conforme apresentado na Tabela A.11 (Apêndice). Verificou-se que há grupos empresariais no estado com mais de um ato de concessão de renúncia fiscal no período analisado, com números distintos de inscrição estadual, do valor renunciado e do período de vigência do benefício.

Ademais, quanto às empresas patrocinadoras de projetos culturais vinculados ao SIEC, não há exigência de publicação da formalização do ato no DOE-PI, conforme previsto no regulamento do ICMS (PIAUÍ, 2022e); portanto, constitui mais um obstáculo à transparência do processo de renúncias tributárias e dos seus beneficiários.

Diante do volume de receitas renunciadas pelo governo estadual, no período de 2015-2021, qual a representatividade destas na formação do fundo público piauiense?

A análise do efeito das renúncias tributárias na formação do fundo público estadual passou pelo exame de indicadores que mediram a representatividade das renúncias de receitas, realizadas ao longo de 2015-2021, em relação às variáveis: receita líquida, RCL, receita tributária geral, receita de impostos (ICMS e IPVA) e o PIB, conforme apresentado na Tabela 3:

Tabela 3 - Comportamento da relevância das renúncias de receitas em relação à receita líquida, receita corrente líquida, receita tributária e PIB, no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %)

INDICADORES	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	Var. 2015-2021 (%)
Renúncia de Receitas Realizada / Receita Líquida	5,35	4,46	5,18	5,55	2,13	1,21	1,59	<b>-70,31</b>
Renúncia de Receitas Realizada / Receita Corrente Líquida (RCL)	6,46	5,70	6,30	6,72	2,56	1,43	2,11	<b>-67,25</b>
Renúncia de Receitas Realizada / Receita Tributária Total	10,94	10,24	10,69	10,56	4,23	2,85	3,42	<b>-68,78</b>
Renúncia de Receitas Realizada / Receita ICMS/IPVA	12,48	11,80	12,45	12,23	5,05	3,32	4,00	<b>-67,97</b>
Renúncia de Receitas Realizada / Produto Interno Bruto (PIB)	1,09	1,04	1,11	1,15	0,46	0,30	*	*

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2021d, 2021f, 2022d, 2022e, 2022i).

O indicador Renúncia de Receita/Receita Líquida, que mede o percentual da receita líquida que não foi arrecadado pelo Estado, atingiu 5,35% em 2015, 4,46% em 2016, 5,18% em 2017, 5,55% em 2018, 2,13% em 2019, 1,21% em 2020 e 1,59% em 2021. No período, o governo do Estado reduziu em 70,31% o percentual da receita líquida que deixou de ser arrecadado, considerando as renúncias efetivas.

Quanto ao indicador Renúncia de Receita/Receita Corrente Líquida, que mede o percentual da RCL que não foi arrecadado pelo Estado, atingiu 6,46% em 2015, 5,70% em 2016, 6,30% em 2017, 6,72% em 2018, 2,56% em 2019, 1,43% em 2020 e 2,11% em 2021.

Na série temporal de 2015-2021, o governo do Estado reduziu em 67,25% o percentual da Receita Corrente Líquida não arrecadada, em virtude das renúncias fiscais.

Ressalta-se que a RCL é um importante balizador para a administração pública, no quesito finanças públicas, tendo em vista servir de base de cálculo para diversos indicadores, tais como: “Reserva de Contingência; Antecipação da Receita Orçamentária (ARO); Garantias; Dívida Consolidada Líquida; Operações de Crédito; Despesa com Pessoal; Regime Especial Pagamento de Precatórios; Orçamento Impositivo” (PIAÚÍ, 2019d, p. 37).

Já o indicador Renúncia de Receita/Receita Tributária, que mede o percentual da receita tributária geral que deixou de ser arrecadado pelo Estado, atingiu 10,94% em 2015, 10,24% em 2016, 10,69% em 2017, 10,56% em 2018, 4,23% em 2019, 2,85% em 2020 e 3,42% em 2021.

No período de 2015-2018, as renúncias comprometeram, em média, quase um décimo da arrecadação das receitas tributárias estaduais, o que equivale à renúncia de cerca de R\$ 100 mil para cada R\$ 1 milhão arrecadados. Na análise de toda a série histórica (2015-2021), o governo estadual reduziu em 68,78% a receita tributária por meio das renúncias fiscais.

O indicador Renúncia de Receita/Receita de ICMS e IPVA, que mede o percentual da receita de impostos oriundos do ICMS e IPVA que não foi arrecadado pelo Estado, atingiu 12,48% em 2015, 11,80% em 2016, 12,44% em 2017, 12,23% em 2018, 5,05% em 2019, 3,32% em 2020 e 4,00% em 2021.

Entre 2015-2021, a média percentual de comprometimento das receitas advindas do ICMS e IPVA foi de 8,76%, tendo o governo reduzido em 67,97% a receita de ICMS e IPVA que não foi diretamente arrecadada.

A redução das receitas tributárias torna o Estado fragilizado, considerando a dependência de outras fontes, tais como as receitas de transferências correntes, ou recorrer a empréstimos para custear seus gastos públicos.

O indicador Renúncia de Receita/PIB, que mede o percentual da riqueza produzida que não foi apropriada pelo Estado através do sistema tributário, atingiu 1,09% em 2015, 1,04% em 2016, 1,11% em 2017, 1,15%, em 2018, 0,46%, em 2019, e 0,30%, em 2020.

Em 2020, constatou-se uma retração do PIB do estado do Piauí em 3,5%, em relação a 2019, acompanhando “a tendência de queda da Região Nordeste de 4,1% e do Brasil de 3,3%”, segundo dados publicados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (PIAÚÍ, 2022i).

O percentual da riqueza não apropriado pelo Estado, na forma de tributos, foi reduzido em 72,58%, no período de análise. Não há dados divulgados do PIB 2021 até o momento para análise da variação percentual entre 2015-2021.

Apesar da redução do peso das renúncias de receitas frente às variáveis apresentadas na Tabela 3, observa-se que o valor renunciado pelo estado do Piauí é superior à despesa conjunta empenhada no período (2015-2021) de vários órgãos estaduais relacionados ao Estado Social, como será demonstrado no item seguinte.

Diante dos dados levantados sobre a formação do fundo público piauiense, do ponto de vista do caráter regressivo da carga tributária no Estado, na série histórica analisada (2015-2021), predominantemente composta de impostos indiretos, em especial o ICMS, que representa 80% da receita estadual e incide sobre bens e serviços, onera exponencialmente a classe trabalhadora de renda mais baixa.

Além da regressividade do sistema tributário, soma-se à renúncia tributária de ICMS e IPVA em, aproximadamente, R\$ 4,33 bilhões no período, em que o governo reduz os recursos que deveriam ser arrecadados aos cofres públicos, com implicações no financiamento direto das políticas sociais do Estado, desonerando o capital.

Portanto, a classe trabalhadora no estado do Piauí é duplamente prejudicada, tanto sob o ponto de vista do sistema tributário regressivo, como da renúncia tributária concedida às várias frações da burguesia.

Dessa forma, os efeitos da política fiscal de renúncia de receitas concedidas pelo governo estadual revelam a apropriação de recursos públicos do fundo público sem critérios objetivos e mensuráveis, em benefício do capital, ampliando o poder das frações de classes capitalistas, em especial, da burguesia industrial, agrária-industrial e comercial, em detrimento da classe trabalhadora.

Assim, a renúncia de receitas no estado do Piauí é mais um instrumento utilizado pelos capitalistas, por intermédio do sistema tributário, com efeito direto na desoneração de impostos e na reprodução do capital.

Nesse sentido, quais os efeitos da política de renúncias tributárias na destinação de recursos e sua repercussão no financiamento das políticas públicas, em especial as sociais? Por que o governo do estado do Piauí, ao invés de optar pela arrecadação tributária e direcionar gastos para as políticas sociais, tem priorizado uma política de renúncia fiscal, que beneficia determinadas frações da burguesia? Não estaria o governo estadual desperdiçando recursos públicos que poderiam ser empregados de forma direta e mais eficiente? De fato, a política está gerando os resultados esperados, conforme definido em seu objetivo?

Para isso, é necessário o levantamento, no período, dos gastos diretos do Estado (gastos orçamentários), identificando as políticas públicas priorizadas e contrapondo aos gastos indiretos (gastos tributários).

#### **4.4 Gasto tributário: efeito no financiamento das políticas sociais, no Estado do Piauí, no período de 2015-2021**

No Brasil, após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff para o seu segundo mandato, foi lançado, em meados de 2015, um plano de ajuste fiscal de curto prazo, que buscou reequilibrar as contas públicas, com o aumento de impostos e o corte bilionário de gastos públicos, em especial, nos gastos sociais, objetivando, entre outros, recuperar a confiança dos investidores frente ao momento de pressão sobre os mercados emergentes.

O ajuste fiscal não foi suficiente para acalmar os mercados e conter a crise econômica e política no país, pelo contrário, aprofundou-a, sendo um dos fatores determinantes para que a presidenta perdesse apoio popular e político no Congresso Nacional, contribuindo para o *impeachment* de Dilma, em 2016.

Assumiu o poder federal o vice-presidente Michel Temer, que passou a imprimir, no campo econômico, uma agenda de reforma neoliberal, a partir da aprovação do NRF.

A equipe econômica de Temer apontou que o problema da crise fiscal brasileira decorria do crescimento do gasto primário numa velocidade acima da expansão do PIB, o que gerava déficit público, deixando incontrolável a dívida pública, e a “saída” encontrada para o reequilíbrio das contas foi o congelamento das despesas primárias por 20 anos.

Por outro lado, quando se congelam as despesas primárias em longo prazo, corrigidas apenas pela inflação, excetuando-se as despesas financeiras com o pagamento da dívida, ocorrem implicações nas políticas sociais, com perdas de recursos para o seu financiamento, restando evidente a ofensiva do capital sobre os recursos do fundo público (SALVADOR, 2020b).

No âmbito federal, há um duplo movimento: por um lado, há contenção de gastos sociais, por meio da redução das despesas primárias (não financeiras), em paralelo à liberação dos gastos financeiros, e, por outro, existe a ampliação da desoneração fiscal, com aumento dos gastos tributários e com impacto na redução de receitas.

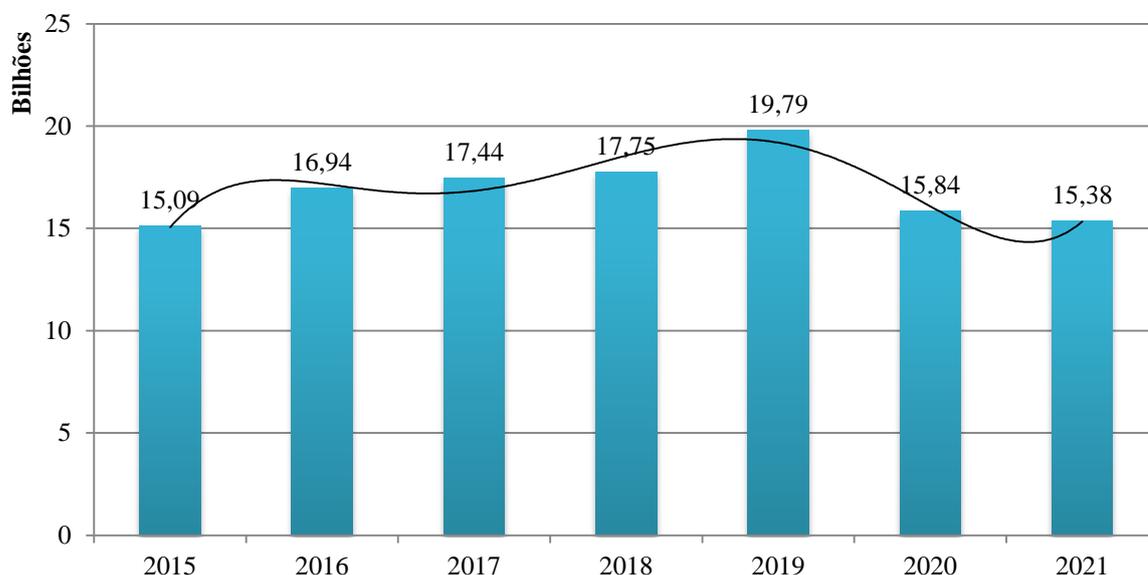
Assim, no contexto de austeridade fiscal e expansão das renúncias tributárias do governo federal, como isso afetou a destinação dos recursos orçamentários do fundo público piauiense? Isto é, como afetou o comportamento e a alocação dos gastos públicos do estado

do Piauí e, em especial, como repercutiu no financiamento das políticas sociais estaduais no período de 2015-2021?

O governo do estado do Piauí empenhou recursos, isto é, teve despesas empenhadas no montante de R\$ 118,42 bilhões, na série analisada. Iniciou o período com um volume de despesas na ordem de R\$ 15,09 bilhões em 2015, e terminou com o montante gasto de R\$ 15,56 bilhões em 2021, acumulando um crescimento de 3,16%, em sete anos, sendo os dois últimos anos, o período de pandemia de COVID-19, conforme Gráfico 27.

Ao analisar o comportamento do montante da despesa orçamentária estadual ano a ano, houve um crescimento, de forma mais acelerada, atingindo 12,29%, no biênio 2015-2016, para depois desacelerar seu crescimento e atingir 2,91%, em 2017, reduzir mais ainda o crescimento para 1,81%, em 2018. Portanto, apesar do crescimento da despesa estadual em 17,62%, nesse quadriênio, a partir de 2016, foram sucessivas reduções em suas taxas de crescimento, evidenciando uma contínua desaceleração do gasto orçamentário estadual, conforme o Gráfico 27 e a Tabela A.6 (Apêndice).

Gráfico 27 - Evolução das despesas orçamentárias empenhadas pelo governo estadual do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)



Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

No biênio seguinte, o gasto voltou a crescer de maneira mais acelerada, 11,49% em 2018-2019. Em 2020, as despesas recuaram 19,98% em relação ao ano de 2019, muito relacionadas ao contexto de pandemia de COVID-19, o que reduziu e/ou paralisou as atividades econômicas, retraindo as receitas públicas e a capacidade de financiamento do Estado. Em 2021, o recuo do gasto continuou em relação ao ano anterior, mas de forma

menos acentuada; foi de apenas 1,71%, em parte relacionado à reabertura da economia e à retomada das atividades econômicas.

Apesar do crescimento real de 3,16% das despesas entre 2015 e 2021, restou evidenciada uma desaceleração no crescimento até 2018 e uma flagrante queda das despesas estaduais a partir de 2019. Portanto, passados sete anos, o gasto público estadual de 2021 retornou, praticamente, ao patamar de 2015, mas em meio a uma pandemia que matou milhares de piauienses e deixou outros milhares em situação de pobreza e miséria.

