



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração



**UMA AVALIAÇÃO DA FÓRMULA DE
DISTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO RELATIVO ÀS
OPERAÇÕES DE CIRCULAÇÃO DE
MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS) AOS
MUNICÍPIOS PARANAENSES**

Mestrando:

JOSÉ LAUDELINO AZZOLIN

Professor orientador: **Dr. LUIS ROQUE KLERING**

Professor co-orientador: **Dr. EUGENIO LAGEMANN**

Curitiba, novembro de 2001

UFRGS
Escola de Administração
BIBLIOTECA
R. Washington Luiz, 855
Fone: (51) 316-3840 - Fax: (51) 316-3991
CEP 90010-460 - Porto Alegre - RS - Brasil

UFRGS
Escola de Administração
Curitiba
Nº Registro
Código de Barras
SYS

JOSÉ LAUDELINO AZZOLIN

**UMA AVALIAÇÃO DA FÓRMULA DE DISTRIBUIÇÃO DO
IMPOSTO RELATIVO ÀS OPERAÇÕES DE CIRCULAÇÃO
DE MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS) AOS MUNICÍPIOS
PARANAENSES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Administração (PPGA), da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Administração.

Curitiba, novembro de 2001

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Luis Roque Klering PPGA/EA/UFRGS

Examinadores: Prof. Dr. Eugenio Lagemann FCE/UFRGS

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis PUC/RS

Prof. Dr. Ivan Pinheiro PPGA/EA/UFRGS

Prof. Dr. Gentil Corazza FCE/UFRGS

À Mariane Victória, minha neta.

AGRADECIMENTOS

- A DEUS por ter me dado forças e por me ter iluminado nestes três anos de mestrado e, principalmente, pela conclusão desta dissertação.
- À minha FAMÍLIA, pelo companheirismo, paciência e apoio:

Terezinha, minha esposa.
Daniel, meu filho; Silvana, minha nora.
Alessandro, meu filho.
Daniele, minha filha; Marcos, meu genro

- Aos meus professores da UFRGS que, zelosa, eficiente e pacientemente, ajudaram a construir meu conhecimento. Em especial, a meus orientadores:

Dr. Luis Roque Klering
Dr. Eugenio Lagemann.

- Aos meus companheiros de mestrado com os quais tive a oportunidade de compartilhar momentos de alegria e de dificuldades a ponto de desenvolvermos profunda amizade. Obrigado à minha equipe de trabalho, de estudos, de magistério, de pescaria e de amizade:

Érico
João Emílio
Ubiratan

SUMÁRIO

Página

LISTA DAS TABELAS.....	v
LISTA DOS GRÁFICOS.....	vii
LISTA DAS FIGURAS.....	viii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	ix
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO	1
1. CONTEXTUALIZAÇÃO, TEMA, PROBLEMA, OBJETIVOS	4
1.1. Tema e justificativa	5
1.2. Contribuição da dissertação.....	6
1.3. Problema.....	7
1.4. Hipóteses	7
1.5. Objetivos	8
1.5.1. Geral.....	8
1.5.2 Específicos	8
2. REVISÃO DA LITERATURA	10
2.1. Receita municipal atual.....	13
2.2. Da repartição da receita do ICMS.....	25
2.3. Valor Adicionado.....	27
2.4. Incongruências na distribuição do ICMS com base no Valor Adicionado. ...	33
2.5. Reflexo na arrecadação dos municípios da concessão de benefícios fiscais	42
3. A REALIDADE SÓCIO-ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES	48
4. PESQUISA SOBRE OS ESTUDOS, DEBATES E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS EXISTENTES	53
4.1. Das emendas constitucionais	57
4.2. Critérios de repartição do ICMS adotados pelos estados das regiões sul e sudeste	63
4.2.1. Estado de São Paulo.....	64
4.2.2. Estado do Rio de Janeiro	64
4.2.3. Estado de Minas Gerais	65
4.2.4. Estado do Rio Grande do Sul.....	67
4.2.5. Estado de Santa Catarina.....	68
4.2.6. Estado do Paraná.....	68
4.3. Variáveis e fatores que determinam a fórmula do Índice de Participação do ICMS nos estados pesquisados.....	69
4.4. Considerações gerais sobre os diversos critérios adotados pelos estados selecionados	70
5. MÉTODOS	72
5.1. Procedimentos a serem utilizados	72
5.2. Universo.....	72
5.3. Pesquisa por amostragem	73
5.4. Coleta de dados.....	74
6. O PROJETO DE PESQUISA	76

6.1. Estudo da influência dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação dos Municípios	76
6.1.1. Os incentivos do Estado do Paraná	79
6.1.2. Os incentivos à Renault.....	81
6.1.3. E a Chrysler?.....	99
6.1.4. Influência dos incentivos à Renault na composição do índice de Participação do ICMS do município de São José dos Pinhais.	102
6.2. Um novo modelo de rateio do ICMS aos municípios	106
CONCLUSÃO.....	133
LISTA DOS ENTREVISTADOS	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

LISTA DAS TABELAS

Página

Tabela 1 - Composição da receita tributária disponível - por unidade de governo - em %.....	14
Tabela 2 - Contribuições instituídas ou que tiveram a alíquota aumentada, pela União, após 1998, e a respectiva arrecadação – Em R\$ milhões.....	15
Tabela 3 - Receita tributária própria e disponível municipal - 2000 – (1).....	18
Tabela 4 - Composição das receitas dos municípios - 1996	21
Tabela 5 - Estrutura da receita tributária dos municípios do Rio Grande do Sul – 1996	22
Tabela 6 - Distribuição dos municípios brasileiros, segundo a participação da receita tributária municipal sobre a receita total dos municípios, por grupo de habitantes, 1992.....	23
Tabela 7 - Estrutura geral das receitas municipais do estado do Rio Grande do Sul em 1996.	23
Tabela 8 - Percentuais das principais receitas municipais em 1996, nos municípios do Rio Grande do Sul.....	24
Tabela 9 - Valor Adicionado e ICMS gerado nos municípios de origem e consumo da mercadoria e da produção da energia elétrica.....	36
Tabela 10 - Valor Adicionado em % dos municípios de origem e consumo da mercadoria e da produção da energia elétrica.....	36
Tabela 11 - Valor Adicionado dos municípios de origem e destino da mercadoria e do produtor de energia elétrica.	36
Tabela 12 - Participação do ICMS, em valores anuais, número de habitantes e valores de transferências de ICMS per capita em alguns municípios da ASSOMECA - Exercício de 1999	41
Tabela 13 - Número de óbitos de um ano para cada 1000 crianças nascidas vivas, por estado	48
Tabela 14 - População residente do Estado do Paraná e dos municípios que fazem divisa com Curitiba.....	51
Tabela 15 - Diminuição absoluta e relativa de habitantes residentes no meio rural no Estado do Paraná	52
Tabela 16 - Arrecadação de Impostos de competência da União	56
Tabela 17 - Total das despesas da União	57
Tabela 18 - Variáveis e fatores que determinam a fórmula do Índice de participação dos municípios no ICMS – Em %.....	69
Tabela 19 - Relação dos 6 municípios paranaenses que apresentaram maior Valor Adicionado em 1997 e 1998 e a evolução de 1997 para 1998	104
Tabela 20 - Valor Adicionado de 1997 e 1998, por faixa, dos 399 municípios paranaenses e a evolução de 1998 sobre 1997	104
Tabela 21 - Valores de ICMS repassados aos municípios paranaenses em 1997 e 1998 e a evolução de 1998 sobre 1997	105
Tabela 22 - Índices de participação no ICMS do Município de São José dos Pinhais e sua evolução nos anos de 1997, 1998 e 1999.....	105

Tabela 23 - Relação dos Municípios que compreendem a amostra, valor do ICMS a ser repassado em 2001 e ICMS per capita.....	112
Tabela 24 - Municípios referentes à amostra e respectivos índices de participação do icms para o ano de 2001.....	116
Tabela 25 - Aplicação das variáveis e respectivos fatores relativamente à legislação do Estado de Santa Catarina	117
Tabela 26 - Valor do ICMS per capita ano aos municípios que compreendem a amostra, se fosse adotado o Índice do SC	118
Tabela 27 - Aplicação das variáveis e respectivos fatores relativamente à legislação do Estado do Rio Grande do Sul.....	120
Tabela 28 - Valor do ICMS per capita ano aos municípios que compreendem a amostra, se fosse adotado o Índice do RS	121
Tabela 29 - Municípios referentes à amostra e respectivos índices de participação do icms para o ano de 2001, excluído o VA gerado pela refinação de petróleo e pela produção de energia elétrica	123
Tabela 30 - ICMS per capita ano se for excluído o VA da refinaria de petróleo, usinas hidrelétricas e indústria automotiva incentivada.....	124
Tabela 31 - Crescimento populacional dos municípios da amostra.....	125
Tabela 32 - Proposição de Índice diminuindo o peso de VA e adicionando as variáveis população e variação populacional.....	128
Tabela 33 - Valor do ICMS anual a ser repassado aos municípios e o valor do ICMS per capita, a partir da fórmula proposta	129
Tabela 34 - Reflexo da adoção de índice que diminui o VA para 65% e cria variáveis para população urbana e crescimento populacional.	130
Tabela 35 - Reflexo da adoção de índice que diminui o VA para 65% e cria variáveis para população urbana e crescimento populacional em municípios que fazem divisa com Curitiba	131

LISTA DOS GRÁFICOS

Página

Gráfico 1 - Repartição da receita oriunda dos impostos antes da Constituição Federal de 1988.....	14
Gráfico 2 - Repartição da receita oriunda dos impostos depois da Constituição Federal de 1988.....	14
Gráfico 3 - Composição da receita do município de Araucária no exercício de 1998.24	
Gráfico 4 - Variáveis e respectivos fatores que compõem o Índice de Participação dos Municípios paranaenses no ICMS.....	106
Gráfico 5 - Representação gráfica da assimetria verificada na distribuição do ICMS aos municípios paranaenses	113
Gráfico 6 - Representação gráfica dos valores de ICMS per capita a serem distribuídos aos municípios a partir das simulações realizadas.....	132

LISTA DAS FIGURAS

Página

Figura 1 - Diagrama de cinco pontas.....	39
Figura 2 - Explosão demográfica da Região Metropolitana de Curitiba.....	50
Figura 3 - Zoneamento da Região Metropolitana de Curitiba.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMPR	Associação dos Municípios do Paraná
ANFIP	Assoc. Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
APA	Área de Preservação Ambiental
ASSOMECC	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
BADEP	Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJR	Comissão de Constituição e Justiça
CE	Constituição Estadual
CELEPAR	Companhia de Informática do Paraná
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Faria Lima
CF	Constituição Federal
COFAL	Compagnie Financière por l'Amérique Latine
CONFAZ	Conselho de Política Fazendária
CONFINS	Contribuição Financiamento da Seguridade Social
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COTEPE	Comissão Técnica Permanente do ICMS
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSL	Contribuição Social sobre o Lucro
CTN	Código Tributário Federal
DOE	Diário Oficial do Estado
EC	Emenda Constitucional
FCA	Fator de Conversão e Atualização
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
FENAFIM	Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
FENAFISCO	Federação Nacional do Fisco Estadual
FENAFISP	Federação do Fisco Municipal
FIBGE	Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto relativo às operações de Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto relativo às operações de Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
ICV	Índice de Condições de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana

IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automóveis
IR	Imposto de Renda
ISOF	Imposto sobre as Operações Financeiras
ISQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISTBI	Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ISVVC	Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis
ITBI	Imposto sobre a Transmissão inter-vivos de Bens ou direitos sobre Imóveis
ITR	Imposto sobre a propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Adicionado (Agregado)
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NUTEP	Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública da UFRGS
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PR	Paraná
PRODEPAR	Programa de Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná
PROSAM	Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba
REFIS/PR	Programa de Recuperação Fiscal do Paraná
RICMS	Regulamento do ICMS do Paraná
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
RS	Rio Grande do Sul
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Paraná
SINAIT	Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho
SINDTTEN	Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UFIR	Unidade Fiscal de Referência
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNAFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
UTP	Unidades Territoriais de Planejamento
VA	Valor Adicionado das transações sujeitas ao ICMS

RESUMO

No Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988, vem ocorrendo uma descentralização político-administrativa do governo federal para os estados e municípios.

A descentralização é uma opção para diversificar os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação social, o controle e a autogestão.

O provimento de recursos financeiros necessários para essa descentralização, porém, não tem ocorrido, bastando constatar que o Brasil revela uma das piores distribuições de renda do mundo e a distribuição regional de renda não consegue alterar o desenvolvimento desigual das diferentes regiões ocasionando problemas sociais de difícil solução no próprio âmbito local e acaba pressionando outras regiões pela movimentação da população em busca de melhores condições de vida.

Um fator que contribui com a disparidade na distribuição das transferências governamentais é o fato de a Constituição Federal impor que a participação de cada município no bolo do ICMS seja em função do valor adicionado gerado em cada município, com um peso de pelo menos 75% do total das variáveis envolvidas para a repartição dos recursos arrecadados e os demais 25% por definição do poder público estadual.

Esse formato de distribuição não leva em conta as céleres mudanças verificadas principalmente no setor público, e estados e municípios ficam engessados a uma legislação que não acompanha as mutações que ocorrem nos campos econômico, social e geopolítico.

O trabalho analisa as distorções ocasionadas no Índice de Participação dos Municípios pelos benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Estado às empresas e a concentração de recursos do ICMS em alguns municípios, em decorrência da instalação, pelos poderes públicos da União e do Estado, de usinas hidrelétricas e outras, de pólos petroquímicos e concessão de incentivos fiscais para pólos automotivos.

A análise da distribuição da receita do ICMS aos municípios paranaenses e a tentativa de apresentar uma fórmula que torne mais simétrica a repartição deste imposto é o ponto central deste trabalho.

ABSTRACT

In Brazil, mainly from the 1988 Constitution on, the Federal Government has its administrative politics independent from the states and municipalities.

Decentralization is an option to vary the spaces to exercise the civil rights and liberties, the municipal administration autonomy, the participation of the society, the control and the self administration.

The financial resource provision, necessary for this decentralization, however, hasn't happened. A brief analysis of the Brazilian situation reveals one of the worst income distribution of the world and the regional income distribution cannot change the unequal development of the different regions of the country, causing social problems of difficult solution locally and ends up generating population movements searching for better life conditions.

A factor that contributes for the disparity in the distribution of the government transfers is the fact that the Federal Constitution demands that the share of each municipality in the ICMS total funds be through the summed value, generated in each municipality, with a weight of at least 75% of the total of the variables involved to share the received resources, and the remaining 25% being defined by the state's public authority.

This distribution formula doesn't take account of the fast changes happened mainly in the public sector, and states and municipalities are ruled by a legislation that doesn't change as fast as the changes that happen in the economic, social and geopolitical arena.

The work analyzes the distortions occurred in the Municipal Participation Index, caused by the financial and fiscal revenue benefits given by the State to companies and the ICMS resources concentration in some municipalities, due to the installation of Hydroelectric Schemes and other power generating facilities, petrol plants and the concession of incentives to the automotive industry.

The ICMS revenue distribution analysis for the municipalities in the state of Paraná and an attempt to present a formula to provide a more symmetric distribution of the funds generated by this tax are the central issue of this work.

INTRODUÇÃO

O Brasil, em 1965, foi o primeiro país do mundo a introduzir um amplo imposto cobrado sobre o valor agregado, que cobria todas as etapas da cadeia produtiva, envolvendo a produção, a distribuição e a venda ao consumidor final de um bem, o então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

A fim de operacionalizar a repartição do produto da arrecadação entre o estado remetente e o adquirente da mercadoria ou serviço, nas transações interestaduais ocorre a tributação tanto na unidade federada remetente quanto na adquirente das mercadorias e serviços, adotando-se, para isto, o mecanismo do diferencial de alíquotas incidentes sobre as referidas operações.

Não obstante, em 1965, fossem identificadas bases econômicas bastante importantes para tributação, de lá para cá o sistema tributário já sofreu uma profunda influência política no seu delineamento, notadamente no que se refere à atribuição de competências e à repartição das receitas tributárias e, atualmente, a competência estadual do ICMS tem provocado dificuldades para conciliar o equilíbrio federativo, do ponto de vista financeiro e em respeito ao princípio da autonomia, com a inserção competitiva do país na economia *globalizada*. A competição faz com que alguns estados adotem os mais diversos mecanismos para combater a iniciativa daqueles estados que se atrevem a conceder isenção ou outra forma de incentivo fiscal no âmbito do ICMS.

Como os municípios participam no produto da arrecadação do ICMS, a presente dissertação pretende realizar uma avaliação da fórmula de distribuição deste o imposto aos municípios paranaenses.

Dessa maneira, a dissertação visa avaliar e sugerir mudanças nos critérios de retorno de ICMS.

A presente dissertação compõe-se de seis capítulos. No primeiro, realiza-se a conceituação e a contextualização do tema, levantando-se as hipóteses e enunciando-se os objetivos.

No segundo capítulo, relativo à revisão da literatura, são analisadas as funções constitucionais atribuídas aos municípios e de que modo são providos os recursos para que eles atendam às determinações que lhe foram cometidas pela Constituição Federal. Discorre-se sobre uma das principais fontes de receita dos municípios que é a participação deles no produto da arrecadação do ICMS, sobre as incongruências na distribuição do ICMS com base no Valor Adicionado e sobre os reflexos na arrecadação dos municípios quando da concessão de benefícios fiscais, pelo Estado, a empresas.

No terceiro capítulo, apresenta-se a realidade sócio-econômica de alguns municípios paranaenses, mais especificamente dos pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba, evidenciando-se, principalmente, a explosão demográfica verificada nos últimos anos.

O quarto capítulo apresenta as discussões que estão sendo realizadas por entidades classistas, por especialistas e pelo Congresso Nacional relativamente à reforma tributária e à repartição do produto da arrecadação do ICMS. São apresentadas, também, as fórmulas que compõem o Índice de Participação do ICMS dos estados da região Sudeste e Sul.

No quinto capítulo são apresentados o método e procedimentos a serem utilizados para analisar os dados relativos ao impacto gerado pela variável Valor Adicionado na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS e informados o universo dos municípios paranaenses e a amostra de 37 municípios que foram objeto do estudo.

No sexto capítulo, discorre-se sobre a influência dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS, sobre a influência

dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação do ICMS do município de São José dos Pinhais e seu reflexo na composição dos índices dos demais municípios paranaenses. São apresentadas, por fim, diversas simulações tendentes a desenvolver um novo modelo de rateio do ICMS aos municípios paranaenses.

Finalmente, e à guisa de conclusão, fazem-se algumas considerações que têm por objetivo apresentar um conjunto de elementos que sinalizam a possibilidade de se elaborar novas fórmulas de distribuição do produto da arrecadação do ICMS, bem como algumas informações básicas que levam à formulação de novas pesquisas visando aprofundar e acrescentar novos elementos à repartição das receitas tributárias entre os diversos níveis de governo.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO, TEMA, PROBLEMA, OBJETIVOS

A formação histórica, o tipo de economia e a extensão territorial, entre outras, são as variáveis que determinam a organização do governo. No Brasil republicano optou-se pela repartição tripartite de poder: a União, os Estados e os Municípios.

Diferentemente das constituições anteriores, que não definiam com clareza as funções das três unidades administrativas, a Constituição Federal de 1988 avançou no que concerne à definição de encargos e pretendeu direcionar os recursos públicos com base nas funções que cabem a cada uma das esferas de governo.

No Estado moderno, o espaço público está dividido segundo as tarefas de governo, sendo esta a razão pela qual se torna um espaço administrado. E como administração é, antes de tudo, o gerenciamento de recursos, ela se identifica com planejamento e gestão econômica. De acordo com MEIRELLES (1993, p. 60), a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à **satisfação das necessidades coletivas**.

Por outro lado, essa descentralização acabou se revelando, com o passar dos anos, um fator de endividamento, pois a condução de uma política de descentralização, como pretende a Constituição, sem assegurar os recursos dos municípios e sem uma compensação financeira entre os municípios ricos e os pobres, pode agravar, por acréscimo, as desigualdades regionais e, com isso, também as desigualdades sociais, fomentando, assim, segundo STAHL (1994, p. 36), uma deterioração maior do sistema estatal de serviços.

1.1. Tema e justificativa

O tema da pesquisa é a **avaliação da fórmula de distribuição do ICMS aos municípios paranaenses**

A repartição de rendas entre as três esferas de governo tem sido discutida nos meios políticos, populares e científicos. O atual modelo (que não é novo, porém resultado de sucessivas modificações) tem sido alvo de questionamentos, em razão das distorções geradas. Isso enseja a formulação de propostas de reforma da Constituição Federal, em tramitação no Congresso Nacional¹, e a produção de estudos em órgãos e entidades representativos, relativamente à forma de transferências de recursos da União para os estados e da União e estados para os municípios.

As proposições e estudos decorrem da dependência que os municípios possuem das transferências de recursos das outras duas esferas governamentais. De acordo com o economista BREMAEKER², em entrevista ao jornal Gazeta do Povo (2000), o texto constitucional de 1988 fortaleceu financeiramente os municípios, mas isso se deu muito mais pelo aumento de sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação das suas capacidades tributárias.

Entre as fontes de transferências de recursos aos municípios, destaca-se a proveniente da participação no Imposto relativo às operações de Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), que é arrecadado pelos estados.

¹ A Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Paraná (SEPL) mantém uma página sobre a REFORMA CONSTITUCIONAL, chamada de FÓRUM FEDERATIVO, na qual as propostas podem ser examinadas: http://www.pr.gov.br/sepl/forum/propor_emenda.html

² BREMAEKER, François é coordenador do Núcleo de Articulação Político-Institucional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Gazeta do Povo, Curitiba, PR, de 13 fev. 2000. 1º Caderno, p.3. REFORMA FISCAL

O objeto da dissertação é analisar se esse imposto está sendo distribuído aos municípios de forma adequada, propiciando que, isonomicamente, todos os municípios possam prestar os serviços que lhes foram atribuídos pela Constituição Federal de 1998.

1.2. Contribuição da dissertação

Existe uma disputa entre a União, estados e municípios pela competência de arrecadar e pela responsabilidade de prestar serviços. A União argumenta que manter a federação depende de o governo central transferir recursos das regiões mais ricas para as mais pobres, preservando o equilíbrio federativo. Os dois últimos reclamam maior participação no bolo tributário, pois é a eles que a população reivindica os serviços essenciais e deles reclama se no posto de saúde de um bairro não existem médico ou remédios, ou se uma rua está esburacada, ou se no bairro não há ônibus ou serviço de coleta de esgoto.

As maiores divergências, entretanto, não estão aí. Com a Constituição Federal de 1988, houve uma expressiva descentralização de recursos tributários. De forma geral, aumentou a participação dos estados e municípios no bolo e a distribuição de receitas e competências entre as três esferas de governo está melhor equacionada hoje do que na vigência da Constituição Federal anterior.

A grande polêmica reside na discussão a respeito de quem deve cobrir os custos das atividades governamentais e de que forma serão providos os recursos para que a esfera eleita consiga realizar as tarefas que lhe foram cometidas.

Com a atribuição de competências tributárias outorga-se a cada unidade federativa uma parcela do poder de tributar. Esse poder deveria garantir a autonomia política dos entes integrantes da Federação, mas é insuficiente porque em alguns desses entes, não existindo riqueza, não existem condições para a arrecadação de tributos, de sorte que de nada lhes valeria a outorga de competência

para instituir e arrecadar todos os tributos do sistema. É necessário, em decorrência, criar mecanismos para que a distribuição de receitas supra a deficiência, mediante fórmula que permita a repartição dos tributos de forma adequada às necessidades sociais.

Explicitado o contexto e definido o tema, o problema abordado por esta pesquisa é o seguinte:

1.3. Problema

O critério de cálculo para a fixação dos Índices de distribuição do ICMS aos municípios paranaenses, com ênfase no Valor Adicionado - VA, contempla padrões que considerem as diferenças existentes em termos de desenvolvimento nas áreas econômica, política, social e cultural para atender ao enunciado constitucional e refleti-lo?

1.4. Hipóteses

LAKATOS & MARCONI (1989, p. 122), afirmam que, "uma vez formulado o problema, com a certeza de ser cientificamente válido, propõe-se uma resposta 'suposta, provável, e provisória', isto é, uma hipótese".

A partir da questão e da definição anunciada, é possível formular as seguintes hipóteses:

- a eleição do Valor Adicionado como base de maior ponderação faz com que os municípios mais industrializados tenham índices maiores de participação, pois as indústrias adicionam mais valor do que o setor de comércio e de serviços;

- os incentivos fiscais concedidos e o aporte de recursos financeiros efetuados pelos governos estaduais para instalação de indústrias beneficiam os municípios-sedes dessas novas empresas, pois, além de criarem novos postos de trabalho e de propiciarem elevação da renda, aumentam o seu Índice de Participação no ICMS em detrimento dos demais municípios.;
- o retorno do ICMS é injusto e inadequado para proporcionar desenvolvimento harmônico dos municípios paranaenses.

1.5. Objetivos

Dentro deste contexto e tema, a pesquisa tem os seguintes objetivos geral e específicos.

1.5.1. Geral

Estudar a base de rateio na distribuição do ICMS aos municípios paranaenses e identificar se ela contempla padrões que considerem as diferenças existentes em termos de desenvolvimento nas áreas econômica, política, social e cultural.

Para atingir o objetivo geral, é necessário atender os seguintes objetivos específicos:

1.5.2 Específicos

a) verificar a compatibilidade do mecanismo de distribuição do ICMS, com ênfase no Valor Adicionado, com as funções que são atribuídas aos municípios;

b) analisar os incentivos fiscais concedidos pelo governo do Paraná, que aumentam o Valor Adicionado de alguns municípios, como causadores de assimetria no cálculo do Índice de Participação dos Municípios;

c) comparar os Índices de Participação dos Municípios de alguns dos estados da regiões Sul e Sudeste, das propostas de emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional e das proposições formuladas por especialistas e interessados sobre o tema que estão sendo divulgadas por entidades públicas e privadas;

d) propor um novo modelo de rateio de distribuição do ICMS aos municípios, mais adequado às realidades sócio-econômicas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

O princípio de autonomia dos municípios está implícito no sistema federativo brasileiro. Entretanto, essa autonomia foi muitas vezes atingida pelos governos de exceção.

Na opinião de TEIXEIRA (1996, p. 298), no Brasil do século XX, verifica-se uma história de ciclos alternados entre períodos democráticos e autoritários e *"durante os governos militares, de característica centralista e autoritária, a política fiscal foi direcionada para concentrar os poderes na União."*

Na década de 80, verificou-se uma transição desse sistema centralizador e autoritário para um sistema democrático e federativo, que permitiu a expansão das condições de governabilidade. Um processo de descentralização intergovernamental ocupa lugar de destaque após a Constituição de 1988. Segundo SANTOS (1995, p. 69), a Constituição de 1988 *"indicou claramente a necessidade de descentralização, seja para a consecução da meta de redução do gasto público, seja para assegurar maior controle social sobre a decisão e implementação das políticas públicas"*.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, artigo 18, capítulo I, traz expressamente redigido o princípio de autonomia: *"a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."*

A autonomia municipal representa a não subordinação do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições.

Representa, também, que as leis municipais, em assuntos de competência expressa e exclusiva dos municípios, prevalecem sobre as leis estadual e federal, inclusive sobre a constituição estadual, em caso de conflito. É possível selecionar quatro aspectos que caracterizam a autonomia dos municípios e as suas respectivas competências:

- eleição direta do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores;
- organização dos serviços públicos de interesse local;
- instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como aplicação de suas rendas;
- competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que lhe interessar e for possível.

O Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública (NUTEP), em documento denominado "Administrando o município" (Ago/88), apresenta as seguintes responsabilidades da administração municipal:

- ordenamento territorial, compreendendo a delimitação do perímetro urbano, controle do parcelamento, do zoneamento de uso e ocupação do solo urbano, estruturação viária, localização dos equipamentos públicos e controle das edificações;
- prestação de serviços públicos, compreendendo saneamento básico, limpeza urbana, abastecimento de água e esgotos, pavimentação e sinalização de vias, conservação de praças e arborização de vias, cemitérios e serviços funerários, transportes urbanos, iluminação pública, energia elétrica, abastecimento através de feiras e mercados, educação fundamental, atendimento à saúde e assistência social;
- preservação do patrimônio natural e cultural, em decorrência da competência municipal em promover a preservação do seu patrimônio natural e cultural. Isso revela a importância assumida por essa questão nos últimos anos. O Poder Público Municipal deverá identificar os prédios

históricos, as áreas recobertas por vegetação nativa, as tradições, a arte popular, as comidas típicas e demais recursos naturais e manifestações culturais que merecem ser preservados. Com base nesse levantamento e fazendo uso dos instrumentos legais e fiscais existentes, o município deverá promover a preservação desses valores, em benefício da proteção do meio ambiente e da memória dos cidadãos, que são fatores fundamentais na elevação de sua qualidade de vida;

- higiene, segurança e ordem pública tendentes a cumprir com sua atribuição de zelar pela saúde, segurança e bem estar da população, cabendo ao Poder Público Municipal disciplinar suas relações com os munícipes assim como destes entre si, seja enquanto cidadãos comuns, seja enquanto responsáveis pelas atividades econômicas do município. Essas regras configuram o que se denomina POSTURAS MUNICIPAIS. Nesse sentido, deve o município regulamentar e fiscalizar a higiene das vias públicas e dos terrenos baldios, dos estabelecimentos destinados a alojamento, preparo e venda de alimentos, salões de barbeiros, cabeleireiros e congêneres, bem como a criação de animais no perímetro urbano, o trânsito de animais nas vias públicas e o combate aos vetores (animais transmissores de doenças). Deve, também, disciplinar as atividades que possam perturbar a moral e o sossego dos cidadãos, como as diversões públicas e outras que promovem ruídos. Além disso, deve estabelecer regras referentes ao trânsito de veículos e pedestres, bem como ao depósito de materiais em via pública e à ocupação dos passeios por bancas e vendedores ambulantes;
- em comum com a União e o Estado, promover a proteção do meio ambiente e o combate à poluição; o fomento à agropecuária e a organização do abastecimento alimentar; a promoção de programas de construção de moradias e o fomento à melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização; o registro, acompanhamento e fiscalização

das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; a educação para a segurança do trânsito.

Para uma boa gestão municipal, segundo BOISIER (1996, p. 22), uma concepção atualizada e contemporânea do desenvolvimento regional leva a reconhecer que se trata de um processo em curso com três cenários interdependentes e de recente configuração: há um novo cenário contextual, um cenário estratégico e um novo cenário político.

O novo cenário contextual é o resultado da interação de dois notáveis processos que estão, atualmente, presentes em todos os países. Trata-se do processo de abertura externa, impelido pela força da globalização, e do processo de abertura interna, por sua vez impulsionado pela força da descentralização. Enquanto o processo de globalização é essencialmente econômico, o processo de descentralização é político.

O cenário estratégico é construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional. Os arranjos territoriais têm como base o conceito de região pivotal, definida como o menor território organizado. Já a gestão regional se faz necessária porque todas as regiões (metropolitanas), em dado momento, se encontram, por isso, devem ser articuladas entre si por relações de dominações e dependência hierarquicamente ordenadas.

Para repensar o desenvolvimento regional é necessário verificar o cenário político que é construído sobre a interseção de dois processos: a modernização do Estado e as novas funções dos governos territoriais. BOISIER (1996, p. 23. 24).

A gestão municipal deve, portanto, se preocupar para que serviços públicos sejam prestados igual e indistintamente a toda a comunidade, de modo a atender as necessidades e aspirações dos cidadãos.

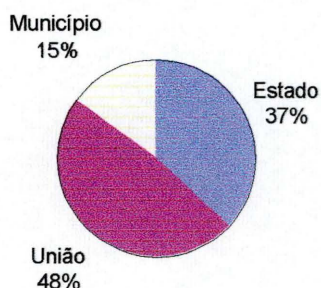
2.1. Receita municipal atual

Para obedecer às determinações constitucionais que lhe foram cometidas e cumprir todas as responsabilidades aqui referidas, é fundamental que os municípios utilizem, em todo seu potencial, os instrumentos de ordem legal, financeira e fiscal hoje disponíveis.

Entende TEIXEIRA (1998, p. 299) que a Constituição Federal de 1988 assegurou mais recursos financeiros a estados e municípios, como ele próprio

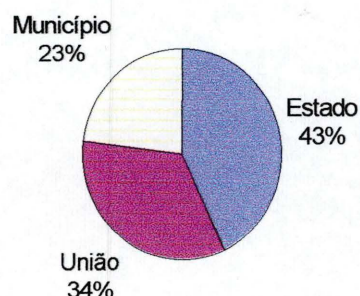
demonstra através dos dados apresentados nos Gráficos 1 e 2, que mostram a repartição da receita oriunda dos impostos antes e depois da Constituição Federal de 1988.

Gráfico 1 - Repartição da receita oriunda dos impostos antes da Constituição Federal de 1988.



FONTE: TEIXEIRA (1998, p. 299)

Gráfico 2 - Repartição da receita oriunda dos impostos depois da Constituição Federal de 1988.



FONTE: TEIXEIRA (1998, p. 299)

Segundo dados da revista Conjuntura Econômica (mai/2.000, p. 7), entre 1988 e 1998, a arrecadação tributária brasileira total cresceu 65,4%, em termos reais (5,2% em média anual). Já a dos municípios aumentou 203,4% (11,7% ao ano, em média). Verifica-se, também, que a participação dos municípios na arrecadação cresceu de 10,8% para 16,8%, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Composição da receita tributária disponível - por unidade de governo - em %

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1988	62,3	26,9	10,8
1991-95	57,0	27,3	15,7
1996	56,5	26,6	16,9
1997	56,3	27,1	16,6
1998	56,5	26,7	16,8

FONTE: GIANBIAGI, F. & ALEM, C., 1999, p. 266.

As contribuições em cascata criadas após a Constituição de 1988, porém, aumentaram a renda da União, reduzindo, proporcionalmente, a dos estados e dos municípios. De outro lado, contribuições que já existiam em 1988, como a

Contribuição para o Financiamento Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro (CSL), tiveram suas alíquotas elevadas. A Tabela 2 apresenta algumas destas contribuições, cuja receita não é distribuída nem aos estados e nem aos municípios, ficando inteiramente com a União, merecendo destaque a COFINS que, de R\$5 bilhões em 1993, passou para próximo de R\$40 bilhões no ano de 2000.

Tabela 2 - Contribuições instituídas ou que tiveram a alíquota aumentada, pela União, após 1998, e a respectiva arrecadação – Em R\$ milhões

RECEITAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IPMF/CPMF	252	4.976	162	1	6.909	8.118	7.956	14.545
COFINS	5.172	10.718	15.226	17.892	19.118	18.745	32.184	39.903
PASEP	4.616	5.284	6.122	7.390	7.590	7.547.	9.835	10.043
C.S.L.	3.526	4.499	5.852	6.598	7.698	7.704	7.303	9.278

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal.

Por outro lado, a maioria dos municípios brasileiros, excluindo-se as capitais, depende quase que exclusivamente de recursos transferidos pela União e estados, pois, ou falta iniciativa aos governantes municipais no sentido de efetuar, de forma eficaz, a cobrança de impostos de sua competência, ou não existem condições para a cobrança de tributos.

O censo municipal realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominado de “Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 1999”, revela que uma das principais fontes de receita direta dos municípios está sendo ignorada ou mal usada pela maioria das cidades brasileiras. Cerca de 60% das prefeituras arrecadaram, em 1988, o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) de no máximo 60% dos proprietários dos imóveis e terrenos cadastrados. Quase 15% das cidades não arrecadaram nenhum centavo do imposto. A cobrança do IPTU, segundo a pesquisa, só se mostrou eficaz em 13% dos 4529 municípios que prestaram informações sobre o tema ao IBGE, quando a arrecadação atingiu 80% ou mais dos imóveis cadastrados. Em uma de cada cinco prefeituras, o nível de arrecadação não passa de 20% dos imóveis cadastrados.

Um dos maiores escritores da administração de empresas da atualidade, Peter Drucker, afirma que as organizações do futuro irão depender cada vez mais de

dois fatores fundamentais para o sucesso: marketing e inovação. O talento de um bom administrador, privado ou público, revela-se nas obras inovadoras que realiza, obtendo grandes resultados com poucos recursos. Para Drucker, segundo HELLER (2000, p. 74), a inovação é a “ferramenta própria dos empreendedores.” Fazer coisas novas, ou fazer coisas antigas de maneiras novas é o modo como um empreendedor explora as mudanças como oportunidades de negócio

Para o Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, Sérgio Quintella, em entrevista concedida à jornalista Isabel Clemente, o sistema de transferências de impostos federais e estaduais não estimula as prefeituras a correr atrás do próprio imposto; conclui dizendo que *“o prefeito de um município pequeno não recolhe o IPTU porque não quer ser impopular. É a lógica eleitoral.”* (Folha de São Paulo, C1, 18 de abril de 2001)

O IPTU, além de poder ser classificado dentre aqueles impostos que têm finalidade de arrecadação, pode, também, prestar-se à distribuição de renda, partindo do pressuposto de que as casas luxuosas pertencem aos cidadãos que possuem maior renda, pois, se for adotada a progressividade, o proprietário de imóvel luxuoso, localizado em bairro estritamente residencial, será proporcionalmente mais tributado do que o proprietário de casa modesta, localizada em bairro periférico. O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Faria Lima (CEPAM) (2001) orienta que agora é o momento oportuno para que as *“Administrações Municipais reflitam que o equilíbrio fiscal não deve ocorrer apenas pelo corte nos gastos, muitas vezes indiscriminados, mas pelo controle das receitas próprias. Essa idéia está na adoção de práticas que levem não ao aumento dos impostos, mas ao planejamento, à formulação e à implementação de suas políticas tributárias.”*

Entendimento contrário é esposado por BIRD (2000, p.4) que, em estudos divulgados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), rejeita as alternativas de receita calcadas sobre imposto sobre a propriedade *“ora por baixa produtividade fiscal, ora por incorrerem em grandes distorções na alocação de recursos.”*

Uma diretriz para a adoção de uma política tributária, segundo o CEPAM, é instituir *“alíquotas fixas, progressivas, diferenciadas para o cálculo do valor do IPTU”*. Isso é possível a partir da Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, que traz em seu artigo 3.º disposições que alteram a redação do parágrafo 1.º, do artigo 156, da Constituição Federal de 1988, permitindo a instituição da progressividade da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, em razão do valor do imóvel, e instituição de alíquotas diferenciadas aplicáveis de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Ademais, além de constituir uma fonte de receita e de distribuição de renda, o IPTU pode e deve ser utilizado como instrumento auxiliar no ordenamento territorial, pelo emprego, por exemplo, de uma alíquota maior incidindo sobre os terrenos destinados à especulação.

A instituição de uma alíquota de IPTU progressiva, portanto, atende ao princípio da capacidade contributiva, definida no artigo 145, § 1.º, da Constituição Federal de 1988, que exige que os impostos tenham caráter pessoal e sejam graduados segundo a capacidade econômica dos contribuintes.

Além do IPTU, a Constituição Federal de 1988 assegura que cabe aos municípios instituir Imposto sobre a Transmissão "inter-vivos", de Bens ou direitos sobre Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN).

Segundo pesquisas realizadas pelo BNDES, a receita dos impostos e das taxas de competência dos municípios atinge somente 30,5% da receita tributária municipal, como se verifica na Tabela 3.

Tabela 3 - Receita tributária própria e disponível municipal - 2000 – (1)

REC. TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	EM R\$ MILHÕES	EM % DO PIB	EM % DO TOTAL
PRÓPRIA/DIRETA	18.438	1.71	100.0
ISS	6.638	0.62	36.0
IPTU	6.854	0.64	37.2
TAXAS	2.201	0.20	11.9
ITBI	1.089	0.10	5.9
Outros tributos (2)	1.655	0.15	9.0
DISPONÍVEL (A+B)	60.522	5.63	100.0
A. PRÓPRIA	18.438	1.71	30.5
B. TRANSFERÊNCIAS	42.084	3.91	69.5
FPM (F)	12.816	1.19	21.2
ICMS (E)	17.431	1.62	28.8
FUNDEF (F+E)	7.890	0.73	13.0
Outras federais (3)	923	0.09	1.5
Outras estaduais (4)	3.023	0.28	5.0

FONTE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Disponível na Internet: <http://federativo.bndes.gov.br/>

1 – Estimativa preliminar. Inclui todas contribuições para a seguridade social. Arrecadação estimada com base na receita das principais capitais e na estrutura da arrecadação de 1997

2 – Inclui: IR Fonte, contribuição p/ Seguridade dos Servidores, Contribuição de Melhoria

3 – Inclui: ITR, IOF OURO e SEGURO-RECEITA ICMS

4 – Inclui: IPVA e Fundef

Receita disponível municipal = arrecadação própria/direta + transferências constitucionais

F – Federal

E – Estadual

Além dos impostos mencionados, os municípios podem instituir um tributo denominado de Contribuição de Melhoria, que está presente nas Constituições brasileiras desde 1934, com exceção da de 1937. A Constituição Federal de 1988, inciso III do artigo 145, faculta ao município a cobrança de “uma contribuição de melhoria decorrente de obras públicas”, que pode ser usada atendendo aos princípios da capacidade econômica e da redistribuição de rendas e que pouco representa, atualmente, no total da arrecadação dos municípios. A não cobrança da contribuição de melhoria concentra rendas, beneficia os mais privilegiados em detrimento dos mais pobres, pois, na medida em que as obras de infra-estrutura ou melhoramento vão sendo realizadas, a qualidade de vida aumenta mas também os imóveis valorizam. Com base nessa lógica, a prefeitura pode e deveria cobrar uma

contribuição dos cidadãos cujos imóveis foram beneficiados com a melhoria. Essa contribuição abrange o custo da obra realizada.

As dificuldades de ordem jurídica para a implementação da Contribuição de Melhoria, para CALDAS & SILVA (2000, p. 32), dizem respeito às divergências de interpretação, dentre outras, as relativas à necessidade de legislação específica para a utilização deste tributo, pois, para alguns juristas, diante da Constituição de 1988, foram revogadas todas as normas que estabeleciam aqueles limites. MACHADO (2000, p. 28), entretanto, entende que “a Constituição não revoga as leis” e que, entre normas de patamar hierárquico distinto, não se aplicam as regras do Direito Intertemporal. Editada uma nova Constituição, “esta recepciona todas as normas que não se mostrem com ela incompatível, e de modo nenhum se pode ver incompatibilidade entre a legislação anterior, pertinente à Contribuição de Melhoria, e a vigente Constituição Federal.”

O Código Tributário Nacional foi, relativamente à Contribuição de Melhoria, “recepionado pela atual Constituição”, ensina MACHADO (2000, p. 29).

Na Constituição Federal de 1988, a Contribuição de Melhoria decorre da realização de obra pública. “Autorizando a instituição de Contribuição de Melhoria, o legislador constituinte autorizou a instituição de uma espécie de tributo que tem os seus contornos conhecidos, resultantes da própria razão de ser, de sua finalidade essencial,” afirma MACHADO (2000, p. 31).

Da obra pública resultam vantagens gerais para toda a comunidade, pois melhora a qualidade de vida; porém, dela resulta uma vantagem especial para os proprietários de imóveis no local em que se encarta, não sendo justo que estes proprietários usufruam dessa valorização, decorrente de obra realizada com o dinheiro do Tesouro Público. Assim, o Tesouro tem o direito de recuperar o que gastou com a obra respectiva.

Não há como negar que a Contribuição de Melhoria, a exemplo do Imposto de Renda da Pessoa Física, é um tributo justo do sistema tributário vigente, onerando exclusivamente aqueles que diretamente se beneficiam da obra pública,

incrementando as finanças públicas e permitindo repartição mais igualitária das cargas tributárias, na medida em que atenua a carga dos impostos e provoca o realismo na alíquota das taxas. MOREIRA, citado por JANCZESKI (2000, p. 232), entende que, observado o critério da razoabilidade pela administração pública e obedecidos os princípios básicos previstos na legislação, a Contribuição de Melhoria se revela um tributo de conteúdo altamente democrático, que merece permanecer no sistema jurídico nacional, exercendo papel de destaque. Para implementá-la, como se viu, há necessidade somente da existência de legislação municipal pertinente, pois a Lei 5.172³, de 25 de outubro de 1966, traçou diretrizes nacionais, em seus artigos 81 e 82, relativas à Contribuição de Melhoria:

Art. 81 - A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Art. 82 - A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos: a) memorial descritivo do projeto;

b) orçamento do custo da obra;

c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;

d) delimitação da zona beneficiada;

e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§ 1 - A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis

§ 2 - Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.

Devido à inexistência de legislação municipal, ou às dificuldades técnicas para a sua cobrança, nos últimos anos, informam CALDAS & SILVA (2000, p. 4), alguns municípios estão implementando, paralelamente à Contribuição de Melhoria, o Plano Comunitário de Melhoria. Embora pareçam iguais, há diferenças entre eles. A diferença fundamental é que, enquanto a Contribuição de Melhoria é um tributo

³ Código Tributário Nacional.

definido pelo Código Tributário, o Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento instituído pelo Direito Privado, por meio do qual contratante e contratado firmam um acordo entre as partes.

O Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento jurídico idealizado para viabilizar a execução de obras e melhoramentos públicos de interesse do município e da comunidade, da qual participam a prefeitura municipal, os municípios interessados na melhoria, empreiteira responsável pela obra e banco, como agência financeira.

CALDAS & SILVA (2000) afirmam que tanto a Contribuição de Melhoria quanto o Plano Comunitário de Melhoria deveriam ser amplamente utilizados para pavimentação, drenagem, esgotamento e saneamento básico e iluminação pública.

Existem, portanto, mecanismos que podem ser utilizados pelos municípios para provê-los de arrecadação própria. Apesar da existência de base legal, porém, são poucos os municípios que conseguem explorá-la de forma eficiente e eficaz. Como é possível constatar, somente nos municípios maiores, principalmente as capitais, é que a arrecadação própria é expressiva, como se demonstra na Tabela 3, relativamente às grandes capitais e, na Tabela 4, com ampliação do número de municípios.

Tabela 4 - Composição das receitas dos municípios - 1996

TIPO	CAPITAIS	INTERIOR	BRASIL
Próprias	58,5	27,7	38,1
ISS	21,8	5,6	11,1
IPTU	12,4	6,9	8,7
Outras	24,3	15,2	18,3
Transferências	41,5	72,3	61,9
ICMS	28,7	39,4	35,8
IPVA	6,0	3,0	4,0
FPM	6,8	29,9	22,1
Total	100,0	100,0	100,0

FONTE: GIAMBIAGI, F & ALEM, C., 1999, p. 266

Chega-se ao mesmo resultado verificando na Tabela 5 os estudos de LAGEMANN & KLERING (1997). O estudo demonstra e comprova, inclusive, a pequena participação da Contribuição de Melhoria no montante da arrecadação dos municípios do Rio Grande do Sul, para os quais a Contribuição de Melhoria representa menos de 2% de toda a arrecadação municipal.

Tabela 5 - Estrutura da receita tributária dos municípios do Rio Grande do Sul – 1996

TIPO	VALOR (EM MILHÕES DE R\$)	PERCENTUAL (%)
IPTU	178,9	37,7
ISQN	176,2	37,2
ISTBI	59,5	12,6
ISVC	1,1	0,2
Taxa de poder de polícia	13,7	2,9
Taxa de prestação de serviços	35,2	7,4
Taxa de contribuição de melhoria	8,8	1,9
Correção monetária	0,1	0,0
TOTAL DAS RECEITAS	473,7	100,0

FONTE: KLERING & LAGEMANN, 1997.

BREMAEKER (1995, p. 53), apoiado em levantamentos do Banco de Dados Municipais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, afirma que no ano de 1992 não havia nenhum município onde a receita tributária significasse mais da metade dos recursos de que dispunha. Em três quartos dos municípios as receitas tributárias municipais representavam menos de 10% do total de recursos com que eles contavam, conforme dados apresentados na Tabela 6.

Dados da arrecadação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, relativos ao ano de 1996, e apresentados por KLERING & LAGEMANN (dez/97), em Gramado/RS, demonstram, também, que as receitas tributárias próprias dos municípios são baixas, conforme se vê na Tabela 7.

Tabela 6 - Distribuição dos municípios brasileiros, segundo a participação da receita tributária municipal sobre a receita total dos municípios, por grupo de habitantes, 1992

FAIXA DE PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL SOBRE A RECEITA TOTAL (%)	TOTAL DE MUNICÍPIOS (*)	ATÉ 10.000 HABITANTES	DE 10.000 A 50.000 HABITANTES	50.000 E MAIS HABITANTES
Total	4.974	2.273	2.241	460
Até 1	262	208	54	0
1 a 5	2.021	1.334	647	40
5 a 10	1.410	470	863	77
10 a 20	1.018	261	534	223
20 a 30	175	0	82	93
30 a 40	73	0	46	27
40 a 50	15	0	15	0
50 e mais	0	0	0	0

FONTE: Banco de Dados Municipais do IBAM - 1992.

(*) Dados expandidos a partir de amostra de 342 municípios, segundo a base territorial vigente para o ano de 1993.

A receita tributária própria dos municípios do Rio Grande do Sul, também é baixa, como se observa na Tabela 7.

Tabela 7 - Estrutura geral das receitas municipais do estado do Rio Grande do Sul em 1996.

TIPO	EM MILHÕES DE R\$	%
Receita Tributária	473,6	16,8
Transferência do Estado	1.151,6	41,0
Transferência da União	648,6	23,1
Outras receitas próprias	94,2	3,3
Receitas de capital	111,4	4,0
Auxílios diversos	210,6	7,5
Outras receitas correntes	133,0	4,7
Outras Receitas	537,5	19,1
TOTAL DAS RECEITAS	2.811,3	100,0

FONTE: FONTE: KLERING & LAGEMANN, 1997.

É possível constatar, ainda, que quanto menores forem os municípios, menor será a participação da receita própria em relação à receita total. Relativamente aos municípios do Rio Grande do Sul, esta constatação é apresentada na Tabela 8.

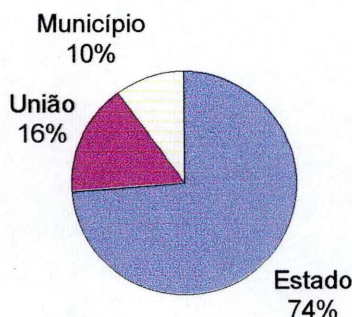
Tabela 8 - Percentuais das principais receitas municipais em 1996, nos municípios do Rio Grande do Sul.

PORTE POPULACIONAL	% RECEITA TRIBUTÁRIA	% RECEITAS ESTADUAIS	% RECEITAS FEDERAIS
< 3.000	2,35	27,14	54,58
3 - 10.000	4,79	34,18	42,81
10 - 25.000	7,72	41,41	34,62
25 - 100.000	14,71	42,40	24,43
>100.000	19,14	45,22	18,54
Média	6,73	35,85	40,04

FONTE: FONTE: FONTE: KLERING & LAGEMANN,

No Paraná a situação não é diferente. No Município de Araucária (PR), que tem a maior receita proveniente do rateio do ICMS por habitante, no Estado do Paraná, conforme dados extraídos de suas Demonstrações Financeiras relativas ao ano de 1998, a participação da receita própria atinge somente 10% do total, enquanto que a transferência do Estado atinge quase três quartos da receita total, conforme o Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 - Composição da receita do município de Araucária no exercício de 1998.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados publicados no Diário Oficial do Estado de 30/03/99.

Nota-se, porém, uma tendência de modificar a atual composição da receita, pois, segundo o Prefeito de Barracão, Joarez Lima Henrichs, presidente da Associação Paranaense dos Municípios (AMPR),

o preço do equilíbrio nas contas é a suspensão de investimento na área social e a cobrança de contribuições por serviços. Para profissionalizar a administração é preciso rigor na cobrança de impostos e de serviços que só agora alguns municípios começam a tarifar. Um exemplo dos reflexos diretos sobre o bolso da população será a cobrança de contribuições para serviços de melhoria da infra-estrutura, como calçamento. (Jornal Gazeta do Povo, 01.jul.01, p.8)

2.2. Da repartição da receita do ICMS

O ICMS tem sua gênese na Constituição Federal de 1988, sendo resultante da fusão do antigo ICM com os impostos únicos federais incidentes até então sobre minerais, combustíveis e lubrificantes, transportes intermunicipais e interestaduais e comunicações.

As alterações ocorridas na Constituição Federal de 1988 demandaram a produção de legislação complementar para que o imposto pudesse ser instituído ainda no exercício de 1989. Assim, a demanda mais imediata da existência de Lei Complementar, que era a contemplação das novas hipóteses de incidência do imposto, foi suprida através do Convênio ICMS nº 66/88 que, a despeito de ser ato do Poder Executivo, foi provisoriamente revestido de poderes de Lei Complementar.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155, II, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ICMS obedecendo aos seguintes princípios:

1 - *Princípio da Legalidade*: de acordo com o artigo 5.º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, conclui-se que nenhum imposto poderá ser criado, inclusive o ICMS, se não estiver plenamente de acordo com o princípio da reserva legal;

2 - *Princípio da seletividade*: o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias, de acordo com o artigo 155, parágrafo 2.º, inciso

III, da Constituição Federal de 1988. Esse princípio permite a utilização, por parte do Estado ou Distrito Federal, de alíquotas inversamente proporcionais à essencialidade das mercadorias ou serviços. Em outras palavras, as mercadorias consideradas supérfluas poderão ter essa alíquota maior do que as indispensáveis ao suprimento das necessidades básicas da população;

3 - *Princípio da não-cumulatividade*: a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155, parágrafo 2.º, inciso I, diz que o ICMS “será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços, com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.” Assim, o montante devido resulta da diferença a maior, em determinado período, entre o imposto referente às mercadorias saídas do estabelecimento e o pago relativamente às mercadorias nele entradas. O saldo verificado em determinado período a favor do contribuinte transfere-se para o período ou períodos seguintes.

4 - *Princípio da anterioridade*: diante do princípio da anterioridade o tributo não poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que a lei que o instituiu ou aumentou tenha sido criada.

A Constituição Federal de 1988, artigo 158, inciso IV, determina que “pertencem aos Municípios vinte e cinco por cento do produto de arrecadação do imposto do Estado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”.

Essa quarta parte do valor de ICMS arrecadado é depositado em um fundo denominado de Fundo de Participação do ICMS dos Municípios.

Os recursos do Fundo são repassados aos municípios através de um rateio que é efetuado a partir de um Índice de Participação calculado anualmente, levando em consideração alguns parâmetros definidos nas Constituições Federal e Estadual⁴ e na legislação infraconstitucional. O total de recursos aportados ao Fundo de

⁴ CE, 1989, artigo 132

Participação corresponde a cem por cento dos valores que serão repassados aos municípios. O Índice corresponde ao percentual de participação a que cada município faz jus⁵.

