

LA RENUNCIA FISCAL EN EL GOBIERNO DE BLAIRO MAGGI Y EL IMPACTO EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS SUS

Lucineia Soares da Silva¹
Rebecca Kerina Soares de Jesus²

Resumen: Este artículo hace parte de la tesis “Mato Grosso: ‘granero del mundo’. Un estudio sobre las relaciones de poder y las implicaciones en las políticas públicas”, del programa de postgrado en Sociología de la Universidad Federal de San Carlos, conjuntamente con la UNEMAT. Este artículo presenta las consecuencias a partir de las relaciones de poder constituidas y que tuvieron como resultado la ley 7958 del 2003, la cual instituyó el Plan de Desarrollo de Mato Grosso (Exención Fiscal) en el financiamiento de los SUS. El objetivo fue identificar las pérdidas de ingreso de los SUS, a partir

¹ Posee pregrado en Ciencias económicas por la Universidad Federal de Mato Grosso (1999), maestría en Política Social por la Universidad Federal de Mato Grosso (2013) y doctorado en Sociología por la Universidad Federal de San Carlos – UFSCar y la Universidad Estadual de Mato Grosso (2020). Actualmente es miembro del grupo de investigación TRAMA por la UFSCar, economista – Secretaria de Salud del estado de Mato Grosso. Tiene experiencia en el área de Salud y asistencia social con énfasis en salud pública. Actuando principalmente en los siguientes campos; presupuesto público, planeación, fondo público, sistema único de salud y derecho social. Militante del movimiento popular, de la población negra y en defensa de los derechos de las mujeres. **E-mail:** lucineiasilva@ses.mt.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5880-777X> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/4457339675710283>

² Graduada en Derecho por la Universidad Estadual del Norte del Paraná (2018). Cuenta con Posgrado en Psicología Jurídica y Evaluación Psicológica por el instituto de Ciencia, Educación y Tecnología de Votuporanga, São Paulo (2020). Posee experiencia en el área de Derecho, con énfasis en Derechos Humanos. Como investigadora ha analizado los temas pertenecientes a los estudios sobre Igualdad de Género y a la lucha contra la Discriminación Racial. **E-mail:** rebeccakerina-soares@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1188-705X>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7883781754943952>.

de la política de exención fiscal del gobierno de Blairo Maggi. La metodología utilizada fue cuantitativa y cualitativa. En el análisis cuantitativo, se usó la investigación documental (documentos públicos y reportajes), entrevistas semi-estructuradas, fotografías y geoprocesamientos. En el enfoque cualitativo se analizaron los valores eximidos. El ingreso no recaudado en virtud de la ley impacta directamente en el financiamiento de la salud por poseer vinculación de ingreso, garantizado por la Constitución Federal. El financiamiento de los SUS se perjudica doblemente cuando una política de exención tributaria es instituida por el Estado al considerar que poseen, a través de un impuesto indirecto y regresivo, su mayor fuente de ingreso, el ICMS.

Palabras clave: Renuncia fiscal. SUS. Fondo público

A RENÚNCIA FISCAL NO GOVERNO BLAIRO MAGGI E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DO SUS

Resumo: Este artigo faz parte da Tese “Mato Grosso: “celeiro do mundo”. Um estudo sobre as relações de poder e as implicações nas políticas públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, em parceria com a UNEMAT. Este artigo apresenta as consequências a partir das relações de poder constituídas e que tiveram como resultado a Lei 7958 de 2003, que institui o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso (Renúncia Fiscal) no financiamento do SUS. O objetivo foi identificar as perdas de receita do SUS a partir da política de renúncia fiscal do governo Blairo Maggi. A metodologia utilizada foi quantitativa e qualitativa. Na análise qualitativa, usou-se a pesquisa documental (documentos públicos e reportagens), entrevistas de roteiro semiestruturado, foto documentação e geoprocessamento. Na abordagem quantitativa, analisaram-se valores renunciados. A receita renunciada em virtude da lei impacta diretamente no financiamento da saúde por possuir vinculação de receita garantida pela Constituição Federal. O financiamento do SUS é duplamente prejudicado quando uma política

de renúncia tributária é instituída pelo Estado ao considerarmos que possuem, em um imposto indireto e regressivo, sua maior fonte de receita, o ICMS.

Palavras-chave: Renúncia Fiscal. SUS. Fundo Público.