Do montante executado nos anos de 2015-2021, R\$ 103,66 bilhões referem-se a despesas correntes<sup>59</sup> (87,53%), que são em geral gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos e que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2021a) e R\$ 14,75 bilhões de despesas de capital<sup>60</sup> (12,46%); enquanto as despesas correntes apresentaram um decréscimo de 4,13%, no período (2015-2021), as de capital tiveram expressivo crescimento de 64,62%, de acordo com a Tabela A.6 (Apêndice).

Do ponto de vista dos Grupos de Natureza da Despesa (GND), quais áreas do gasto público estadual foram priorizadas? As áreas contempladas foram os seguintes grupos: (i) Pessoal e Encargos Sociais; (ii) Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa<sup>61</sup>; (iii) Outras Despesas Correntes<sup>62</sup>; (iv) Investimentos<sup>63</sup>; (v) Inversões Financeiras<sup>64</sup> e (vi) Amortização da Dívida Interna e Externa<sup>65</sup>, conforme apresentado no Gráfico 28:

<sup>59</sup> Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes (BRASIL, 2021a).

<sup>60</sup> Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida (BRASIL, 2021a).

<sup>61</sup> Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa: Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária (BRASIL, 2022b).

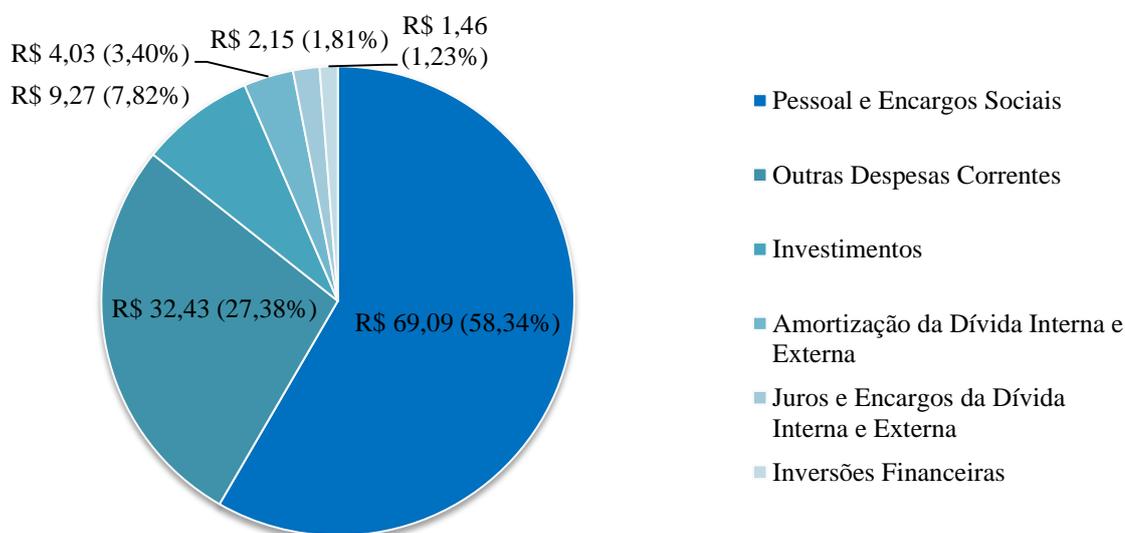
<sup>62</sup> Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais GND (BRASIL, 2022b).

<sup>63</sup> Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (BRASIL, 2022b).

<sup>64</sup> Inversões Financeiras: Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo (BRASIL, 2021a).

<sup>65</sup> Amortização da Dívida Interna e Externa: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (BRASIL, 2021a).

Gráfico 28 - Distribuição da despesa por grupo, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Do montante gasto, o governo estadual despendeu recursos com gastos com Pessoal e Encargos Sociais no valor de R\$ 69,09 bilhões (58,34% das despesas do período), com Outras Despesas Correntes gastou R\$ 32,43 bilhões (27,38%), com Investimentos foram R\$ 9,27 bilhões (7,82%), com Amortização da Dívida Interna e Externa foram R\$ 4,03 bilhões (3,40%), com Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa foram R\$ 2,15 bilhões (1,81%) e com as Inversões Financeiras executaram R\$ 1,46 bilhão (1,23%), conforme o Gráfico 28.

Assim, a área de despesa de maior materialidade no orçamento, que concentra grande volume de recursos orçamentários do fundo público piauiense é a de Pessoal e Encargos Sociais, que se destina ao pagamento de servidores ativos e inativos e pensionistas, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência; contudo, apresentou queda real de 15,94% ao longo de 2015-2021, segundo a Tabela A.6 (Apêndice).

Quanto às Outras Despesas Correntes, que são gastos mais propensos à discricionariedade dos gestores públicos, excluídos as vinculações legais e constitucionais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2015) e voltados para o custeio da máquina pública e entre outros das políticas sociais, cresceram 26,76%, no período de 2015-2021, de R\$ 3,70 bilhões, em 2015, para R\$ 4,69 bilhões, em 2021. Apesar da variação positiva, esse grupo de natureza da despesa apresentou desaceleração do crescimento ao longo da série temporal, com queda a partir de 2020, segundo a Tabela A.6 (Apêndice).

O grupo de Investimentos foi o que apresentou o maior crescimento real acima da inflação na série temporal, de 86,75%: de R\$ 1,00 bilhão em 2015, para R\$ 1,87 bilhão em 2021. Contudo, representou apenas 7,82% do total de despesas do estado do Piauí, no período de 2015-2021, restando claro que o governo estadual pouco investiu no planejamento e execução de obras, aquisição de *softwares*, instalações e equipamentos/materiais permanentes.

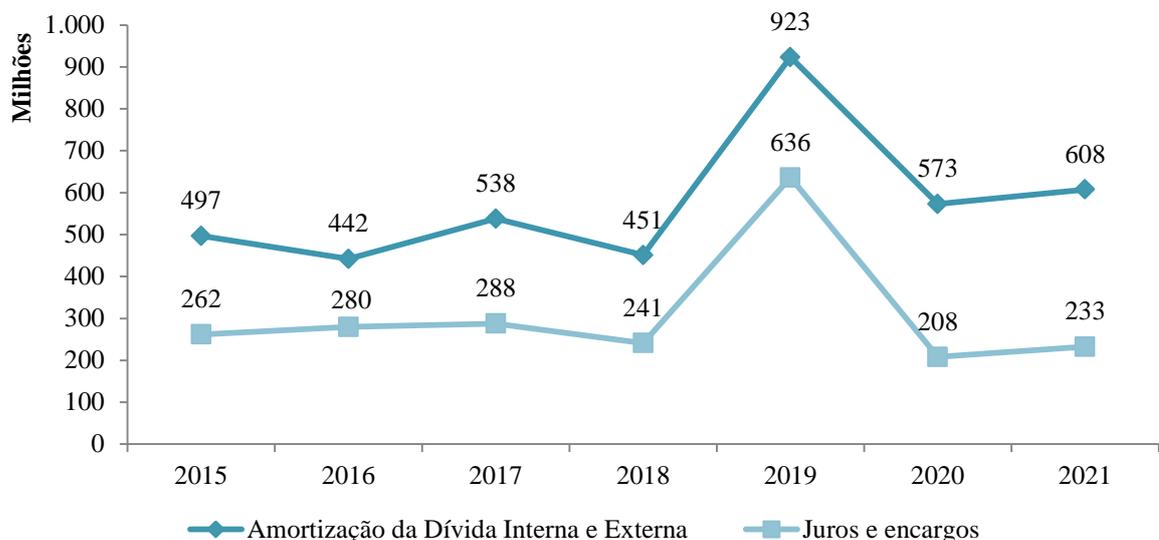
No que se concerne às inversões financeiras, no estado do Piauí, referem-se às transferências a instituições privadas com fins lucrativos, por meio da concessão de empréstimos e financiamentos, e, em maior parte, às aplicações diretas na constituição ou aumento de capital de empresas do Estado, conforme dados dos Balanços Gerais da série analisada.

Portanto, trata-se de gastos de recursos do fundo público que não geram serviços e incremento ao PIB, mas que atendem, em parte, aos interesses da iniciativa privada. Em 2015, foram despendidos, aproximadamente, R\$ 102 milhões com inversões financeiras, finalizando a série temporal com cerca de R\$ 160 milhões de recursos do fundo público estadual, conformando um crescimento real de 53,35%, no período de 2015-2021, conforme Tabela A.6 (Apêndice).

Em tempos de ajuste fiscal permanente e a regra do teto dos gastos públicos como limitadores do crescimento da maior parte das despesas públicas, o governo do estado do Piauí destinou, aproximadamente, R\$ 6,18 bilhões para os gastos financeiros, o correspondente a 5,21% do total de recursos orçamentários do fundo público. Destes, R\$ 4,03 bilhões destinaram-se à amortização da dívida pública interna e externa e R\$ 2,15 bilhões foram para o pagamento de juros e encargos da dívida interna e externa, no período de 2015-2021, conforme mostra o Gráfico 28 e a Tabela A.6 (Apêndice).

Em relação à amortização da dívida estadual, foram gastos R\$ 497 milhões em 2015, R\$ 442 milhões em 2016, R\$ 538 milhões em 2017, R\$ 451 milhões em 2018, R\$ 923 milhões em 2019, R\$ 573 milhões em 2020 e R\$ 608 milhões em 2021, conforme o Gráfico 29:

Gráfico 29 - Gastos financeiros do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Em 2016, os gastos com amortização da dívida recuaram 11,03% em relação ao ano anterior. Em 2017, houve um crescimento de 21,71%, seguido de encolhimento do montante da despesa em 16,13%, em 2018. Em 2019, a despesa com a amortização da dívida dobrou em relação a 2018, registrando um crescimento de 104,71%; e em 2020, houve queda do montante da despesa em 37,97%, seguida de aumento de 6,06% em 2021, consoante o Gráfico 29 e a Tabela A.6 (Apêndice).

Constatou-se que os gastos com a amortização da dívida cresceram 22,31% no período analisado e mantiveram-se, praticamente, no mesmo patamar durante o quadriênio de 2015-2018, com uma forte elevação em 2019, para recuarem em 2020 e 2021, mas numa posição superior aos gastos do período anterior.

Quanto à despesa com juros e encargos da dívida pública, o valor empenhado foi de R\$ 262 milhões em 2015, R\$ 280 milhões em 2016, R\$ 288 milhões em 2017, R\$ 241 milhões em 2018, R\$ 636 milhões em 2019, R\$ 208 milhões em 2020 e R\$ 233 milhões em 2021, acumulando um decréscimo do montante despendido de 11,10% no período, conforme o Gráfico 29 e a Tabela A.6 (Apêndice).

No biênio 2015-2016 o pagamento dos juros da dívida estadual cresceu 7%, e 3% em 2016-2017, seguida de redução de 16%, em 2017-2018, voltando a crescer expressivos 164% em 2018-2019. Em 2020, no contexto pandêmico mundial, o Estado reduziu o pagamento de juros da dívida em 67%, voltando a crescer 12% em 2020-2021. Enquanto o montante de

recursos destinados ao pagamento de juros da dívida diminuiu, os valores destinados à sua amortização tiveram aumento real.

Todavia, quando analisado o gasto com o serviço da dívida pública estadual, isto é, o gasto financeiro com o somatório da amortização e dos juros da dívida pública, houve um crescimento real de 10,79% em sete anos, com expressivo aumento no montante de recursos no exercício de 2019, que foi de R\$ 1,56 bilhão, o dobro de 2018, seguido de queda de praticamente 50% dos recursos destinados aos grupos em 2020, ano inicial da crise causada pelo COVID-19, e com crescimento de 8% em 2021.

Portanto, o crescimento real da despesa orçamentária estadual foi impulsionado pela elevação dos gastos, principalmente com os investimentos, as inversões financeiras, o custeio da máquina pública e o serviço da dívida pública; porém, o gasto com pessoal continuou a ser o mais representativo na execução orçamentária no período analisado.

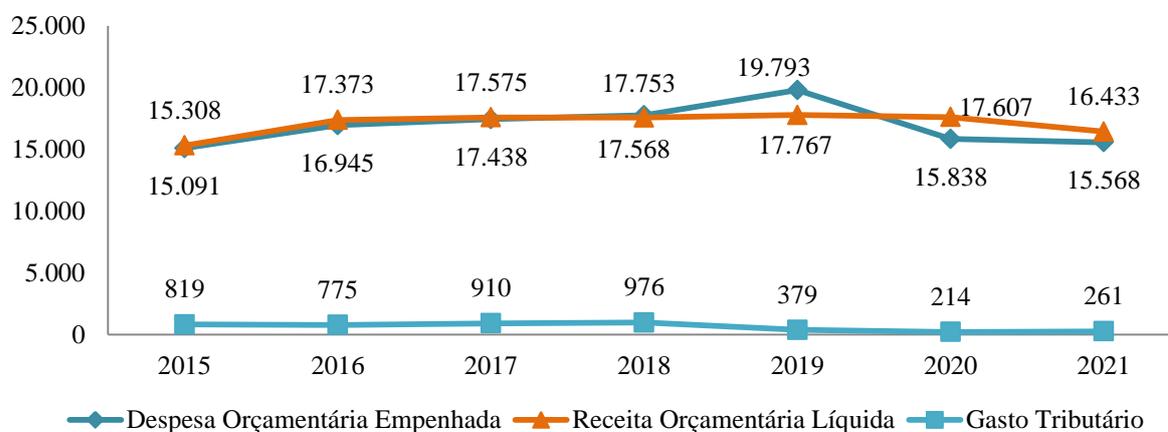
Diante do comportamento do gasto orçamentário estadual, como este foi afetado pelo gasto tributário no período de 2015-2021?

O gasto tributário tem origem nas renúncias de receitas tributárias promovidas pelos governos em determinado período. É um gasto indireto, invisível no cômputo dos valores executados no orçamento público. Não se configura como um gasto orçamentário, mas é um componente invisível do gasto público cada vez mais importante para a reprodução do capital. No Piauí, conforme já explicitado, o montante do gasto tributário é igual ao montante de receitas renunciadas com ICMS e IPVA.

Ora, se o gasto tributário existe e não é contabilizado no orçamento, parte do gasto público é negligenciado pelas contas públicas, tornando-se desconhecido e apropriado pelas classes e frações de classes dominantes. Nesse sentido, é mais do que importante contabilizá-lo, torná-lo visível e entender seus efeitos na reprodução do capital e da força de trabalho.