Os dispositivos constitucionais e da legislação determinam que, no mínimo, 75% da receita do ICMS que compõem o Fundo de Participação serão distribuídos ao município, com base no Valor Adicionado gerado em seu território; a quarta parte restante, com base na legislação vigente em cada Estado.

2.3. Valor Adicionado

Valor Adicionado é o valor que é acrescentado ao produto em relação ao preço da operação anterior. BANNOCK⁶ (1987, p. 441) define Valor Adicionado como o valor que a empresa “acrescentou” com o seu processo produtivo e é obtido através da diferença entre a receita total de uma empresa ou o valor bruto da produção e o custo dos produtos intermediários, ou seja, custo de aquisição da matéria-prima, serviços e componentes. Assemelha-se, em decorrência, ao Produto Interno Bruto (PIB) que, segundo MANKIW (1999, p. 484), “*é uma medida do fluxo de bens e serviços produzidos por uma economia durante um período específico de tempo, normalmente um ano.*” Obtém-se pela valorização da produção de bens e serviços a preços de mercado e a subsequente adição de todos os valores. Enquanto o Valor Adicionado apura a diferença entre o valor de venda e o custo despendido na produção ou aquisição do produto ou serviço, o PIB inclui somente bens e serviços produzidos no presente, não incluindo transações envolvendo itens produzidos no passado, ou, exemplificando, “*quando a General Motors produz e vende um carro novo, o valor do carro é incluído no PIB. Quando uma entidade vende um carro usado, o valor do carro usado não é incluído no PIB.*” (MANKIW, 1999, p. 485). Essas explicitações se fazem necessárias tendo em vista que os

⁵ O cálculo dos índices, na parte relativa ao Valor Adicionado, é efetuado pela Secretaria de Estado da Fazenda a partir de uma declaração anual apresentada pelo contribuinte do ICMS, denominada de Declaração Fisco-Contábil.

autores, as propostas, os artigos e documentos que serão citados no curso desta dissertação usam as expressões Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado (VA) entendendo terem o mesmo significado.

Para fins da constituição do Índice de Participação do ICMS, o Valor Adicionado é definido pela Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990. A definição, todavia, é controversa e está sendo debatida no Congresso Nacional. Ainda recentemente, o Secretário Executivo do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ)⁷, Manuel dos Anjos Marques Teixeira, encaminhou cópias dos Projetos de Leis que tratam da matéria, a fim de possibilitar que os participantes da Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE) os estudassem e se pronunciassem a respeito deles.

O Projeto de Lei Complementar nº 98, de 1992, do Senado Federal, de autoria do senador Fernando Henrique Cardoso, considera valor adicionado,

Para efeitos do cálculo da participação dos Municípios na receita do Imposto sobre as operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de Serviços de Transporte Interestadual e intermunicipal e sobre a Comunicação, a parcela que, acrescida ao custo das matérias-primas e produtos intermediários utilizados pelo industrial, produtor ou prestador de serviços, ou ao custo da própria mercadoria revendida, nos demais casos, perfaz o valor da operação de que decorre o fato gerador do imposto.

Tanto a Lei n.º 63/90 como o Projeto de Lei n.º 98/92 computam nas saídas e entradas as mercadorias e serviços mesmo quando o pagamento do imposto for antecipado ou diferido, ou quando ocorra isenção, imunidade ou não incidência.

O Deputado Luiz Carlos Hauly posiciona-se contrariamente ao texto da Lei n.º 63/90 e ao proposto pelo Projeto de Lei n.º 98/92, relativamente a saídas desoneradas de imposto, justificando que *“pela sistemática vigente os municípios que exportam para outros estados produtos imunes (petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica) são beneficiados pelo cômputo do total das operações relativas a esses bens no cálculo do Índice de*

⁶ Dicionário de Economia

⁷ Ofício circular no 0393/01 – COTEPE/ICMS, de 11 de abril de 2001, dirigido aos representantes da Comissão Técnica Permanente do ICMS.

Participação” e apresenta o Projeto de Lei Complementar n.º 61, de 1991, propondo a exclusão parcial dos valores de saídas dos produtos acima referidos.

Para se entender a discussão que está sendo desenvolvida no Congresso Nacional relativamente ao Valor Adicionado, e à reforma constitucional como um todo, é necessário socorrer-se, inicialmente, da análise da tributação internacional sobre a renda e o capital onde se constata a adoção de dois elementos distintos de conexão: local da produção da renda e residência do beneficiário.

A discussão de qual princípio deveria ser adotado na formulação das leis fiscais partiu, segundo XAVIER (1998, p. 221), *“via de regra, da premissa segundo a qual o país da fonte é o país menos desenvolvido, importador de capitais, enquanto o país de residência é o país industrializado, exportador de capitais.”*

À semelhança dos impostos diretos (sobre a renda e o capital), os países, ao instituírem seus tributos indiretos, deparam-se com o mesmo problema suscitado pela conexão dos fatos. Ao se instituírem impostos indiretos relativos às operações de transação de mercadorias, apresenta-se a questão de saber como disciplinar as transações de importação e exportação: origem ou destino?

No princípio de origem, segundo XAVIER DE BASTOS (1991, p.77), *“a competência para tributar as transações internacionais é atribuída ao país da origem das mercadorias, abstendo-se o país de destino de gravar estas transações.”* Significa dizer que, se for adotado o princípio da origem, tributam-se exportações e isentam-se as importações.

XAVIER (1998, p. 233), analisando o que ocorria em 1992, escreveu que, *“recentemente, voltou a ganhar força o princípio da origem segundo o qual a competência para a tributação das transações internacionais caberia ao país de origem, o que conduz a tributar as exportações e a exonerar as importações.”* Esta análise foi substanciada na revista portuguesa *Fisco*, n.º 48/94 que expunha ser este o regime que se pensava em adotar no futuro da Comunidade Européia, onde vigoraria nas relações internas dentro do espaço integrado, ou seja, entre os Estados-membros, aplicando-se, porém, o princípio do destino nas relações desse

espaço com o resto do mundo. Completa, porém XAVIER (1998, p. 234), que a proposta da Comissão da Comunidade Européia no sentido de substituir o princípio de destino pelo da origem vinha sendo adiada, dadas as reações que provocou, especialmente pelos países importadores. Relatórios da Comunidade Européia de 1996 a 1998 noticiam sobre estudos para que a tributação e a cobrança sejam praticadas no país de origem entre os membros que integram a comunidade, o que pode ter sido facilitado a partir da adoção do Euro. Na Comunidade Européia não está em discussão a quem pertence a arrecadação, pois ela é indiscutivelmente do país de destino; o que a comunidade estuda é a possibilidade de tributar e cobrar na origem e não mais no destino, para facilitar a administração e reduzir a sonegação

No princípio do destino, a competência para a tributação indireta

é atribuída ao país de destino das mercadorias, garantindo o país de origem que as suas exportações serão livres de qualquer conteúdo fiscal. Como no princípio de destino, são tributáveis as importações - o Estado importador é admitido a lançar sobre as mercadorias importadas um imposto igual ao que onera internamente as mercadorias similares -; mas são desoneradas as exportações - o Estado exportador deverá libertar os bens exportados de todo o conteúdo fiscal, não tributando a transação de exportação. (XAVIER DE BASTOS, 1991, p.77).

Adotando-se o país de destino, permite-se a eliminação de dupla tributação e de evasão fiscal, evitando-se perturbações nas condições de concorrência, levando a que um mesmo consumo ou uma mesma operação sejam tributados apenas uma vez e que as mercadorias estrangeiras suportem o mesmo encargo fiscal que as mercadorias nacionais.

As implicações do princípio de destino quanto à coordenação interjurisdicional varia para cada tipo de imposto sobre o consumo. Com impostos cumulativos, é difícil aplicar o princípio de destino, pois não é possível identificar a efetiva carga tributária contida no produto, por ocasião da exportação, ou qual é a necessária a aplicar ao produto importado.

Por isso, a adoção do princípio de destino requer *ajustes de fronteira* por parte das jurisdições envolvidas, concebidos de forma que evitem distorções ao comércio interjurisdicional, sendo que a jurisdição de importação deve garantir aos bens importados uma tributação idêntica à aplicável aos bens similares produzidos

no seu território, e a jurisdição de exportação não deve restituir aos seus exportadores mais imposto do que o contido nos bens destinados ao seu território.

O ICMS é uma adaptação do IVA francês à diversificada realidade brasileira, um país continental com 27 unidades federadas. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil determinou a necessidade de que a tributação do ICMS fosse plurifásica, mediante técnica do valor agregado, para alcançar o princípio da não-cumulatividade. ARZUA⁸ explica os princípios enumerados ao afirmar que,

quanto aos estados, pode-se dizer que o ICMS, que é o principal imposto nacional, só recentemente foi objeto de regulamentação (Lei complementar nr 87, de 13 de setembro de 1996), a qual afeiçoou o imposto às suas premissas originárias – de ser um imposto amplo sobre consumo interno de natureza polifásica e não cumulativa. É que a Lei 87 reconheceu, em coerência absoluta com o Texto Constitucional, créditos para praticamente todas as aquisições de mercadorias, inclusive de bens de produção e de uso e consumo⁹, e livrou do ônus fiscal a exportação de produtos primários e semi-elaborados (os industrializados já estavam imunes).

É oportuno esclarecer que a utilização de créditos nas aquisições de bens de uso e consumo só vigorará a partir de janeiro de 2003.

No Brasil, as transações interestaduais são tributadas tanto pela unidade federada remetente quanto pela adquirente das mercadorias e serviços contidas na regra matriz de incidência do ICMS, sendo que a Constituição logrou por operacionalizar a repartição do produto da arrecadação entre a unidade federada remetente e a adquirente através do mecanismo do diferencial de alíquotas incidentes sobre as referidas operações. Existem várias alternativas de repartição, juridicamente tratadas pelos princípios de jurisdição ou de territorialidade. A terminologia empregada em nível internacional para designar o titular do produto da arrecadação é a do *princípio de origem* e do *princípio de destino*.

Para poder tributar tanto na origem como no destino, são utilizadas alíquotas diferenciadas. A alíquota do ICMS é o percentual determinado por lei que, aplicado à base de cálculo, determina o valor a ser recolhido. De acordo com a Constituição

⁸ Heron Arzua, entrevistado.

⁹ A vigorar a partir de 01/01/2003.

anterior, o ICM possuía alíquotas uniformes para todas as mercadorias, variando apenas em função de ser a operação interna, interestadual ou de exportação.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o princípio da seletividade das alíquotas do ICMS em função da essencialidade das mercadorias e serviços, acabou com a uniformidade das alíquotas, de modo que, agora, elas são diferenciadas, cabendo ao Senado Federal fixá-las. De acordo com as resoluções nº 22/99 e nº 95/96, do Senado Federal, as alíquotas são as seguintes:

- 12 % para as operações e prestações interestaduais, sobre energia elétrica se o consumo mensal da conta residencial for até 200 KWH, com exceção daquelas operações e prestações interestaduais das regiões Sul e Sudeste para as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e o Estado do Espírito Santo que possui alíquota de 7 % (sete por cento), a partir de 90.
- 7% para as operações internas com produtos da cesta básica de estabelecimento industrial destinados a microempresas (Ex.: arroz, café torrado ou moído, feijão, carne bovina, suína e seus subprodutos em estado natural ou defumado e charque, etc.)
- 13% nas operações de exportação. ¹⁰
- 4% nas prestações interestaduais de transporte aéreo de passageiro ou de cargas e mala postal.
- 25% para os produtos considerados supérfluos, com algumas exceções. (Ex.: bebidas, exceto cerveja, refrigerante e aguardente). Alguns produtos e serviços possuem alíquota de 25% mesmo não sendo considerados supérfluos (Ex.: combustíveis, energia elétrica, comunicação e telefonia; assim como telefonia celular e serviço especial de televisão por assinatura).

¹⁰ Atualmente, as operações de exportações estão imunes do ICMS.

- 17% na prestação de serviços iniciados ou prestados no exterior, assim também como nas operações e prestações internas, ou importações interestadual com destinatários que não são contribuintes do ICMS.

A variedade de alíquotas provoca uma situação extremamente complexa em termos de tributação: alíquotas internas diferenciadas tanto no interior de um mesmo estado como entre estados distintos; alíquotas interestaduais distintas conforme o local de origem e destino das operações; alíquotas internas e interestaduais iguais ou diferentes entre si. Além das dificuldades para os contribuintes e para o fisco e de servirem de estímulo à sonegação, potencializam as distorções no comércio interestadual e na localização de investimentos produtivos. Nas operações interestaduais a sistemática é um grande atrativo à simulação de tais operações quando estas estão sujeitas a uma alíquota mais baixa do que a vigente nas operações internas. Nesse sentido, REZENDE (1996, p. 14) explica que o imposto estadual sendo cobrado parcialmente na origem e parcialmente no destino, com alíquotas diferenciadas nas fronteiras interestaduais conforme o destino geográfico das mercadorias (mais baixas no comércio do Sul para o Norte e mais altas no sentido inverso), tem-se mostrado perverso por propiciar um forte incentivo à sonegação do tributo, pois, como a alíquota interna é muito maior que a interestadual, há um forte estímulo para que vendas internas sejam metamorfoseadas em operações interestaduais para reduzir o imposto devido.

2.4. Incongruências na distribuição do ICMS com base no Valor Adicionado.

Antes da Constituição Federal de 1988 existia uma alíquota interna de 17% (operações realizadas dentro do estado) e uma alíquota externa de 12% (para as operações interestaduais).

O estado de origem, isto é, aquele que produziu o produto, recebia, a título de ICMS, 12% do valor total da operação de venda. Já o estado de destino, consumidor

do produto, ficava com o diferencial de alíquota de 5%, mais 17% sobre o valor adicionado em seu território.

Como exemplo, imagine-se que o valor adicionado pelo comerciante comprador do estado de destino fosse de 50% (lucro bruto). Dessa maneira, o preço de venda ao consumidor de uma mercadoria que custasse R\$100,00 seria de R\$150,00.

O estado de origem da mercadoria arrecadaria R\$12,00 de ICMS (12% de R\$ 100,00) e o estado de destino teria uma receita de R\$13,50 (17% de R\$150,00, menos os R\$12,00 que seriam abatidos em decorrência do princípio da não cumulatividade). Para o consumidor da mercadoria, a carga tributária total seria de R\$25,00 (17% sobre R\$150,00). Destes R\$25,00, como se viu, o estado de origem ficaria com R\$12,00 e o estado de destino com R\$13,50. Em termos relativos, o estado de destino tinha uma participação superior a 50% do montante do imposto que era arrecadado pelas duas unidades da Federação.

Em função da essencialidade introduzida pela Constituição Federal de 1988, o estado de destino terá um valor relativo ainda maior que o alcançado na Constituição Federal anterior.

Dessa maneira, é possível concluir que se a origem da mercadoria for no município de um estado e o consumo em município de outro estado a proporção do ICMS recolhido será de 53% (R\$13,50 divididos por R\$25,00) para o município de consumo e de 47% (R\$12,00 divididos por R\$25,00) para o município de origem.

De outro lado, se a origem e o destino da mercadoria forem em municípios do mesmo estado, a proporção do ICMS recolhido no município de consumo é bem menor, pois a alíquota do ICMS, tanto na origem como no destino, é de 17%. O contribuinte do município de origem, ao promover a venda da mercadoria, associa ao valor da mercadoria o ICMS à alíquota de 17%. O contribuinte do município de destino, ao vender a mercadoria, acrescenta ao custo de aquisição o seu lucro e, sobre custo e lucro associa o ICMS à alíquota de 17% e, em decorrência do princípio da não cumulatividade, abate o valor do ICMS pago na operação anterior.

Utilizando o mesmo exemplo, imagine-se que o valor adicionado pelo comerciante comprador do município de destino fosse de 50% (lucro bruto). Dessa maneira, o preço de venda ao consumidor de uma mercadoria que custasse R\$100,00 seria de R\$150,00.

No município de origem da mercadoria seriam arrecadados R\$17,00 de ICMS (17% de R\$ 100,00) e no município de destino seria gerada uma receita de R\$8,50 (17% de R\$150,00, menos os R\$17,00 que seriam abatidos em decorrência do princípio da não cumulatividade). Para o consumidor da mercadoria a carga tributária total seria de R\$25,00 (17% sobre R\$150,00). Em termos relativos, no município de origem seriam arrecadados dois terços da receita total (R\$17,00 divididos por R\$25,00) e no município de destino seria recolhido um terço da receita total (R\$8,50 divididos por R\$25,00).

Constata-se, em decorrência, que a lei, ao tempo em que amplia a base de cálculo do ICMS para município do estado de destino da mercadoria, quando esta foi fabricada em outro estado, reduz a base de cálculo do ICMS no município de destino da mercadoria quando esta for produzida no mesmo estado. Essa constatação decorre, como se viu, da existência de alíquotas diferentes para operações realizadas para dentro do estado e para fora do estado.

Ampliando o exemplo, imagine-se a existência de um outro município, ao qual se denomina de neutro no qual se produz energia elétrica no valor correspondente a R\$100,00. Como se viu, a energia elétrica é um produto imune na origem. O ICMS é pago no município de destino. Suponha-se, também, que o consumo da energia elétrica produzida pelo município neutro ocorra em outro estado.

O valor adicionado do estado que possui o município de origem da mercadoria, do município de destino da mercadoria e da produção da energia elétrica é o constante da Tabela 9.

Tabela 9 - Valor Adicionado e ICMS gerado nos municípios de origem e consumo da mercadoria e da produção da energia elétrica

MUNICÍPIO	VALOR ADICIONADO (R\$)	ICMS GERADO (R\$)
Origem da mercadoria	100	17,00
Consumo da mercadoria	50	8,50
Produtor da energia elétrica	100	0
Total	250	25,50

FONTE: Elaboração própria

Os municípios recebem vinte e cinco por cento do ICMS gerado no estado. Logo, a participação no ICMS dos municípios citados no exemplo seria de R\$6,38 (25% de R\$25,50)

Em números relativos, cada município teria o valor adicionado calculado na forma descrita na Tabela 10.

Tabela 10 - Valor Adicionado em % dos municípios de origem e consumo da mercadoria e da produção da energia elétrica

MUNICÍPIO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VALOR ADICIONADO (%)
Origem da mercadoria	100/250	40
Destino da mercadoria	50/250	20
Produtor da energia elétrica	100/250	40

FONTE: Elaboração própria

Usando, para este exemplo, somente o Valor Adicionado para rateio, cada município participaria da receita do ICMS com os valores descritos na Tabela 11.

Tabela 11 - Valor Adicionado dos municípios de origem e destino da mercadoria e do produtor de energia elétrica.

MUNICÍPIO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VALOR ADICIONADO (R\$)
Origem da mercadoria	40% de 250	2,550
Destino da mercadoria	20% de 250	1,275
Produtor da energia elétrica	40% de 250	2,550

FONTE: Elaboração própria

Como se nota, na sistemática atual computam-se as saídas de mercadorias, aumentando o Valor Adicionado, mesmo quando ocorre isenção, imunidade ou não incidência, ou quando ele for diferido. Nota-se, assim, incoerência na distribuição do ICMS com base no Valor Adicionado, pois, ao privilegiar, no exemplo, o município produtor de energia elétrica, que não participou da transação mercantil anunciada no exemplo, prejudicou os outros dois, principalmente o de destino da mercadoria que ficou com a menor parte da partição.

Constata-se, também, que não são levados em conta os cidadãos que vivem nos três municípios, a quem deveria ser direcionado o resultado da arrecadação, pois as funções descritas pela Constituição Federal e a enumeração das atividades que são de responsabilidade do município levam à conclusão que eles devem realizar seus serviços visando à **satisfação das necessidades do indivíduo**. Dessa maneira os recursos a serem aportados aos municípios devem proporcionar a realização desses serviços, como afirma MEIRELLES (1990, p. 120), ao relatar que as ações do Estado *"resumem-se num único objetivo: o bem-comum da coletividade administrada"*.

Assim como as determinações constitucionais, diversas teorias afirmam que a finalidade é realizar o bem-público. No ensinamento de AZAMBUJA (1998, p. 115), ao Estado compete *"realizar para o indivíduo uma vida melhor, ou o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, ou ainda a civilização"*.

O mesmo raciocínio é apoiado por BOBBIO (1999, p. 127), ao afirmar que *"a concepção positiva do Estado tem como arquétipo o Eu zen (o bonum vivere) de Aristóteles, retomado pela filosofia escolástica em seguida à tradução latina da Política (segunda metade do século XIII): a polis existe para tornar possível uma vida feliz"*.

O aspecto do bem estar é particularmente importante na avaliação das questões de justiça distributiva, incluindo o diagnóstico da injustiça econômica e na avaliação da natureza do quinhão que cabe a cada pessoa em termos de vantagem individual. SEN (1999, p. 75), citando Aristóteles, afirma que a avaliação da

realização social relaciona-se à finalidade de alcançar o “bem comum para o homem”, mas, “ainda que valha a pena atingir esse fim para um homem apenas, é mais admirável e mais divino atingir para uma nação ou para cidades-estados.” Essa concepção da realização social relacionada à ética não pode deter a avaliação em algum ponto arbitrário como “satisfazer a eficiência.” A avaliação tem de ser mais inteiramente ética e adotar uma visão mais abrangente do “*bem*.”

A principal motivação do processo de crescimento equilibrado deve ter o homem como o centro das atenções afirma SEM (1999, 57).

BOISIER (1996, p. 22) aponta que um dos aspectos relevantes de projetos públicos é o grau de impacto na qualidade de vida do público-alvo. A qualidade de vida refere-se à capacidade de um projeto melhorar as condições de vida de uma população, melhorando renda, saúde, educação e outros bens e serviços sociais.

MUSGRAVE (1973, p. 39) entende que a maioria das pessoas reconhece que o processo de receita-despesas do governo deve, necessariamente, ter efeitos sociais e econômicos e que estes podem ser dirigidos, de maneira útil, para finalidades indiretamente ligadas ao objetivo imediato de satisfazer necessidades públicas. E, na esfera da repartição, ou seja, exercendo a função distributiva, o Estado, conforme MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980, p. 234)), realiza ajustamentos na distribuição da renda, de tal modo que estes ajustes sejam compatíveis com aquilo que a sociedade considera como uma distribuição justa e adequada.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) parece refletir o enunciado constitucional e a opinião dos autores referidos, ao definir bem-estar como um processo abrangente de expansão do exercício do direito de escolhas individuais nas áreas econômica, política, social e cultural.

O Índice de Desenvolvimento Humano, publicado pelo PNUD¹¹ representa três características desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano:

¹¹ De acordo com **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros**. Brasília, IPEA, FJP e IBGE : setembro de 1998

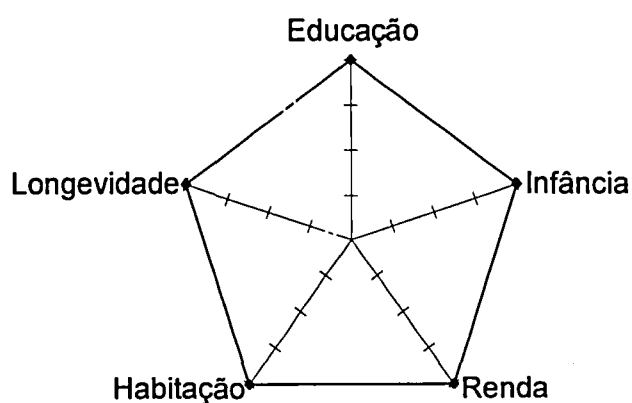
- a longevidade de uma população expressa pela esperança de vida;
- o grau de conhecimento, traduzido por duas variáveis educacionais: taxa de alfabetização de adultos e taxa de matrícula nos três níveis de ensino;
- a renda *per capita* ajustada para refletir a paridade do poder de compra entre os países.

A partir dos resultados dos censos demográficos, é possível construir diversos outros índices de desenvolvimento econômico, social e ambiental, destacando-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Além do IDH e do IDHM, o PNUD utiliza também o Índice de Condições de Vida (ICV) que engloba outras duas dimensões: a infância e a habitação.

Um diagrama de cinco pontas é utilizado para representar a evolução das cinco dimensões do ICV. Cada eixo representa uma das cinco dimensões que compõem esse índice. O índice se situa entre os valores de 0 (zero) e 1 (um), sendo que valores mais altos indicam níveis superiores de desenvolvimento humano.

Figura 1 - Diagrama de cinco pontas



FONTE: Projeto Desenvolvimento Humano no Brasil (BRA/97). Brasília, set., 1998.

Se o indivíduo mora no município de destino (consumo) da mercadoria, é necessário que os recursos provenientes do rateio do ICMS contemplem esta realidade.

Porém, ao eleger o Valor Adicionado como a base de maior representatividade na composição do índice (três quartos) e um percentual menor (de um quarto) com base em outras variáveis, a legislação não tornou simétrica a distribuição do ICMS aos municípios. O município que possui grandes empresas, responsáveis pelo aumento do Valor Adicionado do município, independente da quantidade de indivíduos que nele habita, tem uma participação bem maior que aqueles municípios que não possuem grandes empresas, mesmo que possuam número expressivo de habitantes. Assim, a discriminação da receita do ICMS não leva em consideração as condições humanas, mas apenas o montante do PIB.

O conceito de condições humanas, na teoria do desenvolvimento, surge em oposição à mera medição do crescimento em termos de Produto Interno Bruto como explica MISOCSKY (1999, p. 69) ao trazer a opinião de SEN que ensina que uma sociedade só pode ser considerada desenvolvida se ocorrer uma melhoria na qualidade de vida dos seus cidadãos. SEN, segundo MISOCSKY (1999, p 70), ao abordar indicadores de desenvolvimento,

destaca que a avaliação da desigualdade, assim como a avaliação da eficiência, depende da escolha de indicadores de melhoria individual, sendo que usualmente se concentram em índices de renda e riqueza. Propõe que estes sejam mantidos, pela sua pertinência em situações de rigidez de divisões sociais, mas que também se considere indicadores de qualidade de vida para a avaliação das desigualdades entre classes, em termos de bem estar e liberdade.

Crescimento econômico gera a prosperidade, mas ela é apenas *"um dos meios para enriquecer a vida das pessoas; (...) e mesmo como um meio, o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins realmente valiosos* (SEN (1999, p. 109). Até o início da década de 80, para SEN (1999, p. 89),

o desenvolvimento sempre foi visto pelos formuladores de políticas e organismos multilaterais como um processo de acumulação de capital físico. A industrialização e a ampliação dos usos de tecnologias seriam os instrumentos suficientes para a promoção do crescimento da renda e, com a ampliação do PIB, haveria uma diminuição nas distorções sociais. O mercado se encarregaria de equalizar a distribuição de rendas e promover a plena utilização das oportunidades individuais. Todavia, as instituições falham, ou, em outras palavras, a inexistência de contratos de propriedade e

a afirmação de direitos e garantias podem representar entraves definitivos na alocação da poupança, tanto privada como pública, distorcendo os sinais emitidos pelos agentes de mercado. Com isso, a eficiência da produtividade do capital não é garantida, e os projetos econômicos tendem a apresentar taxas de retorno inferiores às esperadas, contaminando o crescimento econômico de forma definitiva.