Introducción

(...) originalmente las fortunas se fundaban en el acceso al dinero público, tierras, prerrogativas del cargo, sinecuras, porcentajes en las transacciones públicas. (THOMPSON, 1987, p. 331)

La investigación sobre la política estadual de renuncia fiscal elaborada en el gobierno de Blairo Maggi es una profundización de la investigación desarrollada en la Maestría. El financiamiento estadual para la estrategia de salud de la familia en el estado de Mato Grosso, 2003 a 2011³, tenía como objetivo general analizar el financiamiento estadual para la Estrategia de Salud de la Familia – ESF en el estado de Mato Grosso, en el período de 2003 a 2011; como objetivos específicos, estaban: a) analizar la contrarreforma en el SUS en Mato Grosso; b) analizar la implementación de la Estrategia de Salud de la Familia, a partir de su marco regulatorio; c) analizar el financiamiento de la Secretaría de Salud de Mato Grosso; d) analizar el presupuesto del estado de Mato Grosso destinado al área de la salud, en especial, la atención primaria y para la Estrategia de Salud de la Familia en los instrumentos de planeación: Plan Plurianual, Ley de Directrices Presupuestales y Ley Presupuestaria Anual y Planes Estaduales de Salud.

³ Disertación al Programa de Post-Graduación en Política Social de la Universidad Federal de Mato Grosso, en 2011.

Esas inquietudes me alertaron sobre la necesidad de continuar la investigación. La entrada en el campo de la sociología permitió una reflexión sobre los hallazgos de la tesis, a partir de la introducción de las categorías sociológicas de relación de poder e ideología.

A partir de lo anterior, esta tesis tiene el objetivo de comprender cómo las relaciones de poder se materializan en las políticas públicas, colocando especial atención en el Plan de Desarrollo de Mato Grosso que fue instituido por la Ley n° 7.958 de 2003. Para lograr dicho objetivo, hubo la necesidad de comprender el proceso de formación de la ideología que denomina al estado de Mato Grosso como “granero del mundo” y de la imagen que se tiene del agricultor-empresario.

El estado de Mato Grosso fue gobernado, en el período de 2003 a 2010, por uno de los mayores representantes de la agroindustria de la soya en el Brasil, Blairo Maggi. Para delinear la construcción de esa ideología, proponemos como objetivos específicos: a) identificar la posible cohesión del grupo dominante de la élite agraria en la elección de uno de sus representantes para gobernador de estado; b) analizar la elaboración de la Ley 7.958 del 2003 (Renuncia Fiscal) y la política de gastos tributarios (los beneficiados por la política y las pérdidas de ingreso de las políticas que componen la seguridad social – salud, previsión y asistencia – y educación) y, por fin, c) analizar el desarrollo social en los municipios con mayor número de beneficiados por los programas de desarrollo estadual y demás municipios.

Este artículo traerá a colación las consecuencias de la ley fiscal en el financiamiento del SUS, uno de los capítulos de la tesis.

El financiamiento del SUS, como ya se dijo, pasó por diversos momentos y muchos ataques. En el 2000, la Enmienda Constitucional n° 29 estableció que la Unión debería invertir el valor determinado en el ejercicio anterior, incrementado por la corrección nominal del PIB, a los estados y el Distrito Federal, del 12 % de determinados impuestos, y los municipios, del 15 % de determinados impuestos. Habría la necesidad de una ley que reglamentase tales medidas, lo que apenas sucedió en el 2012. Ese lapso de tiempo entre la enmienda y la ley que la reglamentó, permitió diversas interpretaciones sobre lo que debería ser considerado como acciones y servicios de salud, si los intereses y multas de los impuestos entrarían en la composición de los ingresos, si el impuesto de renta de los servidores sería solamente una escritura contable y no ingreso (existió un acuerdo del gobierno estadual con el Tribunal de Cuantías del Estado), entre otros. Esas dudas fueron utilizadas principalmente, para reducir los recursos del Sistema Único de Salud (SILVA, 2015).

En esta sección, el objetivo es identificar el impacto del valor eximido por la perspectiva del financiamiento de salud. Luego, pretendemos analizar los municipios circunvecinos con mayor número de empresas acreditadas por el PRODEIC y el impacto en la reducción del financiamiento para educación y salud, así como el perfil tanto de los municipios más ricos como de los restantes.

El impacto de la renuncia para el financiamiento del SUS

El financiamiento de una política pública es garantía de que se podrá tanto concretar como hacer posible su acceso a la población. Para el SUS, la vinculación de los ingresos permitió una autonomía,

aunque relativa, frente a los diversos gobiernos, como también una relativa independencia para atender las demandas de la población, con la finalidad de promocionar la ciudadanía.

E: El SUS, a su modo de ver, hace parte de una política estructurante para promover la ciudadanía?

