

CONCESSÕES DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ICMS E OS IMPACTOS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO NAS ESCOLAS RIBEIRINHAS DE BELÉM DO PARÁ

ICMS BENEFIT CONCESSIONS AND THE IMPACTS ON BASIC EDUCATION POLICIES: A STUDY IN THE RIVERSIDE SCHOOLS OF BELÉM DO PARÁ

ELCIAS OLIVEIRA DA SILVA

Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA.

ARIANNE BRITO CAL ATHIAS

Doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP – Professora do Programa de Mestrado da UNAMA.

HÉLIO JORGE REGIS ALMEIDA

Mestrando em Direitos Fundamentais na Universidade da Amazônia

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar quais critérios são estabelecidos para concessão de benefícios fiscais do ICMS pelo governo Estado do Pará e seus impactos na implementação de políticas públicas de educação básicas no Município de Belém do Pará. Desta forma, analisa-se como se processa o controle das concessões de benefícios fiscais do ICMS, averiguando os impactos financeiros dessas concessões nas políticas de educação básica nas escolas ribeirinhas de Belém do Pará. Para o alcance dos resultados utilizamos da metodologia de análise indutiva do tipo qualitativo. Trata-se de um trabalho teórico, que busca analisar o tema com uso de pesquisas bibliográfica e empírica nas escolas ribeirinhas. O tema se justifica em virtude da importância das políticas públicas de educação básica e das concessões de benefícios fiscais que podem implicar na eficiência e eficácia dessas políticas, consideradas um direito fundamental ao ser humano. Observa-se que o tema, tem sido raramente discutido no meio acadêmico. Percebe-se que, os direitos fundamentais à educação e a dignidade humana estão longe de tornarem-se realidade, em muitos municípios brasileiros. Evidentemente, essa descrição simplifica um complexo processo de discussão acerca destas políticas e carecem de debates e discussões por estarem intimamente ligadas entre si.

PALAVRAS-CHAVE: Benefícios Fiscais. Políticas Públicas. Educação Básica. ICMS. Impacto Financeiro.



ABSTRACT

The present work aims to analyze which criteria are established for the granting of ICMS tax benefits by the State of Pará government and their impacts on the implementation of public basic education policies in the Municipality of Belém do Pará. In this way, it is analyzed how it is processed the control of ICMS tax benefit concessions, ascertaining the financial impacts of these concessions on basic education policies in the riverside schools of Belém do Pará. To achieve the results we use the qualitative inductive analysis methodology. It is a theoretical work, which seeks to analyze the theme using bibliographic and empirical research in riverside schools. The theme is justified by the importance of public policies on basic education and the granting of tax benefits that may imply the efficiency and effectiveness of these policies, considered a fundamental right to human beings. It is observed that the theme, has been rarely discussed in the academic environment. It is clear that the fundamental rights to education and human dignity are far from becoming a reality in many Brazilian municipalities. Evidently, this description simplifies a complex process of discussion about these policies and needs to be debated and discussed because they are intimately linked together.

KEYWORDS: Tax Benefits. Public policy. Basic education. ICMS. Financial impact.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende abordar a relação existente entre os benefícios fiscais do ICMS e as políticas públicas educação básica no município de Belém do Pará, possibilitando, assim, a compreensão teórica da atual estrutura governamental e da arte contemporânea de governar dos países neoliberalistas e as suas influências nas políticas públicas educacionais.

Desta forma, contempla como tema central a concessões de benefícios fiscais ICMS pelo governo do Estado do Pará e seus possíveis impactos na implementação de políticas públicas de educação no Município de Belém do Pará, especialmente da região ribeirinha.

A interdisciplinaridade do tema revela-se pela conexão entre o direito do cidadão em obter do Estado o serviço público de qualidade, fundamental a uma vida digna, com o Direito Constitucional que garante o acesso do cidadão a esse poder institucional no seu aspecto político, jurídico e social. O tema ainda apresenta relações no interior do



campo do Direito Tributário, da Sociologia, da Economia e também dentro das políticas públicas de desenvolvimento e justiça social.

Assim, surge um problema que se busca descobrir, cientificamente, a saber: em que medida a concessão de benefícios fiscais de ICMS pelo governo do Estado do Pará vem impactando em políticas públicas de educação básica, no Município de Belém do Pará.

No Brasil, a justiça social tornou-se um dos pilares da Constituição Federal de 1988. Hoje, as políticas públicas sociais estão incluídas em iniciativas dos governos federal, estadual e municipal, em colaboração com a sociedade civil.