No Piauí, o governo do Estado renunciou receitas, isto é, realizou gastos tributários no valor de R\$ 819 milhões em 2015, R\$ 775 milhões em 2016, R\$ 910 milhões em 2017 e R\$ 976 milhões em 2018. Apesar do recuo no crescimento em 2016, o gasto tributário cresceu 19,16% no quadriênio de 2015-2018, para depois decrescer nos anos subsequentes, conforme Gráfico 30:

Gráfico 30 - Evolução da receita orçamentária líquida, despesa orçamentária empenhada e gasto tributário, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

O gasto tributário, quando analisado em conjunto com a situação fiscal do Estado, permitiu-nos começar a revelar seus efeitos sobre o gasto orçamentário e, em especial, sobre a totalidade efetiva do gasto público, desvelando a real e efetiva situação fiscal estadual.

A aparente situação fiscal do Estado, isto é, a relação entre receita orçamentária líquida arrecadada e a despesa orçamentária empenhada pelo governo estadual, foi superavitária em quase todo o período de 2015 a 2021, com exceção para os déficits registrados nos anos de 2018 e 2019. Nesse biênio, os déficits fiscais foram, respectivamente, de 1,05% e 11,40%, conforme o Gráfico 30.

A real e efetiva situação fiscal estadual é diferente da aparente. Sabe-se que o gasto orçamentário não reflete todo o gasto público, pois as despesas indiretas não são computadas na execução orçamentária; portanto, o resultado orçamentário não é suficiente para quantificar o gasto público real e efetivo de um governo.

Por Gasto Público Real e Efetivo (GPRE) designa-se o somatório do montante do gasto orçamentário empenhado e do gasto extraorçamentário tributário realizado, anualmente, pelo governo estadual. Tomando como referência esse conceito de gasto, o resultado superavitário do governo estadual, em cinco dos sete anos analisados, seria transformado em déficit. Assim, o que era um aparente superávit orçamentário nas contas do governo, no período de 2015 a 2017, e déficit, em 2018 e 2019, resultaria em sucessivos déficits, mais especificamente e respectivamente, -3,78% em 2015, -1,96% em 2016, -4,21% em 2017, -6,19% em 2018 e -11,92% em 2019.

No biênio 2020-2021, a redução drástica do gasto tributário impactada pelo forte recuo das renúncias de receitas, manteve as receitas em um patamar elevado e as despesas orçamentárias, principalmente a extraorçamentária, em um patamar mais baixo, gerando superávits e um resultado distinto dos anos anteriores analisados.

Esse resultado fiscal, com base no gasto público real e efetivo, revela um volume de recursos públicos aplicados ou destinados a classes e frações de classes que se tornam gastos “invisíveis”, sob a ótica do orçamento público, e que precisam ser revelados e discutidos amplamente com a sociedade.

Verifica-se, sob o prisma da receita pública, que o somatório dos recursos orçamentários do fundo público arrecadados e o potencial de receita renunciada e, portanto, não auferida em 2018, superaria o montante dos gastos orçamentários do período, equilibrando as finanças públicas, sem a necessidade de recursos advindos de operações de crédito que ampliam o estoque da dívida do Estado e o pagamento de juros e amortizações. Essa dinâmica gerou um expressivo aumento dos gastos financeiros, como o ocorrido em 2019, tornando o Estado cada vez mais refém dos interesses da burguesia financeira. Portanto, os gastos tributários afetaram, direta e indiretamente, a relação de superávit e déficit orçamentário no estado do Piauí.

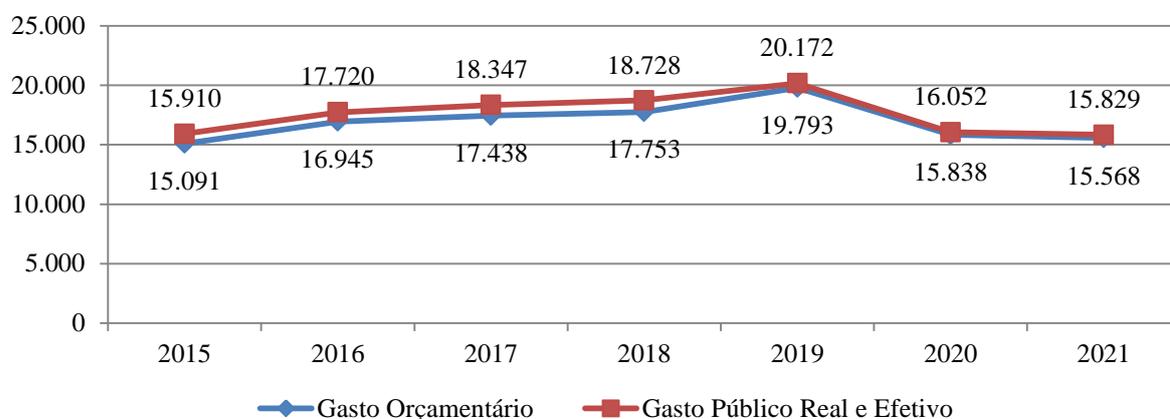
De modo inverso, do ponto de vista do gasto público, a soma dos gastos orçamentários não bastaria para informar o total de despesa executada pelo ente federado; mas seria necessário considerar o que deixou de ser realizado com os recursos renunciados, tendo em vista o gasto tributário, que mesmo não tendo incorrido em gasto direto, poderia ter tido uma aplicação alternativa (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, qual foi o montante e o comportamento do gasto público real e efetivo do estado do Piauí, no período 2015-2021?

O montante do gasto público real e efetivo foi de R\$ 122,76 bilhões, número superior ao executado no orçamento do Estado, que foi de R\$ 118,42 bilhões, no período de 2015-2021. Assim, o GPPE do estado do Piauí foi superior em, aproximadamente, 4% do montante do gasto orçamentário publicizado nos relatórios do Balanço Geral do Estado, na série analisada, de acordo com o Gráfico 31 e as Tabelas A.4 e A.6 (Apêndice).

No Piauí, o montante do GPPE foi de R\$ 15,91 bilhões em 2015, R\$ 17,72 bilhões em 2016, R\$ 18,34 bilhões em 2017, R\$ 18,72 bilhões em 2018, R\$20,17 bilhões em 2019, R\$ 16,02 bilhões em 2020 e R\$ 15,82 bilhões em 2021. Verificou-se que este montante cresceu 26,78% no período de 2015-2019, para decrescer 21,56% no biênio subsequente (2020-2021), conforme o Gráfico 31:

Gráfico 31 - Evolução dos gastos públicos real e efetivo e gasto orçamentário, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** GPPE = Gasto Orçamentário + Gasto Tributário.

Na análise ano a ano, observou-se, sob o ponto de vista do montante, que o gasto real é superior ao gasto orçamentário em todos os exercícios da série analisada. Entre 2015 e 2018, a diferença percentual entre as variáveis situou-se em torno de 5%; entretanto, a partir de 2019, com a queda do montante dos gastos tributários no Estado, essa diferença foi reduzida, em média, para 1,60%.

Contudo, considerando as projeções já anunciadas pelo Estado nos instrumentos de planejamento para os próximos três anos (2023-2025), conforme LDO (PIAUÍ, 2022c), a tendência é que essa diferença atinja, em média 2,5%, tendo em vista a previsão de aumento da representatividade do gasto tributário no gasto orçamentário previsto.

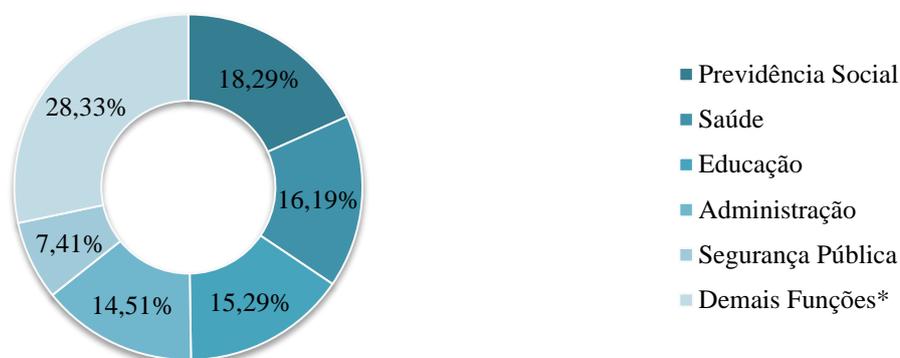
Portanto, verificou-se que as renúncias de receitas (gastos tributários), ao serem realizadas mais crescentemente do que a redução na arrecadação das receitas orçamentárias, constituem, de fato, um gasto invisível do governo; pois, conforme demonstrado, aumentam o gasto público real e efetivo do Estado. Ou seja, observa-se o gasto tributário influenciando no comportamento do gasto público estadual, pois escamoteia a realidade e o destino de parte do gasto público, inviabilizando as classes e frações de classes beneficiárias de recursos públicos externos ao processo orçamentário.

Ademais, apesar da queda do montante dos gastos tributários, no estado do Piauí, entre 2015-2021, observou-se que os valores desses gastos indiretos são superiores aos gastos diretos executados em várias áreas de atuação do governo estadual, no período, conforme a Tabela A.7 (Apêndice).

Assim, supondo que os gastos tributários fossem uma função orçamentária, qual seria a posição de importância ou de prioridade do gasto tributário, em relação aos demais gastos por função, para o governo estadual, no período de 2015-2021?

Tendo como referência a análise do gasto orçamentário por função, ao longo do período de sete anos, o governo estadual destinou 18,29% do total dos recursos para o gasto com a Previdência Social, 16,19% para a Saúde, 15,29% para a Educação, 14,51% para a Administração e 7,41% a Segurança Pública, consoante Gráfico 32 e Tabela A.7 (Apêndice).

Gráfico 32 - Despesa por função orçamentária, do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** \*Assistência Social, Trabalho, Encargos Especiais, Judiciária, Legislativa, Cultura, Transporte, Essencial à Justiça, Desporto e Lazer, Urbanismo, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Comércio e Serviços, Direitos da Cidadania, Saneamento, Comunicações, Gestão Ambiental, Habitação, Energia, Indústria, Organização Agrária.

As demais funções, incluídas as relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, direitos da cidadania e outras pertinentes aos demais gastos sociais (Assistência Social, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Cultura, Gestão Ambiental e Desporto e Lazer) equivalem a 28,33% das despesas.

Quanto ao comportamento dos gastos por funções, notou-se que cada função de despesa apresentou ritmo de crescimento ou decréscimo distinto, conforme a política governamental adotada, consoante a Tabela A.7 (Apêndice).

Em suma, das 26 funções, 11 apresentaram queda de recursos entre 2015-2021, o que equivale a 42,30% do quantitativo de funções, são elas: a Educação, com queda de recursos de 6,74%, a Administração em 35,94%, a Judiciária em 20,05%, a Legislativa em 21,75%, a Cultura em 23,58%, a Previdência Social em de 8,53%, a Gestão Ambiental em 62,25%, a

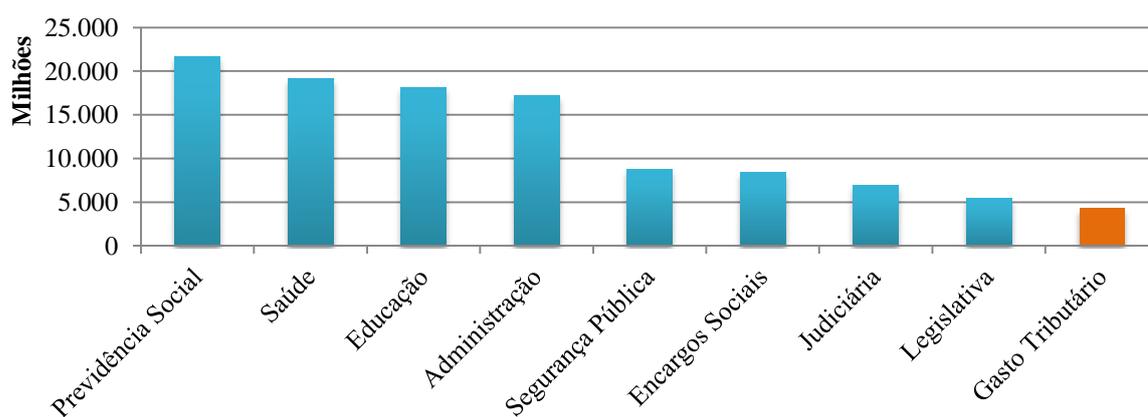
Habitação em 44,92%, o Saneamento em 75,24%, a Organização Agrária em 49,31% e o Trabalho em 56,02%<sup>66</sup>, de acordo com os dados da Tabela A.7 (Apêndice).

Nesse período (2015-2021), constatou-se que a queda significativa de gasto público nas áreas de Gestão Ambiental, Saneamento, Habitação e Cultura foi reflexo da política de descaso do governo para com os programas vinculados a essas políticas; em contraposição ao aumento de 55,13% da função Encargos Especiais<sup>67</sup>, na qual estão incluídos, entre outros, os gastos com o refinanciamento e o serviço da dívida interna e externa.

Ademais, verificou-se que as políticas públicas que não têm recursos vinculados, sem a obrigatoriedade de gastos mínimos, e que dependem, exclusivamente, da discricionariedade da ação governamental, apresentaram os maiores percentuais de encolhimento real de recursos, ao longo da série analisada.

Quando se analisam os gastos por função orçamentária, comparados aos gastos tributários, verificou-se que das 26 funções, apenas oito tiveram o montante do gasto maior que o gasto tributário (R\$ 4,33 bilhões), no período: Previdência Social (R\$ 21,65 bilhões), Saúde (R\$ 19,16 bilhões), Educação (R\$ 18,10 bilhões), Administração (R\$ 17,17 bilhões), Segurança Pública (R\$ 8,77 bilhões), Encargos Especiais (R\$ 8,40 bilhões), Judiciária (R\$ 6,96 bilhões) e Legislativa (R\$ 5,48 bilhões), conforme demonstrado no Gráfico 33 e Tabela A.8 (Apêndice).

**Gráfico 33** - Comparativo entre o gasto por função orçamentária e o gasto tributário do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, em junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

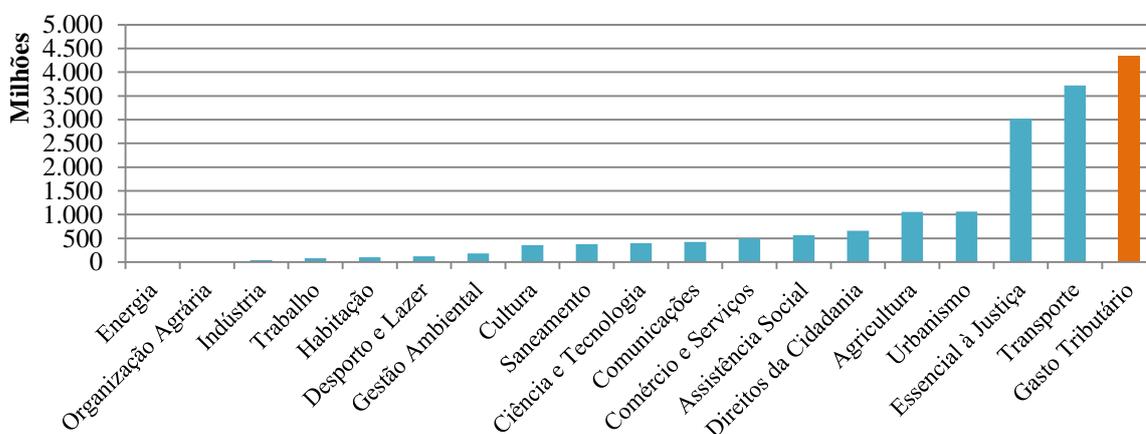
<sup>66</sup> Período de 2015-2019. A partir de 2020 não há recursos para as respectivas funções.