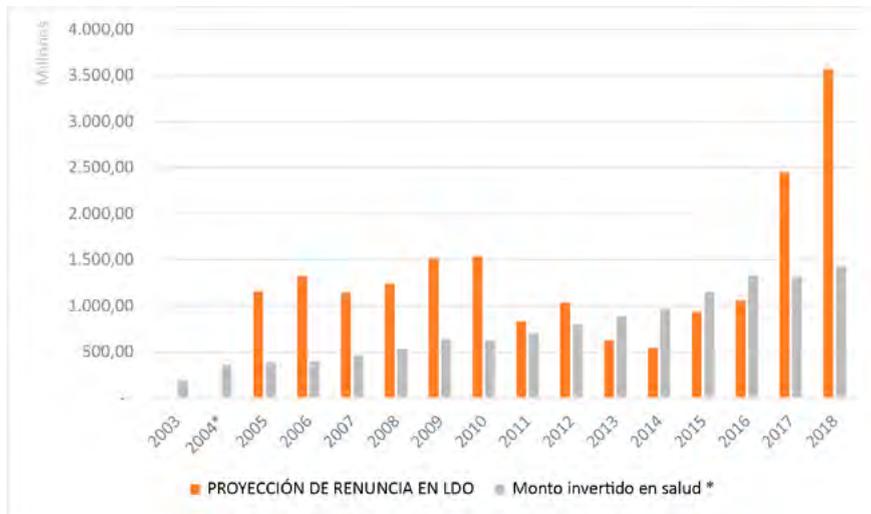
M: Exactamente, el SUS posibilita la ciudadanía principalmente por las Conferencias, espacio donde la población es escuchada por medio de los consejos de salud. Eso es muy importante para el ejercicio de la ciudadanía. (M. gestor municipal de salud, Cuiabá, 19/12/2019).

De acuerdo con la legislación vigente, una proyección de lo que será eximido del ingreso debe constar en la ley de Directrices presupuestales- LDO⁴. Esos valores pueden ser mayores, conforme a lo ya visto en la discusión en el CPI sobre la renuncia fiscal y la evasión. No obstante, vamos a trabajar con los datos oficiales. Esto será así, pues de acuerdo con los documentos analizados, el gobierno no tiene conocimiento sobre lo que de hecho es exento, una vez que los valores son declarados por las empresas. Si consideramos el valor proyectado, sin correcciones, se percibe cuanto la exención creció en el estado de Mato Grosso en el período de 2003 a 2018; en

⁴ La LDO tiene la finalidad principal de orientar la elaboración de los presupuestos fiscales, de la seguridad social y de la inversión de las empresas estatales. Busca sintonizar la Ley Presupuestal Anual -LOA con las directrices, objetivos y metas de la administración pública, establecidas en el PPA. De acuerdo con el parágrafo 2° del art. 165 de la CF, la LDO: - comprenderá las metas y prioridades de la administración pública, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente; - orientará la elaboración de la LOA; - dispondrá en relación a las alteraciones en la legislación tributaria; y- establecerá la política de inversión de las agencias financieras oficiales de fomento. (BRASIL, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/execucao-orcamentaria>). Acceso: 26 dic. 2019.

algunos años, el valor eximido se volvió mayor de lo que se ejecutó en educación, y en la mayoría de los años, es mayor de lo que fue ejecutado en salud, conforme al grafico 01:

Gráfico 01 - Gastos en salud calculados para fines de cumplimiento del mínimo y renuncia fiscal (todos los programas) prevista LDO



Fuente: elaborado por la autora, a partir de los datos constantes en la LDO y el informe resumido de la ejecución presupuestal – RREO.

Como los recursos que el gobierno estadual debe invertir en salud son definidos por porcentajes, 12% sobre el ingreso corriente líquido del impuesto para la salud, siempre que haya previsión de aumento en el ingreso del Estado, hay aumento en los valores invertidos en la política.

Entretanto, por el Gráfico 01, podemos visualizar el aumento exponencial previsto para la política de renuncia fiscal, comparada con lo que fue invertido en la política de salud, a pesar de haber sido su presupuesto aumentado anualmente.

En el período de 2003 a 2018, en la mayoría de los años, el valor de las renunciaciones anuales fue mayor que los valores invertidos en salud. La Contraloría General del Estado de Mato Grosso, en su informe sobre el PRODEIC, lo define así:

Se sabe que los ingresos públicos son limitados frente a la demanda de los gastos, lo que requiere, por parte del gobierno, la definición de prioridades. En otras palabras, renunciar a parte del ICMS significa dejar de invertir en importantes segmentos de la prestación de servicios públicos (MATO GROSSO, 2018, p. 11)

Todavía conforme al Gráfico 01, se puede observar el impacto de la renuncia fiscal para el financiamiento de la salud. Sin embargo, el impacto de la renuncia para las políticas es aún mayor de lo que se pensaba. Una de las conclusiones que se extrae de la lectura del Informe de la CPI es que, al eximir del impuesto sobre circulación de mercancías y prestación de servicios de transporte inter-estadual e inter-municipal y comunicación – ICMS, el Estado lesiona doblemente sus arcas, pues:

E: En los resultados de la CPI sobre la Renuncia Fiscal, porque uno de mis insumos es el informe final de la CPI de 2016 que fue presidido por Zé Carlos do Pátio. Ellos trabajaron con el impacto de la exención en la transferencia de parte del ICMS a los municipios, por ejemplo, la previsión en la LDO (Ley de Directriz presupuestal) de 2010 a 2014, en la LDO, la previsión era de una exención de mil setecientos millones de reales. En la LDO era una proyección, en los hechos fue de seis mil cincuenta y siete millones, es decir, un aumento del 428% entre lo que fue proyectado y lo que fue debidamente eximido. Uno de los resultados de la CPI, además de los prejuicios a las secretarías estatales de educación y de salud, porque dejan de recibir los 25% y 12%, se tiene un segundo impacto, porque también reduce el presupuesto que va para el municipio, ahí también se invierte menos en salud y educación, porque ese dinero también dejó de entrar en las arcas públicas. Cómo el sindicato ve esa cuestión de la renuncia fiscal en el estado de Mato Grosso, todo lo que se vivió de 2003 hasta culminar el 2016, las prisiones, las delaciones premiadas?

V. P.: En relación a la renuncia fiscal, la gente tiene dos posiciones. La primera es que la renuncia fiscal y la exención vienen de una organización del territorio nacional en la cual los entes de la federación crearan ese mecanismo de guerra uno con otro para ver quien atraía más industria, más inversión para el Estado. Entonces, esa política hasta hoy no fue resuelta, no hay un interés ni de la Cámara ni del Senado por resolver ese problema, entonces, la guerra fiscal permite que los municipios y los estados generen esa confusión general en relación a la concesión tanto de la renuncia como de la evasión fiscal. Aquí en Mato Grosso la gente tiene otro elemento que es evidente: la Ley Kandir, entonces, la Ley Kandir fue creada pensando en una perspectiva de que las exportaciones, los Estados productores en sí fuesen beneficiados con la exportación, no obstante, a lo largo de los años, Mato Grosso pasó a desarrollar su territorio con la producción agrícola principalmente, siendo beneficiado con la Ley Kandir. Entonces, la renuncia fiscal, y si usted agrega a eso la Ley Kandir. Pasa de seis billones, ella va a llegar a un valor muy superior a eso. Entonces, a lo largo de diez años, tal vez un presupuesto de dos, tres años, un presupuesto de un tercio del estado agregado dentro de esta política. El estado de Mato Grosso, tratándose específicamente de la política educacional, la Constitución establece que en el caso de renuncia y amnistía fiscal los recursos de la educación deben ser preservados. Ningún gobierno ha hecho ni esa observación ni esa aplicación. Lo que eso implica de manera general en el caso aquí que la renuncia llega a seis millones, aquellas que son provenientes de impuestos, vamos a pensar que sea algo alrededor del cuatro o cinco, el 25% de ese valor debería tener una compensación y preservar ese recurso de la educación, aquí en el estado eso no ocurre. En la última proyección que hicimos, inclusive, para responder al Ministerio Público aquí en el estado de Mato Grosso en una acción en la que se aplicó el porcentaje mínimo, cuando se computa ese valor, el estado de Mato Grosso no aplica ni el 20%, entonces, se mantiene muy por debajo de lo que debería. Ahora, la renuncia y la evasión fiscal necesitan tener una política de Estado que dé cuenta de ello. No obstante, el Estado no tiene interés en hacer esa discusión porque son ellos mismos los beneficiados. Luego, el diputado, la propia empresa del gobierno, el sector de la agro-industria en los gobiernos anteriores, ellos se benefician. Y entonces crean ese mecanismo. La gente sólo trabaja dentro del sindicato, la renuncia y la evasión fiscal sólo será resuelta por medio de una legislación nacional, porque aquí en el estado de Mato Grosso no tenemos esperanza que eso sea resuelto a mediano o largo plazo, en la medida en que dependa del perfil tanto del gobierno de estado como de la composición de la Asamblea Legislativa que están relacionados a estos sectores que son beneficiados. (Entrevista concedida por V. P., líder sindical, en 18/12/2019).