As políticas sociais buscam garantir o direito à educação, por meio da implantação de políticas públicas com acesso universal e igualitário, principalmente às pessoas ribeirinhas e as que vivem em bairros periféricos no município de Belém.

Tem-se como problemática do estudo: Quais as implicações das concessões dos benefícios fiscais do ICMS no Estado do Pará sobre a distribuição dos recursos públicos disponibilizados para a educação básica nas escolas ribeirinhas do município de Belém do Pará, no período de 2015 a 2017?

Tem-se como hipótese: a concessão do benefício fiscal do ICMS, afeta diretamente o orçamento do Estado do Pará, bem como, de forma indireta o orçamento dos municípios paraense, uma vez que este benefício fiscal compromete direta e indiretamente as políticas educacionais no âmbito estadual e municipal, isto porque, o ICMS é o principal tributo recolhido e destinado à promoção de direitos fundamentais, tais como a educação básica.

Nesse sentido, tem-se por objetivo geral: a) analisar quais critérios são estabelecidos para concessão de benefícios fiscais do ICMS pelo governo Estado do Pará e seus impactos na implementação de políticas públicas na educação básica nas escolas ribeirinhas, no Município de Belém do Pará.

Assim sendo, tem-se como objetivos específicos: a) analisar como se processa o controle das concessões de benefícios fiscais do ICMS; e, b) averiguar os impactos financeiros e orçamentários dessas concessões de benefícios fiscais nas políticas públicas de educação no município de Belém do Pará.



Por fim, a pesquisa justifica-se em virtude da importância da análise da temática proposta, uma vez que existem raras publicações acerca do assunto e que o tema aqui abordado serve para reflexão dos leitores em geral e orientação tanto para novas publicações como para elaboração e revisão da política de concessão de benefícios fiscais estadual.

Todavia, acerca desses estudos se faz necessária a interdisciplinaridade no ensino jurídico, que na lição de Santos *apud* Fazenda (2014, p. 101), a saber:

A interdisciplinaridade caracteriza-se pela intensidade das trocas entre os especialistas e pela integração das disciplinas num projeto de pesquisa. (...) Em termos de interdisciplinaridade ter-se-ia uma relação de reciprocidade, de mutualidade, ou, melhor dizendo, um regime de copropriedade, de interação, que irá possibilitar o diálogo entre os interessados.

Acredita-se que estas comunidades ribeirinhas são em grande medida prejudicadas no que se refere ao acesso à educação básica dos povos ribeirinhos, e que a concessão de benefícios fiscais do ICMS ao comprometer os recursos disponibilizados para a educação básica afeta diretamente a população ribeirinha do município de Belém.

É coerente afirmar que o ICMS é um dos principais recursos disponibilizados para os municípios, no entanto, observa-se que a existência de estudos nesta temática ainda é relativamente pequena, logo, compreender a lógica das concessões desses benefícios fiscais do ICMS e as consequências para a educação básica, pode ajudar o Estado a estudar e desenhar os seus respectivos instrumentos de arrecadação e distribuição dos recursos públicos. (MONLEVADE, 2014).

A presente pesquisa trata-se de um trabalho bibliográfico, que busca esmiuçar o tema com uso da análise indutiva de abordagem qualitativa. Observa-se, que o estudo em questão, tem sido raramente, discutido no meio acadêmico.

A escolha do método indutivo deve-se ao fato de que o mesmo possibilita chegar à afirmação de um princípio geral, após a observância de um caso particular.

Sobre a pesquisa de cunho qualitativo, conforme leciona Igreja (2017, p. 14), “A pesquisa qualitativa se define por uma série de métodos e técnicas que podem ser

empregados com o objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda de processos ou relações sociais”.

Acredita-se que a escolha pela metodologia de pesquisa qualitativa possibilitará os objetivos propostos, isto porque, a pesquisa envolve análise bibliográfica aprofundada através da leitura de importantes publicações e documentos doutrinários e também análise de gráficos e tabelas construídas após a pesquisa de campo.

Desta forma, pretendeu-se: i) no primeiro momento, fazer uso da pesquisa bibliográfica com a leitura de obras literárias e documentais, artigos e periódicos disponibilizados por importantes bases de dados tais como: Scielo, Google acadêmico e revistas conceituadas de direito; ii) posteriormente, objetivando enriquecer os dados teóricos será feito uso da pesquisa de campo com aplicação de questionários do tipo semiaberto junto aos gestores das escolas públicas municipais ribeirinhas, de Belém.