<sup>67</sup> A função Encargos Especiais engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros fins, representando, portanto, uma agregação neutra (BRASIL, MTO, 2021). Requer o uso de subfunções típicas: refinanciamento da dívida interna e externa, serviço da dívida interna e externa, outras transferências, outros encargos especiais, transferências para a educação básica.

Assim, o montante do gasto tributário, no período de 2015-2021, representou a 9ª maior área de gasto público do estado do Piauí. Ademais, dentre as funções de despesa por área de atuação, com montante superior aos gastos tributários, apenas três (Previdência, Saúde e Educação) têm vinculação com as áreas sociais, de um montante de 10 áreas que compõem o gasto social, conforme demonstrado no Gráfico 33.

As funções que receberam recursos em valores inferiores ao gasto tributário, foram: Energia (R\$ 5,56 milhões); Organização Agrária (R\$ 16,36 milhões); Indústria (R\$ 42,32 milhões); Trabalho (R\$ 78,60 milhões); Habitação (R\$ 104,58 milhões); Desporto e Lazer (R\$ 121,54 milhões); Gestão Ambiental (R\$ 180,20 milhões); Cultura (R\$ 360,05 milhões); Saneamento (R\$ 374,87 milhões); Ciência e Tecnologia (R\$ 396,35 milhões); Comunicações (R\$ 425,25 milhões); Comércio e Serviços (R\$ 501,00 milhões); Assistência Social (R\$ 564,65 milhões); Direitos da Cidadania (R\$ 660,46 milhões); Agricultura (R\$ 1,05 bilhão); Urbanismo (R\$ 1,06 bilhão); Essencial à Justiça (R\$ 3,02 bilhões) e Transporte (R\$ 3,72 bilhões), conforme o Gráfico 34:

Gráfico 34 - Comparativo entre o gasto direto por função de despesa e o gasto indireto (tributário) do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

Dessa forma, os R\$ 4,33 bilhões de gasto tributário estadual seriam suficientes para financiar 14 áreas de gastos no Estado, mais precisamente, financiariam as políticas públicas nas áreas de Assistência Social, Trabalho, Direitos da Cidadania, Comércio e Serviços, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Saneamento, Cultura, Gestão Ambiental, Desporto e Lazer, Habitação, Indústria, Organização Agrária e Energia, durante sete anos de governo.

Ao focar mais nos gastos sociais do Estado, quais os efeitos dos gastos tributários, no financiamento das políticas sociais no Piauí, no período de 2015-2021?

O gasto orçamentário social, aqui representado pelo conjunto das 10 funções/áreas orçamentárias estadual, despendeu recursos na ordem de R\$ 61,6 bilhões, em sete anos, nas áreas da Previdência Social, Saúde, Educação, Direitos da Cidadania, Assistência Social, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Cultura, Gestão Ambiental e Deporto e Lazer, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Relação entre gasto tributário e gasto orçamentário por função relacionada aos gastos sociais, no estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em % e em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)

<b>FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>GASTO ORÇAMENTÁRIO (R\$)</b>	<b>RELAÇÃO GASTO TRIBUTÁRIO/ GASTO ORÇAMENTÁRIO POR FUNÇÃO (%)</b>
1. <b>Previdência Social</b>	21,65	20,01
2. <b>Saúde</b>	19,16	22,61
3. <b>Educação</b>	18,10	23,94
4. <b>Direitos da Cidadania</b>	0,66	656,09
5. <b>Assistência Social</b>	0,56	767,55
6. <b>Comunicações</b>	0,42	1.018,99
7. <b>Ciência e Tecnologia</b>	0,39	1.093,29
8. <b>Cultura</b>	0,36	1.203,50
9. <b>Gestão Ambiental</b>	0,18	2.404,66
10. <b>Desporto e Lazer</b>	0,12	3.565,07
<b>Gasto Social</b>	<b>61,63</b>	<b>7,03</b>

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** O montante do Gasto Tributário no Estado do Piauí foi de R\$ 4,33 bilhões (2015-2021).

O montante do gasto social encolheu, em termos reais, 1,17%, entre 2015 e 2021, uma queda de, aproximadamente, R\$ 95 milhões de recursos orçamentários, conforme a Tabela A.12 (Apêndice). Cabe ressaltar que mais de 95% do montante empenhado no gasto social estadual foi despendido com as áreas de Previdência Social, Saúde e Educação; as demais sete áreas representaram menos de 5% do gasto social, indicando uma concentração de recursos em apenas três áreas de gasto e um desfinanciamento nas demais.

Ao comparar o comportamento do gasto social com o gasto tributário, foi possível perceber que este correspondeu a 7,03% do gasto social estadual, no período de 2015-2021; o equivalente a 20% do gasto com a Previdência Social; a 22,61% do gasto com Saúde; a 23,94% do gasto com Educação; a mais de 600% do gasto com Direitos da Cidadania – função que se refere às políticas sociais de assistência ao portador de deficiência, à custódia e

à reintegração social, bem como os direitos individuais, coletivos e difusos – e a 767,55% do gasto com Assistência Social.

Além do mais, foram superiores em mais de 1.000% dos gastos com as funções Ciência e Tecnologia, Comunicações e Cultura; e em relação aos gastos com Gestão ambiental, os gastos tributários foram superiores em 2.404%, chegando a 3.565% do valor empenhado para a função Desporto e Lazer.

Portanto, o valor do gasto tributário estadual seria suficiente para passar de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 4,2 bilhões; isto é, ter elevado em 60% os gastos com as políticas sociais nas áreas dos Direitos da Cidadania, Assistência Social, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Cultura, Gestão Ambiental e Desporto e Lazer, no período de 2015 a 2021. Tais políticas são necessárias para mitigar o baixo dinamismo econômico, a alta informalidade no emprego, o baixo rendimento médio da população e a enorme desigualdade de renda e, por consequência, desemprego, pobreza e miséria.

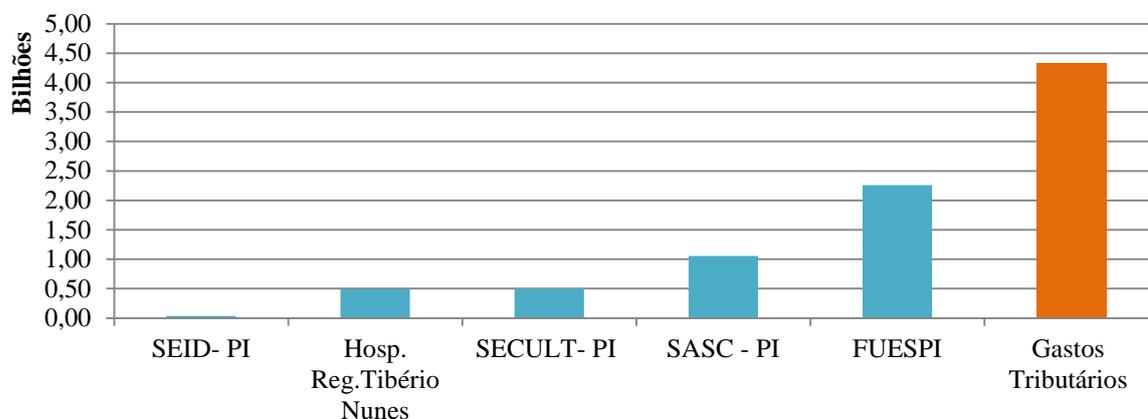
Quando comparado com os gastos orçamentários por unidade gestora, o gasto tributário foi o equivalente a quatro vezes o que foi destinado à Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos (SASC-PI), nos sete anos analisados. No entanto, esse “multiplicador” chegou a ser maior, em média, seis vezes mais, no período de 2015 a 2017, conforme Tabela A.8 (Apêndice).

Cumprir lembrar que, enquanto o gasto tributário beneficiou, principalmente, as frações da burguesia estadual, como: a industrial, a agroindustrial e a comercial; a política de assistência social, ora foi desfinanciada e portanto, pouco atendeu aos interesses das populações mais vulneráveis, isto é, da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a política fiscal estadual, quando promove o gasto tributário, tem contribuído para o desfinanciamento das políticas sociais, aumentando os gastos e piorando a condição de vida da classe trabalhadora, em especial, as de menor nível de renda, dependentes dos serviços públicos ofertados pelo Estado.

Além do mais, observou-se que o valor renunciado no estado do Piauí custearia a despesa conjunta empenhada da SASC-PI, da Secretaria da Cultura (SECULT-PI), da Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência (SEID), da Fundação Universidade Estadual do Piauí (FUESPI) e do Hospital Regional Tibério Nunes (HRTN), na cidade de Floriano-PI, entre os hospitais regionais com maior dotação orçamentária no Estado, no período de 2015-2021, conforme o Gráfico 35 e detalhamento na Tabela A.9 (Apêndice).

Gráfico 35 - Comparativo entre o gasto direto por unidade gestora e o gasto tributário do estado do Piauí, no período 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho/2022)



**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** Unidades Gestoras: 300101, 300102, 300104 e 300105, 510101, 380101, 140201, e 170103.

Em relação à execução das despesas em algumas unidades orçamentárias, os gastos na SEID de R\$ 33,55 milhões, no HRTN de R\$ 491,78 milhões, na SECULT-PI de R\$ 500,82 milhões, na SASC-PI de R\$ 1,05 bilhão e na FUESPI de R\$ 2,25 bilhões totalizaram, aproximadamente, R\$ 4,33 bilhões, o equivalente ao montante do gasto tributário no Estado na série analisada.

Assim, o montante de recursos gastos pelos referidos órgãos estaduais para atender a milhares de trabalhadores em situação de vulnerabilidade nas áreas de Educação, Saúde, Cultura e Assistência Social, foi o mesmo destinado para uma pequena fração da burguesia. Tal política do Estado reafirma as desigualdades e a dominação de classe, indo ao encontro do pensamento de tradição marxista, que atesta que o Estado não é neutro, mas parcial; isto é, um Estado que defende os interesses de uma classe, da classe dominante.

Nesse sentido, o gasto tributário estadual tem servido à acumulação capitalista, principalmente, na desoneração da burguesia para aumentar seus lucros, como também na impossibilidade do governo de arrecadar recursos suficientes para financiar suas políticas públicas, forçando-o a recorrer a sucessivos empréstimos junto ao capital financeiro e, por consequência, gerando mais gastos financeiros necessários para sufocar as possibilidades de aumento dos gastos sociais; isso tudo foi garantido pela institucionalização da EC-95, pelo governo federal e pelas leis similares nos Estados.

Ora, se o gasto tributário cumpre o papel estratégico na acumulação capitalista, qual tem sido sua relevância no estado do Piauí?

A partir dos dados levantados da execução orçamentária da despesa do estado do Piauí e do gasto tributário efetivo, nos anos de 2015-2021, foi possível medir a relevância deste frente aos indicadores Gasto Tributário/Gasto Orçamentário, Gasto Tributário/Gasto Público Real e Efetivo, Gasto Tributário e Financeiro/Gasto Público Real e Efetivo, Gasto Tributário/Gasto Financeiro e Gasto Tributário/Gasto Social, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Representatividade do gasto tributário em relação ao gasto orçamentário total, gasto público real e efetivo, gasto social e gasto financeiro do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em %)

INDICADORES	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	Var. 2015-2021 (%)
<b>Gasto Tributário/ Gasto Orçamentário Total</b>	5,43	4,58	5,22	5,50	1,91	1,35	1,68	<b>-69,10</b>
<b>Gasto Tributário/ Gasto Público Real e Efetivo</b>	5,15	4,38	4,96	5,21	1,88	1,33	1,65	<b>-67,96</b>
<b>Gasto Tributário/ Gasto Financeiro</b>	108,02	107,42	110,19	140,93	24,27	27,36	31,08	<b>-71,23</b>
<b>Gasto Tributário/ Gasto Social</b>	10,07	9,49	10,30	10,52	3,56	2,50	3,25	<b>-67,75</b>
<b>Gasto Tributário + Gasto Financeiro/ Gasto Público Real e Efetivo</b>	9,92	8,45	9,46	8,91	9,61	6,20	6,96	<b>-29,84</b>

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** Gasto financeiro com a dívida pública refere-se à amortização e pagamento de juros/encargos da dívida interna e externa.

O indicador Gasto Tributário/Gasto Orçamentário Total – que mede o percentual da despesa orçamentária total que foi despendido à margem do orçamento por meio do gasto tributário efetivo – atingiu 5,43% em 2015, 4,58% em 2016, 5,22% em 2017, 5,50% em 2018, 1,91% em 2019, 1,35% em 2020 e 1,68% em 2021. Há dois movimentos distintos na série analisada: por um lado, até 2018, ocorreu crescimento percentual da relação gasto tributário e gasto orçamentário total, considerando o aumento do montante renunciado no estado, por outro, no triênio 2019-2021, houve queda, com a redução do volume de gastos tributários.

No período (2015-2021), o governo do Estado reduziu em 69,10% o percentual da despesa geral que deixou de ser gasto, diretamente, no orçamento, considerando os gastos indiretos tributários, consoante dados da Tabela 5.

Já o indicador Gasto Tributário/Gasto Público Real e Efetivo – que mede o percentual do gasto público real e efetivo (somatório do gasto orçamentário e tributário), que deixou de ser despendido, diretamente, pelo governo estadual, em razão dos gastos indiretos tributários

–atingiu 5,15% em 2015, 4,38% em 2016, 4,96% em 2017, 5,21% em 2018, 1,88% em 2019, 1,33% em 2020 e 1,65% em 2021.

Verificou-se, na série temporal (2015-2021), que os gastos tributários, parte oculta do GPRE do Estado, por meio do qual o governo concedeu renúncias tributárias para beneficiar determinadas frações de classe da burguesia, representou, em alguns dos anos do período, mais de 5% do gasto estatal real e efetivo. Ao longo do período analisado, o governo estadual diminuiu em 67,96% o percentual do GPRE que, potencialmente, deixou de ser despendido, considerando os gastos tributários.