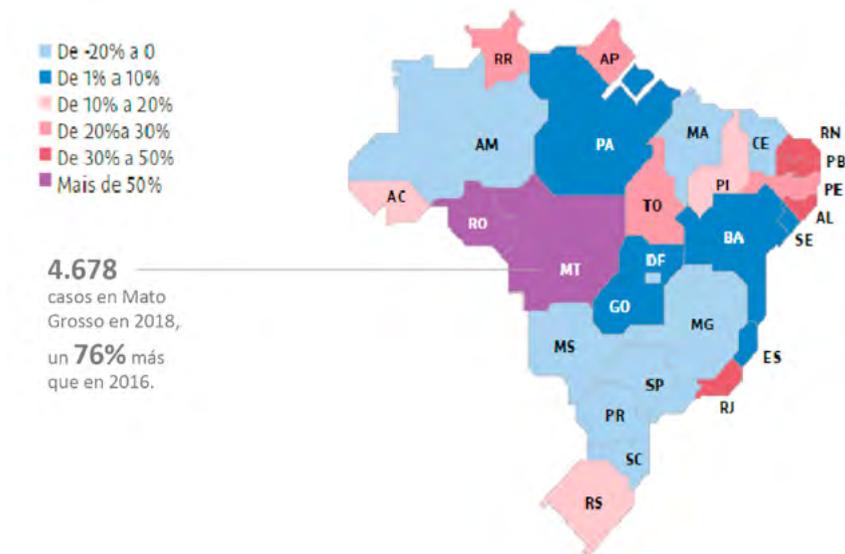
M: Hoy, los municipios son los más penalizados porque invierten más del 15% en salud, hay municipios invirtiendo el 36% en salud más el 25% de la educación, no sobra nada para las otras políticas. Y eso va a empeorar por causa del Techo de Gastos, la Unión no actualiza la tabla SUS y se hace más difícil para los municipios darle atención a la población. Entonces, los municipios no reciben los recursos debidos y quedan con la mayor parte de las acciones, porque las personas viven en el municipio, toca en la puerta del alcalde, del secretario de salud, entonces, no tienen como no gastar más en salud por causa de la no debida participación del Ministerio de Salud y del estado. (Entrevista concedida por M, gestor municipal de salud, en 19/12/219).

La guerra fiscal establecida entre los estados para, teóricamente, atraer más industrias y promover el crecimiento económico resulta, principalmente, de una ausencia de la Unión, al no tener una legislación que impida la reproducción de las desigualdades y promueva el desarrollo de las regiones de acuerdo con el perfil del territorio. Así, la política de renuncia fiscal que cada estado crea no sigue un proyecto nacional. Literalmente es “cada uno por sí mismo”, fue esto lo que ocurrió en Mato Grosso y en otros estados (como es el caso de Rio de Janeiro en el gobierno de Sergio Cabral⁵): una ley amplia, frágil desde el punto de vista del control estatal y que fue utilizada de diversas formas para promover la riqueza ilícita de muchas personas dentro del estado y fuera de él. Para Foucault (1999, p. 306), el racismo de Estado no ocurre solamente por la autorización legitimada de poder matar directamente, sino que ocurre también de otras formas, “puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, de multiplicar para algunos el riesgo de muerte o, pura y simplemente, la muerte política, la expulsión, el rechazo, etc.”

⁵ Las renuncias fiscales de Cabral van desde establecimientos nocturnos hasta peluquerías. Los beneficios le quitaron 50 billones de reales al Estado de Rio en los últimos cuatro años. El valor, utilizado para incentivar la actividad de empresas, equivale a la mitad de la recaudación tributaria en el período. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2706201102.htm>. Acceso: 27 dic. 2019.

Reducir el financiamiento de la política de salud puede ser entendido como una forma de asesinato indirecto. El perfil epidemiológico del estado es un ejemplo de ello, ya que la alta tasa de incidencia (nuevos casos) de enfermedades como la lepra hace de Mato Grosso un estado hiperendémico para la enfermedad, según el Plan Estadual de Enfrentamiento de la Lepra lanzado en el 2018. Las secuelas de la enfermedad que afectan la capacidad de las personas enfermas puede ser una forma de asesinato indirecto para un conjunto de la población que, al contrario de morir de forma inmediata, va perdiendo la vida día tras día. Esa realidad endémica puede ser observada en el Mapa 01.

Mapa 01 - Crecimiento de la lepra en los estados brasileiros



Fuente: <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2019/07/apos-13-anos-em-queda-hanseníase-volta-a-crescer-no-brasil.shtml>. Acceso: 30 diciembre. 2019.

La enfermedad no es letal, pero se vive sin calidad y sin salud, haciéndose dependiente del Estado y de sus instituciones que no logran erradicarla, pues son aproximadamente 75% de los casos de lepra que son curados en Mato Grosso. La preocupación mayor, según el Plan, es el diagnóstico tardío de la enfermedad y la no realización del examen neurológico del paciente, en el momento oportuno, que debería ser de diagnóstico, lo que imposibilita:

(...) la prevención de otros daños, como el desarrollo de úlceras en regiones hipo y/o anestésicas consecuencia de agresiones físicas que pasan desapercibidas por el paciente y las limitaciones funcionales que podrían ser evitadas con el adecuado acompañamiento fisioterápico del portador de lepra. (MATO GROSSO, 2018)

Los gobiernos no privilegiaron solamente una fracción de la sociedad por medio de una ley de renuncia fiscal, ellos también fueron negligentes, proporcionando, además de la renuncia fiscal, condiciones para la evasión.