2 POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS

Acredita-se que o modelo político sobre concessões de incentivos fiscais que se vivencia, hodiernamente, contempla o diferimento do pagamento como sinônimo de perda arrecadatória e pode ter como reflexo o impacto na arrecadação de recursos públicos, e conseqüentemente no atendimento das políticas públicas educacionais.

Sendo assim, vale examinar cientificamente o que é mais importante ao homem, ter uma vida digna, justa e igualitária ou os inúmeros benefícios fiscais concedidos às empresas multinacionais bilionárias com a justificativa de que é necessário atrair investimentos para o mercado regional e possibilitar o aumento de emprego e movimentação financeira?

A implantação e a permanência destas empresas favorecem o aspecto socioeconômico regional ou os benefícios fiscais concedidos às mesmas cooperam, ainda mais, para a desigualdade social a partir da diminuição do repasse aos cofres públicos de tributos que poderiam ser utilizados para a melhoria da qualidade de

educação básica da população carente que vivem as margens dos rios do município de Belém/Pa?

Considera-se que no Estado do Pará o modelo político vivenciado na atualidade contempla a utilização do instituto do diferimento, como espécie de benefícios fiscais, cooperando para o aumento do poder aquisitivo da classe empresarial, as quais são atraídas para o Estado pelo benefício fiscal, gerando renda e emprego.

No entanto, esta medida pode comprometer a arrecadação de recursos públicos para atender à educação na municipalidade de Belém do Pará, uma vez que o benefício tributário compromete os cofres públicos, e, por conseguinte, o governo tenta normalizar a arrecadação através de cortes econômicos, nos quais as políticas públicas são as principais afetadas, com destaque aqui, para a educação básica.

Observou-se no decorrer da revisão bibliográfica a pouca existência de trabalhos científicos que versem sobre o benefício fiscal, e seus possíveis impactos em políticas públicas voltadas para as áreas educacionais, senão sobre “guerra fiscal” entre os entes federativos.

Por fim, acredita-se que a presente pesquisa tem a possibilidade de influenciar de forma positiva, tanto o chefe do Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo a analisar criteriosamente a adoção de concessão desses benefícios fiscais, de sorte que seja benéfico para a sociedade e para o desenvolvimento socioeconômico regional.

3 BENEFÍCIOS FISCAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Inicialmente, abordaremos os conceitos e os aspectos da isenção tributária. Assim, conforme Baleeiro (2015, p. 1352) a isenção “pressupõe competência, pois é norma de não incidência, que, em princípio, somente pode ser posta em lei pela pessoa competente para legislar”.

Tem-se, que neste caso, o Estado do Pará, é a pessoa jurídica de direito público, competente para conceder benefícios fiscais, por meio de lei, votada e discutida pelos representantes do povo, na Assembleia Legislativa do Estado do Pará.



Nesse sentido, sabe-se que a concessão de benefícios fiscais deve seguir um rito na Casa Legislativa, para discussão e votação e depois ser encaminhada ao Chefe do Poder Executivo para sanção.

Torres (2013, p. 84) afirma que a isenção “é a limitação fiscal derogatória da incidência, fundada na ideia de justiça, tendo por origem o direito positivo e por fonte a lei ordinária; possui eficácia constitutiva, é revogável com efeito restaurador da incidência”.

Cabe aqui, uma importante lição do professor Scaff (2018, p. 398) acerca da difícil mensuração das renúncias fiscais:

Um aspecto relevantíssimo de análise jus financeira é o que trata das renúncias fiscais, que possui um enorme nível de opacidade, ainda mais em uma federação, em que cada nível de governo pode criar e renunciar as próprias receitas tributárias, ou mediante autorizações plurilaterais, como é o caso do ICMS, que necessita de autorização unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ para sua ocorrência.

Complementa o professor Scaff (2018, p. 399) ao afirmar que:

Esse sistema de renúncias fiscais é opaco, pois dificilmente os instrumentos financeiros de controle atualmente disponíveis conseguem identificar e mensurar todas as renúncias fiscais efetuadas ao longo do país. [...], não possível mensurá-las quantitativamente no âmbito da unidade econômica brasileira.

Considera-se, no entanto, que a concessão de benefícios fiscais de impostos pelo poder público, quando mal elaborada pode trazer prejuízos relevantes para a sociedade, e em contrapartida os benefícios fiscais carecem de legitimidade e de legalidade.

Logo, pretende-se dentro dessa análise, verificar os princípios de ordem tributária, econômica e social, bem como, as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento da pessoa humana em sua plenitude, e, da efetividade dos sistemas de igualdade, inclusão e justiça social.