Quanto ao indicador Gasto Tributário/Gasto Financeiro – que mede o percentual do gasto financeiro com a dívida pública que, potencialmente, deixou de ser direcionado para a amortização do principal da dívida e juros decorrentes, tendo em vista os gastos tributários – atingiu o percentual de 108,02% em 2015, 107,42% em 2016, 110,19% em 2017, 140,93 % em 2018, 24,27% em 2019, 27,36% em 2020 e 31,08% em 2021, em relação ao gasto financeiro.

Até 2018, o montante dos gastos tributários custearia a totalidade do valor pago, por ano, com os gastos financeiros relacionados à dívida pública do estado do Piauí; a partir de 2019, a relação entre gasto tributário e financeiro, em média, equivaleu a 27,57%, ou seja, aproximadamente 1/3 do valor da dívida paga no período poderia ter sido financiado com os recursos renunciados. Houve uma redução de 71,23% da representatividade do gasto tributário, em relação ao financeiro, no período de 2015-2021.

Denota-se, na análise dos dados, que a demanda do capital em acelerar o processo de acumulação, remediando suas perdas, em atendimento a interesses privados, faz uso dos recursos advindos tanto dos gastos tributários como dos financeiros, no estado do Piauí.

Em relação ao indicador Gasto Tributário/Gasto Social – que mede o percentual do gasto direto com funções orçamentárias vinculadas à área social, que, possivelmente, deixou de ser aplicado pelo governo do Estado nas áreas da Educação, Saúde, Assistência Social, entre outras, tendo em vista o montante de gastos tributários – atingiu 10,07% em 2015, 9,49% em 2016, 10,30% em 2017, 10,52% em 2018, comprometendo, em média, 1/10 dos gastos sociais com renúncia de receitas no quadriênio. A partir de 2019, ocorreu uma queda da representatividade para 3,56%, de 2,50% em 2020, e 3,25% em 2021. Entre 2015-2021, o potencial comprometimento dos gastos sociais com os gastos tributários do período foi reduzido em 67,75%.

Resta claro que as ações do governo do estado do Piauí, na série analisada, não priorizaram as políticas de proteção social, considerando a redução dos gastos orçamentários

relacionados a essas funções e ao aumento da aplicação de recursos destinados ao pagamento de dívidas, servindo ao mercado financeiro.

Quanto ao indicador Gasto Tributário e Financeiro/GPRE – que mede o percentual do gasto público real e efetivo, que foi direcionado para a amortização do principal da dívida e juros decorrentes, além dos gastos tributários – atingiu o percentual de 9,92% em 2015, 8,45% em 2016, 9,46% em 2017, 8,91% em 2018, 9,61% em 2019, 6,2% em 2020 e 6,96% em 2021. Ao longo do período de 2015-2021, o governo estadual reduziu em 29,84% o percentual do GPRE, que foi despendido com gasto financeiro e tributário.

Assim, quando somados os gastos tributários aos gastos financeiros, o montante foi de R\$ 10,51 bilhões de 2015-2021, o que representou uma parcela de recursos de aproximadamente 9% do GPRE, voltada aos interesses da burguesia no estado piauiense, conforme Tabela A.12 (Apêndice).

Ademais, os gastos tributários ganham relevância no desmonte das políticas sociais do Estado, na medida em que subtraem recursos do fundo público, por meio do sistema tributário nacional, sem critérios objetivos e sem avaliação da efetividade da política fiscal no desenvolvimento do Estado e na geração de renda; em especial, por se tratar de um Estado que não possui flexibilidade financeira e que depende sobremaneira de recursos federais, o que requer maior controle dos gastos tributários, considerando que os mesmos podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, o montante renunciado supera, em muito, os gastos orçamentários com funções de significativa relevância para as políticas sociais cruciais para o bem-estar de uma sociedade que vive em tamanha desigualdade social, em benefício da classe burguesa industrial, agrária-industrial e empresarial do Estado.

Assim, do ponto de vista do gasto público, os maiores beneficiados com a política fiscal das renúncias tributárias no estado do Piauí, no período de 2015-2021, foram a classe burguesa e suas frações de classe, em detrimento das classes populares.

Diante do exposto, em suma, quais as implicações do gasto tributário no estado do Piauí para o financiamento das políticas sociais? A política estadual de renúncia de receita, ao desonerar os impostos ICMS e IPVA, afeta o financiamento das políticas sociais, com ou sem vinculação direta a esses tributos no Estado, e ainda restringe uma parcela da fonte de recursos dos municípios do Estado, quando da repartição constitucional das receitas tributárias, tendo em vista que pertencem aos municípios 50% do produto de arrecadação do IPVA e 25% do ICMS, implicando, entre outros, na queda de recursos para as políticas de educação e saúde dos entes federados.

Ou seja, o efeito da política fiscal de renúncia tributária, no fundo público piauiense, é em cadeia, o que gera uma série de efeitos subsequentes: ao renunciar receitas tributárias, o Governo extrai recursos do fundo público do Estado, de forma indireta, recursos estes já limitados e insuficientes, e ao fazê-lo, reduz, por consequência, as receitas dos municípios, comprometendo o financiamento de políticas sociais, tanto na esfera estadual quanto municipal, com impacto na capacidade do Estado em atender, de forma satisfatória, às necessidades por bens e serviços públicos da sociedade e com reflexo na qualidade de vida da classe trabalhadora, duramente impactada com as decisões políticas dos governos que a lideram em prol do capital.

Logo, ante uma conjuntura de financeirização e de permanente ajuste fiscal, conclui-se que os efeitos da renúncia tributária no fundo público piauiense – no período de 2015 a 2021, são nefastos do ponto de vista do gasto público, uma vez que deixaram de ser gastos mais de R\$ 4 bilhões no financiamento direto das políticas públicas, em especial das políticas sociais do estado do Piauí, favorecendo o acúmulo capitalista na forma de lucro ou da diminuição do encargo sobre o patrimônio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política de renúncia fiscal do estado do Piauí centrou-se nos efeitos desta na formação e destinação de recursos do fundo público piauiense, no período de 2015-2021. São públicos os objetivos extrafiscais dessa política, tais como gerar empregos e renda, atrair novos investimentos e estimular atividades econômicas em prol do desenvolvimento estadual. Contudo, não há divulgação dos resultados alcançados.

Assim, objetivando descortinar a política fiscal de renúncia tributária, a partir da análise da execução orçamentária das receitas e despesas estaduais e dos demonstrativos das renúncias fiscais, seu montante, destino e relevância no período, foi possível evidenciar a entrega de parte dos recursos do fundo público ao setor privado desprovida da avaliação da eficácia e efetividade da política optada.

No período de 2015-2021, cerca de um 1/3 dos recursos que formaram o fundo público piauiense adveio das receitas tributárias provenientes do IPVA, imposto direto incidente sobre patrimônio, e do ICMS, imposto indireto sobre o consumo e maior fonte de recursos próprios na arrecadação tributária estadual, que representou, aproximadamente, quatro vezes o somatório dos demais impostos e que implicou a extração de recursos da sociedade de forma regressiva.

Por outro lado, os recursos oriundos das transferências correntes, em grande parte decorrentes do FPE e das operações de crédito, que ampliam o estoque da dívida pública, equivalem a praticamente metade do montante de recursos do fundo público do Estado no período, restando clara a relação de superveniência à União e ao mercado financeiro, o que limita a autonomia fiscal-financeira do estado piauiense.

Apesar do montante de receita líquida arrecadada ter expandido ao longo da série histórica, há uma desaceleração no crescimento das receitas estaduais, fenômeno que já acontecia, independentemente do contexto pandêmico de COVID-19.

Em contrapartida, os gastos orçamentários apresentaram desaceleração no crescimento até 2018 e queda a partir de 2019. Constatou-se que o gasto público orçamentário do Estado piauiense, em 2021, retornou ao patamar de 2015, ano inicial da série analisada, com redução em termos reais do gasto social, voltado para atender aos interesses das populações mais vulneráveis, e com o aumento do gasto financeiro no período.

Em contraposição, a política de concessão de renúncia tributária do governo estadual acarretou uma perda de receitas de, aproximadamente, R\$ 4,33 bilhões para o orçamento do Estado, escamoteando parte do gasto público real e efetivo. Esse gasto tributário, quando

analisado em conjunto com a situação fiscal do Estado, permitiu revelar seus efeitos sobre o gasto orçamentário e, em especial, sobre a totalidade efetiva do gasto público, desvelando a real e efetiva situação fiscal estadual.

As renúncias de receitas no Estado apresentaram crescimento real no quadriênio de 2015-2018, nos moldes do governo federal, que expandiu seus gastos tributários no período, o que se revelou incoerente em tempos de contingenciamento de despesas e de retração econômica; entretanto, no triênio 2019-2021, houve queda do montante renunciado. Contudo, as projeções para o quadriênio de 2022-2025 são de crescimento das renúncias fiscais no Estado.

A política fiscal de renúncia tributária do governo estadual ampliou o poder das classes e frações de classes da burguesia industrial, agroindustrial e comercial, sendo a fração de classe industrial a mais beneficiada, inclusive com o dobro do montante de renúncias concedidas à comercial.

Todavia, verificou-se a retração das renúncias fiscais ao setor que, historicamente, foi o mais beneficiado pela política governamental, o industrial, em contrapartida ao aumento da concessão ao comércio atacadista, com predominância de empresas que comercializaram gêneros alimentícios, bebidas e produtos de higiene.

Ademais, no último ano da série analisada, foi concedido às frações de classe de serviços o dobro das renúncias destinadas à industrial, que, por outro lado, empregou no ano cinco vezes mais. Dessa forma, não houve uma relação entre o volume de renúncias fiscais concedidas por setores da economia e a geração de empregos diretos, consoante o objetivo da política pública estadual.

Do ponto de vista do montante do gasto tributário estadual, foi comprovado que, na série analisada, este custearia o somatório de gastos diretos de diversas funções orçamentárias por área de atuação vinculada às áreas sociais, ou ao gasto orçamentário conjunto de órgãos relacionado às políticas da área de Educação, Saúde, Cultura e Assistência Social, restando claro que a política de renúncia tributária no Estado tolheu a capacidade de financiamento de políticas sociais com recursos próprios, ampliando a dependência de outras fontes de recursos.

Nesse sentido, a política de renúncia fiscal adotada no estado do Piauí proporcionou, apesar da redução da representatividade das renúncias tributárias frente aos indicados analisados no período 2015-2021, a redução da capacidade de obtenção de recursos públicos, e a apropriação de parte do fundo público para reprodução do capital em desfavor da expansão de investimento no financiamento das políticas sociais.

Assim, verifica-se que os gastos tributários no estado do Piauí contribuíram para o desmonte das políticas sociais, ao renunciar recursos do fundo público, por meio do sistema tributário, sem comprovar a efetividade da política no desenvolvimento do Estado que não possui flexibilidade financeira e depende de recursos externos.

Além do mais, a política de renúncia fiscal estadual não promove a redução das desigualdades regionais, pois concentra os benefícios tributários na região mais desenvolvida do Estado, a capital Teresina, gerando desequilíbrio em relação às demais regiões. Erros de estratégia, ou manobras para atender interesses particulares?

Assim, do ponto de vista da formação do fundo público, a renúncia tributária prejudica ainda mais a classe trabalhadora, pois além da regressividade do sistema tributário, segundo a qual os impostos indiretos são os que mais arrecadam no Estado e conseqüentemente penalizam a classe trabalhadora, por outro lado, há a desoneração do capital, que vai afetar diretamente as receitas públicas, com efeito nas contas públicas com a redução da arrecadação, e conseqüentemente no financiamento da ação governamental por recursos originários do orçamento, incluindo as políticas públicas sociais; ou seja, há uma ação dupla que beneficia os setores do capital.

Por outro lado, na perspectiva do efeito da renúncia fiscal na destinação dos recursos do fundo público, o gasto tributário gera um gasto invisível, sob a ótica do orçamento, favorecendo o crescimento da despesa com a reprodução do capital e a diminuição desta com a reprodução da força de trabalho, reconfigurando a composição do gasto público em favor do bloco no poder.

Portanto, o gasto tributário reduz o gasto potencial do Estado, influi em superávit ou déficit orçamentário, bem como no volume de recursos destinados a financiar, diretamente, as políticas sociais, tendo em vista a relevância do montante do gasto tributário aos cofres do Estado.

E, com a delimitação imposta ao crescimento dos gastos sociais de um lado e, por outro lado, a permissão do pagamento de despesas financeiras com a dívida pública, no contexto do novo regime fiscal, o montante renunciado sem critérios de elegibilidade mensuráveis, os quais envolvem o público-alvo da política e o tipo de benefício a ser concedido, contribuíram para colapsar os recursos, já escassos, designados ao financiamento das políticas sociais do Estado do Piauí, colaborando para o desfinanciamento dessas políticas e agravando a condição de vida da classe trabalhadora.

Assim, constata-se, mais uma vez, que o efeito do gasto tributário no gasto público é de sempre penalizar o trabalhador; pois, conforme demonstrado na análise dos dados

apresentados na presente pesquisa, o gasto tributário no estado do Piauí financia o capital e não o trabalho.

Portanto, diante do cenário de capitalismo financeirizado e de permanente ajuste fiscal, conclui-se os efeitos negativos da renúncia fiscal no fundo público piauiense – no período de 2015 a 2021, do ponto de vista do montante que deixou de ser arrecadado aos cofres públicos do Estado, reduzindo a possibilidade de financiamento, de forma autônoma, das políticas públicas, em especial das políticas sociais do estado do Piauí.

Na perspectiva do destino das renúncias de receitas, favoreceu a acumulação capitalista, na forma de lucro ou da redução do ônus sobre o patrimônio, ampliando o poder das classes e frações de classes da burguesia industrial, agroindustrial e comercial, em detrimento da classe trabalhadora.

A falta de transparência do governo estadual sobre o financiamento indireto de políticas públicas decorrentes da concessão de renúncias tributárias no Piauí não permite o controle social, traz incertezas dos efeitos de benefícios fiscais sobre o fundo público, da eficácia e efetividade da estratégia escolhida no alcance dos resultados pretendidos, bem como do acompanhamento e mensuração dos benefícios para a sociedade.

É fato que a sociedade civil piauiense não conhece a política de renúncia fiscal do Estado e suas implicações, apesar das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal para a efetivação das políticas públicas brasileiras com a participação ativa da sociedade.

Não há estudos técnicos que asseverem o retorno dos gastos tributários à economia e ao social em formas de desenvolvimento, ampliação de empregos e geração de renda, não há transparência sob a alegação de sigilo fiscal e, por consequência, não há participação popular na tomada de decisões quanto aos setores que deveriam ser beneficiados, as regiões a serem contempladas e os valores renunciados. As deliberações são tomadas de cima para baixo, num viés nem sempre relevante para o interesse público, restando claro que, sem debates em torno do tema, não haverá avanços na política estadual de renúncia tributária.