Para demonstrar que a participação dos municípios no ICMS, com base expressiva no Valor Adicionado, não leva em conta o cidadão, basta verificar o que acontece com os valores recebidos por três municípios pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba (Tabela 12), no exercício de 1999. Os valores recebidos pelos municípios relacionados foram divididos pelo número de habitantes de cada um dos municípios sob análise, obtendo-se o valor *per capita* anual do ICMS.

Tabela 12 - Participação do ICMS, em valores anuais, número de habitantes e valores de transferências de ICMS per capita em alguns municípios da ASSOMECC - Exercício de 1999

MUNICÍPIO	VALOR ANUAL ICMS (**) (R\$)	N.º HABITANTES (*)	ICMS/PESSOA (**) (R\$)
Almirante Tamandaré	2.817.343	73.018	39
Araucária	46.223.417	76.684	603
Fazenda Rio Grande	936.245	45.299	21

* Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE – Censo Demográfico de 1996.

** Cálculos realizados pelo autor, a partir dos dados divulgados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná

O município de Araucária, sede da refinaria de petróleo da Petrobrás, recebe um valor de ICMS *per capita* de R\$603,00 ao ano, enquanto que os outros dois, que são municípios dormitórios, recebem valores bem menores; o de Almirante Tamandaré, recebe um valor de ICMS *per capita* de R\$39,00 ao ano e o da Fazenda Rio Grande um valor de ICMS *per capita* de R\$21,00 ao ano. Comprova-se, pois, que os municípios mais industrializados são os que possuem os maiores níveis de participação. Essa assertiva demonstra a necessidade de analisar se o mecanismo de distribuição do ICMS, com ênfase no Valor Adicionado, é o mais compatível com as funções que são atribuídas aos municípios, pois, pela leitura da Constituição Federal de 1988¹², sobressai a necessidade de os municípios reforçarem suas atuações nas ações típicas de Estado. Como as atribuições típicas do município são

as de assegurar o bem-estar do cidadão, os dados apresentados na Tabela 12 apresentam características assimétricas.

Uma distribuição simétrica, para HOFFMAN (1998, p. 33), consiste na representação gráfica de uma distribuição onde *“a primeira metade é igual à imagem refletida em um espelho plano, da segunda metade da distribuição”*.

Para FREUND & SIMON (2000, p. 69), a assimetria significa *“a medida descritiva do desequilíbrio de uma distribuição”*.

2.5. Reflexo na arrecadação dos municípios da concessão de benefícios fiscais

Os incentivos fiscais, tributários e financeiros concedidos a empresas que se estabelecem em determinadas regiões promovem, também, uma assimetria distributiva.

A estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real recolocou o Brasil no cenário internacional no que diz respeito à escolha dos agentes econômicos para a realização de investimentos produtivos. Em que pese os governos estaduais sempre disporem de inúmeros instrumentos para atração de empreendimentos, é a partir do início da denominada “guerra fiscal” entre os estados para atração de empreendimentos produtivos que os incentivos assumem contornos mais agressivos, desde a instituição do ICM, em 1965. Respaldados por um aumento de autonomia obtida na reforma constitucional de 1988, liberados da ditadura e centralização impostas pela União desde a década de 60, os estados lançam a guerra fiscal, que demorou alguns anos para chamar a atenção porque inexistiram investimentos privados significativos desde a Constituição Federal de 1988 até a ocorrência do Plano Real.

¹² Artigo 30, Incisos V, VI, VII, VIII e IX

Fala-se em “guerra” porque tratam-se de ações não harmônicas. Cada Estado está agindo sem levar em consideração os efeitos de seus atos nos demais Estados e sem submetê-los à apreciação do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, órgão harmonizador da política tributária dos Estados.

Uma das características da “guerra fiscal” recente entre os estados reside no fato de que ela acontece no contexto da “globalização”, como ensina BARATTO (1997, p. 6):

A ação desagregadora inerente ao processo de globalização, a articulação direta da globalização com a instância regional, o caráter excludente do processo são atributos, questões que tendem a reforçar a ruptura do pacto federativo, que a rigor nunca esteve solidificado na federação brasileira, em vista da origem da opção federativa (cópia do modelo americano). A abertura da economia, portanto, reforça a necessidade de adoção do princípio de destino na sistemática de tributação do ICMS. Estando atualmente o tributo vinculado à capacidade de produção, fica difícil condenar a ação dos governadores, ainda que se visualize o caráter predatório da guerra fiscal. Na falta de um articulador a nível nacional, talvez de uma instância supranacional que regule, policie, fiscalize, o jogo acaba mesmo sendo conduzido na base do quem pode mais chora menos.

Em relação ao ICMS, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia, remissão, só podem ser concedidos mediante lei específica do Ente Político ao qual compete a instituição do tributo (art. 150, § 6º, CF/88; art. 97, VI, CTN). Dada a característica de imposto nacional do ICMS, os benefícios devem antes ser aprovados mediante deliberação dos Estados (art. 155, § 2º, XII, “g”, CF/88). A Lei Complementar 24/75¹³ regulamentou a forma de deliberação do CONFAZ, determinando a necessidade da unanimidade dos representados para a aprovação das concessões.

Ocorre que se tornou comum a prática de conceder benefícios fiscais na área do ICMS à revelia do CONFAZ. Embora do ponto de vista jurídico, a Lei Complementar 24/75 forneça instrumentos para inibir a “guerra fiscal”, concretamente ela tem sido ineficaz, posto que não contém mecanismos efetivos de punição, como observa BARATTO (1997, p.6):

¹³ Esta lei regula também as condições em que unilateralmente podem ser concedidos anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento.

A LC 24/75 já tem mais que 20 anos, não é cumprida e ninguém é punido. Por óbvio, há que se concluir que a realidade econômica está se impondo ao formal / legal. É inerente às características do ICMS a sua utilização como instrumento de política econômica. Enquanto os governantes visualizarem na guerra fiscal vantagens políticas e econômicas a Lei dificilmente será cumprida. Portanto, a nação precisa fazer uma escolha: ou convive com a guerra fiscal ou muda a sistemática de tributação do ICMS, sendo uma das alternativas a adoção do princípio de destino na sistemática de tributação das operações interestaduais (titularidade da receita do ICMS passar a pertencer integralmente ao estado de destino, hipótese em que a arrecadação de cada estado guardará relação com o tamanho de seu mercado consumidor e não mais com a sua produção). Esta sinalização econômica teria o condão de minimizar o estímulo à participação na 'guerra'.

Paradoxalmente, a guerra fiscal pode representar ganho quando se analisa isoladamente determinado estado, mas pode implicar perdas quando se analisa o conjunto da nação, como afirma PIANCASTELLI (1996, p. 48): *“o conjunto do país perde; alguns Estados concedentes dos benefícios talvez até ganhem; os empreendedores sempre ganham.”* No mesmo sentido, PRADO (2000, p. 23), ao analisar a questão, afirma que *“a ‘guerra fiscal’ não necessariamente redundará em perdas para os estados que a praticam, mas resulta necessariamente em perda para o conjunto do país, na medida em que não cria novos investimentos e maximiza o custo fiscal de subsidiamento dos projetos privados de inversão.”*

BINS (1999, p. 62) elenca as alternativas existentes para a solução do problema ao escrever que

o efetivo cumprimento da lei, que estabelece a forma especial de concessão de benefícios no domínio do ICMS; a declaração de inconstitucionalidade das normas utilizadas para tal fim; a utilização dos instrumentos punitivos existentes; ou a atribuição das receitas relativas às operações interestaduais aos Estados de destino, de tal sorte que o local de origem não mais disponha de receitas decorrentes do consumo de outros Estados para a concessão de benefícios fiscais¹⁴.

É necessário destacar as colocações de BARATTO, BINS, CAVALCANTI, PRADO E PIANCASTELLI, para retirar a “munição” da “guerra fiscal” porque elas são perfeitamente compatíveis com a assertiva enunciada neste trabalho, de que a atribuição de competências tributárias, bem como a partilha de recursos entre esferas de governo, deve guardar relação com o local onde se encontra o demandante do serviço público, que, hoje, pela fórmula de distribuição do índice,

extremamente centrada no Valor Adicionado, não é atingido. Deste modo, a adoção do princípio de destino na sistemática de tributação do ICMS, permitiria descentralizar a receita tributária, tanto em nível de estados como de municípios, além de propiciar ganhos de qualidade tributária, com a redução da sonegação nas operações interestaduais simuladas e com os custos da “guerra fiscal”, dentre outros ganhos.

A característica inovadora da proposta brasileira, em tramitação no Congresso Nacional, para REZENDE (1996, p. 16) está em

viabilizar a adoção de um IVA - destino em um regime federativo sem que seja necessário atribuir à União a competência para instituir esse imposto exclusivamente à União. Os estados membros, que no Brasil detém há quase 30 anos a competência para cobrar o mais importante tributo sobre o valor agregado existente no país – O ICMS -, manteriam essa prerrogativa, associando-se ao governo federal com vistas à instituição de um único IVA nacional.

Pela proposta, nas vendas para outros estados, a diferença entre a alíquota interna e a interestadual no estado de origem seria transitoriamente debitada à União, de forma a assegurar a uniformidade da tributação na fronteira. Consequentemente, na entrada da mercadoria no estado de destino, o contribuinte teria um crédito contra a União em montante correspondente ao débito registrado na operação anterior. O crédito contra a União cancelaria o débito anterior, de forma que esse mecanismo não se traduz em aumento da receita federal; na operação subsequente, o estado de destino captaria integralmente o imposto correspondente à diferença entre as alíquotas interna e interestadual sem que houvesse qualquer prêmio à sonegação.

Alguns autores apontam o fenômeno da guerra fiscal como universal, o que revelaria o impulso ao crescimento, e ressaltam a função das políticas públicas na atração de investimentos, considerando positivo o papel do recente regime automotivo brasileiro. VASCONCELOS & TEIXEIRA (2001) advertem, contudo, que investimentos obtidos a qualquer preço têm menos chances de vingar e que, em qualquer caso, é preciso fazer uma análise de custo/benefício.

Ao analisar os resultados da execução orçamentária por período de governo do Rio Grande do Sul, de 1970 a 1988, e, ao constatar que parte dos déficits decorrem da perda de receita proveniente de incentivos fiscais, BOSIO (1999, p. 109) escreve que *”o conceito de degeneração do sistema tributário, trabalhado por*

¹⁴ A rigor, as primeiras alternativas não terminam com a Guerra Fiscal, mas a transferem da área da receita pública para a da despesa (orçamentária).

OLIVEIRA, refere-se ao processo de concessão indiscriminada de benefícios fiscais e incentivos financeiros de toda ordem pelos estados brasileiros, o que gera um processo de disputa predatória (guerra fiscal) que acaba por anular os ganhos obtidos com o processo constituinte de 1988.”

O governo do Estado de São Paulo, sustenta que o ICMS deve ser utilizado apenas para gerar receita própria, não podendo ser utilizado como instrumento de extrafiscalidade. Ocorre que o instrumento da “guerra fiscal” segundo MACHADO (2001, p.4), resultaria muito caro para São Paulo, que já dispõe de um parque industrial bastante diversificado, contexto em que é impossível conceder incentivo para indústria nova sem prejudicar as já existentes. Em São Paulo já existe indústria de tudo, opina MACHADO (2001, p. 5), para quem, nos Estados não industrializados, *“a instalação de uma indústria atraída pela isenção, além de não implicar renúncia à arrecadação, promove o aumento desta por via indireta, na medida em que aumenta a renda e o conseqüente poder de compra, com a oferta de novos empregos.”*

O governador Marconi Pirilo, do Estado de Goiás, ao comentar a Reunião do Conselho de Política Fazendária, e de acordo com a reportagem “Reunião do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ)”, (Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 10.jul.01, p. 6), afirma que em seu estado *“os incentivos fiscais estão numa fase importante e que não vai abrir mão desse direito”*, enfatizando que qualquer decisão a respeito deve ser precedida de um diálogo profundo para que ninguém seja prejudicado. A “guerra fiscal”, segundo ele, *“tem dado emprego e desenvolvimento ao seu estado. São Paulo, outrora, deu incentivos ao crescimento industrial, e agora é a vez dos estados considerados periféricos.”* Já o secretário de Fazenda do Distrito Federal, Valdivino de Oliveira (Jornal do Brasil, Reunião do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, Rio de Janeiro, de 10/07/01, p. 6), sustenta que qualquer medida que trate de incentivos *“tem de resguardar condições para que os estados emergentes tenham mecanismos para continuar incentivando empresas.”* (Jornal do Brasil, Reunião do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ, Rio de Janeiro, de 10/07/01, p. 6). O presidente da Gazeta Mercantil, Luiz Fernando Ferreira Levy, no Fórum de Líderes Empresariais, declarou que *“cada vez mais vamos nos declarar*

absolutamente a favor da guerra fiscal, porque é salutar, senão os investimentos vão se acumular próximos do mercado consumidor.” (In ALBERTO SENA, *Gazeta Mercantil*, 23/05/00, p. 12).

O secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, comentando a Reunião do Conselho de Política Fazendária, de acordo com o *Jornal do Brasil*, de 10/07/01, afirma que “a guerra fiscal” é predatória para os estados e é uma forma de arrecadar menos. Por isso, segundo o secretário, em julho de 2001 o executivo federal encaminhou ao Congresso nacional uma Emenda Constitucional que retira dos estados a competência para legislar sobre o ICMS, e propõe unificar a legislação e as alíquotas, com o objetivo de impedir a concessão de incentivos. (Reunião do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ. *Jornal do Brasil*, 10/07/01, p. 6). Como, porém, a proposta não adota o princípio de destino na sistemática de tributação do ICMS, não se conseguirá restringir a guerra fiscal.

Os dados sócio-econômicos relativos ao Estado do Paraná, notadamente os referentes aos municípios quem compreendem a Região Metropolitana de Curitiba, não demonstram que houve desenvolvimento em decorrência da concessão de incentivos fiscais como se demonstrará no próximo capítulo.

3. A REALIDADE SÓCIO-ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Os dados preliminares, extraídos do estudo "Evolução e Perspectivas da Mortalidade Infantil no Brasil", do IBGE (2000), informam que, para 2000, a taxa estimada de mortalidade infantil em todo o país é de 35,5 óbitos de menores de um ano para cada 1.000 nascidos vivos. O último indicador oficial do IBGE, relativo a 1998, era de 36 óbitos para 1.000 nascimentos. Em 1990 a taxa era ainda maior: 48 óbitos de menores de um ano para cada 1.000.

De acordo com o previsto pelo estudo, a região Sul deverá ter 22 óbitos de menores de um ano para cada 1000 nascidos vivos.

O Paraná é o décimo estado com menor taxa, como se verifica na Tabela 13.

Tabela 13 - Número de óbitos de um ano para cada 1000 crianças nascidas vivas, por estado

COLOCAÇÃO	ESTADO	TX DE MORTALIDADE
1º	Rio Grande do Sul	19,6
2º	Santa Catarina	22,69
3º	São Paulo	23,33
4º	Distrito Federal	23,95
5º	Rio de Janeiro	24,02
6º	Goiás	26,5
7º	Mato Grosso do Sul	26,42
8º	Mato Grosso	27,03
9º	Espírito Santo	27,17
10º	Paraná	27,35

FONTE: IBGE – <http://web.ibge.gov.br/>

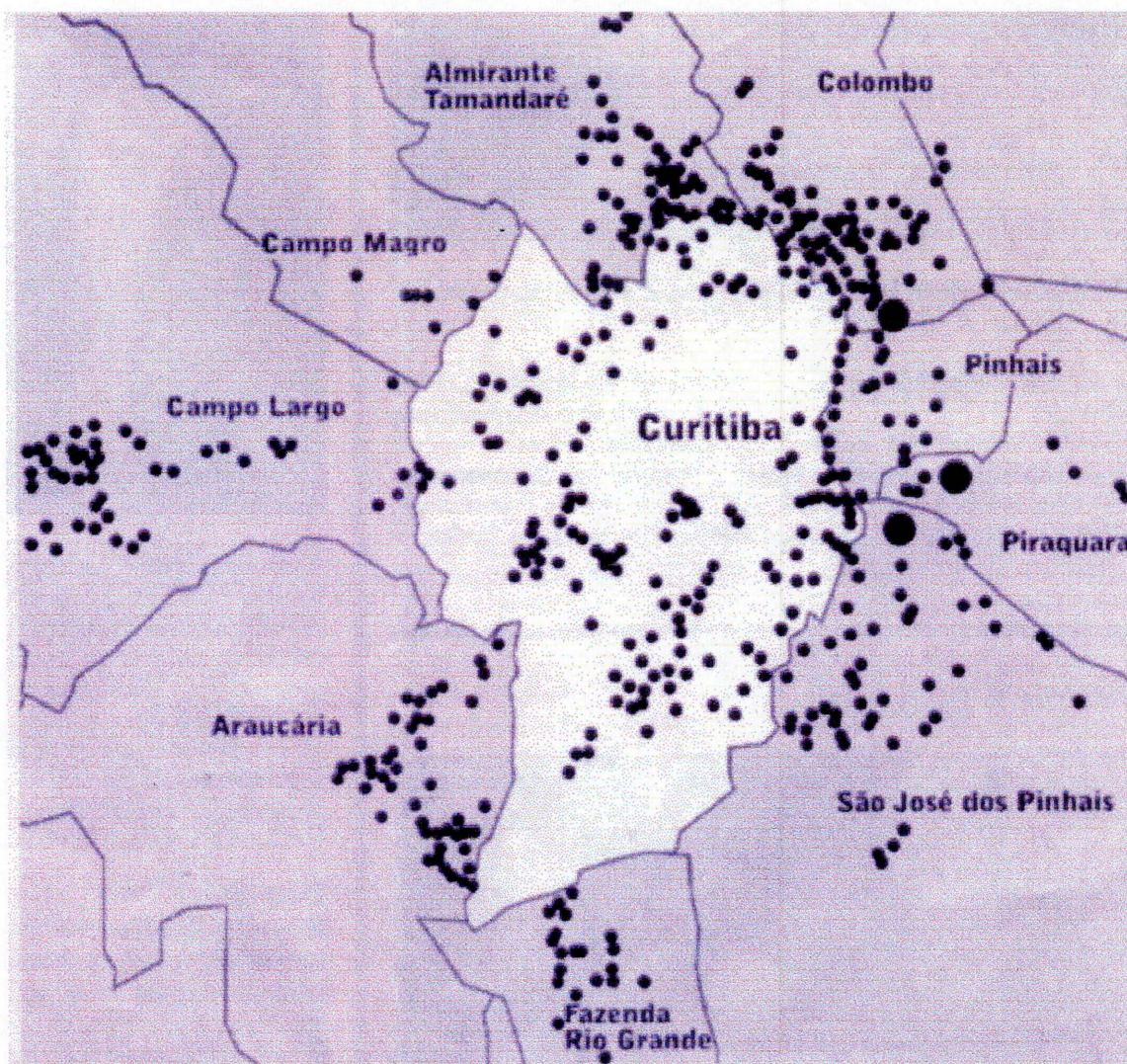
É possível, a partir de dados e informações relativas à Região Metropolitana de Curitiba (RMC), constatar que muitos paranaenses vivem em situação precária. As informações colhidas levam à conclusão de que as condições de moradia são subhumanas.

Propaganda institucional do Governo do Estado do Paraná sob o título “Obras de saneamento beneficiam mais de 1,1 milhão de paranaenses”, veiculada na imprensa escrita (Gazeta do Povo, Curitiba, 28/06/00, p. 3), afirma que 53% da RMC já tem rede de esgoto sanitário. É isto mesmo. Quase metade da população da região que está sendo analisada não possui rede de esgoto. E Curitiba é tida como cidade de primeiro mundo pela mídia governamental.

Estudos da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC), com base em dados analisados referentes a 1997, e divulgados pelo jornal Gazeta do Povo, de Curitiba (01/04/00, p. 5), sob o título “População de Curitiba irá dobrar em 2013”, relatam que:

- em Curitiba, 50.000 famílias estão morando em 202 áreas de ocupação irregular;
- na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), 300 mil pessoas estão vivendo em áreas que não são atendidas pela rede de luz, água e esgoto;
- na RMC, 8.500 famílias estão ocupando áreas de mananciais;
- dos cerca de 2,5 milhões de habitantes da RMC, 12,5% vivem em domicílios pertencentes a ocupações irregulares;
- apenas uma área vizinha a Curitiba, denominada de Vila Zumbi, em Colombo, tem cerca de 20.000 habitantes. Eles vivem em áreas chamadas de ocupação irregular. Estas áreas estão desprovidas de serviços públicos básicos, como água encanada, rede de esgoto e eletricidade.

Figura 2 - Explosão demográfica da Região Metropolitana de Curitiba



FONTE: COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, PR.

Referências: ● Grandes ocupações ● Áreas ocupadas

Nota: As áreas assinaladas no mapa da Região Metropolitana de Curitiba mostram os pontos que concentram famílias que vivem em subabitações.

Esses números têm aumentado, como mostram os dados veiculados pela imprensa, um ano depois, sob o título “Estatuto das cidades beneficia 128 mil moradores de invasão”, (Gazeta do Povo, Curitiba, de 13/07/01, p. 3),

- existem 262 áreas de invasão;
- existem 53.000 domicílios localizados em áreas de ocupação irregular, correspondendo a 14,7% dos 360.626 domicílios ocupados em Curitiba;
- nesses 53.000 domicílios moram 214.000 moradores;
- lideram o *ranking* dos municípios com maior número de desatendidos na área habitacional os municípios de Colombo, com 23.136 pessoas; e Almirante Tamandaré, com 17.705 pessoas. Os dois municípios situam-se ao norte de Curitiba e fazem divisa com a Capital.

Os primeiros números trazidos pelo IBGE relativos ao Censo 2000 confirmam que todos os municípios que fazem divisa com Curitiba tiveram crescimento no número de habitantes bem superior à taxa de 1,5% verificada no total do Estado, conforme pode ser observado na Tabela 14.

Tabela 14 - População residente do Estado do Paraná e dos municípios que fazem divisa com Curitiba

MUNICÍPIOS	HABITANTES EM 1º/08/96	HABITANTES EM 1º/08/00	TAXA DE CRESCIMENTO
Total do Paraná	9.003.804	9.558.126	1,50
Almirante Tamandaré	73.018	88.139	4,82
Araucária	76.684	94.137	5,26
Campo Largo	82.972	92.713	2,81
Campo Magro	16392	20.364	5,57
Colombo	153.698	183.698	4,51
Curitiba	1.476.253	1.586.698	2,69
Fazenda Rio Grande	45.299	62.618	8,43
Pinhais	89.335	102.871	3,59
Piraquara	52.486	72.806	8,53
São José dos Pinhais	169.035	204.198	4,84

FONTE: Censo do IBGE 2000

O Censo Demográfico de 2000, relativamente ao Estado do Paraná, mostra a continuidade do processo de diminuição da população rural, conforme pode ser observado na Tabela 15. O aumento do número dos habitantes da Região Metropolitana de Curitiba provém do êxodo rural proporcionando, em decorrência, as

mazelas para a grande Curitiba, onde a degradação da qualidade de vida não reserva mais espaço para novos migrantes.

Tabela 15 - Diminuição absoluta e relativa de habitantes residentes no meio rural no Estado do Paraná

POPULAÇÃO TOTAL EM 1996	POPULAÇÃO RURAL EM 1996	RURAL SOBRE TOTAL	POPULAÇÃO TOTAL EM 2000	POPULAÇÃO RURAL EM 2000	RURAL SOBRE TOTAL
9.003.804	2.250.760	24,99%	9.558.126	1.776.462	18,58%

FONTE: IBGE – Contagem Populacional 1996 e dados preliminares do Censo 2000

Uma distribuição simétrica do ICMS deve levar em consideração que os municípios que recebem os habitantes oriundos do meio rural devem, para que não ocorra a degradação da qualidade de vida, ser contemplados com um aumento da fatia correspondente no bolo tributário.

No capítulo seguinte buscar-se-á verificar se os critérios de distribuição do ICMS que estão sendo discutidos levam em consideração o número de habitantes de cada município e o processo migratório.

4. PESQUISA SOBRE OS ESTUDOS, DEBATES E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS EXISTENTES

Uma reforma tributária voltada para a simplificação, justiça (atendimento ao princípio da capacidade contributiva), neutralidade e equilíbrio das contas públicas *“não implica a alteração do sistema tributário da Constituição de 1988”*, afirma ARZUA.¹⁵ A Constituição Federal, segundo ele, *“não fixa alíquotas, não impõe a criação de contribuições em “cascata” (ou de quaisquer outras), não estipula a carga tributária, não é responsável pela “guerra fiscal” entre Unidades Federadas, não obriga a criação ou cobrança de qualquer tributo (apenas outorga competências), não impede a integração com o Mercosul e não é culpada pela volúpia de deveres que acompanham toda exação no Brasil.”* O que se quer acentuar, no particular, é que para tornar o conjunto de impostos racional e moderno não é preciso mudar uma vírgula da Constituição de 1988, até porque, com doze anos de idade, ela nunca chegou a ser aplicada.

Princípios geralmente aceitos de tributação – simplicidade, justiça e neutralidade econômica – recomendam, para ARZUA, a extinção de inúmeros tributos existentes, a saber: *“imposto sobre as operações financeiras (ISOF), sobre produtos industrializados (IPI) e sobre transações financeiras (CPMF), contribuições ao PIS/PASEP, Cofins e Contribuição Social sobre o lucro.”* Tais exações complicam a vida do contribuinte, estimulam a sonegação, distorcem preços relativos, forçam a integração vertical das empresas e acentuam a regressividade do sistema. Mas para

¹⁵ Heron Arzua, entrevistado.

extirpá-los do mundo normativo não se faz mister alterar o Texto Básico. Por lei ordinária isso é possível.

Uma questão não resolvida satisfatoriamente no âmbito do ICMS, explica ARZUA, é a da divisão da receita entre o estado de origem (produção da mercadoria) e do destino (onde se verifica o consumo final). No Brasil, adotou-se esquema de repartição mista, por intermédio de alíquotas interestaduais menores que as praticadas no mercado interno. A principal admoestação de ARZUA é a de que essa concepção *“tem oferecido facilidades para o incremento da denominada “guerra fiscal”, que é o uso do ICMS para atrair investimentos.”*

A reforma constitucional tributária, porém, tramita no Congresso Nacional. Na retórica oficial, um dos principais objetivos das reformas fiscais é propiciar à União recursos que lhe possibilitem investir fortemente na área social.

Análise análoga serve, também, para justificar a demanda de reforma tributária por parte dos governos estaduais que, da mesma forma que o governo federal, sofrem demandas de políticas redistributivas que amenizem as diferenças sociais. Em síntese, tanto a União como os estados federados lutam por uma reforma tributária que lhes propicie maiores recursos para enfrentar seus graves problemas sociais.

Aí entram os municípios. Em cada uma das três esferas de governo há consenso em relação à necessidade de aumento de suas respectivas arrecadações. Uma das alegações constantes do governo federal nos últimos sete anos é a de que com a Constituição de 1988 ocorreu um repasse real de receitas para estados e municípios, em detrimento da União (RIANI, 1995, p. 11-12). Os estados e municípios, de seu lado, embora reconheçam uma melhora nas suas posições relativas em termos de partilha constitucional de tributos, consideram que os níveis de suas receitas estão aquém do mínimo desejável para fazer face aos seus encargos.