Faz-se, necessário compreender quais os instrumentos necessários para a concretização dessas políticas públicas, que são primordiais no desenvolvimento do ser humano, destacando-se: o acesso aos direitos sociais, fundamentalmente, o direito à

educação básica dos povos ribeirinhos e das zonas da periferia do Município de Belém do Pará.

Isto porque, o benefício fiscal pode afetar diretamente na aplicação das políticas públicas, estas que estão a cargo da Administração Pública e são responsáveis por estabelecer “os princípios, as diretrizes e regras e em alguns casos impõem metas e preveem resultados específicos”. (FONTES, 2014, p. 38).

Nesse sentido, entende-se que o ser humano necessita das condições mínimas existenciais à sobrevivência digna e justa, para seu aprimoramento intelectual e social, e só através da implantação de políticas públicas efetivas e da justiça social que isto se tornará possível.

Por outro lado, as políticas públicas de educação, bem como outras de cunho social visam buscar a promoção do ser humano ao mínimo necessário à sua sobrevivência.

Nesse sentido, tem-se no pensamento liberal de Rawls (2016, p. 144) que “O que é absolutamente melhor para qualquer pessoa é que todas as demais a acompanhem na promoção de sua concepção de bem, seja qual for essa concepção”.

Observa-se que o pensamento liberal do autor busca a igualdade, ainda que, como força moral imposta. E ainda, que essa força moral impositiva, queda-se imbricada nos cidadãos de tal sorte, que alcance o fim almejado.

De forma contrária, leciona Nozick (1991, p. 42) ao afirmar que a tributação utilizada pelos Estados modernos como forma impositiva para financiamento do Estado, é moralmente indefensável, equivale a um trabalho forçado em um determinado lapso temporal. Assim, pode-se observar que o autor busca um Estado menos arrecadador, que justifique a Teoria Libertária, que defende, a liberdade dos indivíduos em grau máximo possível, sem a intervenção estatal.

Oliveira (2006, p. 251) aponta que:

[...] as políticas públicas referem-se a providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidade aos governados.

Nesse sentido, as políticas públicas não podem viver somente na teoria, mas principalmente, há de se tornar realidade, e para tal, precisam sair do papel, conforme leciona Bucci (2006, p. 241) as políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Na lição de Barcelos (2005, p. 90), tem-se que:

É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção. Ora, toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público e os recursos públicos são limitados.

Com relação à promoção das políticas públicas, é certo que as mesmas são possíveis através da arrecadação tributária pelo governo, logo, há uma intrínseca relação entre arrecadação tributária, orçamento governamental e políticas públicas. O orçamento governamental adquirido através da arrecadação tributária é o principal promotor das políticas públicas fundamentais para sobrevivência e dignidade humana. (OLIVEIRA, 2006).

A esse respeito, interessante é a observação de Oliveira (2006, p. 243):

A decisão de gastar é fundamentalmente uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para o seu atendimento e efetua os gastos. A decisão política já vem inserida no documento solene de despesas.

Desta forma, considera-se que o benefício fiscal pode comprometer o orçamento e, por conseguinte o cumprimento de políticas públicas básicas para a sociedade paraense. No entanto, sabe-se também que a concessão de benefício fiscal é um atrativo para grandes empresas responsáveis por um significativo número de vagas de emprego.

Nesse sentido, é notório que para haver investimentos em políticas públicas, inclusive em políticas educacionais, faz-se necessária arrecadação de tributos para consequente aplicação nestas políticas.

Liberati (2013 p.138) comenta que a gestão administrativa pode optar pela formulação e implantação de leis que permitem a participação popular e dos conselhos gestores na implantação e realização das políticas públicas, o que significar um grande avanço.

No que se refere ao tema desta pesquisa, tem-se por fundamento que a concessão de benefícios fiscais do ICMS às grandes empresas no Estado do Pará, pelo governo estadual, pode comprometer um direito fundamental, que é a educação básica, em que pese ser uma obrigação do Município, conforme mandamento constitucional, previsto no art. 208 da Constituição Federal.

2.1 GARANTIA CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO BÁSICA

Assim sendo, observa-se que a Carta da República de 1988, em seu art. 208 determina que a educação básica e a educação infantil como uma garantia é um direito fundamental:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

...

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (BRASIL, 1988). Grifo nosso.

Enquanto direito fundamental, é dever do Estado financiar a educação de modo que os grupos sociais que não dispõem de recursos possam ter acesso pleno as políticas educacionais, de modo que a sociedade brasileira forme cidadãos de bem, que possam articular entre si e cooperar para o desenvolvimento da nação.