Na discussão atual do Estado, o Piauí sofre a influência da política neoliberal e do processo de financeirização na formação do fundo público e no direcionamento dos seus gastos orçamentários, mediando políticas de intervenção para fins econômicos, na relação com o mercado, em busca de garantir o processo de acumulação capitalista, na forma de lucro ou na redução do ônus do patrimônio.

Quando foram analisados os gastos indiretos, por meio das renúncias tributárias, verificou-se a influência da manutenção de uma classe burguesa dominante ao longo da formação histórica-econômica-social-política do Estado, na busca por atender aos interesses

próprios em detrimento da coletividade, em uma relação clientelista, com reflexos na ineficácia da atual política pública de renúncia tributária no Estado, que, sem critérios mensuráveis e transparentes, “caminha” a passos lentos, carecendo de estruturas básicas para a implementação de uma política pública eficaz, tais como: o planejamento, a gestão, a governança, o controle, a *accountability* e a transparência.

Assim, as ações governamentais, no Estado, devem garantir, considerando a escassez de recursos para o financiamento direto de suas políticas públicas, que a política de renúncia fiscal adotada seja eficaz no alcance dos objetivos propostos.

Ante o exposto, tornam-se imprescindíveis estudos complementares, voltados à avaliação da eficácia da política fiscal de renúncia de receitas no alcance dos resultados pretendidos, contemplando todos os estágios do ciclo da política de benefício tributário, desde a formulação da política de incentivo fiscal, no âmbito estadual, até sua implementação e avaliação, bem como o monitoramento e mensuração dos benefícios para a sociedade. Informações públicas são cruciais para um controle social efetivo de recursos basilares ao financiamento das políticas públicas do estado do Piauí.

## REFERÊNCIAS

ABEEÓLICA - Associação Brasileira de Energia Eólica e Novas Tecnologias. **Boletim anual 2021**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/energia-eolica/dados-abeeolica>. Acesso em: 03 jan. 2023.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.24, p. 41-67, jun. 2005.

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. **Estado e fundo público**: a disputa entre o capital e trabalho no nordeste do Brasil. Curitiba: CRV, 2021.

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de *et al.* Fundo público: a direção do gasto orçamentário federal no biênio 2019-2020. *In: Jornada Internacional de Políticas Públicas da UFMA*, 10., 2021, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2021. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_1412\\_1412612ef7cce36b6.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1412_1412612ef7cce36b6.pdf). Acesso em: 23 fev. 2022.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a reprodução**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, 2002.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, mai./ago. 2020.

BEHRING, Elaine R. Crise do capital, fundo público e valor. *In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine R. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In: BOSCHETTI, I. (org.). Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**: estados unitário e federal: afinal, quais são as diferenças? São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. A (in)viabilidade da reforma fiscal verde no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 347-375, set./dez. 2018.

BRASIL. Associação dos Membros do Tribunal de Contas. **Resolução ATRICON nº 06/2016, de 09 de dezembro de 2016**. Aprova as diretrizes de controle externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. v. 2. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/guia-de-avaliacao-de-politicas-publicas-ex-post.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera e acrescenta artigos da CF [...] e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários. Brasília, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 26 set. 2022,

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Gasto tributário: conceito e critérios de classificação**. Brasília: 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária: bases efetivas: ano calendário 2018. Série 2016 a 2021**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Metodologia de cálculo dos gastos tributários**. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/anexo-metodologico-versao-1-3-pdf.pdf/view>. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletins de subsídios da União**. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários: bases efetivas: 2019. Série 2017 a 2022**. Brasília, 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2019-serie-2017-a-2022-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 12 nov. 2022

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Painel de informações da RAIS: divulgação ano-base 2020**. 2020b. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Acesso em: 4 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do governo central: 2002 a 2015**. Brasília: Tesouro Transparente, 2016b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/gasto-social-do-governo-central/2016/30>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 9. ed. Brasília, 2021d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP): federação**. Brasília, 2021e. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-federacao/2022/114>. Acesso em: 13 set. 2022

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022: 15ª versão**. Brasília, 2022d. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, 2022f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BÜCHNER, Isabelle; BIYANI, Neeti; REIS, Vinicius; LESNÉ, Frédéric; TURNER, George. *The Right Incentives? The Risks of Undue Influence in Tax Policy*. **Transparency International**, 2020. Disponível em: <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-The-right-incentives-The-risks-of-undue-influence-in-tax-policy.pdf>. Acesso em: 4 out.2022.

CASNATI, Gabriel. **Incentivos fiscais na América Latina: benefícios para as maquilas no Paraguai e para o setor elétrico da Colômbia**. PSI, 2019. Disponível em: [https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/fe6bf7d3-b5f1-47ba-becc-7f872c8f83a8\\_Cartilha\\_Incentivos\\_Tributarios\\_PORT\\_Dupla\\_10-12\\_Indice\\_\\_4\\_.pdf](https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/fe6bf7d3-b5f1-47ba-becc-7f872c8f83a8_Cartilha_Incentivos_Tributarios_PORT_Dupla_10-12_Indice__4_.pdf). Acesso em: 25 fev. 2022.

CASTAGNA, Ricardo Alessandro. **O direito financeiro dos gastos tributários**. 2018. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24032021-184943/pt-br.php>. Acesso em: 4 out.2022

CAVALCANTE, L. E. G.; ZONARI, M. L. Transação tributária e renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 393-421, 2019.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COLAUTO, R. D. *et al.* Reflexão sobre as normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, p. 58-72, 2013.

CORCELLI, Caique. Gastos tributários e crescimento econômico no Brasil entre 2004 a 2015: uma avaliação empírica. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 1-36, 2021.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Sistema Tributário Nacional**. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/Textobase1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DURÃES, Marisa Socorro Dias. Gastos indiretos da União: relevância na gestão da política fiscal, evolução recente e perspectivas de aprimoramento da governança. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-79, 2021.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. (orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua nova**, São Paulo, n. 35, 1995.

ESPINOZA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 16-18.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico. **Transparência e governança dos incentivos tributários**. Vitória, 2022. Disponível em: <https://inovacaoedesenvolvimento.es.gov.br/transparencia-e-governanca-dos-incentivos-tributarios>. Acesso em: 1 out.2022.

FONTEYNE, Alexis. Onde está a real regressividade do sistema tributário brasileiro? **Poder 360**. jun. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinio/onde-esta-a-real-regressividade-do-sistema-tributario-brasileiro-questiona-alexis-fonteyne/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

FROTA DA SILVEIRA, Rodrigo; GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. Benefícios fiscais e gasto tributário no ICMS, espécies e métodos de mensuração. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 1, 2021, p. 82-124.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: GEN Atlas, 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Gastos tributários na esfera estadual: uma contextualização a partir da experiência do RS. In: **Painel de referência: controle e avaliação de gastos tributários**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/eventos/lista-de-eventos/painel-de-referencia-controle-e-avaliacao-de-gastos-tributarios.htm>. Acesso em: 1 out.2022.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política de renúncia de receita do estado do Pará: limites e insuficiências na promoção do desenvolvimento socioeconômico**. Florianópolis: Insular, 2021a.

GOULARTI, Juliano Giassi. **A política de renúncia de receita tributária do estado de São Paulo**. Florianópolis: Insular, 2021b.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HARVARD. Caminhos para a reforma tributária: o conceito de despesas fiscais. **Harvard University Press**: 2022. Disponível em:

<https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674436503>. Acesso em: 3 out.2022.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Introdução à Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE**: versão 2.0. Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: [ibge.gov.br](http://ibge.gov.br). Acesso em: 27 set. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto: PIB 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 9 mar. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SCR: Sistema de Contas Regionais**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads>. Acesso em: 14 jul. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça cidades e estados do Brasil**: 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 13 set. 2022.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENIN, Vladimir Ilyich. **O Estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2007.

LIMA, Paulo Henrique Costa. **O capital nos EUA**: um estudo sobre a tendência da taxa de lucro americana (1945 – 2010). 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/29171/1/CapitalNosEUA.pdf>. Acesso em: 04 fev.2022.

LIMA, Márcia. Introdução aos métodos quantitativos em ciências sociais. *In*: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R.; SANTOS JÚNIOR, J. (orgs.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais**: bloco quantitativo. São Paulo: SESC/ CEBRAP, 2016. p. 10-31.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 95-114, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Ed. UNESP/IE Unicamp, 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, 2022.

LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e regulação da economia: as mudanças tributárias nos governos Lula e Dilma. **Revista Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 71, p. 197-220, 2015.

MALAQUIAS, Claudemir Rodrigues. Gastos tributários: contextualização. *In: Painel de referência TCU: controle e avaliação de gastos tributários*, out. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/eventos/lista-de-eventos/painel-de-referencia-controle-e-avaliacao-de-gastos-tributarios.htm>. Acesso em: 2 out.2022.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, mar. 2013.

MANOEL, Alexandre; FEU, Aumara. A institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal. **Brasil Economia e Governo**, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2020/09/01/a-institucionalizacao-da-avaliacao-de-politicas-publicas-no-governo-federal/>. Acesso em: 05 out. 2022.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. *In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 137-180.

MARTINS, Agenor de Sousa; SILVA, Almir Bittencourt da; FORTES, Antônio Cezar Cruz; MEDEIROS, Antônio José Castelo Branco; OLIVEIRA, Felipe Mendes de; ROCHA, Jonas; FERREIRA NETO, José Fonseca; DOMINGOS NETO, Manuel. **Piauí: evolução, realidade e desenvolvimento**. 2. ed. Teresina: Fundação CEPRO, 2002.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASCARENHAS, C. G.; RIBAS, L. M. Direito fundamental à educação, extrafiscalidade e federalismo de cooperação: “ICMS educacional” baseado em investimento municipal. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 19, n. 8, p. 84-106, 2018.

MENDES, Felipe. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.

- MENDES, A.; WEILLER, J. A. B. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, 2015.
- MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. Tradução de Maria Izabel Lagoa. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. O debate desenvolvimentista: reflexões sobre alternativas desenvolvimentistas marxistas. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 4 (141), p. 745-762, out./dez. 2015.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NOGUEIRA, Yan Carlos. Exploração tributária, ou como o trabalho necessário sustenta o fundo público. **Temporalis**, Brasília, v. 21, n. 41, p. 320-335, jan./jun. 2021.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; CHIEZA, Rosa Ângela. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. **Plataforma Política Social**, fev. 2018.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo (orgs.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2007.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Revista Novos Estudos**, v. 3, n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2019.
- PAES, Nelson Leitão. Gastos tributários: uma análise comparada. **Revista de Estudos Sociais**, n. 28, v. 14, 2012.
- PAULANI, Leda Maria. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan./jun. 2017.
- PAULA, Alisson Slider do Nascimento; SOUSA, Antonio Marcos dos Santos; SILVA, Francisco Jonathas Gomes; SILVEIRA, Neemias Gomes Santos. A presença da noção de *accountability* ao longo da história das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 1-13, 2021.

PELLEGRINI, Josué. **Gastos tributários**: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas / Consultoria Legislativa / Senado, out. 2014. (Texto para Discussão n. 159). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 28 out.2022.

PELLEGRINI, Josué. **Gastos (benefícios) tributários**. Brasília: Senado Federal / Instituição Fiscal Independente, jun. 2018. (Nota técnica n. 17). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-17-gastos-beneficios-tributarios-jun-2018>. Acesso em: 21 nov. 2022.

PELLEGRINI, Josué. Gastos tributários no Brasil: aspectos fiscais. *In: Painel de referência*: controle e avaliação de gastos tributários. Brasília: Tribunal de Contas da União, out. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/eventos/lista-de-eventos/painel-de-referencia-controle-e-avaliacao-de-gastos-tributarios.htm>. Acesso em: 1 out. 2022.

PEREIRA DA COSTA, Francisco Augusto. **Cronologia histórica do estado do Piauí**. Rio de Janeiro: Artenova, 1974.

PORTAL da Indústria. **Perfil da indústria nos estados**. 2022. Disponível em: <http://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/pi>. Acesso em: 28 set. 2022.

PIAUI. **Emenda Constitucional nº 47, de 27 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2016. Disponível em: <https://www.al.pi.leg.br/parlamentares>. Acesso em: 17 jan. 2023.

PIAUI. Controladoria Geral. **Boletim de indicadores**. Teresina, 2022a. Disponível em: <https://portal.pi.gov.br/cge/ouvidoria-boletins-e-relatorios>. Acesso em: 26 set. 2022.

PIAUI. **Decreto Estadual nº 13.500, de 23 de dezembro de 2008**. Consolida e regulamenta disposições sobre o ICMS. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2008. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br/arquivos/legislacao/decretos/2008/Dec13500.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

PIAUI. **Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007**. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2007. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13144>. Acesso em: 12 set. 2022.

PIAUI. **Lei Estadual nº 4.548, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, IPVA. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 1992. Disponível em: <http://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUI. **Lei Estadual nº 4.859, de 27 de agosto de 1996**. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais de dispensa do pagamento do ICMS para empreendimentos industriais e agroindustriais, estabelecidos no Estado do Piauí, e dá outras providências. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 1996. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=151016>. Acesso em: 9 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 4.997, de 30 de dezembro de 1997.** Cria o Sistema de Incentivo Estadual à Cultura - SIEC e dispõe sobre benefícios fiscais na área do ICMS, concedidos a operações de caráter cultural e artístico. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 1997. Disponível em: <http://www.diario.pi.gov.br/doi>. Acesso em: 25 jul. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.576, de 30 de julho de 2014.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2015. 2014a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2014. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.610, de 29 de dezembro de 2014.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2015. 2014b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2014. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.697, de 05 de agosto de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2016. 2015a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2015. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.751 de 29 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2016-2019. 2015b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2015. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.752 de 29 de dezembro de 2015.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. 2015c. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2015. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.697, de 01 de agosto de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2017. 2016b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2016. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.875, de 04 de agosto de 2016.** Fica instituído o Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e/ou de Equilíbrio Fiscal. 2016c. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2016. Disponível em: <http://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.936 de 30 de dezembro de 2016.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2017. 2016d. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2016. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.951, de 06 de fevereiro de 2017.** Cria o Sistema Estadual de Incentivo à Inclusão e Promoção Social - SEIPS e dispõe sobre crédito presumido do ICMS. 2017a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2017. Disponível em: <http://www.diario.pi.gov.br/doi>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.016, de 03 de agosto de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2018. 2017b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2017. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.083 de 28 de dezembro de 2017.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2018. 2017c. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2017. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.143, de 21 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2019. 2018a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2018. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.175 de 07 de janeiro de 2019.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2019. 2019a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2019. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.242, de 05 de agosto de 2019.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2020. 2019b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2019. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.325 de 30 de dezembro de 2019.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2020. 2019c. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2019. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.426, de 28 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2021. 2020a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2020. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.437 de 29 de dezembro de 2020.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2021. 2020b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2020. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.676, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a remissão de créditos tributários relativos ao ICMS e altera dispositivos da Lei 6.951, de 6 de fevereiro de 2017, que "Cria o Sistema Estadual de Incentivo à Inclusão e Promoção Social - SEIPS e dispõe sobre crédito presumido do ICMS". 2021a. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2021. Disponível em: <http://www.diario.pi.gov.br/doe>. Acesso em: 13 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.721 de 31 de dezembro de 2021.** Estima receita e fixa a despesa para o exercício de 2022. 2021b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2021. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 19 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.785 de 19 de abril de 2022.** Altera a Lei nº 4.997, de 30 de dezembro de 1997, que cria o Sistema de Incentivo Estadual à Cultura - SIEC e dispõe sobre benefícios fiscais na área do ICMS, concedidos a operações de caráter cultural e artístico. 2022b. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2022. Disponível em: <http://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2022.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 7.850, de 03 de agosto de 2022.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2023. 2022c. Teresina: Diário Oficial do Estado do Piauí, 2022. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2022.