E: Cómo ve usted el impacto que tiene en los municipios el dejar de recibir el 25% del ICMS? Cómo ve el impacto de la renuncia fiscal para el financiamiento de los municipios? Que era algo que hasta entonces yo no había pensado, yo sólo había pensado en el impacto en la salud y la educación, por eso cuando vi eso en el informe de la CPI, pensé que el impacto es mucho mayor.

M. R. F.: Cuando el objetivo es cumplido, cuando la renuncia fiscal, que dejó de recibir determinado valor, para generar empleo, para agregar valor y se aumenta la renta de la localidad, se genera ingreso por otro camino, pero como vimos en el ítem anterior, quedó eso concentrado en Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, en esas regiones más populosas y que tienen más estructura para atender la industria. Los otros municipios, si no tienen una ganancia de ingreso de ICMS, lo dejan de lado, aquel ejemplo que di del algodón, aquello es una ganancia para todos, se recogía el 17 % de nada, luego se concedió el incentivo, se pasó a recoger

el 3% de una producción de millones de toneladas de algodón. Ahí sí se tiene el ICMS que se distribuyó para estos municipios. Sin embargo, en la mayor parte de los incentivos concedidos, no se agregó valor, entonces, se deja de lado el ingreso que debería ser ingreso para los municipios y que no se recaudó. Por ende, esos municipios se perjudicaron, podemos decirlo así, aunque puede ser también una expectativa de entrada. Puede no realizarse, apenas quedarse como una expectativa de entrada, como no se realizó quedó el perjuicio. Tanto en la parte de la renuncia como en la parte de la ganancia del ingreso que no ocurrió. Hay dos sesgos, se dejó de recibir poco para ganar mucho, eso beneficiaría a todos, incluso con el ICMS, en el caso del algodón, es un ejemplo clásico en el que todos ganaron. Sin embargo, cuando hubieron las distorsiones, ahí se estaba dejando sólo de lado el ICMS, sin una ganancia en el ingreso, ahí todos perdieron, no sólo los municipios pequeños, todos acabaron perdiendo por no recibir esa transferencia que fue desviada, ahí ya la cuestión es de desvío.

E: De la evasión?

M. R. F.: De la evasión, pero no sólo de la evasión, también del funcionario público que se corrompió, que concedió lo que no debía, las dos partes tienen culpa, tanto la parte empresarial como el funcionario público que hizo una concesión de forma irregular. (Entrevista concedida por M. R. F., fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

Además de contar con la evasión de recursos, el Estado continúa sin una debida recaudación. Un ejemplo de ello, son las órdenes concedidas por el Poder Judicial para que empresas continúen usufructuando de la renuncia fiscal, incluso cuando la CPI ha demostrado que la política sufre actos de corrupción y evasión fiscal:

E: Hubo tres sub-informes, el de las cooperativas, exención, los regímenes especiales, que son básicamente los mandatos judiciales, las transportadoras particularmente. Para el informe final de la CPI, quienes más evadieron fueron los regímenes especiales?

M. F. R.: Cierto, allí existen muchas distorsiones. En todos ellos, el valor de la evasión es bastante significativo. Y lo que sorprendió es que incluso

con carga tributaria reducida, las personas evadieron valores enormes, también lo hizo el propio sector público, los funcionarios públicos tuvieron prácticas inadecuadas en relación a aquel período determinado. Entonces, teniendo una carga tributaria reducida, siendo un beneficio fiscal, en este caso las renunciaciones, incluso así, algunas empresas se aprovecharon de eso para hacer algunas distorsiones. En el caso de los regímenes especiales, algunos requerimientos judiciales trajeron grandes prejuicios para el ingreso público hasta porque empresas, como fue identificado, empresas con testaferreros, empresas con personas hasta encarceladas, lograron medidas judiciales para poder salir con mercancías y después estas personas desaparecieron y no tenían cómo hacer la recuperación de eso. Empresas testaferreras y una persona de esas logra una orden judicial y eso ocurre bastante con los cereales. Esos cereales son centenas de camiones en un día, lo que no se vuelve a recuperar nunca más.

E: Es un dinero ya perdido?

M. F. R.: Sí, y no tiene como recuperarse nunca más. Es un hecho, supimos que la CPI identificó que el aparato fiscal no tiene cómo recuperar situaciones de esta naturaleza, entonces el informe recalcó eso también para que haya un cuidado también por parte del poder Judicial en el sentido de hacer un análisis más cuidadoso en relación a las órdenes judiciales. Porque el poder Judicial es para eso, para que no haya perjuicio para las partes, cuando es concedido para alguien en perjuicio del sector público y también es un perjuicio para toda la sociedad. (Entrevista concedida por M. F. R., fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

El Sistema Único de Salud tiene lo que fue denominado de ingresos vinculados, es decir, el total del recaudo de algunos tributos por el Estado, menos lo que debe ser transferido a los municipios, un determinado porcentaje debe ser entregado por las entidades federadas al SUS y a la Educación.