Neste sentido Monlevade (2014, p. 67) afirma que:

Desde a Independência, a oferta de escola gratuita foi viabilizada pelo uso de receita de tributos. De 1834 em diante, quando o encargo das escolas primárias e secundárias passou para as províncias, coube a estas investir crescentes verbas – da receita de seus tributos – na educação escolar. Por isso, tanto mais

escolas tinha a província que arrecadava mais impostos e deles investia maior percentual em educação.

Observa-se ao longo da história do Brasil, que a educação foi um ponto de debate e reflexão, assim desde a sua independência, ficou definido a receita dos tributos, como a principal fonte mantenedora das políticas educacionais no Brasil, logo, quanto o maior o volume de recursos de impostos arrecadados, tem-se que maiores serão os investimentos na educação.

Todavia, continua o professor Monlevade (2014, p. 68) ao lecionar que:

[...] a Constituição de 1988 dispôs que 18% dos impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios se aplicassem em MDE – o que foi reafirmado pelo art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, com três detalhes importantes: a exclusividade para a educação pública, a possibilidade de aumento de percentuais vinculados nas constituições estaduais e o dispositivo do repasse a cada dez dias dos recursos do órgão financeiro para o “órgão responsável pela educação”. Resolução do Conselho Nacional de Educação elucidou que por “órgãos responsáveis pela educação” na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios são os respectivos conselhos e secretarias de educação.

É notável que a instrumentalidade necessária ao auxílio do homem, perpassa pelas políticas públicas voltadas para a educação, de modo a torná-lo independente e inalienável. Contudo, percebe-se que, os direitos fundamentais referentes à educação e a dignidade humana estão longe de tornarem-se realidade, em muitos Municípios brasileiros, principalmente, nos Municípios nordestinos e nortistas, realidade a qual estamos inseridos.

2.2 AUSÊNCIA DE FEDERALISMO COOPERATIVO E A PERDA ORIUNDA DA LEI KANDIR

Observa-se que no Brasil, tem-se um federalismo arrecadatário concentrado em grande medida em favor da União, e que os entes inferiores (Estados e Municípios) são os mais impactados pelo modelo do federalismo posto. Isso sem falar que as despesas foram delegadas aos Estados e Municípios.



Na Constituição Federal em seu art. 23, inciso V, define que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

Ainda sobre a destinação do orçamento tributário para a educação Monlevade (2014, p. 71) afirma que:

No âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a proposta seria a de generalizar a vinculação de 30% dos impostos e transferências para a MDE – já praticada por oito estados e muitos municípios. Desses 30%, 25% ficariam adstritos à educação básica pública (continuando a redistribuição de 20% para o Fundeb e 5% poderiam ser destinados a qualquer nível, etapa ou modalidade do ensino, a critério dos planos estaduais e municipais de educação. Para aumentar a arrecadação de ICMS, seria revista à imunidade constitucional (oriunda da Lei Kandir) dos produtos exportados, o que tem reduzido drasticamente a capacidade de receita de muitos estados e seus municípios. Basta lembrar o caso do Pará, talvez o território mais rico do País: exportados o minério, a madeira, os grãos e a carne sem pagamento de impostos, a União precisa lhe transferir mais de R\$ 2 bilhões a título de complementação do Fundeb [...].

No texto acima, nota-se que dentre as diversas ações proposta pela União para melhorar a qualidade da educação pública está previsto a revisão do sistema de arrecadação tributário brasileiro, com destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Observa-se que o autor, enfatizou o caso do Estado do Pará, o qual é destaque nacional na exportação de carnes, minério, madeira e grãos, tornando-se provavelmente um dos territórios mais rico do país, e, que, no entanto, apresenta certa precariedade no recolhimento tributário.

Vale ressaltar, os Estados devem repassar 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS aos seus municípios, conforme mandamento constitucional, preconizado no art. 158, IV para o investimento em políticas públicas, dentre elas, as políticas educacionais:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:
IV - **vinte e cinco por cento** do produto da arrecadação do **imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**. (BRASIL, 1988). Grifo nosso



Percebe-se ainda, que a Constituição Federal em seu art. 212, preconiza o seguinte mandamento:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a **proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. Grifo nosso

Evidentemente, essa descrição simplifica um complexo processo de discussão e oposição acerca dessas políticas as quais carecem de debates e discussões. Para Sen (2011, p.141), as “contribuições para um debate público sobre esses problemas podem ser enfrentadas e quais variações devem ser contempladas e escrutinizadas”, observa-se que estão intimamente ligadas entre si.