Além do entendimento do governo, nas três esferas, segundo o FISCO FORUM¹⁶(2000) *“há consenso em todos os segmentos sociais sobre a necessidade de se reformar o sistema tributário brasileiro, que já não atende satisfatoriamente às necessidades do País por conter defeitos que o comprometem na essência.”*

Para o FISCO FORUM (2000), onde se reúnem os representantes dos funcionários pertencentes às administrações fazendárias dos mais diversos tributos,

o ICMS, principal tributo e fonte de recursos dos estados, está totalmente descaracterizado no sistema tributário vigente. Criado na reforma constitucional de 1966 então com o nome de ICM, com característica de neutralidade, sua função era meramente fiscal, ou seja, atender às necessidades financeiras do governo. Hoje, recheado de desonerações, a maioria delas sem alcance social, e com disciplina cada vez mais complexa, já não atende satisfatoriamente as necessidades financeiras dos estados membros, principalmente após a edição da Lei Kandir, que impactou fortemente as finanças dos estados.

O FISCO FORUM (2000) é contra o IVA federal, por entender que é “um imposto que quebra o pacto federativo, perpetrando e ampliando um dos maiores males de nosso presidencialismo que é a enorme concentração de poder na esfera federal”.

Os defeitos do atual sistema assinalados pelo FISCO FORUM (2000) referem-se a uma estrutura distorcida dos impostos, taxas e contribuições, onde predominam:

- a cumulatividade;
- a múltipla incidência sobre a mesma base;
- a concentração da carga tributária sobre os impostos indiretos;
- a renúncia fiscal sem controle;

¹⁶ FISCO FORUM é composto das seguintes entidades classistas: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO SINDICAL), Federação Nacional do Fisco Estadual (FENAFISCO), Federação do Fisco Municipal (FENAFIM), Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (FENAFISP), Assoc. Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP), Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho (SINAIT), Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal (SINDTTEN). O FISCO FORUM mantém um site denominado FISCO FORUM: Reforma tributária, uma contribuição do fisco ao debate. Disponível na Internet: <http://www.unafisco.org.br/informativos/docs/reftrib.htm>

- a existência de brechas legislativas que semeiam campo fértil para a prática da sonegação fiscal e do crime.

O que mais preocupa, porém, as entidades de classe dos fiscais, caso se mantenham os níveis atuais (ou similares) de arrecadação, é a disputa de jogo de soma zero que haverá entre as três esferas de governo, onde, dificilmente, o governo federal logrará uma reforma compatível com suas necessidades, devido à pressão dos prefeitos e dos governadores. O FISCO FORUM (2000) assinala que uma proposta de Emenda Constitucional *“não pode ser analisada sem estar acompanhada de simulações capazes de projetar os níveis de arrecadação esperados.”* Os fiscais federais têm *“fundado temor de que a União não consiga manter os atuais níveis de arrecadação, que já se mostram insuficientes para o custeio dos serviços públicos, o pagamento de encargos financeiros e o financiamento do déficit público.”*

O descompasso se torna bastante evidente quando se compara a estrutura atual da arrecadação federal de impostos com os gastos do governo federal face às demandas geradas pela sociedade brasileira, como se mostra na Tabela 16, relativa à arrecadação dos diversos tributos no ano de 1988.

Tabela 16 - Arrecadação de Impostos de competência da União

IMPOSTOS	ARRECADÇÃO EM 1998 (R\$)
IR	45.794.088.623
IOF	3.540.728.109
II	6.544.106.609
IE	1.631.754
ITR	224.425.486
IPI (IVA-Federal)	16.305.959.240
Total	72.410.939.821

FONTE: REFORMA TRIBUTÁRIA: contribuição do fisco forum ao debate. Disponível na Internet: <http://www.unafisco.org.br/informativos/docs/reftrib.htm>

Segundo o FISCO FORUM, se fosse promulgada a Emenda Constitucional em tramitação no Congresso nacional, *“haveria transferência de 47% do total arrecadado de IR e da parcela do IVA pertencente à União para os Estados e*

Municípios.” Dessa maneira, da arrecadação total dos impostos acima, “*permaneceria com a União o montante de R\$ 43.223.917.325,00*”. Assim, seria esse o montante com o qual a União financiaria suas despesas de custeio e investimentos, despesas com pessoal ativo e os encargos da dívida pública interna e externa. Essas despesas, segundo o FISCO FORUM, de acordo com o orçamento de 1999, são apresentadas na Tabela 17.

Tabela 17 - Total das despesas da União

DESPESAS DA UNIÃO	VALORES PARA 1999 (R\$ BILHÕES)
Custeio e Investimento	35,0
Pessoal Ativo	27,4
Encargos da Dívida (estimativa)*	40,0
Total	102,4

FONTE: FISCO FORUM. Disponível da Intranet: UNAFISCO <http://www.unafisco.org.br/>

* Levando-se em consideração uma dívida pública (externa + interna) da ordem de R\$ 400 bilhões e uma taxa de juros real de 10%a.a.

Com esse levantamento básico já se destacaria um déficit no orçamento da União superior a 50 bilhões de reais.

4.1. Das emendas constitucionais

Através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 175, de 1995, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional a sua primeira grande proposta de alteração estrutural do sistema tributário brasileiro. A esta proposta foram anexadas outras oito que estavam em discussão no Congresso Nacional. Em decorrência, quando foi criada a comissão de reforma tributária, existiam nove propostas como base para discussão. À PEC 175/95 foram apresentadas 98 emendas. Dessas 98, três eram de alteração total do sistema tributário.

Relativamente à discriminação de rendas dos impostos a ser instituída na reforma tributária, foram apresentadas as seguintes:

1) Emenda à Constituição nº 46-A, de 1995, tinha como primeiro signatário o Deputado Luis Roberto Ponte e pretendia reformular o capítulo do Sistema Tributário Nacional, inovando na área das competências. Por essa Emenda, a distribuição da receita dos impostos, independentemente de quem a administre, será efetuada imediata e automaticamente pelo órgão recebedor do imposto, e obedecerá aos seguintes critérios:

- 34% para a União;
- 40% para os estados e o Distrito Federal;
- 25% para os Municípios e o Distrito Federal e
- 1% para programas de financiamento do setor produtivo das regiões menos desenvolvidas.

A participação dos estados e do Distrito Federal obedecerá a quatro fatores:

- 30% na razão direta da arrecadação do imposto sobre a produção e a circulação incidente sobre bens e serviços consumidos em seus territórios;
- 45% proporcionalmente à população;
- 5% proporcionalmente à extensão territorial;
- 20% de acordo com critérios fixados em lei complementar que estabeleçam o equilíbrio sócio-econômico entre os estados e o Distrito Federal.

A participação dos municípios também obedecerá a quatro fatores:

- 30% na razão direta da arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária localizada em seus territórios;
- 45% proporcionalmente à população;
- 5% proporcionalmente à extensão territorial;

- 20% de acordo com critérios fixados em lei complementar que estabeleçam o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios.

2) Proposta de Emenda à Constituição nº 47-A, de 1995, que tem como primeiro signatário o Deputado Luiz Carlos Hauly, prevê que a participação dos Municípios na receita do imposto do estado será de 30%.

3) Emenda nº 2, do Deputado Edson Soares e outros altera os critérios atualmente vigentes de distribuição da parcela municipal da receita do ICMS. Ela mantém a distribuição de 75% de acordo com o valor adicionado, mas introduz os fatores população e inverso do valor adicionado para distribuir um oitavo da receita; o restante um oitavo será distribuído de acordo com o que dispuser a lei estadual.

4) Emenda nº 5, do Deputado Rubens Cosac e outros altera o art. 159 da Constituição, na redação que lhe é dada pelo art. 3º da proposta, para elevar de 25 para 100% a participação dos Municípios na receita do ITR, e de 25 para 30% a participação municipal na receita do ICMS.

5) Emenda nº 19, do Deputado Eujácio Simões e outros, altera o art. 8º da proposta para que na distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios 50% dos recursos sejam entregues de acordo com o valor adicionado e 50% de acordo com o que dispuser a lei estadual.

6) Emenda nº 31, do Deputado João Mellão Neto e outros é uma emenda substitutiva global que altera o capítulo do Sistema Tributário Nacional. Quanto à distribuição de rendas determina que os estados entregarão aos municípios parcela, a ser definida em lei estadual, das receitas do IPVA e do imposto sobre o valor agregado.

7) Emenda 40, do Deputado Luis Roberto Ponte e outros, tem como objetivo aperfeiçoar a redação da PEC nº 46-A, de 1995, apensa à PEC nº 175-A, de 1995. No dizer da justificção, ela é, substancialmente, a PEC nº 46/95-A com algumas modificações.

Esta Emenda propõe alteração de percentuais de dois fatores que regem a participação dos estados e Distrito Federal na receita da União (os de 30 e 45% passam para 40 e 35%, respectivamente), a alteração de percentuais de dois fatores que regem a participação dos Municípios na receita da União (os de 30 e 45% passam para 40 e 35%, respectivamente); a revogação da cobrança da contribuição social do salário-educação e da proibição de vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa; a garantia dada aos estados e municípios de auferir, até 2005, receitas totais líquidas iguais às que obtiveram em média nos anos de 1991 a 1994

Resta observar, contudo, que todas essas emendas foram agregadas ao substitutivo elaborado pelo relator da reforma tributária, deputado Mussa Demes.

É importante apresentar a Proposta de Emenda à Constituição nº 278, de 2000, do deputado Rubens Furlan, não agregada ao substitutivo Mussa Demes.

O deputado Furlan afirma que *“é de ciência ampla a complexidade dos problemas sociais em regiões conurbadas, especialmente nas regiões metropolitanas, onde um contingente expressivo da população gravita entre as cidades, em torno do trabalho, da moradia, dos serviços comuns de saúde, educação e até mesmo de lazer.”*

Nesse contexto, os problemas se agravam de modo diferenciado nos municípios metropolitanos, tais problemas tendem a *“transbordar inclusive para os municípios com maiores recursos financeiros, em vista da proximidade física entre eles”*, segundo o deputado Furlan.

Com este raciocínio, o deputado Furlan sugere que 0,5% do produto da arrecadação do ICMS dos estados fosse transferido aos municípios integrantes das regiões metropolitanas criadas ou a serem criadas por lei complementar estadual. Desse modo, aos estados caberiam 74,5% do ICMS arrecadado e não mais 75%. Com essa nova distribuição, entende o deputado Furlan, os municípios pertencentes à região metropolitana *“disporiam de recursos financeiros suficientes para arcar de forma adequada com o custeio dos serviços públicos básicos e com os*

investimentos em saúde, transporte, habitação, segurança pública, educação e infraestrutura.”

Além dessas emendas, outras autoridades e entidades buscam colaborar com a reforma da constituição relativamente à repartição de rendas.

Miguel Salomão¹⁷ apresentou ao Grupo de Reforma Tributária do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), em agosto de 1995, documento no qual sugere a unificação dos impostos indiretos federais e estaduais, ICMS e IPI, e sugere que os critérios de distribuição e repartição da receita originária deste imposto levarão em conta os seguintes fatores numa razão direta:

- participação no PIB;
- participação do número de habitantes na respectiva unidade.

SALOMÃO afirma que a

substituição do critério da repartição, inversamente proporcional ao PIB pelo da participação diretamente proporcional, justifica-se pela necessidade de compensar estados e municípios que realizaram maior esforço de investimentos para aumentar o seu Produto Interno Bruto. Em consequência, o atendimento das regiões menos favorecidas seria deslocado do lado da distribuição das receitas, para o lado das despesas orçamentárias da União.

Raciocinando de forma inversa, a Associação dos Municípios do Paraná (AMPR) encaminhou à Bancada Federal do Paraná, em 23/08/99, sugestões “embasadas em reivindicações do Municipalismo Brasileiro”, para a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 175/95. Relativamente ao ICMS, a AMPR entende que

“deverá ser concedida maior flexibilidade aos estados a fim de que executem uma política de desenvolvimento mais equilibrada por meio da redistribuição dos recursos públicos, notadamente na repartição do novo ICMS estadual, cabendo ao texto constitucional estabelecer a destinação de 50%, via valor agregado, e à lei estadual disciplinar os 50% restantes.”

No encaminhamento de seu pedido, a AMPR ressalta que o artigo 158, parágrafo único, da PEC 175,

¹⁷ Miguel Salomão é Secretário de Estado do Planejamento e ex Secretário da Fazenda do Paraná.

mantém do atual disciplinamento critérios retrógrados para os créditos da parcela do ICMS Estadual. É que a regra atual da Constituição três quartos, no mínimo, de valor adicionado e até um quarto de acordo com lei estadual, está em muito superada e possui pouca flexibilização. Esta fórmula nada mais é do que a repetição do Decreto-lei 1216/72, baixado quando o Congresso Nacional encontrava-se em recesso compulsório.

Para embasar suas afirmações, a AMPR transcreveu um artigo de BARRETO¹⁸ (1999). Nele, o autor, depois de discorrer sobre a forma anterior de distribuição, ou seja, 100% do ICMS com base no valor adicionado, afirma que, no Rio Grande do Sul, após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 17, de 1980, que determinou a nova base (75%, no mínimo, na proporção do valor adicionado e 25%, no máximo, de acordo com o que dispuser lei estadual), os prefeitos se mobilizaram e, através de um projeto aprovado pela Assembléia Legislativa, mudaram a forma de repasse do ICM¹⁹, que a partir de 1982 passou a considerar no cálculo dos coeficientes de participação, além do valor adicionado, com peso 75%, os seguintes fatores para completar os 25% restantes: população, 7%, área, 7%, número de propriedades rurais, 5%, produtividade, 3,5% e quota fixa, 2,5%.

Segundo informações de BARRETO, quando o ICM era distribuído integralmente com base no valor adicionado, *“cinco cidades mais ricas, Porto Alegre, Caxias, Rio Grande, Pelotas e Canoas, juntas recebiam um terço do que era distribuído, cabendo os outros dois terços aos demais 277 municípios”*. A alteração do mecanismo de transferência introduzida pela EC nº 17/80, segundo BARRETO, *“não foi suficiente para desconcentrar o ICM, pois somente oito cidades – além das cinco já referidas mais Novo Hamburgo, Triunfo e Santa Cruz – juntas vão receber no corrente ano a mesma parcela de um terço que era distribuído sob o antigo critério, restando dois terços para serem pulverizados entre os demais 325 municípios”*.

¹⁸ OTÁVIO BARRETO é economista, especialista em Administração Pública pela Escuela de Alcacá de Henares (Espanha), Mestre em Administração pela UFRGS, Auditor de Finanças Públicas da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹ ICM é a denominação do Imposto relativo às operações de Circulação de Mercadorias vigente até Constituição de 1988. Após a CF de 1988, o imposto passou a denominar-se ICMS.

Ao final, BARRETO afirma, e sua opinião foi adotada pela AMPR, que a solução para o problema da concentração do ICM sugere a adoção de duas medidas:

Uma, a alteração do artigo 158, p7arágrafo único, da Constituição Federal, para permitir que os estados possam escolher livre e integralmente a forma de distribuição deste imposto. Os constituintes federais, que tanto disseram ser o nosso texto constitucional moderno, curiosamente mostraram o contrário, pois confirmaram o critério centralizador que vem sendo usado há muitos anos e ratificaram o antigo poder da União de interferir na autonomia dos estados e municípios.

Outra, independente da anterior, consiste na modificação da legislação estadual, introduzindo novos fatores no cálculo dos coeficientes das prefeituras ou mudando os pesos atualmente distribuídos a cada um deles, evitando que poucas cidades ricas recebam grande parcela do ICM...

No mesmo sentido, SOARES (1997, p. 114) conclui pela necessidade de modificação na "lei de âmbito federal" que trata da repartição das receitas tributárias, pois, segundo a autora, *"definitivamente, o critério fixado pela legislação federal, qual seja, o peso de 75% dado ao valor adicionado, privilegia os municípios de base econômica ligada à indústria, pois estes apresentam uma alta relação com o referido indicador, isto é, desenvolvem atividades de maior potencial de agregação de valor."*

4.2. Critérios de repartição do ICMS adotados pelos estados das regiões sul e sudeste

Com o objetivo de apresentar nova fórmula de distribuição do ICMS, buscou-se, em primeiro lugar, estudar as fórmulas adotadas em alguns estados. Em virtude de fatores econômicos, geográficos e geopolíticos foram escolhidos os estados das regiões Sudeste e Sul, que serão, a seguir, apresentados.

4.2.1. Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, o Índice de Participação dos municípios no ICMS é constituído, de acordo com a Lei 8510, de 29 de dezembro de 1993, da seguinte forma:

- 1% (um por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado;
- 13% (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado;
- 5% (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;
- 3% (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município e a área cultivada total do Estado;
- 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município;
- 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado;
- 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado.

4.2.2. Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, o Índice de Participação dos municípios no ICMS é constituído, de acordo com a Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996, da seguinte forma:

- 6,9381% (seis vírgula nove mil e trezentos e oitenta e um por cento), com base na relação percentual entre a população residente no Município e a população total da respectiva Região;
- 7,7047% (sete mil e quarenta e sete por cento), com base na relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total da respectiva Região;
- 0,4500% (zero vírgula quatro mil e quinhentos por cento), com base na relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no Município;
- 8,1772% (oito vírgula um mil e setecentos e setenta e dois por cento), como cota Mínima, a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios de uma mesma Região;
- 1,7300% (um vírgula sete mil e trezentos por cento), correspondente a um Ajuste Econômico, a ser distribuído entre os Municípios de uma mesma Região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de População, Área e Valor Adicionado de cada Município em relação ao total da Região.

4.2.3. Estado de Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei no 13803, de 27 de dezembro de 2000, a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS é efetuada da seguinte forma:

- 4,68% (quatro vírgula sessenta e oito por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado;
- 1% (um por cento), com base na relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado;
- 2,71% (dois vírgula e setenta e um por cento), com base na relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado;

- 2% (dois por cento), com base na relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta municípios mais populosos do Estado e a população total destes;
- 2% (dois por cento), com base na relação entre o total de alunos atendidos, os alunos da pré-escola inclusive, e a capacidade mínima de atendimento pelo município;
- 1% (um por cento), decorrente da produção de alimentos, com base nos valores decorrentes da aplicação dos percentuais: a) com relação percentual entre a área cultivada do município e a área cultivada do Estado; b) com a relação percentual entre o número de pequenos produtores rurais do município e o número de pequenos produtores rurais do Estado; c) entre os municípios onde exista programa ou estrutura de apoio à produção e à comercialização de produtos agrícolas, que atenda especialmente aos pequenos produtores rurais; d) de acordo com a relação percentual entre o número de pequenos produtores rurais atendidos e o número total de pequenos produtores rurais existentes no município;
- 1% (um por cento), com base na relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do município e o somatório dos índices de todos os municípios;
- 1% (um por cento) com base nos seguintes critérios: a) parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o seu investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio "per capita" dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários; b) o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que

venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

- 2% (dois por cento), serão distribuídos aos municípios segundo os seguintes critérios: a) um valor de incentivo para os municípios que desenvolverem e mantiverem em funcionamento programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias; b) com base na relação entre os gastos de saúde "per capita" do município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os municípios do Estado;
- 2% (dois por cento) com base na relação percentual entre a receita própria do município, oriunda de tributos de sua competência, e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município;
- 5,5% (cinco vírgula cinco por cento), como cota-mínima, a ser distribuída em igual valor para todos os municípios;
- 0,11% (zero vírgula onze por cento), aos municípios mineradores.

4.2.4. Estado do Rio Grande do Sul

No Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com a Lei no 11038/97, a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS é efetuada da seguinte forma:

- 7% (sete por cento), com base na área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado;
- 7% (sete por cento), com base na relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado;
- 5% (cinco por cento), com base no número de propriedades rurais;
- 1% (um por cento), inverso da taxa de evasão escolar;
- 1% (um por cento), inverso do coeficiente de mortalidade infantil;

- 0,5% (zero vírgula cinco por cento), pontuação do município no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria – Lei no 10388/95)
- 3,5% (três vírgula cinco por cento), produtividade primária.

4.2.5. Estado de Santa Catarina

No Estado de Santa Catarina, de acordo com a Lei nº 7721 de 06/09/89 e nº 8203, de 26/12/90, a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS é efetuada da seguinte forma:

- 15% (quinze por cento), como cota-mínima, a ser distribuída em igual valor para todos os municípios;
- 10% (dez por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado.

4.2.6. Estado do Paraná

No Estado do Paraná, de acordo com as Leis nº 59, de 01/10/91 e 67, de 08/01/93, 9491, de 21/12/90 e 12.417, de 30/12/98, a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS é efetuada da seguinte forma:

- 8% (oito por cento), com base com base na relação percentual entre a produção agropecuária do município e a produção agropecuária total do Estado;
- 6% (seis por cento), com base na relação percentual entre a população rural do município e a população rural total do Estado;
- 2% (dois por cento), com base em propriedades rurais: relação percentual entre a área geográfica rural do município e a área total do Estado;
- 2% (dois por cento), com base na área territorial: relação existente entre a área do município e a área total do estado;

- 2% (dois por cento), como cota-mínima, a ser distribuída em igual valor para todos os municípios;
- 5% (cinco por cento) preservação ambiental.

4.3. Variáveis e fatores que determinam a fórmula do Índice de Participação do ICMS nos estados pesquisados.

A partir da pesquisa realizada nos estados do Sul e Sudeste, é possível compor a Tabela 18, que apresenta as variáveis e os pesos para determinação do Índice de Participação do ICMS.

Tabela 18 - Variáveis e fatores que determinam a fórmula do Índice de participação dos municípios no ICMS – Em %

ESTADOVARIÁVEL	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	MINAS GERAIS	RIO GRANDE DO SUL	SANTA CATARINA	PARANÁ
Valor adicionado	1,0		4,68		10,00	
População total	13,0	6,94	2,71	7,00		
Receita própria	5,0	0,45	2,00			
Área cultivada	3,0					
Reservatórios água	0,5					
Proteção ambiental	0,5		1,00			5,00
Cota fixa	2,0		5,50		15,00	2,00
Área total		7,70	1,00	7,00		2,00
Ajuste econômico		1,73				
Saúde			2,00			
Cota fixa região		8,18				
Munic. Mais 50.000			2,00			
Educação			2,00	1,00		
Produção primária			1,00	3,50		8,00
Patrimônio cultural			1,00			
Propriedades rurais				5,00		2,0
Mortalidade infantil				1,00		
Mútua colaboração				0,50		
Munic. mineradores			0,11			
População rural						6,00
TOTAL	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00

FONTE: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada nas diversas leis estaduais que regem a participação dos municípios no ICMS de cada estado

4.4. Considerações gerais sobre os diversos critérios adotados pelos estados selecionados

AMARAL²⁰ defende que a legislação de Santa Catarina, ao introduzir um elevado fator para a variável igualitária (15%), incentivou a criação de novos municípios, trazendo mais bem-estar ao cidadão catarinense. AMARAL entende, porém, que as legislações do Paraná e do Rio Grande do Sul são mais modernas e considera que seria importante introduzir a variável População Total na legislação de seu Estado.

As variáveis mais citadas (4 estados) são as pertinentes à População Total, presente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; à Cota Fixa ou igualitária utilizada pelos estados de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Paraná; e à Área Total adotada pelos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

Destacam-se, ainda, as variáveis Valor Adicionado, Receita Própria, Proteção Ambiental e Produção Primária que são consideradas por três dos estados pesquisados.

Relativamente ao Estado do Paraná, no que se refere aos 25% de normatização pelos estados, pode-se observar que todas as variáveis escolhidas favorecem os municípios rurais, pois a produção agrícola e as propriedades rurais referem-se a eles especificamente, e os mesmos tendem a ter maior área e maior probabilidade de possuírem mananciais de abastecimento bem como unidades de conservação ambiental.

Sobre a variável população, convém destacar que, até o ano de 1998, ela abrangia a população total do município em relação à população total do Estado. A proposta de um método para a distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano aos municípios do Paraná, defendida pela Secretaria de

²⁰ Oilson Carlos Amaral, entrevistado

Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU)²¹, resultou na alteração desta variável. A proposta da SEDU foi acolhida pelo Governo do Estado e transformada em lei. A Lei paranaense nº 12417, de 30 de dezembro de 1998, alterou a variável número de “habitantes” para número de “habitantes da zona rural do Estado”, ficando inalterado o fator de seis por cento (6%).

Para a SEDU, a alteração da variável visava aumentar a capacidade de endividamento dos municípios, da maneira como consta do relatório que deu origem à lei:

A mudança sugerida teria o efeito de redirecionar aproximadamente 9% dos recursos transferidos do ICMS sobre os quais o Estado tem autonomia. (...) A hipótese feita aqui é que estes recursos adicionais podem também aumentar a capacidade dos municípios mais pobres de contraírem maior volume de empréstimos junto ao FDU e que o Programa PARANÁ URBANO estará menos exposto a pressões políticas indesejáveis. (...) O objetivo original do Programa Paraná Urbano é emprestar recursos do FDU aos municípios condicionado ao bom desempenho orçamentário. (GUARDA, 1998, p. 5)

A modificação introduzida pela SEDU, ao retirar, totalmente, o número da população total para contemplar somente a população rural, foi muito simplista, de vez que teve o único objetivo de aumentar a capacidade de endividamento sem se importar se a modificação do critério ocasionava, ou não, uma assimetria na distribuição do ICMS.

²¹ Relatório elaborado por Gian Carlo Guarda à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná, através do PARANACIDADE

5. MÉTODOS

Método, para KÖCHE (1997, p. 50) pode ser entendido como um caminho de indução experimental e que deve ser utilizado para se atingir um conhecimento científico.

5.1. Procedimentos a serem utilizados

A pesquisa tem como objetivo recolher, analisar e interpretar as diversas contribuições teóricas já existentes sobre a distribuição de rendas aos municípios. Para RUDIO (1978, p. 55), na pesquisa descritiva, “o pesquisador procura conhecer e interpretar a realidade, sem nela interferir para modificá-la”. A descrição se encontra muitas vezes combinada com a comparação ou o contraste, supondo mensurações, classificação, interpretação e avaliação.

5.2. Universo

Segundo MARCONI & LACATOS (1999, p. 33), após a escolha de assunto, o pesquisador pode decidir ou pelo estudo de todo o universo da pesquisa ou apenas sobre uma amostra.

Os municípios paranaenses compõem o universo da pesquisa. O Estado do Paraná possui 399 municípios, portanto, a população é finita.

5.3. Pesquisa por amostragem

Ainda segundo MARCONI & LAKATOS (1999, P. 33), *“nem sempre há a possibilidade de pesquisar todos os indivíduos do grupo ou da comunidade que se deseja estudar. Nesse caso, utiliza-se o método da amostragem.”*

Para analisar os dados relativos ao impacto gerado pela variável Valor Adicionado na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS, foi selecionada uma amostra, deterministicamente, caracterizando-se uma amostragem de julgamento intencional, pois o pesquisador intencionalmente toma determinados elementos para a amostra (GRESSLER, 1989, p. 70).

Na amostragem intencional, segundo COSTA NETO (1997, p. 45), enquadram-se os diversos casos em que o *“amostrador deliberadamente escolhe certos elementos para pertencer à amostra, por julgar tais elementos bem representativos da população.”*

O *“método de amostragem de conveniência”* mencionado por DOUGLAS (1999, p. 230), por não ser aleatório, já que, segundo TRIOLA (1999, p. 10), *“na amostragem por conveniência, simplesmente utilizam-se resultados que já estão disponíveis”*, não permite que se faça inferência, pois, de acordo com STEVENSON (1981, p. 158), *“a inferência estatística envolve a formulação de certos julgamentos sobre um todo após examinar apenas uma parte, ou amostra dele”*. No caso presente, porém, não há razão para esperar que os municípios que compreendem a amostra sejam representativos de toda a população de municípios.