PIAUÍ. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.pi.gov.br/>. Acesso em: 07 jan.2023.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí:** 2015. 2016e. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2015/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2016. 2017d. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2016/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2017. 2018b. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2017/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2018. 2019d. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2018/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2019. 2020c. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2019/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2020. 2021c. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 19 set. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Balanco geral do estado do Piauí**: 2021. Teresina: SEFAZ, 2022d. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 19 set. 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Demonstrativo das Renúncias de Receitas**: 2012-2020. 2021d. Teresina: Ouvidoria SEFAZ-PI, 2021.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda. **Demonstrativo das Renúncias de Receitas**: 2012-2021. 2022e. Teresina: Ouvidoria SEFAZ-PI, 2022.

PIAUÍ. Secretaria de Governo. **Diário Oficial do Estado do Piauí**. 2022f. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diarios.php>. Acesso em: 26 set. 2022.

PIAUÍ. Secretaria do Planejamento. **Mapas temáticos do Piauí 2022**: territórios de desenvolvimento. 2022g. Teresina: SEPLAN, 2022. 54 p. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/mapas.php>. Acesso em: 12 set. 2022.

PIAUÍ. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - CEPRO. **Produto Interno Bruto**: PIB Municípios 2019. 2021e. Teresina: CEPRO, 2021. Disponível em: [http://www.cepro.pi.gov.br/download/202112/CEPRO27\\_8d01312827.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/202112/CEPRO27_8d01312827.pdf). Acesso em: 9 mar. 2022.

PIAUÍ. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - CEPRO. **Conjuntura econômica Piauí 2021**: boletim analítico 3º trimestre. 2022h. Teresina: CEPRO, 2022. Disponível em [http://www.cepro.pi.gov.br/download/202203/CEPRO11\\_4f577c5f22.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/202203/CEPRO11_4f577c5f22.pdf). Acesso em: 27 set. 2022.

PIAUÍ. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - CEPRO. **Produto Interno Bruto 2020**. 2022i. Teresina: CEPRO, 2022. Disponível em: [http://www.cepro.pi.gov.br/download/202211/CEPRO16\\_4b9d4abf81.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/202211/CEPRO16_4b9d4abf81.pdf). Acesso em: 17 nov. 2022.

PIAUÍ. Tribunal de Contas. **Relatório de análise I**: atos normativos que disciplinam a concessão de benefícios fiscais para empresas que atuam no ramo de energia solar e eólica no estado do Piauí. 2017e. Teresina: Sistemas TCE-PI, 2017. Disponível em:

<https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=026080/2017>. Acesso em: 26 fev. 2022.

PIAUÍ. Tribunal de Contas. **Relatório de levantamento**: concessão de renúncia de receitas, governança da Secretaria de Fazenda e a cobrança da dívida ativa do poder executivo do Estado. 2020d. Teresina: Sistemas TCE-PI, 2020. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/relatorio.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

PIAUÍ. Tribunal de Contas. **Demonstrativo de renúncias fiscais**. 2021f. Teresina: Ouvidoria TCE-PI, 2021.

PIMENTEL, C. C. A eficiência do gasto tributário e a utilização das políticas de renúncia fiscal na cultura. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 486-507, 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PLATAFORMA social política. O que está por trás de renúncia e desoneração fiscal. **Revista Radis**, n. 150, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/o-que-esta-por-tras-de-renuncia-e-desoneracao-fiscal/>. Acesso em: 3 out. 2022.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. da Unicamp, 2019.

PUREZA, Maria Emília Miranda. **Disciplinamento das renúncias de receitas federais**: inconsistências no controle dos gastos tributários. Brasília: Câmara Legislativa, 2007.

REDONDA, Agustin; HALDENWANG, Christian; ALIU, Flurim. **The Global Tax Expenditures Database (GTED) Companion Paper**. 2021. Disponível em: <https://gted.net/2021/05/the-global-tax-expenditures-database-companion-paper/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. (orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-29.

SAIKI, Tatiana Maria Almeida; ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. Institucionalização de renúncia de receitas: um debate teórico controverso. *In*: SILVEIRA, Jader Luís (org.). **Demandas e desafios nas políticas públicas e sociais**. 2022a. Formiga (MG): MultiAtual, 2022, v. 6, p. 245-259.

SAIKI, Tatiana Maria Almeida; ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. Efeito da renúncia fiscal na formação do fundo público piauiense: 2015 a 2018. 2022b. **Revista de Políticas Públicas**, 2022, v.26, n.1, p.291-310.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação de onde vem?: e os gastos públicos para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-92.

SALVADOR, Evilásio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. 2020a. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2020.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. *In*: BEHRING, Elaine; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p.123-152.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajustes fiscal no Brasil. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Márcio (orgs.). **Brasil: estado social contra barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020b. p. 367-388.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.

SANTOS, Regina Souza. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com filósofos economistas: de Smith a Keynes**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetad, 2001.

SANTOS, Ricardo. **O capitalismo dependente brasileiro e a globalização neoliberal: três momentos de uma inserção subalterna (1980-2016)**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/14720>. Acesso em: 04 ago.2022

SILVA, Maria Stela Campos da; NASCIMENTO, Thiago Lima do. **Efeitos jurídicos da política fiscal minerária no estado do Pará: a ilegalidade do diferimento com efeitos de isenção**. v. 12, n. 1. Rio de Janeiro: Quaestio Iuris, 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SURREY, S. S. *Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

TAKEDA, Tatiana de O. Renúncia de receita: repercussão da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 7, n. 1, p. 125-146, 30 jun. 2009.

UNDP - *United Nations Development Program*. **O que é o IDH**. UNDP BRASIL, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh>. Acesso em: 30 set. 2022.

UNAFISCO - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **De gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: privilegiômetro tributário de**

2022. Nota Técnica n. 24/2022. Brasília, 2022. Disponível em:  
<https://privilegiometrotributario.org.br/images/Nota-tecnica-24-Privilegiometro2022.pdf>.  
Acesso em: 14 dez. 2022.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. **Piauí**. Flórida: *Wikimedia Foundation*, 2023. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Piau%C3%AD#Economia>. Acesso em: 1 jan. 2023.

## APÊNDICE A – Quadros e Tabelas de Consulta

Quadro A.1 - Panorama geral do estado do Piauí (2010-2021)

ESPECIFICAÇÃO		DADOS	POSIÇÃO DO ESTADO NO RANKING NACIONAL
<b>População</b>	População no último censo [2010]	3.118.360 pessoas	18°
	Densidade demográfica [2010]	12,40 hab/km <sup>2</sup>	18°
<b>Economia</b>	Produto Interno Bruto – PIB [2020]	R\$ 56,39 bilhões*	21°
	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [2010]	0,646	24°
	Receitas orçamentárias realizadas [2017]*	R\$ 12,12 bilhões	20°
	Despesas orçamentárias empenhadas [2017]*	R\$ 9,67 bilhões	21°
<b>Educação</b>	IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2019]	5,4	16°
	IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2019]	4,6	10°
<b>Trabalho e Rendimento</b>	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> [2021]	R\$ 837	23°
	Proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência em trabalhos formais [2021]	37,4 %	25°
	Rendimento médio real habitual do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência em trabalhos formais [2021]	R\$ 2.084,00	27°
	Pessoal ocupado na Administração Pública, Defesa e Seguridade Social [2020]	109.503 pessoas	21°

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** IBGE (2022).

**Nota:** \*valores não deflacionados.

Tabela A.1 - Receita realizada, por categoria econômica do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

DEMONSTRATIVO DA RECEITA									
Especificação	2015 (R\$ bi)	2016 (R\$ bi)	2017 (R\$ bi)	2018 (R\$ bi)	2019 (R\$ bi)	2020 (R\$ bi)	2021 (R\$ bi)	Total 2015- 2021 (R\$ bi)	Var. 2015- 2021 (%)
Receitas Correntes Orçamentárias	17,25	18,23	19,35	19,71	19,86	19,24	16,85	<b>130,48</b>	
Receitas de Capital Extraorçamentárias	0,90	1,59	0,96	0,89	0,81	0,45	1,73	<b>7,34</b>	
Receitas Correntes Intraorçamentárias	1,10	1,09	1,34	1,42	1,43	1,51	1,69	<b>9,57</b>	
Receitas de Capital Intraorçamentárias	0,06	0,54	0,20	0	0	0	0	<b>0,80</b>	
<b>Total Geral (a)</b>	<b>19,31</b>	<b>21,45</b>	<b>21,85</b>	<b>22,02</b>	<b>22,10</b>	<b>21,20</b>	<b>20,27</b>	<b>148,19</b>	<b>4,95</b>
<b>Deduções da Receita Corrente (b)</b>	4,00	4,08	4,27	4,45	4,33	3,60	3,83	<b>28,56</b>	<b>-4,21</b>
<b>Total Receita Líquida (c=a-b)</b>	<b>15,31</b>	<b>17,37</b>	<b>17,57</b>	<b>17,57</b>	<b>17,77</b>	<b>17,61</b>	<b>16,43</b>	<b>119,63</b>	<b>7,35</b>
<b>Var.(%) ano anterior (Rec. Bruta)</b>	-	<b>11,08</b>	<b>1,86</b>	<b>0,78</b>	<b>0,37</b>	<b>4,05</b>	<b>4,42</b>		
<b>Var.(%) ano anterior (Rec. Líquida)</b>	-	<b>13,49</b>	<b>1,16</b>	<b>0,04</b>	<b>1,13</b>	<b>-0,90</b>	<b>6,67</b>		

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.2 - Composição da receita realizada pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhares, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)

ESPECIFICAÇÃO	RECEITA REALIZADA (R\$ mil)
Alienação de Bens	37.219,01
Amortização de Empréstimos	1.835,08
Operações de Crédito	6.654.677,16
Outras Receitas Correntes	895.485,21
Outras Receitas de Capital	82.951,27
Receita Agropecuária	23,33
Receita de Contribuições	7.402.585,05
Receita de Serviços	208.056,05
Receita Industrial	-
Receita Patrimonial	1.410.482,50
<b>Receita Tributária</b>	<b>56.903.687,62</b>
Receitas Correntes Intraorçamentárias	9.569.226,97
Receitas de Capital Intraorçamentárias	799.630,01
<b>Transferências Correntes</b>	<b>63.658.703,30</b>
Transferências de Capital	567.868,13
<b>TOTAL</b>	<b>148.192.430,68</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.3 - Receitas tributárias arrecadadas pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhares, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

RECEITAS TRIBUTÁRIAS								
Tributo	2015 (R\$ mil)	2016 (R\$ mil)	2017 (R\$ mil)	2018 (R\$ mil)	2019 (R\$ mil)	2020 (R\$ mil)	2021 (R\$ mil)	Var. 2015- 2021 (%)
ICMS	6.145.442	6.113.350	6.815.032	7.491.377	7.004.934	5.999.015	6.146.293	0,01
Var.(%) ano ant.		-0,52	11,48	9,92	-6,49	-14,36	2,46	
IPVA	421.020	458.473	489.154	487.740	499.252	439.854	389.759	-7,42
Var.(%) ano ant.		8,90	6,69	-0,29	2,36	-11,90	-11,39	
IRRF	567.375	599.577	691.495	673.284	854.103	635.852	643.202	13,36
Var.(%) ano ant.		5,68	15,33	-2,63	26,86	-25,55	1,16	
ITCMD	32.765	26.094	24.604	87.589	77.307	31.863	49.719	51,74
Var.(%) ano ant.		-20,36	-5,71	256,00	-11,74	-58,78	56,04	
Taxas	321.667	372.241	488.144	503.571	516.644	389.509	416.373	29,44
<b>Total</b>	<b>7.488.270</b>	<b>7.569.737</b>	<b>8.508.430</b>	<b>9.243.563</b>	<b>8.952.241</b>	<b>7.496.096</b>	<b>7.645.348</b>	<b>2,10</b>
<b>Var.(%) ano ant.</b>	<b>-</b>	<b>1,09</b>	<b>12,40</b>	<b>8,64</b>	<b>-3,15</b>	<b>-16,27</b>	<b>1,99</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.4 - Renúncias de receitas públicas concedidas pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

<b>RENÚNCIA DE RECEITAS</b>									
<b>Tributo</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>	<b>Variação</b>
	<b>(R\$ mi)</b>	<b>2015/2021</b>	<b>2015/2021</b>						
								<b>(R\$ mi)</b>	<b>(%)</b>
ICMS	766,35	671,47	829,66	896,73	370,88	203,45	249,25	<b>3.987,81</b>	<b>-67,48</b>
IPVA	52,82	103,83	79,89	79,07	7,73	10,19	11,88	<b>345,43</b>	<b>-77,51</b>
<b>Total</b>	<b>819,18</b>	<b>775,30</b>	<b>909,56</b>	<b>975,80</b>	<b>378,61</b>	<b>213,65</b>	<b>261,13</b>	<b>4.333,25</b>	<b>-68,12</b>
<b>Var.(%)</b>		-5,36	17,32	7,28	-61,20	-43,57	22,22		
<b>ano ant.</b>		-							

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Tabela A.5 - Renúncias de receitas consolidadas por modalidade, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)

<b>MODALIDADE</b>	<b>RENÚNCIA EFETIVA</b>
	<b>(R\$)</b>
Anistia, Isenção, Remissão	345.438.636,12
Benefício Fiscal/Crédito presumido	52.230.852,02
Diferimento	25.520.673,63
Incentivo Fiscal	1.046.574.500,76
Incentivo Fiscal/Crédito presumido	8.610.745,66
Incentivo Fiscal/Diferimento	426.586.022,13
Regime Especial	2.092.128.777,20
Benefício Fiscal/Redução Carga Tributária	288.667.275,19
Benefício Fiscal/Redução Base de Cálculo	22.701.901,77
Incentivo à Cultura/ Crédito Fiscal	24.795.160,52
<b>TOTAL</b>	<b>4.333.254.545,00</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2021d, 2021f, 2022e).