Merece aqui, uma consideração do ilustre professor Scaff (2018, p. 412) acerca do orçamento mais republicano, a saber:

[...] em um país que tenha fortes desigualdades sociais, deve redistribuir as riquezas, e não as concentrar, e que, no Brasil, a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza é um dos fundamentos de ordem jurídica, sendo o direito financeiro uma das principais forças para essa concretização.

Assim, o referido autor faz a seguinte indagação! De quem se arrecada? E com quem se gasta?

Na lição de Scaff (2018, p. 278):

É na correlação entre a *capacidade contributiva* e a *capacidade receptiva* que se insere o orçamento republicano. Quem possui mais riquezas deve contribuir com mais recursos para a arrecadação pública (capacidade contributiva) e quem possui menos riquezas deve ser objeto de mais gastos públicos (capacidade receptiva), visando reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes na sociedade.

Ressalta-se pertinente a preocupação, pois em um olhar mais depurado, observa-se para se ter um orçamento republicano, este deve primar pela distributividade dos

recursos. E sua “receptividade” pelas camadas menos favorecidas, na busca da igualdade entre os nacionais.

E neste ponto ganha importância, a atuação dos Tribunais de Contas nas análises das prestações de contas encaminhadas por cada ordenador de despesas com a educação, bem como a avaliação das decisões dos Poderes Legislativo e Executivo na concessão de benefícios fiscais às empresas beneficiadas.

Leciona Correia Neto (2016, p.216) que o controle jurídico dos incentivos fiscais, divide-se em três elementos, a saber: parâmetros, instrumentos e sujeitos ou responsáveis.

Todavia, nesse entendimento, ganha notória expressão as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, em razão da “proximidade entre os instrumentos de controle e os sujeitos ou órgãos encarregados de operá-los”.

Nesse sentido, arrecadar mais de quem ganha mais e gastar mais com quem ganha menos, buscando-se a liberdade igual, “em prol do bem comum, aplicando à coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais, com respeito à lei”.

Logo, é questão que norteia reflexão acerca do benefício fiscal e as suas consequências sobre a política educacional. Até que ponto o benefício fiscal concedido pelo Estado do Pará compromete a aplicação de recursos públicos na educação básica no Município de Belém do Pará?

O governo do Estado do Pará, concedeu benefícios fiscais na ordem de aproximadamente R\$3.348.528.880,02 (três bilhões trezentos e quarenta e oito milhões, quinhentos e vinte oito mil oitocentos e oitenta reais e dois centavos) no período de 2015 a 2017, segundo dados extraídos dos Anexos de Metas Fiscais.

por meio da prorrogação da concessão de benefícios fiscais do ICMS a diversos grupos econômicos por um período de 15 (quinze) anos através da Lei nº 8.245 de 20 de julho de 2015, que alterou dispositivos da Lei nº 6.913/2006.

Sabe-se que Belém, é o município que arca com maior perda desse montante de recursos deixados de ser arrecadados, implicando diretamente na aplicação de políticas

públicas, principalmente políticas educacionais básicas das comunidades ribeirinhas do município.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após análise dos dados extraídos do site da Secretaria da Fazenda Estadual, observamos, que nos exercícios de 2015 a 2017 foram deixados de ser arrecadados de ICMS, aproximadamente R\$3.348.528.880,02 (três bilhões trezentos e quarenta e oito milhões, quinhentos e vinte oito mil oitocentos e oitenta reais e dois centavos).

Nesse sentido, tem-se que desse montante, segundo fonte extraída do sítio da Secretaria de Planejamento estadual, que aproximadamente R\$585.298.803,82 (quinhentos e oitenta e cinco milhões duzentos e noventa e oito mil, oitocentos e três reais e oitenta e dois centavos) foi deixado de ser repassados ao município de Belém do Pará.

E ainda, vale destacar que foram deixados de investir em políticas públicas de educação, no município de Belém do Pará, o equivalente a R\$146.324.700,96 (cento e quarenta e seis milhões trezentos e vinte e quatro mil, setecentos reais e noventa e seis centavos).

Podemos afirmar que a renúncia fiscal dos três exercícios acima, representa 95,89% da média das receitas tributárias próprias arrecadadas no mesmo período pelo município de Belém.

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico da Prefeitura de Belém do Pará, que o total investido em educação básica (educação infantil e ensino fundamental) no exercício de 2015, alcançou um volume de R\$434.729.641,97 (quatrocentos e trinta e quatro milhões setecentos e vinte e nove mil, seiscentos e quarenta e um reais e noventa e sete centavos).

Se comparado com o volume que se deixa de receber pelo município em tela equivale a 33,65% em educação em 2015. Ou seja, cada 9 (nove) anos em que se

concede benefícios fiscais, se deixa de investir o equivalente a 1 (um) ano em política de educação básica (educação infantil e ensino fundamental) no município de Belém/Pa.