Por tanto, al obviarse la entrada en el fondo público de un determinado ingreso, tendremos una reducción en los valores transferidos para las políticas. La Tabla 01 muestra los valores estimados que no fueron transferidos por el gobierno estadual al presupuesto de la Secretaría Estadual de Salud, ejecutora de las políticas del SUS.

Luego, si estimamos las pérdidas del SUS, los valores son significativos, el SUS tuvo una pérdida de aproximadamente un mil setecientos millones de reales, conforme a la Tabla 01. Ese valor tiende a ser mayor, pues como fue identificado por la CPI, al tomar la decisión de no recaudar el ICMS, un impuesto que incide sobre el consumo, los municipios dejaron de recibir la cuota asignada.

Esto porque, del valor recaudado del ICMS por el gobierno estadual, el 25% debe ser transferido a los municipios. Cuando el gobierno instituye una ley que renuncia a la recaudación de este impuesto, consecuentemente, reduce el valor a ser transferido para los municipios.

Así, el gobierno estadual dejó de transferir a los municipios cuatro mil setecientos millones de reales, recordando que estos valores no están corregidos, es decir, no serán invertidos en salud en los municipios de Mato Grosso.

Tabla 01 - Valores estimados de las pérdidas de ingresos para el SUS estadual y para educación estadual, valores no corregidos

continúa

AÑO	PROYECCIÓN DE LA EXENCIÓN EN LA LDO (todos Los programas)	VALOR ESTIMADO DE LO INVERTIDO EN EL SUS
2003	41.372,40	3.723,52
2004	35.660,00	3.209,40
2005	1.157.455.000,00	104.170.950,00
2006	1.323.958.347,00	119.156.251,23
2007	1.143.051.577,63	102.874.641,99
2008*	1.239.149.229,34	111.523.430,64
2009	1.517.607.655,98	136.584.689,04
2010	1.537.804.309,49	138.402.387,85
2011	832.268.412,80	74.904.157,15
2012	1.034.982.133,03	93.148.391,97

Tabla 01 - Valores estimados de las pérdidas de ingresos para el SUS estadual y para educación estadual, valores no corregidos

conclusión

AÑO	PROYECCIÓN DE LA EXENCIÓN EN LA LDO (todos Los programas)	VALOR ESTIMADO DE LO INVERTIDO EN EL SUS
2013	624.342.470,61	56.190.822,35
2014	542.819.699,31	48.853.772,94
2015	932.135.817,58	83.892.223,58
2016	1.060.663.897,84	95.459.750,81
2017	2.449.125.258,56	220.421.273,27
2018	3.565.724.702,14	320.915.223,19
TOTAL	18.961.165.543,71	1.706.504.898,93

Fuente: elaborado por la autora, a partir de los datos disponibles sobre la renuncia en la LDO, lo estimado en cuanto a la pérdida del ingreso fue hecho deduciendo el 25% que debe ser transferido a los municipios y después calculados los porcentajes mínimos a ser invertidos en el SUS 12% y educación 25%. *A partir de 2008, se redujo un 2% más para destinarlo al Fondo de Erradicación de la pobreza instituido por ley estadual.

Los ataques al financiamiento del SUS impactan principalmente a los municipios, que poseen la mayoría de las responsabilidades de gestión sobre las políticas que benefician a los ciudadanos y ciudadanas. De esta forma, el SUS, de manera tripartita, Unión, estados y municipios, no lograron cambiar el modelo de atención hospitalo-céntrico para el de la promoción y prevención a la salud. (SILVA, 2015).

Como se puede observar, al decidir priorizar la renuncia fiscal como objetivo de una política que traería el desarrollo para Mato Grosso, el estado deja de recaudar dieciocho mil novecientos millones de reales, de 2003 a 2018, valor que puede ser mayor del estimado. Esa cuantía podría haber sido invertida en políticas públi-

cas, sin embargo, de acuerdo con las conclusiones de los aparatos de fiscalización y control del Estado (CGE, TCE y CPI), fue utilizada como instrumento de corrupción y evasión fiscal⁶.

E: Tengo el informe de la CPI, el informe de los frigoríficos, estoy con la delación de Silval Barbosa y la de Maluf y en todas el PRODEIC aparece.

M. F. R.: Increíble, da para ver todo lo distorsionado que estaba. Como la CPI fue precursora de todo eso, mostró, comenzó a revelar los hechos, de ahí las denuncias comenzaron a aparecer, hubieron los encarcelamientos, el propio Ministerio Público hizo las denuncias, las propias delaciones comenzaron a demostrar cuanto estaba distorsionado el programa. Aquello realmente pasó de ser un programa de generación de riqueza y empleo para el estado a drenar el ingreso público por medio de un desvío que no era coherente. Y no fue poco. Todo está en lo que usted habló, en el informe de la CPI, en las delaciones, está todo ahí. (Entrevista concedida por M. R. F, fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

De esta manera, la cuenta nunca se cierra, porque la distancia entre los ingresos y los gastos realmente grava a quienes viven a expensas del Estado, que no son ni los trabajadores ni los más pobres, al menos no deberían ser los más afectados. Pero lo son.