Foram escolhidos 37 municípios: a) Dez que possuem a menor distribuição *per capita* de ICMS; b) Dez que, relativamente à distribuição *per capita* do ICMS, se situam na mediana; c) Dez que possuem a maior distribuição *per capita* de ICMS; d)

Sete foram escolhidos deliberadamente por possuírem população superior a duzentos mil habitantes e por se constituírem em polos urbanos.

Para determinar a influência de incentivos fiscais, financeiros e materiais na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS, foi escolhida a empresa Renault do Brasil S.A., onde será desenvolvido um estudo de caso.

Segundo YIN (1994, p. 4-9), as questões *como* e *por quê* capturam o que realmente se está interessado em responder e buscam chamar o pesquisador para evidências relevantes. Essas perguntas buscam respostas a um conjunto de eventos contemporâneos que representam a realidade na sua forma atual e presente, onde o investigador tem pouco ou nenhum controle e os fenômenos e o contexto não são claramente definidos. Neste sentido, o pesquisador não tem a necessidade de controlar os eventos de comportamento objeto de estudo, mas sim compreendê-los.

O método de estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que examina um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, tendo como questões cruciais o *como* e o *por quê*.

A pesquisa sobre a influência de incentivos concedidos à Renault do Brasil S.A. enquadra-se como estudo de caso pois é voltada à identificação e caracterização de informações e dados para analisar *como* e *por quê* os incentivos interferem na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS.

5.4. Coleta de dados

Os dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa foram buscados:

- nos balanços das Prefeituras Municipais do Estado do Paraná, compreendidos na amostra;
- nas demonstrações financeiras da empresa Renault do Brasil S.A.;
- em documentos oficiais;

- em publicações parlamentares;
- em fontes estatísticas;
- em publicações avulsas;
- na imprensa escrita;
- na Internet
- Em entrevistas

Após a coleta, os dados foram elaborados e classificados de forma sistemática e submetidos a uma verificação crítica e, após, interpretados a fim de conseguir respostas à questão da pesquisa, procurando estabelecer as relações necessárias entre os dados obtidos, analisados e interpretados e as hipóteses formuladas.

Para o desenvolvimento dessas atividades foram sendo utilizadas as técnicas compreendidas em modelo matemático desenvolvido pelo autor com o auxílio de planilhas em excel.

Ao final, pretende-se apresentar a formulação de um novo modelo para a distribuição do ICMS aos municípios que, de acordo com a revisão bibliográfica apresentada, leve em consideração a população dos municípios.

A adoção de novo modelo fará com que alguns municípios percam e outros ganhem.

A decisão de quem perderá e de quem ganhará é política, pois, segundo MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980, p. 75) "as visões sobre tais assuntos emergem do processo político e se refletem em medidas legislativas." É isso que se postula: apresentar aos congressistas, por ocasião das discussões que estão sendo levadas a termo, relativamente à reforma tributária, um modelo de distribuição de impostos que contemple uma justiça distributiva que, além dos aspectos jurídicos e econômicos, leve em consideração os fatores sociais.

6. A PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa levou à adoção de dois estudos:

- da influência dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação dos Municípios;
- dos critérios de repartição do ICMS adotados pelos estados das regiões sul e sudeste.

6.1. Estudo da influência dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação dos Municípios

Para explicar por que o Estado do Rio Grande do Sul se posiciona contra os incentivos fiscais, SOARES²² (1999) afirma que

o quadro de injustiça social foi agravado nos últimos anos pela perda da capacidade do Estado em investir na área social, em educação, em saúde, no estímulo à agropecuária e no pequeno empreendedor, em decorrência de adoção de um modelo que entregou o patrimônio público e custeou grandes empreendimentos privados paralelamente a um processo de abandono da Receita Própria. Adotamos uma posição contrária à guerra fiscal, entrando com ações de inconstitucionalidade contra estados que concederam benefícios fiscais à revelia do Confaz.

²² SOARES, Carlos Alberto, diretor da Receita Pública do Estado do Rio Grande do Sul, no painel "Modelos de Administração Tributária" apresentado no Fórum – "Receita Pública Estadual"

As ações judiciais, porém, na prática, não têm impedido que os estados concedam os incentivos. Quando um estado da Federação vai ao Supremo Tribunal Federal (STF) e propõe uma ação direta de inconstitucionalidade contra estados que editaram leis concedendo benefícios, consegue, liminarmente, deferimento do pedido e, em consequência, suspensão do incentivo concedido pelo estado requerido. Ocorre que os estados que concederam os benefícios conseguem revogar a liminar ao apresentar ao STF revogação da lei que houvera instituído o incentivo.

Como exemplo desse procedimento, cita-se a ação direta de inconstitucionalidade nº 2155-9, que foi requerida pelo governo do Estado de São Paulo contra o governo do Estado do Paraná, questionando dispositivos de isenção, créditos presumidos, reduções na base de cálculo e postergação no prazo de pagamento do ICMS, contidos no Decreto 2736, de 5 de dezembro de 1996 (Regulamento do ICMS do Paraná - regulamentador da Lei Estadual Paranaense nº 11580/96). O STF, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar, formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para suspender a eficácia dos artigos do Decreto que concedia os benefícios fiscais.

O governo do Estado do Paraná, ao tomar conhecimento da decisão do STF, baixou, em 26 de março de 2001, o Decreto nº 3773, revogando os dispositivos questionados. Com isso a ação perdeu o objeto. Os benefícios que já foram concedidos lograram sua eficácia, de modo que nenhum ato, na realidade, foi declarado nulo ou anulado. Adicionalmente, como o Estado do Paraná necessita de instrumentos jurídicos para continuar a promover incentivos fiscais, aprovou novas Leis e Decretos restabelecendo e até aumentando os benefícios que foram objeto da referida ADIN, mudando-lhes a forma, conforme se verifica nas Leis nºs 13212 e 13214, ambas de 29 de junho de 2001, e o Decreto no 4323, da mesma data.

Resta ao Estado de São Paulo recorrer novamente ao STF, interpondo nova ação de inconstitucionalidade. Caso isso ocorra, pode-se vislumbrar que o Estado do Paraná repetirá as ações tendentes a reeditar os benefícios, posto que não existe instrumento punitivo eficaz no arcabouço legal que pretende restringir a “guerra fiscal”.

Ao apresentarem uma avaliação do programa de desenvolvimento do setor automotivo brasileiro, VASCONCELOS & TEIXEIRA (2001, p. 32), afirmam que *“as políticas de desenvolvimento regional brasileiro, baseadas na atração de empreendimentos produtivos, apresentam um predomínio de incentivos fiscais e, a título de reduzir as desigualdades entre as regiões, a concessão de benefícios tributários tem sido adotada uma verdadeira guerra fiscal entre os estados pela disputa da localização das empresas.”*

É necessário acentuar a utilização do ICMS enquanto instrumento de política econômica no bojo da “guerra fiscal”, em virtude de que nesse imposto reside a fonte de financiamento do Fundo de Participação dos Municípios, núcleo central deste trabalho.

Mas, além dos incentivos fiscais, outros benefícios são concedidos às empresas que se instalam em determinados territórios, e isso parece ser uma tendência mundial, pois, como afirmam MARTIN & SCHUMANN (1998, p. 282): *“onde quer que uma empresa deseje instalar uma unidade de produção, os planejadores de custos poderão contar ainda com subvenções e contribuições de todos os tipos.”* Os autores, ao externarem sua preocupação com o tema, reproduzem o relato do organismo comercial das Nações Unidas, UNCTAD, que mantém controle sobre a prática mundial de subvenções, que conclui que *“a guerra fiscal danosa e muitas vezes insensata revela como a política e os governos se perderam no labirinto da economia global. A pressão da concorrência internacional leva os governos a oferecer incentivos que não podem mais ser justificados sob critérios objetivos.”* (MARTIN & SCHUMANN 1998, p. 280). As empresas, pela globalização, estão mundialmente entrelaçadas e vão adquirindo características cada vez mais parasitárias. Afirmam MARTIN & SCHUMANN (1998, p. 285) que *“suas mercadorias utilizam o transporte ferroviário subsidiado, os empregados mandam os filhos para as escolas públicas e os executivos se aproveitam da boa urbanização dos bairros ricos.”*

Só que esse mercado global, segundo SANTOS (2001, p. 67) *“não existe como autor, mas como uma ideologia, um símbolo. Os atores são as empresas globais, que não têm preocupações éticas, nem finalísticas. (...) Nas condições*

atuais, e de um modo geral, estamos assistindo à não política, isto é, à política feita pelas empresas, sobretudo as maiores.”

Quando o mercado vai longe demais e domina os resultados sociais e políticos, as oportunidades e recompensas da globalização difundem-se de forma desigual e não eqüitativa, concentrando poder e riqueza num grupo seletivo de pessoas e empresas, e marginalizando outros.

Essa hipótese será atestada com o estudo e a análise dos incentivos fiscais, financeiros e materiais concedidos pelo Estado do Paraná

6.1.1. Os incentivos do Estado do Paraná

Os incentivos concedidos pelo Estado do Paraná às indústrias têm as características anteriormente transcritas, pois não consideram somente aspectos fiscais, mas também financeiros e materiais. A importância para esta dissertação de enumerar alguns deles é justificada pela utilização de recursos públicos, provenientes do ICMS, na instalação das indústrias.

Muitas das concessões feitas pelo governo do Estado Paraná não chegaram ao conhecimento público, sendo que a falta de transparência dificulta uma abordagem científica e sistemática e obriga a uma investigação aprofundada para poder inferir os mecanismos utilizados pelo governo estadual a partir de material esparsamente divulgado pela imprensa, pronunciamentos dos dirigentes públicos estaduais, publicações no Diário Oficial do Estado (DOE) e inferências a partir de dispositivos constantes no Regulamento do ICMS (RICMS), por vezes direcionados para o segmento produtivo já referido: as montadoras. No caso da Renault foi possível reunir mais informações.

Para o governador paranaense Jaime Lerner, em artigo denominado “A Renault o Paraná e o Brasil” (Folha de São Paulo, 11.12.98, p. 4), “esses incentivos foram formalizados num protocolo assinado em março de 1996 e mantido em sigilo

por bom tempo, por razões obviamente estratégicas, sendo a principal delas a intensa negociação com inúmeras outras empresas que vieram depois.”

Esta falta de transparência é prática usual de muitos governos. MARTIN & SCHUMANN (1998, p. 283) apresentam um caso verificado na cidade de Schkopau, na Alemanha. Naquela cidade, em junho de 1995, após reuniões que duraram anos, envolvendo complicadas negociações sobre dívidas, foi firmado um acordo entre o governo alemão e a Companhia BSL Olefinverbund, empresa que resultou da encampação do grupo Buna, pela Down, pelo qual apenas 200 milhões dos investimentos totais, previstos em 4 bilhões de marcos, seriam suportados pela BSL Olefinverbund. As grotescas condições do acordo Buna vieram a público graças a jornalistas da revista Der Spiegel, que durante meses esmiuçaram os detalhes do contrato.

Para CASTRO (1997, p. 32)

sob a ótica do governo do Estado é importante destacar que a entrada no jogo é para ganhar, ou seja, avalia-se a importância de bancar uma aposta alta. Em termos de experiência, a atual gestão pode contar com a acumulada, num cenário muito diferente, com a cidade industrial de Curitiba. Naquela época os recursos externos e do governo federal podiam diluir a guerra fiscal; nos anos 90 as finanças públicas estaduais tendem a assumir uma parcela de risco maior”... “A constatação de que apenas recentemente o governo do Paraná passou a enfrentar a guerra fiscal com mecanismos mais competitivos, aliado ao fato de que o Paraná é apontado, pelo menos o era até recentemente, como um dos poucos estados com as finanças equilibradas, pode ser indicativo de que a guerra fiscal não é impune do ponto de vista de suas implicações nas contas públicas.

O relato de VASCONCELOS & TEIXEIRA (2001) a respeito do conjunto de informações sobre a operação GM/Estado do Rio Grande do Sul só foi possível em função de decisão judicial que determinou que a operação fosse divulgada. Pelo trabalho desses autores, constata-se que o Estado do Rio Grande do Sul financiaria toda a instalação física da fábrica, mediante recursos que serão pagos pela empresa a partir de 2002, em 10 anos, a juros de 6% ao ano, em moeda local, sem atualização monetária.

O fenômeno é mundial. Estados e regiões européias investiram muito para receber unidades industriais, como, por exemplo, no relato de MARTIN & SCHUMANN (1998, p. 281), *“na futura fábrica para os novos carros pequenos da*

Mercedes-Benz na Lorena, os contribuintes da União Européia e da França já arcam com um quarto do investimento por meio de subvenções diretas. Se forem adicionadas as isenções fiscais prometidas, a participação do Estado perfaz um terço do capital investido, sem direito a voto na administração da empresa.”

Em virtude de a “guerra fiscal” não ser o tema central deste trabalho, bem como em decorrência das dificuldades na obtenção das informações precisas, escolheu-se somente uma empresa beneficiada por incentivos, no Estado do Paraná. Mesmo assim, deve-se considerar, ainda, a impossibilidade de trazer todas as informações que são pertinentes. A escolhida foi a empresa Renault do Brasil.

6.1.2. Os incentivos à Renault

A atual política industrial, principalmente a voltada para o setor automobilístico, exige grandes investimentos, e as montadoras de automóveis sinalizaram para uma considerável desconcentração espacial das plantas automotivas. Altos investimentos e desconcentração espacial resultaram no que se denomina de “guerra fiscal”, que é um dos aspectos mais salientes da política de atração das montadoras.

No Brasil, os governos estaduais concedem incentivos fiscais utilizando-se, principalmente, da desoneração, diferimento ou devolução do ICMS.

No Paraná, sobressai a empresa Renault, sobre a qual é importante verificar o que concluíram VASCONCELOS & TEIXEIRA (2001, p. 21) ao informar que

uma das batalhas mais importantes pela localização da usina da Renault foi disputada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, tendo sido ganha por este último à custa de muitos incentivos. O governo estadual doou terrenos, abriu mão de impostos e prometeu melhorias de infra-estrutura, entre as quais a modernização portuária, a construção de estradas desde a nova fábrica até as principais rodovias regionais. (...) O Estado do Paraná, instado por uma comissão do Senado Federal, que elaborava parecer sobre a autorização para empréstimo de 80 milhões de dólares, a informar sobre as condições do acordo com a Renault, preferiu desistir temporariamente do recurso financeiro a comprometer-se com a divulgação de tais informações. A

alegação foi de que, dada a intensa disputa entre estados, seria prejudicial para o Paraná dar conhecimento de seus trunfos de negociação.

O Protocolo de Acordo Renault do Brasil/Estado do Paraná de março de 1996²³ também só veio ao conhecimento público por determinação judicial exarada em processo movido pelos partidos de oposição ao atual governo e isso explica a principal limitação de se discorrer sobre os aspectos relativos à influência dos incentivos fiscais na composição do Índice de Participação dos Municípios no ICMS.

Terreno

Reza o Protocolo que um terreno com área não inferior a 2.500.000 m², situado no Município de São José dos Pinhais, seja transferido à Renault do Brasil por meio de uma doação livre de quaisquer impostos, taxas e emolumentos, inclusive os decorrentes da transferência da propriedade à Renault do Brasil.

Na data de sua transmissão, o terreno deverá ainda estar livre de quaisquer pessoas, coisas e construções - com exceção daquelas que a Renault do Brasil deseja conservar. Além desse terreno, o Estado do Paraná cuidará para que uma área de 500.000 m², adjacente ao terreno, seja reservada em benefício da Renault de maneira a destacá-la, a título gratuito, para uma eventual necessidade de expansão, durante o prazo de 10 anos, a contar da data do registro da escritura pública de transferência da propriedade do terreno.

CASTRO (1997, p. 41) descreve o mecanismo adotado:

O governo do Estado, através do Fundo de Desenvolvimento (FDE), repassa recursos para que a prefeitura desapropriar uma área de 5 milhões de metros quadrados, utilizando para isso a recém constituída Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais. O terreno está sendo totalmente urbanizado pela Companhia. Segundo o prefeito "Deixamos de pavimentar alguns quilômetros de estrada, e talvez tenhamos que adiar para o ano que vem algum projeto de modernização de iluminação pública, mas garantiremos a execução do distrito industrial, que representa um investimento no futuro." (Gazeta do Povo, 18.03.96). Formalmente não houve "doação" de terreno da parte do Estado.

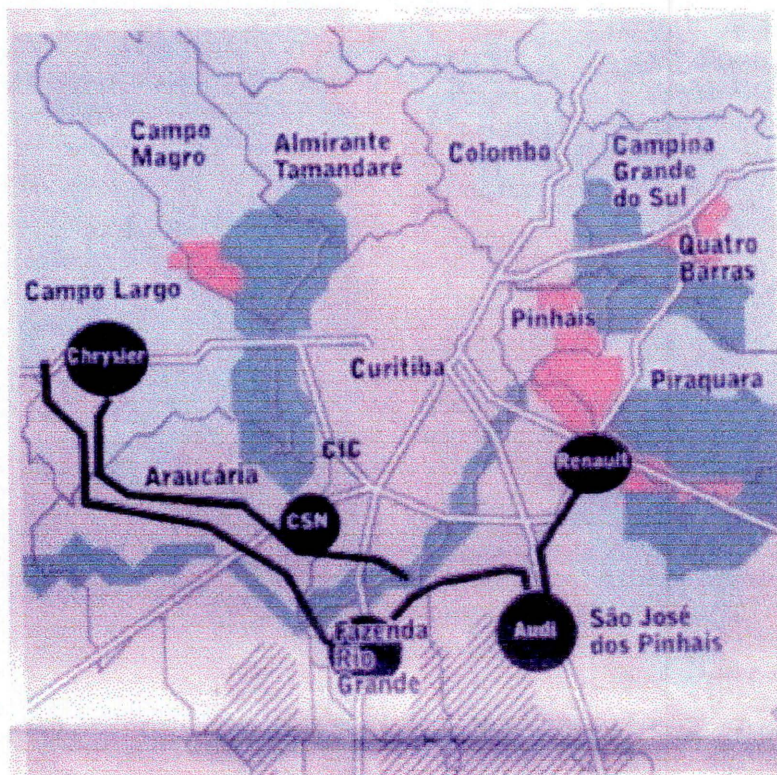
²³ <http://www.senado.gov.br/web/senador/requiao/cpiado.htm>

Conforme observado, o Estado do Paraná não concedeu somente incentivos fiscais. Foi doado um terreno com as características descritas acima. O local onde está instalada a Renault pertencia a uma zona denominada de Área de Preservação Ambiental (APA), criada com a função de proteger as bacias hidrográficas. Para a instalação da Renault, porém, havia necessidade de promover alteração na legislação que normatiza estas áreas. De acordo com os jornalistas Clarissa Lima e Fernando Martins,

em 1996, o governo dividiu a área compreendida entre a Bacia do Alto Iguaçu, protegida ambientalmente pela Lei Estadual 8935/86, em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), instituídas por decretos. Dois anos depois, uma nova lei para a proteção dos mananciais (12248/98) foi publicada, mantendo a estrutura das APAs e criando o Conselho Gestor dos Mananciais da RMC e as Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs). As UTPs são zonas vizinhas às áreas de preservação, mas que permitem alguns tipos de ocupação urbana." (Gazeta do Povo, 25.06.00, p. 12).

Em decorrência dessa legislação, a área onde está localizada a Renault não pertence mais à de Proteção Ambiental; passou para Unidade Territorial de Planejamento, como se pode ver na Figura 3.

Figura 3 - Zoneamento da Região Metropolitana de Curitiba



FONTE: COMEC

LEGENDAS:



Áreas de Preservação Ambiental (APAs)



Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs)



Eixos de expansão industrial

Os jornalistas da Gazeta do Povo, em extensa reportagem sobre o desordenamento urbano, afirmam que

“para o governo estadual, a mudança ocorrida na legislação de proteção aos mananciais a partir de 1996 proporcionaria maior controle sobre os principais rios que formam a Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu, que fornecem água para o abastecimento público da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), além de tornar mais flexível o zoneamento dos mananciais. Mas passados quatro anos, pouca coisa mudou, na prática, no ordenamento territorial da RMC. A região continua sendo ocupada sem controle num “desordenamento urbano” que coloca em risco a qualidade da água usada por uma população de 2,5 milhões de pessoas.” (Gazeta do Povo, 25.06.00, p. 12).

Karem Karam, uma antropóloga que concedeu entrevista aos jornalistas que editaram a reportagem do jornal "Gazeta do Povo", afirma que *"o zoneamento foi criado tendo em vista a pressão imobiliária, não a disposição geográfica das bacias hidrográficas."*

Na mesma direção, Tereza Urban, coordenadora da auditoria ambiental feita para o Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM), afirma que

a desagregação legal dos mananciais da Bacia do Alto Iguaçu foi feita para poder mudar o zoneamento e tirar da ilegalidade a instalação das grandes indústrias montadoras de automóveis. As UTPs não têm sentido de existir, pois também são áreas que devem ser preservadas. Uma determinação legal diferenciada para estas regiões ocorreu para atender interesses do mercado imobiliário e da pressão criada pela industrialização." (Gazeta do Povo, 25.06.00, p. 12).

a) Infra-estrutura

Além do terreno, o Estado do Paraná e o município de São José dos Pinhais foram responsáveis pela realização das obras de organização, urbanismo, infraestrutura e abastecimento do Parque Renault do Brasil, destacando-se a construção de vias de uso privado com 8 (oito) quilômetros de extensão, a instalação da sinalização e da iluminação.

Integra esse conjunto a construção de subestação distribuidora de energia pela COPEL e redução de 25% na tarifa de energia elétrica por um período de 5 anos; construção de ramal ferroviário da unidade fabril da empresa até o tronco ferroviário mais próximo; um berço e pátio à disposição da empresa no Porto de Paranaguá, prioridade de atracação no Porto, com tempo de espera inferior a 24 horas em 95% dos casos e tarifas portuárias inferiores à média dos dois menores preços dos portos de Santos, Vitória, Itajaí, Rio Grande e Imbituba; linhas permanentes de Transporte Coletivo até a empresa por parte da prefeitura de São José dos Pinhais.

b) Benefícios fiscais por parte do Município de São José dos Pinhais

- isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) incidente sobre o terreno e as edificações que serão acrescentadas ao terreno, pelo prazo de 10 anos;
- isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente sobre quaisquer serviços prestados pela Renault, pela Renault do Brasil e pelas empresas por estas contratadas, inclusive para execução das obras de construção civil, no âmbito de suas respectivas participações no Projeto, pelo prazo de 10 anos;
- isenção de Taxa Municipal de Licença de Localização e Funcionamento e quaisquer outras taxas municipais relativas à utilização dos serviços públicos e dos poderes de polícia prevista na legislação municipal em vigor ou que vierem a ser instruídas, pelo prazo de 10 anos;
- isenção da Contribuição de Melhoria em decorrência de quaisquer benfeitorias que vierem a ser efetuadas no Parque Renault, ou nos terrenos adjacentes, pelo prazo de 10 anos.
- isenções de tributos municipais estendidas, nas mesmas condições, a todos os fornecedores da Renault, bem como a qualquer outro estabelecimento ou entidade do Grupo Renault chamado a intervir no Projeto, estabelecidos ou que venham a se estabelecer no Município de São José dos Pinhais.

c) Participação Acionária do Governo do Estado do Paraná

O jornal Gazeta do Povo, de Curitiba, em manchete de 12 de junho de 1997, destaca que “O Paraná vai injetar até US\$ 300 milhões na Renault, dentro de sete anos, para ter uma participação de 40% no capital da montadora” A confirmação da

notícia ocorreu mais de um ano após com a veiculação, pelo jornal Folha de São Paulo, de um artigo do governador Jaime Lerner:

com 40% das ações da empresa, até o limite de US\$ 300 milhões, dinheiro "carimbado", oriundo do FDE (Fundo de Desenvolvimento Econômico) - instrumento existente há mais de 30 anos para fomentar a industrialização do Estado. Após sete anos, o governo poderá vender suas ações, com isso auferindo lucros e fazendo o dinheiro retornar ao FDE. A integralização da participação do governo é gradativa, à medida que avançam os investimentos." (Folha de São Paulo, 11.12.98).

O FDE estaria recebendo aportes de vendas de ações da COPEL e créditos do extinto BADEP (Banco de Desenvolvimento do Paraná), além das verbas relativas aos *royalties* e que transitam pelo tesouro estadual.

Com o aporte de recursos, o Estado do Paraná passou a ser acionista da empresa, mas sem direito a voto. Algumas perguntas nascem a respeito do valor das ações no ano 0+7. A empresa apresentará lucros? Quais garantias se tem do retorno dos investimentos? Se o Estado não participa da gestão da empresa, sendo somente acionista, como irá controlar o comportamento dos administradores? Esta última pergunta é respondida por ROSS (1995, 37): *"as afirmações de que os administradores podem ignorar os interesses dos acionistas decorre do fato de que a propriedade das grandes sociedades por ações é muito dispersa."*

O valor da ação, além dos aspectos intangíveis de como o mercado sente a empresa, é obtido a partir do patrimônio líquido das empresas. Na era da globalização, os lucros das empresas, e o patrimônio líquido como decorrência, aparecem nos balanços patrimoniais das empresas no país do mundo que mais vantagens fisco-financeiras trouxeram, como no exemplo trazido por MARTIN & SCHUMANN (1998, p. 291):

Como isso funciona, as empresas de grande porte vêm demonstrando há tempos. Por exemplo, a BMW, a empresa automobilística mais lucrativa da Alemanha, ainda em 1988 recolheu 545 milhões de marcos à Receita Federal. Quatro anos depois, eram 6% desse valor, apenas 31 milhões de marcos. No ano seguinte, a BMW apresentou prejuízos no mercado interno – não obstante lucros crescentes no total e dividendos inalterados – e fez com que o Fisco lhe restituísse 32 milhões de marcos. O truque é simples. As despesas são criadas onde os impostos são mais altos, os lucros são lançados onde as alíquotas são menores. "Isso acontece no mercado interno", declarou o diretor-financeiro da BMW, Volker Doppelfeld, com sinceridade. Especialistas calculam em 1 bilhão de marcos a economia das empresas entre 1989 e 1993, em taxas recolhidas para o Estado.

Assim mesmo, no citado artigo, o governador Jaime Lerner assegura que para a instalação da fábrica não há nenhum desembolso e nenhuma desvantagem para o cidadão paranaense, e critica a "Folha":

Até esta Folha - com o prestígio e a responsabilidade que tem -, na edição de 6/12, afirma, no editorial "Mão visível na indústria" (Opinião, pág. 1-2), que o Paraná fez com a Renault mera operação de franchising, "praticamente uma doação". Ora, não é nada disso que está escrito no protocolo. Não há desembolso, não há renúncia fiscal, não há nada desvantajoso para os brasileiros do Paraná e dos demais estados na negociação da Renault." (Folha de São Paulo, 11.12.98).