Percebe-se que, conforme determina a Constituição Federal, em seu art. 212, que os Municípios deverão aplicar 25% (vinte e cinco por cento) no mínimo da receita de impostos ou de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Todavia, do ponto de vista econômico, as concessões de benefícios fiscais é inexoravelmente, fator preponderante nas escolhas das instalações de parques industriais e comerciais, em razão do modelo capitalista ora vivenciado, que visa o lucro em maior medida possível.

Por outro lado, em pesquisa de campo realizada nas escolas ribeirinhas das regiões norte e sul do município de Belém/Pa, constatou-se que essas escolas carecem de cadeiras e mesas para atender aos alunos, além de apresentarem problemas de ordens estruturais, tais como ambiente quente, ausência de laboratório de informática, falta de acesso a internet e de segurança às pessoas.

Porém, quanto à atenção oferecida pelos professores das escolas ribeirinhas, bem como aos alimentos ofertados na merenda escolar estes estiveram aprovação pelos entrevistados. Percebe-se, que a educação dos alunos ribeirinhos sobrevive graças a dedicação dos professores, que dos investimentos ofertados pelo poder público municipal.

Assim, após os estudos e análises na educação da rede pública do Município de Belém, observou-se que em 2015, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os alunos das séries iniciais tiveram nota média de 4.4 no Indicador da qualidade da Educação Básica no Brasil - IDEB, enquanto para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.3, conforme a seguinte tabela.

Segue abaixo, quadro com o demonstrativo dos dados disponibilizados pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica em 2015, sobre a Educação Básica no município de Belém/PA:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	96.1 %
IDEB- anos iniciais do ensino fundamental (2015)	4.4



IDEB- anos finais do ensino fundamental (2015)	3.3
Matrículas no ensino fundamental (2015)	185.958
Docentes no ensino fundamental (2015)	8.118
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2015)	525

QUADRO 01 – Demonstrativo da Educação Básica no Município de Belém, publicados pelo IBGE (2016).

Na comparação com municípios do mesmo Estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava o Município de Belém do Pará na posição 37 de 144 municípios existentes no Estado do Pará. Por conseguinte, vale ressaltar que considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 94 de 144.

A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.1% em 2010. Isso posicionava o município na posição 53 de 144 dentre os municípios paraenses e na posição 4.499 de 5.570 dentre os municípios do Brasil.

Observa-se que a educação básica no Município de Belém, está bem aquém, se comparado com outros municípios do Estado do Pará, e quando se estende a nível nacional, o Município de Belém aparece na posição 4.499 de um total 5.570 municípios brasileiros, ocupando, assim uma posição que pouco orgulha sua população no ranking, conforme dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Se analisarmos a realidade das escolas ribeirinhas do Município de Belém estes dados poderão agravar-se, isto porque, “os processos educacionais no Brasil estão ligados a uma política de exclusão”, o que torna o acesso destas comunidades as políticas educacionais complicadas. (GONÇALVES; ABREU; OLIVEIRA, 2016, p. 91).

Todavia, deve-se primar por uma política pública inclusiva, em vez de uma política exclusiva, que contraria o princípio da dignidade da pessoa humana, visando elevar o ser humano ao mínimo existencial, tornando-a cidadã e merecedora de direitos fundamentais.

A população ribeirinha do município de Belém é formada por diferentes grupos sociais, dos quais se destacam: os indígenas, nordestinos e migrantes de outras regiões, elas vivem às margens dos rios e igarapés do município de Belém. (GAMA *et al*, 2018). E em certa medida, tem-se ainda, as comunidades tradicionais quilombolas morando as margens dos rios amazônicos.



7 CONCLUSÕES

O trabalho proposto enfoca a temática acerca das concessões de benefícios fiscais do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pelo governo do Estado do Pará e os impactos na ampliação e implementação em políticas públicas de educação básica nas escolas ribeirinhas, do Município de Belém do Pará.

Assim, observa-se que o ICMS é um imposto estadual, e conseqüentemente, sem grandes questionamentos uma das maiores fonte arrecadadora de recursos dos Estados da federação.

Posto isto, acredita-se que o mesmo é um imposto de cunho estratégico, não apenas para os Estados, mas extensível aos Municípios, uma vez que, sendo bem administrado poderá custear inúmeras políticas públicas, inclusive de educação.

Percebe-se, que se trata de uma fonte de recursos de grande relevância para os municípios, uma vez que, por mandamento constitucional, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do montante arrecadado devem ser destinados aos municípios pertencentes ao Estado-membro.