⁶ No podemos olvidarnos que la Ley 7.958/2003 no es la primera política que beneficia al capital por medio de incentivos fiscales, la SUDAM ya había implantado una política de incentivo fiscal para los estados de la Amazonía en 1966 (Ley n° 5.174 de 27 de octubre de 1966 ordenaba sobre la concesión de incentivos fiscales a favor de la Región Amazónica), Mato Grosso ya tenía varias leyes que trataban de los incentivos fiscales, la Ley Kandir, desde 1996, carga a los estados productores primarios al exonerar a los productos agrícolas y semielaborados de pagar el ICMS. Sin embargo, no existía precedente de la manera como la Ley 7.958 de 2003 fue instituida, considerando la estructura de la ley y la fragilidad institucional para su monitoreamiento y fiscalización.

Consideraciones finales

El crecimiento de la renuncia fiscal detectado a partir de la tesis de Maestría gana un nivel más de comprensión, desde el momento en que buscamos entender cómo la expropiación del fondo público por el capital está vinculado al movimiento mundial de la modernización conservadora, que fue la base del proceso de industrialización del Brasil. No hubo revolución, hubo continuidad, con algunas diferencias, como el financiamiento del capital y la formación de los grandes monopolios.

Lo que tuvimos después de la elección de un gran empresario de la agro-industria se asemeja con la conclusión de Thompson sobre la Ley Negra: la flexibilización de la ley. Esto ocurre al utilizarla para diversos fines, principalmente como moneda de cambio para favores políticos, corrupción y evasión de impuestos.

Después de electo, en su primer mandato, Blairo Maggi envía para la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para promover el desarrollo de Mato Grosso, básicamente renunciando a los ingresos. Hay un empeño del gobierno para su rápida aprobación por la Casa de Leyes, lo que efectivamente ocurre. A partir de entonces, el Estado renuncia a un significativo volumen de ingresos y, consecuentemente, de recursos para financiar políticas públicas.

La investigación de campo mostró la fragilidad de la ley y de los mecanismos de control. La ley no trajo criterios concisos, robustos y las secretarías, que deberían monitorearlos y avalarlos, son débiles institucionalmente. No hay tecnología para controlar las renunciaciones, son los empresarios quienes auto-declaran los valores eximidos.

Hablar sobre renuncia fiscal en Mato Grosso, después de todos los escándalos, prisiones y delaciones, llega a ser frustrante. Por qué continuar hablando de algo que ya había sido destrabado civil y criminalmente e incluso, ya revisado por el propio gobierno estadual? Sin embargo, durante la investigación, acompañada por esa inquietud, también tuve la percepción de que la sociedad mato-grossense necesitaba saber que la riqueza tan extendida de algunos municipios no es fruto solamente del “trabajo”, como escuchamos muchas veces en algunas entrevistas y lecturas. Esa riqueza es resultado de una acción específica del Estado, de políticas públicas y relaciones de poder que se materializan en la institucionalización de las normas, de las leyes, que les garantiza a los capitalistas el acceso al crédito, a la renuncia fiscal y a intereses más bajos.

Otro impacto de esa ley es que afecta a los municipios que son doblemente perjudicados, pues para que sean de hecho soberanos y autónomos, es preciso que se discuta la política tributaria y fiscal del Estado brasileiro. Tanto el gobierno federal como el estadual, al instituir una política de renuncia fiscal, toca directamente el ingreso de los municipios, haciendo que esa situación de dependencia se agrave y, termine, principalmente, por crear dificultades en el acceso de la población a las políticas públicas. Decimos principalmente pues, como identificamos en la investigación, las leyes actuales están reproduciendo la riqueza en los territorios que están siendo atendidos por las políticas públicas, sea por medio de inversiones directas: construcción de carreteras, medios de comunicación, escuelas, hospitales, o por medio del acceso al crédito, condonación de deudas, renunciaciones fiscales etc.

Así, otras políticas públicas dejan de ser financiadas y la población queda a merced de un Estado mínimo para atender sus necesidades humanas básicas y máximo para atender las necesidades del gran capital, en el caso de Mato Grosso el de la agro-industria.

Referencias

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1999.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores:** a origem da Lei Negra. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

MATO GROSSO. **Relatório da Ação Governamental - RAG 2018. RELATÓRIO Sintético da Avaliação dos Programas.** Coordenação Geral: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, Cuiabá, 2018.

SILVA, Lucineia Soares da. **Fundo público e política de saúde:** uma análise sobre o financiamento e gastos no Estado de Mato Grosso. Cuiabá: EdUFMT, 2015.