O jornal Gazeta Mercantil, de 20 de setembro de 1999, traz elementos adicionais a respeito da participação do governo do estado no capital social da Renault, informando que, em virtude da crise nas finanças do governo estadual, *"um aditivo ao acordo para instalação da montadora no Paraná 'congelou' em R\$ 136 milhões o capital do Paraná na sociedade."* O FDE deveria ter integralizado R\$ 35 milhões no aumento de capital da montadora, que se somariam aos R\$ 56,2 milhões, mas que foram integralizados pela Compagnie Financière por l'Amérique Latine, controladora da Renault no Brasil. Com a desistência do governo paranaense, os R\$ 35 milhões acabaram sendo integralizados pela Cofal, que aumentou com isso a sua participação no negócio. Em virtude da falta de transparência e em decorrência da privatização do Banestado, gestor do FDE, pode-se inferir que o governo do estado conseguiu aditar o Protocolo com a Renault de modo a reduzir o aporte financeiro no capital da empresa, pelo menos na modalidade de participação acionária. Esse raciocínio pode ser abalizado pelo relatório do Conselho de Administração da Renault do Brasil S.A. publicado junto com as demonstrações financeiras relativas aos anos de 1998 e 1999:

Ao se iniciar o ano de 1999, nosso CAPITAL SOCIAL era de R\$428.021.175,00. Durante o exercício, em decorrência do Acordo que firmamos com o Estado do Paraná, nosso Acionista majoritário, a Compagnie Financière por l'Amérique Latine – COFAL, concordou que o Poder Público Estadual limitasse seu engajamento na composição do Capital da Renault do Brasil S. A. e assim a COFAL integralizou o Capital Social até então subscrito por ambos os acionistas." (Jornal Gazeta do Povo, de 18 de abril de 2000, p. 13).

d) Outros Benefícios Financeiros Por Parte do Governo do Estado do Paraná

Além do provimento de recursos para participação societária, o Estado do Paraná, pelo Protocolo de Acordo (cláusula II, subitem 2.1), concorda que através do FDE o Estado repasse todos os meses, até o 25.º dia do mês seguinte ao do faturamento, um crédito de valor complexamente contido em uma fórmula que integra o Protocolo. Mas não é difícil de observar que esse crédito corresponde ao valor do ICMS gerado pela empresa, imposto a que o Protocolo não faz referência, provavelmente para evitar questionamento judicial por parte de outros Estados, tanto no âmbito do CONFAZ como no STF. Cada parcela, mensalmente liberada, toma a forma de um empréstimo em reais, pelo prazo de dez anos, a ser pago pela empresa **em uma única parcela, no prazo de 120 (cento e vinte) meses** a contar da data da liberação, **sem juros ou qualquer outro encargo e sem correção monetária**. Essa modalidade de financiamento, conforme se verá logo adiante, também sofreu alterações.

Além desse benefício financeiro, o Estado do Paraná compromete-se a fazer com que sejam concedidos à Renault, pelo FDE, financiamentos em função do valor dos equipamentos e ferramentais importados ou adquiridos neste Estado, pela Renault e/ou qualquer empresa do Grupo Renault ligada ao Projeto. Cada parcela mensal assim liberada tomará a forma de um empréstimo em reais, pelo prazo de dez anos, a ser reembolsado em uma única parcela, **no prazo de 120 (cento e vinte) meses** a contar da data de sua liberação, **sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária**. Não se tem conhecimento se essa modalidade de financiamento chegou a ser efetivada.

O Protocolo contempla também que, na hipótese de a Renault vir a solicitar empréstimos a juros subsidiados junto ao BNDES para a construção do Projeto, o Estado do Paraná prestará seu apoio ativo para que o BNDES conceda à Renault do Brasil esse tipo de empréstimo em condições vantajosas.

e) Benefícios fiscais por parte do Estado do Paraná

O Protocolo publicado contempla que o Estado do Paraná compromete-se a fazer com que a Renault e suas subsidiárias usufruam dos seguintes benefícios tributários:

- desoneração do diferencial de alíquotas do ICMS devido pela aquisição, nos outros estados, de bens de capital e ferramentais destinados a integrar o ativo fixo da Renault do Brasil e de quaisquer outras entidades ou estabelecimentos do Grupo Renault com domicílio fiscal no Estado do Paraná (Convênios 55/93 e 151/94, implementados no item 16, alínea "b", da Tabela I, do Anexo II do RICMS);
- pagamento em conta gráfica do ICMS devido na importação para o Estado do Paraná, por todos os estabelecimentos da Renault do Brasil, ou por qualquer outra entidade controlada pelo Grupo Renault, ou estabelecimento do Grupo Renault, em especial a Renault Comercial do Brasil, dos veículos e das peças de reposição, bem como matérias-primas e componentes utilizados para fabricação e na manutenção dos veículos, com desembaraço aduaneiro no Estado do Paraná;
- diferimento do ICMS devido na aquisição de matérias-primas, peças e/ou componentes importados e/ou adquiridos no Estado do Paraná, e utilizados na fabricação e manutenção dos veículos, tal diferimento ocorrendo na data da saída dos aludidos veículos e suas peças de reposição da fábrica da Renault do Brasil;
- utilização de 100% dos créditos do ICMS acumulados por todos os estabelecimentos da Renault do Brasil ou qualquer outra entidade ou estabelecimento do Grupo Renault, com domicílio fiscal no Estado do Paraná, nas seguintes operações: a) pagamento de fornecedores ou prestadores de serviços no Estado do Paraná, inclusive os de energia elétrica; b) pagamento do ICMS devido por outras entidades ou estabelecimentos do Grupo Renault instalados no Estado do Paraná;

- benefícios tributários, pelos quais o Estado do Paraná se responsabiliza, estender-se-ão também às operações realizadas pelos fornecedores industriais da Renault do Brasil, estabelecidos ou que venham a se estabelecer no Estado do Paraná, quanto à parte de suas atividades destinada a todos os estabelecimentos da Renault do Brasil ou a qualquer outra entidade ou estabelecimento do Grupo Renault instalados no Estado do Paraná, sendo vedada sua cumulatividade com as vantagens decorrentes do programa "Paraná Mais Empregos" das quais os aludidos fornecedores estejam usufruindo.

Com o advento da lei complementar 87/96 (denominada de lei Kandir), tornou-se desnecessária a utilização do instrumento de desoneração do diferencial de alíquotas, posto que não mais é exigido pela legislação do ICMS do Paraná. Já o diferimento nas aquisições de matérias-primas, peças e/ou componentes importados e/ou adquiridos no Estado do Paraná, aumenta sobremaneira o capital de giro da empresa, uma vez que, na prática, desloca a ocorrência da carga tributária do ICMS para a etapa final do processo produtivo, qual seja, depois do automóvel pronto. Efeito semelhante, em termos de propiciar maior capital de giro à empresa, é obtido com o instrumento do pagamento em conta gráfica do ICMS devido na importação. De fato, o acordo para que a empresa importasse os automóveis pelo Paraná, para posterior destinação ao mercado consumidor de outros estados, automóveis que de outro modo não transitariam física e financeiramente pelo Paraná, facilita ao governo do estado conceder benefícios, afinal pode trabalhar com ICMS que seria de outros estados.

f) Outros benefícios fiscais por parte do Estado do Paraná

Conforme foi descrito, integra o Protocolo um empréstimo mensal, através do FDE, durante 10 anos, com carência de também 10 anos, sem juros e correção monetária, de um valor que, pode-se inferir, corresponda ao ICMS gerado pela empresa. As demonstrações contábeis da Renault (Jornal Gazeta do Povo, de 18 de abril de 2000, p. 13) indicam que este financiamento, na modalidade de repasse através do FDE, chegou a ter início mas foi suspenso. Os Balanços da Renault de

1998/1999 informam que o Estado do Paraná entregou à RENAULT, até 25 de março de 1997, R\$ 8,8 milhões, a título de empréstimos, com prazo de vencimento de 10 anos, sem juros ou atualização monetária. O início dos pagamentos está previsto para junho de 2006.

Por outro lado, o governador do Estado do Paraná, no artigo "A Renault, o Paraná e o Brasil", que fez veicular no Jornal "A Folha", afirma que

todos os incentivos estão rigorosamente dentro da lei, e dizem respeito essencialmente à dilação do prazo de recolhimento do ICMS por quatro anos, com a devida correção monetária. Assim, o ICMS relativo ao primeiro mês de operação será recolhido no 49º mês, com o imposto devido naquele mês; e assim sucessivamente, até sua total quitação. É desse ICMS novo que se poderá destinar uma parte - e só uma parte - para financiar a ampliação futura da fábrica, até o limite de US\$ 1,5 bilhão, não significando nenhuma obrigação de chegar a esse montante e ressaltando sempre o mesmo mecanismo de retorno do dinheiro. Trata-se de instrumento semelhante aos existentes na maioria dos Estados. (Folha de São Paulo, 11.12.98, p. 6).

Observa-se, pois, que os empréstimos que constavam no Protocolo a serem concedidos pelo FDE foram deslocados na via orçamentária/financeira para a via tributária, bem mais flexível. Em virtude de inúmeras vinculações orçamentárias, a margem de manobra nos orçamentos públicos, tanto da União como dos estados e municípios, tem ficado cada vez mais estreita. Mesmo assim, a opção pelo FDE como agente financiador do projeto, no Protocolo que veio a público, deve ter sido motivado pelo fato de que o então Secretário da Fazenda do Estado do Paraná, em 1996, era o senhor Miguel Salomão, atual Secretário de Planejamento. À época, o secretário defendia que os incentivos à industrialização deviam ser de ordem financeira, via despesa, tal qual consta no Protocolo, de modo que a arrecadação do ICMS, isto é, a receita, não ficasse afetada.

Ocorre que no mesmo ano em que o estado do Paraná firmou o Protocolo com a Renault, foi editada a Lei Complementar 87/1996, que regulamentou o ICMS. A Lei Complementar desonerou integralmente de ICMS as exportações que ainda eram tributadas, permitiu a apropriação dos créditos por aquisições de bens de ativos fixo, energia elétrica e serviços de comunicação, entre outros dispositivos. Os Estados que mais perderam receita foram os de base agrícola-exportadora e os

importadores de bens de capital advindo de outros estados, obrigados a reconhecer os créditos de ICMS relativos a tais bens.

Para compensar parte das perdas, foi instituído um complexo mecanismo de ressarcimento, por parte da União, o chamado *seguro-receita*. O referido ressarcimento só acontecia na prática se a receita de ICMS pós Lei Kandir fosse menor do que a acontecida no período imediatamente anterior, qual seja, de julho de 1995 a junho de 1996, receita esta atualizada monetariamente e ajustada para incorporar fatores de eficiência no desempenho da arrecadação. O que importa aqui destacar é que, para os anos imediatamente posteriores à Lei Kandir, período em que o Paraná suportou elevadas perdas, esforços por aumento da arrecadação de ICMS seriam neutralizados por menor ressarcimento das perdas através do *seguro-receita*. O início da mudança da base produtiva da economia paranaense com as montadoras e o elevado volume de ICMS gerado com a importação de veículos por ocasião de sua destinação para o mercado consumidor de outros estados resultariam em pouco ou nulo recebimento de repasses da União para cobrir as perdas.

Essa constatação, aliada aos pronunciamentos do governo informando a respeito da dilação de prazo de 48 meses para pagamento do ICMS, levam a concluir pela mudança de estratégia por parte do governo do Estado, de modo a que pudesse auferir *seguro-receita* e ao mesmo tempo cumprir o acordo para financiar o ICMS da Renault. BORDIN (2001, p. 21) se apercebeu muito bem disso ao escrever que

o Estado que obtinha incremento na receita através do combate à sonegação e da redução de incentivos fiscais obtinha um ressarcimento menor, enquanto que o Estado que se descuidava da sua receita obtinha uma compensação maior da União. A fórmula de ressarcimento acabava estimulando, na verdade, a prática do "caronismo tributário", isto é, a política de negligenciar a obtenção de receitas próprias para ficar "vivendo" de transferências federais. Por conseqüência, favorecia, também, a prática nociva da guerra fiscal entre os Estados, uma vez que a redução na receita estadual proporcionada pela concessão de incentivos podia ser compensada pelo aumento do "seguro-receita".

O governo do estado não publicou os termos aditivos ao Protocolo com a Renault, mas certamente houve negociações, até porque o Protocolo publicado

contém salvaguarda no sentido de que, em havendo mudanças na política econômica, em boa vontade as partes renegociariam os termos do acordo. Com isso, o incentivo financeiro via FDE, no que diz respeito ao ICMS gerado pela Renault, foi transformado em incentivo tributário. Ao invés de a RENAULT efetuar o pagamento do ICMS e receber, do FDE, um empréstimo correspondente, esse mecanismo foi alterado para dilação no prazo de pagamento do ICMS por um período de quarenta e oito meses. Comprova-se através da Nota Explicativa nº 12, anexa às demonstrações financeiras referentes aos exercícios de 1998 e 1999 publicadas pela RENAULT:

A Companhia obteve, através do "Programa Paraná Mais Empregos", dilação de prazo para pagamento do ICMS gerado mensalmente em suas operações efetuadas a partir de março de 1997, sobre o qual incide atualização monetária pelo Fator de Conversão e Atualização – FCA (índice que reflete a variação da UFIR). Em 31 de dezembro de 1999 o saldo destas obrigações somava R\$108.680.000,00 ((R\$40.800.000,00 em 1998). (Gazeta do Povo, 18.04.00, p. 13)

Nas demonstrações financeiras referentes aos exercícios 1999/2000 o valor do débito de ICMS da empresa monta em R\$206.907.000,00 (Gazeta do Povo de 17/04/01).

Pelo que veio a público, referida dilação terminou em fevereiro de 2001. Deve-se lembrar que o Protocolo previa que o FDE financiaria o ICMS gerado pela empresa pelo prazo de 10 anos, com prazo de carência de 10 anos para o pagamento de cada parcela, sem juros e sem correção monetária, até um limite de US\$ 1,5 bilhões. Ora, a dilação de prazo para pagamento do ICMS, usufruída pela empresa, durante apenas 4 anos, com prazo de carência de 4 anos, pagamento sujeito a correção monetária, tendo chegado a R\$ 206.907.000,00 até dezembro de 2000, está muito longe dos valores e requisitos contidos no Protocolo.

Inclusive em relação ao limite original do financiamento, de US\$ 1,5 bilhões (equivalente a duas vezes o valor que a empresa previra investir), pode ter havido repactuação, já que a própria empresa noticiou por várias vezes a execução de investimentos adicionais. É razoável a premissa de que esse limite do financiamento do ICMS também tenha sido alterado, até porque o próprio Programa Paraná Mais

Empregos contempla a possibilidade de “complementação” dos investimentos realizados.

Deve-se levar ainda em conta que a privatização do Banestado e a transferência da carteira do FDE para a recém instituída Agência de Fomento, fizeram com que o FDE não mais disponha de aporte de recursos para dar continuidade ao cumprimento do acordo, tendo em vista que os *royalties*, antes carregados para o FDE, agora estão sendo destinados à Paraná Previdência, para sua capitalização. Com isso é inevitável pressupor pela continuidade do uso de mecanismos tributários para continuar financiando o ICMS da Renault. Em virtude da falta de transparência do governo, entretanto, isso só se poderá verificar por ocasião da publicação das demonstrações financeiras da empresa relativas aos exercícios 2000/2001 e seguintes.

A falta de transparência, assumida inclusive no artigo veiculado pelo governador no jornal “A Folha”, ocasiona um descompasso entre as ações e as normas legais, que foram questionadas no STF pelo governo paulista contra o Paraná. Assim, quando acordos finalmente vêm a público, já foram criados fatos consumados. Esta constatação mostra que a Lei Complementar 24/75 não contém mecanismo eficaz de punição.

De outro lado, a falta de transparência tornou-se aliada da estratégia de beneficiar a empresa, tendo o governo do estado agido como se as estratégias para gerenciar o setor público pudessem ser iguais às do setor privado, qual seja: o segredo é a alma do negócio. Verifica-se, pois, um descompasso entre a prática real da gestão de governo e o arcabouço institucional/legal que rege o setor público.

Em decorrência da falta de publicidade dos atos, procurou-se obter elementos adicionais contatando profissionais que atuam na iniciativa privada, na área do direito tributário, que conhecem o ICMS e que prestam serviços na formalização dos pedidos e nas negociações relativas ao Programa Paraná Mais Empregos. Desse modo, foi na pessoa de ARANTES²⁴ que foram obtidas informações a respeito de negociações havidas entre o governo do Estado e um seu cliente, e que dão

²⁴ Aguiar Arantes, entrevistado.

indicação de que alternativa semelhante pode ter sido utilizada no caso da Renault. O entrevistado informa que se utilizou de mecanismos existentes na recente legislação tributária do ICMS paranaense para alongar o prazo de pagamento do ICMS que seu cliente havia enquadrado no Programa Paraná Mais Empregos, originalmente previsto para que fosse pago com 48 meses de carência. O alongamento do prazo de ICMS do cliente foi de mais 100 meses, além dos 48 citados, **parcelando** os pagamentos. Com base na lei 11.800, de 10 de julho de 1996, foi concedido parcelamento em 100 parcelas, por ato do Secretário de Fazenda, com anistia da multa e de sua atualização monetária, e remissão de juros.

Segundo ARANTES, a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, através da Lei nº 12.685, de 8 de outubro de 1999, passou procuração ao Secretário de Estado da Fazenda ao estabelecer que “fica o Secretário da Fazenda autorizado a disciplinar, mediante resolução, a reabertura ou manutenção dos Termos de Acordo e Parcelamento celebrados sob a égide da Lei no 11.800, de 10 de julho de 1997.”

Mais tarde, através do Decreto nº 2473, de 25 de agosto de 2000, o Governo do Estado do Paraná instituiu o Programa de Recuperação Fiscal do Paraná – REFIS/PR, dispondo que “os créditos tributários devidos em decorrência da legislação do ICMS, lançados até 31 de dezembro de 1999, poderão ser parcelados em até 120 parcelas mensais e sucessivas, mediante deferimento do Secretário de Estado da Fazenda...” Adicionalmente, o art. 5º autoriza o Secretário de Estado da Fazenda a, mediante resolução, a alterar os prazos estabelecidos no Decreto. Relevante também é observar os termos do art. 2º do Decreto, onde “o valor das parcelas não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento médio mensal.” Com isso foi e continua sendo legalmente possível compor um parcelamento com valores pouco significativos no decorrer de 119 parcelas, ficando para a última parcela, a de número cento e vinte, um grande valor residual. A Resolução nº 115 (de 29 de setembro de 2000) prorrogou para até 31 de outubro de 2000 e a Resolução nº 125 (de 1º de novembro de 2000) para até 30 de novembro de 2000 os prazos previsto no Decreto 2.473/00.

A Lei 11.800/97 bem como a 12.685/99 autorizaram o parcelamento de créditos tributários **lançados** até a data que especifica, possibilitando alongar o

prazo de pagamento do ICMS de empresas que já haviam lançado o ICMS, inclusive aquele enquadrado no Paraná Mais Empregos, para pagamento com 48 meses de carência, ainda que referidos créditos não tivessem sido inscritos em dívida ativa, inclusive ainda não vencidos. Nesse aspecto particular fica a sugestão de um estudo mais aprofundado de modo a verificar a legalidade dos atos, desde as leis estaduais, decretos, resoluções, de modo a discernir a respeito da possibilidade ou não de parcelamento para o caso de créditos tributários não vencidos. Também caberia verificar se o governo estadual não deveria estar publicando no DOE os termos de acordo de parcelamentos.

O caso ilustrado bem como a legislação do REFIS/PR indicam para uma das possíveis formas de que pode ter-se valido o governo do Paraná para alongar também o perfil dos prazos de pagamento do ICMS da Renault, de 48 meses para mais 120 meses. Alterar de 48 meses de carência para 48 meses de carência mais 120 meses de parcelamento, implicaria aproximar os prazos de pagamento do ICMS da Renault dos compromissados no Protocolo original, através do FDE. A forma e as condições dependeriam da análise dos termos de parcelamento, que conforme já exposto, não foram publicados no DOE. Desse modo, ficam as perguntas: teria o ICMS da Renault sido parcelado? E quais teriam sido as condições estipuladas, de modo a que o financiamento do ICMS através do Programa Paraná Mais Empregos produzisse benefício análogo àquele que a empresa obteria no FDE?

A relevante informação prestada por ARANTES permite estabelecer determinado tipo de cenário para o caso da Renault em relação ao ICMS que os balanços da empresa informam ter sido enquadrado no Programa Paraná Mais Empregos, e que monta R\$206.907.000,00 nas demonstrações financeiras referentes aos exercícios 1999/2000, conforme já referido. Mesmo assim não responde a toda a questão, qual seja, de que mecanismos adicionais tem-se valido o governo do estado para financiar o ICMS da Renault para os seis anos restantes, isto é, a partir de março de 2001; pois, ao que se sabe, em fevereiro de 2001 findaram os 48 meses de duração do Programa Paraná Mais Empregos para a empresa, posto que seus balanços informam que o programa teve início em março de 1997. Isto porque o Protocolo original previa financiar o ICMS (fórmula contida no

Protocolo) durante 10 anos e o prazo de duração do Programa Paraná Mais Empregos é de apenas quatro.

É oportuno constatar, ainda, que a lei do ICMS do estado do Paraná, nº 11.580/96, em seu art. 66, já estabelecera, ainda em 1996, que “Os programas amparados pelas Leis n. 5.515, de 15 de fevereiro de 1967, e 9.895²⁵, de 8 de janeiro de 1992, submeter-se-ão aos regimes de prazos e encargos financeiros definidos nos respectivos regulamentos, limitados os juros ao máximo de 12% ao ano, facultada a dispensa de encargos de qualquer natureza em empreendimentos econômicos novos e em empresas já estabelecidas no território paranaense, considerados de relevante interesse para o Estado, nos termos dos referidos regulamentos.” Esse artigo, portanto, também pode dar uma indicação de disponibilidade de dispositivos especiais na legislação para beneficiar a Renault.

Miriam Karam, jornalista do jornal Valor, em 02 de outubro de 2001, sob a manchete *Paraná estica prazo do ICMS de montadoras*, traz as seguintes informações:

O governo do Paraná concedeu mais cinco anos para que as montadoras instaladas no Estado comecem a recolher o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido. Esse novo prazo vem se somar aos quatro anos de adiamento que as empresas já haviam garantido para si quando assinaram o protocolo de intenções ao se instalarem no Paraná. Com isso, tanto a Renault como a Audi/Volkswagen só devem começar a pagar o ICMS em 2009.

O novo acordo com as montadoras foi mantido em sigilo pelo governo Lerner (PFL), assim como os protocolos de intenção assinados com as empresas, o que gerou denúncias da oposição e ações na Justiça, até agora sem solução. Ontem a Renault conformou o novo acordo mas não quis se pronunciar a respeito. O governo do Paraná também não comentou o assunto.

O novo prazo para pagamento do ICMS foi concedido pelo Estado depois de muita negociação com as montadoras que pediam mais oito anos. A concessão seria justificada como substituição a financiamentos prometidos pelo governo através do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE).

O novo acordo se baseou no Prodepar, o programa de incentivos fiscais criado em julho. O programa prevê adiamento de 60 meses no recolhimento de ICMS para as empresas que se instalarem ou façam novos investimentos agregando tecnologia. O Prodepar veio substituir o programa Paraná Mais Empregos, contestado na Justiça pelo Estado de São Paulo e derrubado pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁵ Leis que regulamentam o FDE.

No dia 03 de outubro, a jornalista Mirian Gasparin, do jornal Gazeta do Povo, traz reportagem sob o *título Oito empresas ganham mais cinco anos para começar a pagar o ICMS*. GASPARIN afirma que *“a prorrogação no pagamento do ICMS por mais cinco anos consta do termo aditivo ao protocolo de intenções, informou ontem o governador Jaime Lerner.” Para o governador, “sem este incentivo estas fábricas não estariam produzindo no Paraná, mas sim em outros estados.”*

6.1.3. E a Chrysler?

Outras indústrias automotivas também foram contempladas com incentivos semelhantes aos concedidos à Renault. Cabe destacar, em decorrência do encerramento de suas atividades, a empresa Chrysler.

O jornalista Luiz Geraldo Mazza, em sua coluna no jornal Folha do Paraná, de 09/03/2001, ao descrever a difícil situação econômica que vive o Estado do Paraná, junto com as críticas que faz ao atual governador, afirma que *“boa parte do nosso drama se deve também aos incentivos aos grandes empreendimentos que só vão frutificar se não fecharem as portas como pode acontecer com a Chrysler.”*

Após esta notícia outras se sucederam e, depois de cinco meses de muita especulação, em 5 de setembro de 2001, o fato foi confirmado como se pode constatar pelas manchetes do jornal Gazeta do Povo²⁶:

- Montadora anuncia fim do investimento de US\$ 315 milhões iniciado em 1997.
- Chrysler fecha fábrica no Paraná e assume dívida de R\$ 110 milhões.
- Não há data para pagamento de impostos, nem para rescisão de contratos trabalhistas.

²⁶ <http://ads.tudoparana.com/click?economia>

De acordo com a reportagem da Gazeta do Povo, de 05 de setembro de 2001,

a direção sul-americana do grupo DaimlerChrysler finalmente confirmou ontem os piores temores de seus 190 empregados, dos fornecedores, clientes e do próprio governo paranaense. O fechamento definitivo da fábrica de Campo Largo, que em 19 de abril produziu a última picape Dakota e deu cabo de um investimento de US\$ 315 milhões, faz parte do enxugamento mundial do grupo germano-americano.

A exemplo das demais empresas, a Chrysler também possuía dilação de quarenta e oito meses de prazo para pagamento do ICMS, através do Programa Paraná Mais Empregos.

Em nota oficial, a empresa diz que iniciou, *"de imediato, entendimentos para a rescisão do protocolo e a conseqüente devolução dos incentivos recebidos"*. O governador Jaime Lerner – que sempre se recusava a comentar o fechamento da indústria, rendeu-se às evidências e, no dia 5 de setembro de 2001, garantiu que *"todos os incentivos serão imediatamente devolvidos se houver encerramento das atividades"* e que *"o povo do Paraná ganha sempre."*

O protocolo da DaimlerChrysler, a exemplo da Renault, também é mantido em sigilo absoluto, com falta total de transparência. Por isso, é necessário andar por caminhos tortuosos para se obter informações. O montante do débito de ICMS da DaimlerChrysler veio a público, no dia 6 de setembro de 2001, quando o jornal Gazeta do Povo informou que o Governo do Estado já sabe onde aplicar os R\$ 110 milhões de ICMS que receberá da empresa Chrysler. O ICMS será usado para recuperar estradas e o Governador Jaime Lerner anunciou que

serão recuperados cerca de 500 quilômetros, já identificados: as PR 92 entre Jaguariaíva e Santo Antônio da Platina, a PR-441, entre Reserva e Cândido de Abreu, a PR- 542, entre Colorado e Itaguagé, a PR-082, entre Jardim Alegre e São João do Ivaí, a PR- 412, entre Praia de Leste e Matinhos e a PR-488, que liga Céu Azul a Vera Cruz do Oeste. Está previsto também o alargamento da ponte sobre o Rio Ivaí, na PR-323, entre Dr. Camargo e Cianorte.

Na tentativa de minimizar o impacto sobre a economia, o governador Jaime Lerner afirmou que *"há um processo dinâmico de reabsorção de empregados, de reabsorção de empresas, de anexação e implantação de outras."*

O governador informou, ainda, que o imóvel da DaimlerChrysler, área de 1,2 milhão de metros quadrados em Campo Largo, poderá ser utilizado para a fabricação de um novo produto, não descartando a possibilidade de a própria Chrysler tornar a produzir no local.

De acordo com a reportagem da Gazeta do Povo, de 06 de setembro de 2001²⁷, o secretário de Comunicação Social de Campo Largo, Juridis Caldartt, afirmou que a cidade ficará com o *“mico na mão.”* Já o prefeito de Campo Largo, Afonso Portugal Guimarães, afirmou que desconhece *“o teor do protocolo de intenções assinado entre a Chrysler e o governo do Paraná em fevereiro de 1997”* e criticou seu antecessor pelas facilidades oferecidas à empresa.