Nesse sentido, tem-se que a adoção de políticas governamentais de renúncias de receitas tributárias, por meio da concessão do diferimento de pagamento do ICMS pode até tornar-se um atrativo quanto ao aspecto socioeconômico, porém requer um estudo minucioso das vantagens e desvantagens trazidas por essas políticas de incentivos fiscais.

Assim, o diferimento representa uma perda de arrecadação de recursos tributários, que impactam em adoção de políticas públicas voltadas para diversas áreas, significa dizer, que deve ser analisada de forma cuidadosa sua adoção. Principalmente, porque o chefe do Poder Executivo Municipal, não tem nenhuma ingerência, nas escolhas que podem ser tomadas ou não por parte do chefe do Poder Executivo Estadual.



A realidade vivenciada pela sociedade paraense acerca das concessões de benefícios fiscais do ICMS por parte do Poder Público, bem como, das aplicações das receitas públicas em políticas públicas voltadas para a educação básica no Município de Belém do Pará, carece de mais controle por parte dos órgãos constituídos e da sociedade civil organizada, por meio do controle social.

Todavia, é perceptível que em se havendo maior controle a tendência natural, é ter uma aplicação mais responsável do dinheiro público nas escolas, bem como em outras áreas. E ainda, o Poder Legislativo aqui exercido pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, deve abarcar políticas republicanas nas decisões sobre as concessões ou não de determinados benefícios fiscais.

Percebe-se a importância dos Tribunais de Contas para o exercício da boa e regular aplicação dos recursos públicos nas políticas públicas, bem como, no exercício da fiscalização e do controle das concessões de incentivo fiscais, na busca de um orçamento mais republicano que contemple uma liberdade igual.

Por fim, tem-se que o município de Belém do Pará, deixa de assegurar, uma educação de qualidade que garanta mais liberdade e igualdade aos povos das regiões ribeirinhas. Uma vez que as perdas oriundas da política de incentivos fiscais adotado pelo governo estadual refletem em um menor investimento na educação básica da região ribeirinha. Assim, a legitimação dos direitos da pessoa humana perpassa por toda essa cadeia de políticas públicas, além de estar garantida na Carta da República, faz-se necessário ser observada, pela sociedade e pelos órgãos de poder.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 13. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 240, 83-103 abr/jun. 2005



BRASIL. **Constituição da república federativa**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Vademecum acadêmico de direito rideel / Anne Joyce Angher (Org.) – 24. ed. – São Paulo: Rideel, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, Alexandre Samy. MACHADO, Maíra Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. - São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. p. 39-82. 2017.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**. 2ª edição, São Paulo: Almedina, 2016.

FONTE, Felipe de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2014.

GAMA, Abel Santiago Muri; FERNANDES, Tiótrefis Gomes; PARENTE, Rosana Cristina Pereira; SECOLI, Silvia Regina. **Inquérito de saúde em comunidades ribeirinhas do Amazonas, Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, Vol. 34, Nº 2, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2018000205007&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 02 de jun de 2018

GONÇALVES, Micheli Suellen Neves; ABREU, Waldir Ferreira de; OLIVEIRA, Damião Bezerra de. **Currículo, cultura e educação: a realidade insular do currículo em Belém**. Periódico da Universidade Federal do Pará – UFPA, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/viewFile/3023/3059> Acesso em: 21 de jun de 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**. Ano de 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2015.pdf, Acesso em 16 de dez de 2018.

IGREJA, Rebecca Lemos. MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. - São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. p. 11-38. 2017.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestação e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas**. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil, jan/jul. 2008. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp->



content/uploads/2015/10/teoria_da_reserva_do_possivel.pdf . Acesso em: 05 de jul de 2018.

MONLEVADE, João A. C. **Recursos públicos para educação irrevogável pelo PIB.** Jornal das Políticas Educacionais, Nº 16, jul/dez. 2014, p.p 66-74. Disponível em: www.jpe.ufpr.br/n16_7.pdf Acesso em: 05 de jul de 2018.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia.** – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1991.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** São Paulo: RT, 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça.** 4. ed. rev. – São Paulo: Martins Fontes, 2016

SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos. **Temas atuais de direito:** revendo a estrutura científica e pragmática do direito pelo viés da interdisciplinaridade/transdisciplinaridade. 1ª Edição, Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual:** ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2018.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** – São Paulo: Companhia de Letras, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado do direito constitucional financeiro e tributação:** o orçamento na Constituição. 2ª Edição, São Paulo: Editora Renovar, 2013.