Tabela A.6 - Demonstrativo resumido por grupo de natureza de despesa do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

<b>DEMONSTRATIVO DA DESPESA</b>									
Especificação	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Var.
	(R\$ mi)	2015-2021	2015-2021						
								(R\$ mi)	(%)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>13.489</b>	<b>14.338</b>	<b>15.179</b>	<b>15.849</b>	<b>17.745</b>	<b>14.135</b>	<b>12.932</b>	<b>103.668</b>	<b>-4,13</b>
Pessoal e Encargos Sociais	9.526	9.660	10.265	10.467	11.897	9.269	8.007	<b>69.092</b>	-15,94
Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa (a)	262	280	288	241	636	208	233	<b>2.147</b>	-11,10
Outras Despesas Correntes	3.702	4.398	4.627	5.141	5.212	4.657	4.692	<b>32.429</b>	26,76
<b>Despesas de Capital</b>	<b>1.601</b>	<b>2.607</b>	<b>2.258</b>	<b>1.903</b>	<b>2.048</b>	<b>1.704</b>	<b>2.636</b>	<b>14.758</b>	<b>64,62</b>
Investimentos	1.002	1.580	1.362	1.434	954	1.063	1.871	<b>9.266</b>	86,75
Inversões Financeiras	102	585	359	19	171	67	157	<b>1.460</b>	53,35
Amortização da Dívida Interna e Externa (b)	497	442	538	451	923	573	608	<b>4.032</b>	22,31
<b>Total (c)</b>	<b>15.091</b>	<b>16.945</b>	<b>17.438</b>	<b>17.753</b>	<b>19.793</b>	<b>15.838</b>	<b>15.568</b>	<b>118.426</b>	<b>3,16</b>
<b>Var.% ano ant.</b>		<b>12,29</b>	<b>2,91</b>	<b>1,81</b>	<b>11,49</b>	<b>-19,98</b>	<b>-1,71</b>		
<b>Participação dos Juros e Encargos da dívida e Amortização da dívida</b>	<b>5,03</b>	<b>4,26</b>	<b>4,73</b>	<b>3,90</b>	<b>7,88</b>	<b>4,93</b>	<b>5,40</b>	<b>5,22</b>	
<b>d=(a+b)/c (%)</b>									

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.7 - Demonstrativo detalhado da despesa realizada por função, pelo estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

FUNÇÃO	2015 (R\$ bi)	2016 (R\$ bi)	2017 (R\$ bi)	2018 (R\$ bi)	2019 (R\$ bi)	2020 (R\$ bi)	2021 (R\$ bi)	VAR. 2015-2021 (%)
<b>Administração</b>	2.620,31	3.017,57	2.734,95	2.708,12	2.732,03	1.687,31	1.678,51	-35,94
Var.(%) ano ant.		15,16	-9,37	-0,98	0,88	-38,24	-0,52	
<b>Agricultura</b>	78,98	131,89	141,08	224,38	125,33	158,31	196,90	149,3
Var.(%) ano ant.		66,99	6,97	59,05	-44,14	26,31	24,37	
<b>Assistência social</b>	66,31	44,26	77,12	101,18	99,30	93,47	82,92	25,04
Var.(%) ano ant.		-33,25	74,25	31,19	-1,86	-5,86	-11,30	
<b>Ciência e tecnologia</b>	11,78	13,85	35,97	47,57	70,22	106,34	110,62	839,2
Var.(%) ano ant.		17,62	159,65	32,25	47,62	51,43	4,03	
<b>Comércio e serviços</b>	12,12	50,25	82,37	120,59	72,92	48,43	114,33	843,5
Var.(%) ano ant.		314,76	63,90	46,40	-39,53	-33,59	136,09	
<b>Comunicações</b>	42,62	66,19	76,09	38,81	55,99	60,22	85,31	100,1
Var.(%) ano ant.		55,29	14,97	-48,99	44,26	7,56	41,66	
<b>Cultura</b>	24,22	63,29	89,54	63,58	44,22	56,69	18,51	-23,58
Var.(%) ano ant.		161,29	41,49	-28,99	-30,45	28,19	-67,35	
<b>Desporto e lazer</b>	10,65	17,66	13,16	26,89	19,94	10,82	22,44	110,7
Var.(%) ano ant.		65,93	-25,52	104,35	-25,84	-45,71	107,27	
<b>Direitos da cidadania</b>	75,20	77,71	110,55	141,20	100,01	76,54	79,26	5,40
Var.(%) ano ant.		3,34	42,27	27,72	-29,18	-23,47	3,56	
<b>Educação</b>	2.524,03	2.415,05	2.846,54	3.077,14	2.861,49	2.023,13	2.354,03	-6,74
Var.(%) ano ant.		-4,32	17,87	8,10	-7,01	-29,30	16,36	
<b>Encargos especiais</b>	1.011,08	869,34	892,32	780,67	1.652,67	1.631,52	1.568,47	55,13
Var.(%) ano ant.		-14,02	2,64	-12,51	111,70	-1,28	-3,86	
<b>Energia</b>	0,32	1,47	0,76	1,25	0,11	0,80	0,86	169,8
Var.(%) ano ant.		361,01	-48,30	64,47	-91,41	642,42	7,94	
<b>Essencial à justiça</b>	321,59	470,72	481,31	503,14	489,61	394,97	360,11	11,98
Var.(%) ano ant.		46,37	2,25	4,54	-2,69	-19,33	-8,83	
<b>Gestão ambiental</b>	46,36	40,58	17,36	23,76	18,79	15,86	17,50	-62,25
Var.(%) ano ant.		-12,47	-57,23	36,88	-20,93	-15,60	10,39	
<b>Habitação</b>	29,16	18,90	6,24	13,72	5,70	14,81	16,06	-44,92
Var.(%) ano ant.		-35,18	-66,99	119,90	-58,46	159,88	8,41	
<b>Indústria</b>	8,83	3,93	2,33	7,29	4,66	6,26	9,02	2,23
Var.(%) ano ant.		-55,44	-40,82	213,45	-36,09	34,19	44,23	
<b>Judiciária</b>	982,24	996,70	1.152,61	1.080,73	1.079,97	887,88	785,26	-20,05
Var.(%) ano ant.		1,47	15,64	-6,24	-0,07	-17,79	-11,56	
<b>Legislativa</b>	797,10	827,35	885,60	819,85	829,55	698,92	623,70	-21,75
Var.(%) ano ant.		3,79	7,04	-7,42	1,18	-15,75	-10,76	
<b>Organização agrária</b>	0,35	1,27	5,32	6,26	3,17	-	-	-100,0
Var.(%) ano ant.		264,29	320,07	17,60	-49,31	-100,00	-	
<b>Previdência social</b>	2.819,42	2.830,47	2.752,61	2.953,36	4.563,53	3.159,05	2.578,92	-8,53
Var.(%) ano ant.		0,39	-2,75	7,29	54,52	-30,78	-18,36	
<b>Saneamento</b>	132,02	17,37	78,89	61,13	37,28	15,49	32,69	-75,24
Var.(%) ano ant.		-86,84	354,15	-22,52	-39,01	-58,46	111,11	
<b>Saúde</b>	2.510,31	2.597,74	2.811,09	2.806,34	2.809,92	2.945,65	2.686,52	7,02
Var.(%) ano ant.		3,48	8,21	-0,17	0,13	4,83	-8,79	
<b>Segurança pública</b>	499,15	1.430,10	1.477,04	1.476,25	1.636,63	1.163,47	1.087,71	117,9
Var.(%) ano ant.		186,51	3,28	-0,05	10,86	-28,91	-6,51	
<b>Trabalho</b>	12,43	7,29	8,70	34,85	15,33	-	-	100,0
Var.(%) ano ant.		-41,37	19,39	300,55	-56,02	-100,00	-	
<b>Transporte</b>	413,32	671,37	516,06	407,40	311,53	487,60	915,60	121,5
Var.(%) ano ant.		62,43	-23,13	-21,06	-23,53	56,52	87,78	
<b>Urbanismo</b>	40,66	262,66	142,01	227,21	153,32	94,81	142,89	251,4
Var.(%) ano ant.		546,05	-45,94	60,00	-32,52	-38,16	50,72	
<b>TOTAL</b>	<b>15.090,55</b>	<b>16.944,98</b>	<b>17.437,62</b>	<b>17.752,68</b>	<b>19.793,21</b>	<b>15.838,35</b>	<b>15.568,15</b>	<b>3,16</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.8 - Demonstrativo consolidado do gasto por função orçamentária *versus* gasto tributário do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022 e variação percentual)

FUNÇÃO	VALOR (R\$) (a)	PARTICIPAÇÃO NO GASTO	RELAÇÃO GASTO
		ORÇAMENTÁRIO TOTAL c = (a/b) (%)	TRIBUTÁRIO*/ POR FUNÇÃO (%)
Previdência social	21.657.364.519,39	18,29	20,01
Saúde	19.167.577.053,59	16,19	22,61
Educação	18.101.409.211,63	15,29	23,94
Administração	17.178.799.254,98	14,51	25,22
Segurança pública	8.770.352.258,81	7,41	49,41
Encargos Especiais	8.406.077.252,25	7,10	51,55
Judiciária	6.965.399.767,71	5,88	62,21
Legislativa	5.482.070.451,21	4,63	79,04
Transporte	3.722.877.063,02	3,14	116,40
Essencial à justiça	3.021.446.092,09	2,55	143,42
Urbanismo	1.063.552.650,51	0,90	407,43
Agricultura	1.056.872.818,81	0,89	410,01
Direitos da cidadania	660.464.095,72	0,56	656,09
Assistência social	564.556.428,81	0,48	767,55
Comércio e serviços	501.004.831,19	0,42	864,91
Comunicações	425.250.477,45	0,36	1.018,99
Ciência e tecnologia	396.351.477,59	0,33	1.093,29
Saneamento	374.876.462,86	0,32	1.155,92
Cultura	360.052.926,62	0,30	1.203,50
Gestão ambiental	180.202.402,17	0,15	2.404,66
Desporto e lazer	121.547.443,55	0,10	3.565,07
Habitação	104.586.202,18	0,09	4.143,24
Trabalho	78.600.904,63	0,07	5.512,98
Indústria	42.323.308,47	0,04	10.238,46
Organização Agrária	16.360.700,91	0,01	26.485,75
Energia	5.564.926,11	0,01	77.867,24
<b>TOTAL GERAL (b)</b>	<b>118.425.540.982,25</b>	<b>100,0</b>	

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).

**Nota:** \*Montante do gasto tributário: -R\$ 4.333.254.545,00.

Tabela A.9 - Gasto direto por unidade gestora do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022)

UNIDADE GESTORA	VALOR (R\$)
140201 – Fundação Universidade Estadual do Piauí	2.257.483.465,94
170103 - Hospital Regional Tibério Nunes – Florianópolis	491.784.213,39
300101 - Secretaria da Assistência Social e Cidadania;	1.052.948.093,86
300102 - Fundo Estadual de Assistência Social;	
300104 - Fundo Est dos Direitos da Criança e Adolescente;	
300105 - Coordenadoria do Programa Mais Vida com Cidadania para o Idoso;	
380101 - Sec. Est. p/Inclusão da Pessoa com Deficiência	33.552.896,21
510101 - Secretaria da Cultura do Estado do Piauí – SECULT/PI	500.829.453,46

**Fonte:** Elaboração própria. **Dados:** PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d).

Tabela A.10 - Gasto tributários e arrecadação da União, no período de 2008-2019 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022) e participação do gasto tributário na receita tributária e no PIB (em %)

ANO	GASTO TRIBUTÁRIO (R\$)	ARRECADAÇÃO (R\$)	PARTICIPAÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO	
			Na Receita Tributária (%)	No PIB (%)
2008	333.111	1.916.428	17,38	3,82
2009	341.920	1.977.968	17,29	3,65
2010	359.482	2.052.208	17,52	3,6
2011	384.098	2.365.776	16,24	3,49
2012	423.579	2.312.156	18,32	3,77
2013	493.184	2.429.757	20,3	4,19
2014	547.390	2.445.507	22,38	4,45
2015	519.246	2.290.454	22,67	4,5
2016	481.646	2.215.707	21,74	4,28
2017	518.865	2.291.548	22,64	4,37
2018	522.456	2.297.110	22,74	4,43
2019	496.323	2.254.352	22,02	4,30
<b>TOTAL</b>	<b>5.421.299</b>	<b>26.848.972</b>		

Fonte: Elaboração própria. Dados: BRASIL (2022e).

Tabela A.11 - Quantitativo de atos de concessão de renúncia de receitas, no estado do Piauí, no período de 2016-2021

ANO	QUANTITATIVO DE ATOS	SETORES BENEFICIADOS
2016	200	Indústria, Agroindústria e Comércio
2017	288	Indústria, Agroindústria e Comércio
2018	344	Indústria, Agroindústria e Comércio
2019	117	Indústria, Agroindústria e Comércio
2020	109	Indústria, Agroindústria e Comércio
2021	199	Indústria, Agroindústria, Comércio e Serviços
<b>TOTAL</b>	<b>1.257</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2022e).

Tabela A.12 - Gastos públicos do estado do Piauí, no período de 2015-2021 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI, junho 2022) e representatividade do gasto tributário (em %)

ANO	GASTO TRIBUTÁRIO (a)	GASTO ORÇAMENTÁRIO (b)	GASTO REAL (c = a+b)	GASTO SOCIAL (d)	GASTO FINANCEIRO (e)
2015	819.182.309	15.090.551.063	15.909.733.373	8.130.898.890	758.340.783
2016	775.306.889	16.944.981.756	17.720.288.645	8.166.802.864	721.735.223
2017	909.561.065	17.437.619.024	18.347.180.089	8.830.027.977	825.453.916
2018	975.803.135	17.752.680.674	18.728.483.809	9.279.838.445	692.391.858
2019	378.612.204	19.793.211.727	20.171.823.931	10.643.406.234	1.559.775.224
2020	213.655.630	15.838.346.868	16.052.002.498	8.547.772.439	780.837.208
2021	261.133.312	15.568.149.873	15.829.283.185	8.036.029.187	840.129.983
<b>Total</b>	<b>4.333.254.545</b>	<b>118.425.540.985</b>	<b>122.758.795.530</b>	<b>61.634.776.037</b>	<b>6.178.664.197</b>
<b>Representatividade do Gasto Tributário (%)</b>		<b>3,66</b>	<b>3,53</b>	<b>7,03</b>	<b>70,13</b>
		(a/b)	(a/c)	(a/d)	(a/e)

Fonte: Elaboração própria. Dados: PIAUÍ (2016e, 2017d, 2018b, 2019d, 2020c, 2021c, 2022d, 2021d, 2021f, 2022e).