Para o prefeito de Campo Largo, o maior impacto na vida da cidade, além da perda de impostos e empregos, diz respeito *“à expectativa gerada em torno da instalação da montadora norte-americana.”* Ele destacou que em 1996 o município tinha 82 mil habitantes e no ano passado passou para 93 mil.

Segundo a revista EXAME (31/out/01, p. 54), em reportagem com o título FUTURO INCERTO, *“o histórico recente de investidas da DaimlerChrysler no mercado sul-americano não é favorável.”* A afirmação decorre dos recentes fechamentos das fábricas da Chrysler em Campo Largo, no Paraná, e em Córdoba, na Argentina. *“Ambas, ainda luzindo de novas, operavam no vermelho, sem perspectivas de reversão de resultados”,* de acordo com a revista.

“Fracassar é O. K., pelo menos para o executivo holandês Ben van Schaik”, é o título da reportagem da revista EXAME (17/out/01) que informa sobre o fechamento da fábrica de picapes Dodge Dakota, da subsidiária brasileira da DaimlerChrysler, em Campo Largo no Paraná. A reportagem relata que *“duzentos funcionários foram demitidos e as expectativas de faturamento dos executivos do grupo no país foram por água abaixo.”* Segundo Ben van Schaik, o fechamento da fábrica de Campo Largo *“é mais uma oportunidade de aprendizado do que um xeque-mate em sua carreira.”*

²⁷ <http://ads.tudoparana.com/click?economia>

Em nenhuma das reportagens da revista EXAME e dos jornais citados, informa-se quais ações serão envidadas pela empresa para resolver os problemas decorrentes do fechamento da fábrica aos seus funcionários, aos cidadãos do município de Campo Largo e aos do Estado do Paraná. Ao executivo da DaimlerKhryster, Ben van Schaik, o importante é não falar em crise: *“Se falarmos demais em crise criaremos dúvidas nos nossos clientes.”* (EXAME, 31.out.01)

6.1.4. Influência dos incentivos à Renault na composição do índice de Participação do ICMS do município de São José dos Pinhais.

A Renault do Brasil S. A., de acordo com as Notas Explicativas às demonstrações financeiras relativas aos anos de 1998 e 1999, publicadas no jornal Gazeta do Povo (Curitiba, PR) em 18 de abril de 2000,

foi constituída com a denominação original de Renault do Brasil Automóveis S.A., em 27 de outubro de 1995, tendo permanecido em estágio pré-operacional até 5 de julho de 1997. Em 13 de abril de 1999, a denominação social da Companhia foi alterada para Renault do Brasil S.A. A inauguração da Unidade Industrial denominada “Fábrica Ayrton Senna” ocorreu no dia 4 de dezembro de 1998, sendo que o primeiro veículo fabricado nessa nova Unidade foi comercializado em março de 1999. A partir de 1º de janeiro de 1999, as operações realizadas à comercialização de veículos deixaram de ser efetuadas pela controlada Renault do Brasil Comércio e Participações Ltda, passando a ser centralizadas exclusivamente na Companhia.

Como se observa, até 1998, a empresa em análise somente comercializava veículos importados de suas fábricas do exterior. De outro lado, toda a importação dos veículos de sua marca era efetuada através do Porto de Paranaguá (PR). Como se viu, o pagamento do ICMS devido na importação era recolhido em conta gráfica, por todos os estabelecimentos da Renault do Brasil, ou por qualquer outra entidade controlada pelo Grupo Renault, ou estabelecimento do Grupo Renault, em especial a Renault Comercial do Brasil, dos veículos e das peças de reposição, bem como matérias-primas e componentes utilizados para fabricação e na manutenção dos Veículos, com desembaraço aduaneiro no Estado do Paraná.

É de se destacar, também, que o ICMS devido em conta gráfica seria pago e restituído ou sob a forma de empréstimo ou mediante o mecanismo de dilação de prazo, e recolhido após quarenta e oito meses.

Em decorrência desses procedimentos, ao se analisar o Balanço Patrimonial da Empresa relativo ao ano de 1998 (Gazeta do Povo, Curitiba, PR, em 18 de abril de 2000), constata-se que ela registrou, como Exigível de Longo Prazo, uma obrigação denominada de OBRIGAÇÕES FISCAIS no valor de R\$40.800.000,00 (quarenta milhões e oitocentos mil reais). Na Nota Explicativa número 12, afirma que essa obrigação decorre da dilação de prazo de 48 meses para pagamento do ICMS.

Assim, já em 1997, antes do início das operações fabris pelas montadoras, estas importavam os veículos destinados ao mercado consumidor de outros estados através do Porto de Paranaguá (PR), gerando, em conseqüência, aumento do Valor Adicionado no setor Comércio, principalmente para aqueles municípios que sediavam as empresas montadoras. Por isso, foram escolhidos os anos de 1997 e 1998, período que assinala o início, de fato, da atual política industrial paranaense voltada para o setor automobilístico, para verificar a influência da instalação de empresas, objeto de incentivos fiscais no Valor Adicionado. Essa influência pode ser comprovada pelo expressivo aumento do Valor Adicionado verificado no município de São José dos Pinhais, sede da empresa Renault do Brasil S.A., conforme se observa na Tabela 19.

É oportuno informar que no município de São José dos Pinhais instalou-se, também, a empresa automotiva Audi/Volkswagen, que é geradora de alto valor Adicionado. Por isso, o crescimento do V.A. do município não pode ser atribuído somente à Renault.

Tabela 19 - Relação dos 6 municípios paranaenses que apresentaram maior Valor Adicionado em 1997 e 1998 e a evolução de 1997 para 1998

MUNICÍPIO	VALOR ADICIONADO (R\$) 1997	VALOR ADICIONADO (R\$) 1998	VALOR ADICIONADO EVOLUÇÃO 98/97 - (%)
Maringá	942.008.387	977.049.865	3,719
Londrina	1.277.864.796	1.392.633.125	8,981
Sao José dos Pinhais	945.566.811	1.470.675.956	55,533
Foz do Iguacu	1.955.076.708	2.076.982.352	6,235
Araucaria	2.380.104.641	2.757.695.445	15,864
Curitiba	6.964.062.735	6.782.967.641	-2,6

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

Como evidencia a Tabela 19, o município de São José dos Pinhais, do ano de 1997 para o de 1998, teve um aumento, em valores absolutos, de R\$525.109.145 de Valor Adicionado e, em termos relativos, de 55,533%.

Só o aumento do Valor Adicionado de 1997 para 1998 apresentado pelo município de São José dos Pinhais, em termos absolutos, equivale ao Valor Adicionado apresentado por quase uma centena de municípios paranaenses. Como se mostra na Tabela 20, os cem menores municípios paranaenses em Valor Adicionado, tanto no ano de 1997, como no ano de 1998, ficam muito próximos ao aumento apresentado por São José dos Pinhais.

Tabela 20 - Valor Adicionado de 1997 e 1998, por faixa, dos 399 municípios paranaenses e a evolução de 1998 sobre 1997

FAIXA DE MUNICÍPIOS	VALOR ADICIONADO (R\$) 1997	VALOR ADICIONADO (R\$) 1998	VALOR ADICIONADO EVOLUÇÃO 98/97 - (%)
100 municípios com menor VA	543.348.950	537.463.833	-1,095
entre 101 a 200	1.353.740.606	1.305.644.906	-3,683
entre 201 a 300	2.743.891.020	2.687.393.076	-2,210
entre 301 e 350	2.992.439.858	3.009.456.913	0,568
entre 351 e 393	8.622.692.870	9.961.936.282	15,531
7 maiores T.	14.464.684,078	15.458.004.384	6,068
Total Estado	30.720.797.382	32.581.812.466	6,057

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

Os valores de ICMS repassados aos municípios paranaenses dos anos de 1997 e 1998 e sua variação são apresentados na Tabela 21.

Tabela 21 - Valores de ICMS repassados aos municípios paranaenses em 1997 e 1998 e a evolução de 1998 sobre 1997

VALOR REPASSADO EM 1997 (R\$)	VALOR REPASSADO EM 1998 (R\$)	EVOLUÇÃO 98/97 (%)
713.984.554,64	733.308.851,93	2,7065

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

Dessa maneira, constata-se que, enquanto o Valor Adicionado, no estado do Paraná, cresceu 6,05% de 1997 para 1998 (Tabela 20) o valor do ICMS destinado aos municípios paranaenses cresceu, no mesmo período, em 2,7% (Tabela 21).

Já o município de São José dos Pinhais, como se verifica na Tabela 19, teve um crescimento no Valor Adicionado, de 1997 para 1998, de 55,53%. O crescimento do Valor Adicionado, por outro lado, refletiu-se no aumento do Índice de Participação do ICMS do município. Na determinação do Índice de Participação dos Municípios, relativamente ao VA, leva-se em conta a média de crescimento dos dois anos imediatamente anteriores. Assim o crescimento do Valor Adicionado reflete crescimento do Índice nos dois anos subseqüentes. O aumento do Índice de Participação do ICMS para o município de São José dos Pinhais pode ser observado na Tabela 22.

Tabela 22 - Índices de participação no ICMS do Município de São José dos Pinhais e sua evolução nos anos de 1997, 1998 e 1999

1997	1998	EVOLUÇÃO 1998/1997 EM %	1999	EVOLUÇÃO 1999/1998 EM %
0,0192508238351	0,0225444856432	10,82	0,0249390104367	24,34

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

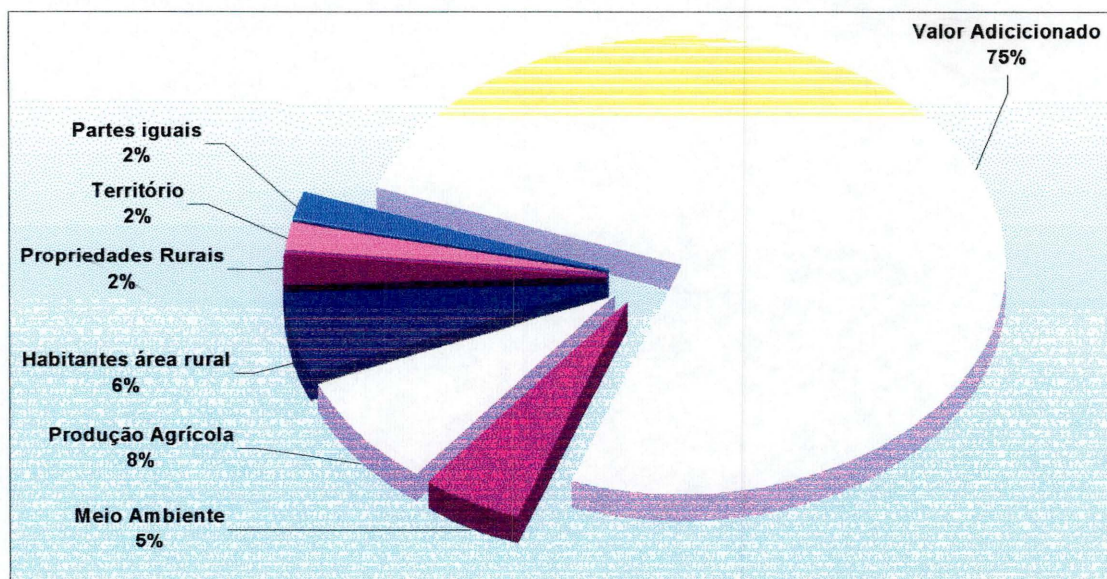
É possível concluir, portanto, que os incentivos fiscais concedidos pelo governo do Paraná, que aumentam o Valor Adicionado de alguns municípios, causam uma assimetria no cálculo do Índice de Participação dos Municípios. E o

mais grave é que essa assimetria, no caso da indústria automotiva, terá um reflexo de nove anos, pois, como se verificou, o ICMS a ser pago por estas indústrias teve um prazo dilatado para nove anos.

6.2. Um novo modelo de rateio do ICMS aos municípios

No Paraná, os índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS são atualmente ponderados: 75%, de acordo com o previsto na Constituição Federal, com base no Valor Adicionado; os outros 25%, segundo os critérios estabelecidos em leis estaduais, conforme pode ser verificado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Variáveis e respectivos fatores que compõem o Índice de Participação dos Municípios paranaenses no ICMS



FONTE: Elaboração própria a partir de pesquisas na CF e em leis em vigor no Estado do Paraná

Para o cálculo do índice relativo ao Valor Adicionado utilizam-se os índices dos dois anos anteriores:

$$IPVAM_i = \left[\frac{\left(\frac{VAM_{i-3}}{VAE_{i-3}} \right) + \left(\frac{VAM_{i-2}}{VAE_{i-2}} \right)}{2} \right] \times 0,75$$

Onde,

$IPVAM_i$ = Índice de Participação do Valor Adicionado do município no ano i

VAM_{i-3} = Valor Adicionado do Município no ano i-3

VAE_{i-3} = Valor Adicionado do Estado no ano i-3

VAM_{i-2} = Valor Adicionado do Município no ano i-2

VAE_{i-2} = Valor Adicionado do Estado no ano i-2

Da mesma forma, para o cálculo do índice relativo à Produção Primária, utilizam-se os índices dos dois anos anteriores:

$$IPPAM_i = \left[\frac{\left(\frac{PAM_{i-3}}{PAE_{i-3}} \right) + \left(\frac{PAM_{i-2}}{PAE_{i-2}} \right)}{2} \right] \times 0,08$$

Onde,

$IPPAM_i$ = Índice de Participação da Produção Agropecuária do Município no ano i

PAM_{i-3} = Produção Agropecuária do Município no ano i-3

PAE_{i-3} = Produção Agropecuária do Estado no ano i-3

PAM_{i-2} = Produção Agropecuária do Município no ano i-2

PAE_{i-2} = Produção Agropecuária do Estado no ano i-2

As demais variáveis são calculadas através de regra de três simples, como, por exemplo, para o cálculo da variável área:

$$IPAM_i = \left(\frac{AM_i}{AE_i} \right) \times 0,02$$

Onde,

$IPAM_i$ = Índice de Participação da Área do Município no ano i

AM_i = Área do Município no ano i

AE_i = Área do Estado no ano i

A partir dessas explicações é possível montar a seguinte fórmula para o cálculo do Índice de Participação dos Municípios no ICMS:

$$IPM = 0,75 \frac{VAM}{VAE} + 0,05 \frac{AMAM+UCAM}{AMAE+UCAE} + 0,08 \frac{PAM}{PAE} + 0,06 \frac{HRM}{HRE} + 0,02 \frac{PRM}{PRE} + 0,02 \frac{AM}{AE} + \frac{0,02}{N}$$

Onde,

IPM	=	Índice de Participação dos Municípios
VAM	=	Valor Adicionado do município
VAE	=	Valor Adicionado do Estado
AMAM	=	Área de Mananciais de Abastecimento do Município
AMAE	=	Área de Mananciais de Abastecimento do Estado
UCAM	=	Área de Unidades de Conservação Ambiental do Município
UCAE	=	Área de Unidades de Conservação Ambiental do Estado
PAM	=	Produção Agropecuária do Município
PAE	=	Produção Agropecuária do Estado
HRM	=	Número total de Habitantes da área Rural no Município
HRE	=	Número total de Habitantes da área Rural no Estado
PRM	=	Número de Propriedades Rurais cadastradas no Município
PRE	=	Número de propriedades Rurais cadastradas no Estado
AM	=	Área territorial do Município
AE	=	Área territorial do Estado
N	=	Número total de municípios

Um dos objetivos da dissertação é, conseguidas as respostas à questão da pesquisa, propor um novo critério de rateio do ICMS aos municípios, procurando estabelecer as relações necessárias entre os dados obtidos, analisados e interpretados. O novo modelo deverá:

- atribuir novos pesos às variáveis atuais;
- suprimir variáveis atuais;
- incluir novas variáveis: esforço fiscal, observância da lei da responsabilidade fiscal, e esforço na execução de programas sociais.

A formulação do novo modelo trará como consequência um “ganha e perde” que, nos ensinamentos de MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980, p. 67), é um *“problema de distribuição que implica em avaliar uma mudança em que alguém ganha enquanto alguém perde. Em síntese, consiste em escolher um dentre alguns pontos.”*

Para esses autores, a escolha da solução ótima ou justa pode ser feita a partir da aceitação do postulado da existência de uma *“função de bem-estar-social”*, isto é, a viabilidade de uma ordenação das posições de bem-estar através da atribuição de “pesos sociais” aos benefícios que alguns recebem e às perdas que outros sofrem. A diminuição do peso do PIB na formulação do novo modelo encontra amparo também em outros autores. Segundo MANKIW (1999, p. 492), alguns analistas discutem a

validade do PIB como indicador de bem-estar. Entre eles, o senador Robert Kennedy que fez uma comovente crítica a esse indicador econômico:

“O Produto Interno Bruto não leva em conta a saúde de nossas crianças, a qualidade de sua educação ou a alegria de suas brincadeiras. Não inclui a beleza de nossa poesia ou a força de nossos casamentos, a inteligência do nosso debate público ou a integridade de nossos funcionários públicos. Não mede nem nossa coragem, nem nossa sabedoria, nem nosso amor ao nosso país.”

MANKIWI (1999, p. 493), ao comentar o discurso de Kennedy, afirma que muito do que ele falou está correto, pois, em resumo, *“o PIB não mede diretamente as coisas que fazem a vida valer a pena ser vivida, mas mede nossa capacidade de obter insumos para que uma vida valha a pena. Contudo, o PIB não é um indicador perfeito de bem-estar.”*

No mesmo sentido, LAGEMANN²⁸ ensina que o PIB mede o potencial de desenvolvimento, havendo necessidade de verificar os indicadores sociais pois são esses que medem a realidade do desenvolvimento.

O PIB leva a um utilitarista que, segundo AMARTYA SEN (1999, p. 232), tende a não levar em consideração desigualdades na distribuição da felicidade.

Demonstrou-se, também, que a variável Valor Adicionado, ao beneficiar os municípios industrializados, causa uma assimetria na distribuição da receita do ICMS, principalmente quando as empresas, em virtude de incentivos fiscais, aumentam o V. A., mas não efetuam o recolhimento do ICMS. REIS, (1985) citado por BOSIO (1999, p. 33), aprofunda ainda mais o tema ao ensinar sobre a perda de arrecadação para os estados e, conseqüentemente para os municípios, *“pela concessão de benefícios fiscais pelo Governo Federal a fim de promover a sua política de desenvolvimento econômico.”* A saída de mercadorias com imunidade ou isenção entram no cômputo do Valor Adicionado, mas, como não representam recolhimento do ICMS, beneficiam somente aqueles municípios-sedes das empresas incentivadas.

²⁸ De acordo com as anotações realizadas pelo autor durante entrevista de orientação realizada com o professor orientador EUGENIO LAGEMANN, na Escola de Administração da UFRGS, em 11/07/00.

Por outro lado, não adianta modificar a legislação somente naquela parcela de 25% que compete ao Estado legislar. Nesse sentido, é importante a contribuição de SOARES (1997, p. 114), em monografia que pretendia dotar os municípios agrícolas de um quinhão maior na repartição do ICMS, ao afirmar que

definitivamente, o próprio critério fixado pela legislação federal, qual seja, o peso de 75% dado ao valor adicionado, privilegia os municípios de base econômica ligada à indústria, pois estes apresentam uma alta relação com o referido indicador, isto é, desenvolvem atividades de maior potencial de agregação de valor. Por isso, apesar dos esforços despendidos, a proposta alternativa gerou um acréscimo muito pequeno na parcela do ICMS distribuída aos municípios agrícolas.

Neste sentido, a maneira mais eficaz de garantir *“um maior aporte de recursos”* (Bremaeker, 1995: 216) para os municípios predominantemente rurais, a fim de possibilitar o desenvolvimento das suas potencialidades, seria a modificação na lei que trata da repartição das receitas tributárias no âmbito federal, ou melhor, na ponderação atribuída ao valor adicionado.

Quando se compara a legislação de cada estado pesquisado, chega-se à conclusão de que eles procuram distribuir o ICMS de modo a atingir os objetivos que as diversas variáveis trazem implicitamente.

O Estado do Rio Grande do Sul destaca-se ao escolher duas variáveis que medem o Índice de Desenvolvimento Humano, quais sejam educação e mortalidade infantil, de modo a beneficiar aqueles municípios que mais se empenham para diminuir o analfabetismo e a mortalidade infantil.

Os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo pretendem beneficiar aqueles municípios que envidam seus esforços para atingir um potencial de capacidade fiscal, ao incluírem a variável Receita Própria.

A adoção, pelos estados, de muitas variáveis e de diversos e diferenciados pesos, como demonstrado na Tabela 22, permite inferir que a inclusão e exclusão de variáveis e respectivos pesos, excluído o Estado de Santa Catarina, têm sido objeto de constante preocupação.

Resta, em conseqüência, como sugere a extensa bibliografia trazida à dissertação, simular hipóteses que levem, inclusive, a propor a alteração do artigo 158 da Constituição Federal de modo a diminuir o percentual atribuído ao VALOR ADICIONADO e aumentar o percentual sobre o qual os estados podem dispor.

Além do mais, será importante definir VALOR ADICIONADO, pois ele causa uma grande assimetria na composição do Índice, de forma que, para fins de constituição do Índice de Participação do ICMS, sejam excluídas:

- as receitas provenientes dos produtos que estejam imunes quando da saída para outros estados, como, por exemplo, energia elétrica;
- as receitas provenientes da venda de produtos cujo imposto venha a ser recolhido com dilação de prazo. Essas deverão compor o Valor Adicionado somente quando do pagamento do imposto e não quando da venda do produto, na forma proposta pelo deputado HAULY, através do Projeto de Lei nº 61, em tramitação na Câmara Federal;
- as receitas provenientes de vendas de mercadorias promovidas por empresas que foram criadas e construídas pelo poder público, seja ele federal ou municipal, como, por exemplo, a produção de energia elétrica, pólos petroquímicos e refinarias de petróleo;
- as receitas provenientes dos empreendimentos que aumentam o V.A., sem o devido esforço do município, como montadoras e outros, financiados ou subsidiados pelo poder público estadual e/ou federal.

Para realizar simulações e testar novas fórmulas, serão utilizados os municípios que compreendem a amostra, com os respectivos valores de previsão de ICMS a ser repassado pelo Estado em 2001, o número de habitantes de acordo com os resultados preliminares do censo 2000 e o ICMS *per capita* obtido da divisão do valor do ICMS pelo número de habitantes e que são apresentados na Tabela 23.

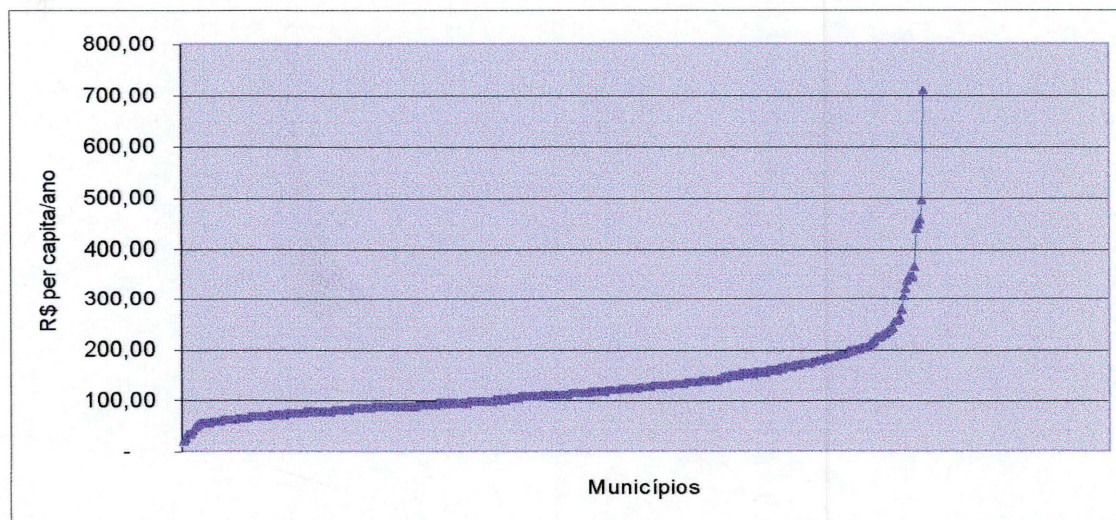
Tabela 23 - Relação dos Municípios que compreendem a amostra, valor do ICMS a ser repassado em 2001 e ICMS per capita

MUNICÍPIOS	VALOR DO ICMS Repassado 2000 (R\$)	Número de HABITANTES Censo 2000	ICMS (R\$) per capita ICMS/Habit
10 MUNICÍPIOS COM A MENOR PARTICIPAÇÃO PER CAPITA			
FAZENDA RIO GRANDE	1.239.237,20	63.031	19,66
SARANDI	1.872.144,02	71.392	26,22
PAIÇANDU	983.448,55	30.727	32,01
MATINHOS	802.232,90	24.178	33,18
PONTAL DO PARANA	479.421,62	14.297	33,53
ALMIRANTE TAMANDARÉ	3.382.055,78	88.139	38,37
IVAIPORA	1.472.500,42	32.245	45,67
COLOMBO	8.994.281,28	183.331	49,06
RIBEIRAO DO PINHAL	743.261,23	14.336	51,85
FIGUEIRA	487.437,84	9.035	53,95
10 MUNICÍPIOS COM PARTICIPAÇÃO PER CAPITA QUE SE SITUAM NA MEDIANA			
JAPIRA	534.685,45	4.900	109,12
CONGONHINHAS	857.227,78	7.848	109,23
CATANDUVAS	1.141.880,26	10.380	110,01
IPIRANGA	1.471.644,22	13.301	110,64
COLORADO	2.318.620,73	20.951	110,67
ARARUNA	1.447.005,06	13.052	110,86
DOIS VIZINHOS	3.564.820,17	31.984	111,46
QUERÊNCIA DO NORTE	1.275.736,46	11.439	111,53
MALLET	1.405.595,89	12.602	111,54
VERA CRUZ DO OESTE	1.076.823,29	9.650	111,59
10 MUNICÍPIOS COM A MAIOR PARTICIPAÇÃO PER CAPITA			
LOBATO	1.373.698,07	4.064	338,02
SAO MANOEL DO PARANA	708.944,90	2.072	342,15
CORONEL DOMINGOS SOARES	2.403.382,90	7.006	343,05
CEU AZUL	3.593.427,79	10.422	344,79
BALSA NOVA	3.674.384,09	10.155	361,83
CARAMBEI	6.504.895,51	14.864	437,63
VILA ALTA	1.690.232,20	3.781	447,03
SERRANOPOLIS DO IGUACU	2.155.148,29	4.735	455,15
RESERVA DO IGUACU	3.282.692,75	6.657	493,12
ARAUCARIA	66.646.443,77	94.137	707,97
7 MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 200.000 HABITANTES			
CURITIBA	177.100.398,89	1.586.848	111,61
CASCADEL	20.118.499,31	245.066	82,09
FOZ DO IGUAÇU	52.654.829,26	258.389	203,78
LONDRINA	36.537.241,20	446.822	81,77
MARINGÁ	25.427.405,32	288.465	88,15
PONTA GROSSA	23.484.098,55	273.469	85,87
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	33.711.010,82	204.202	165,09

FONTE: SEFA/PR

Como pode ser constatado na Tabela 23, levando-se em consideração o ICMS *per capita*, há uma distribuição assimétrica ocasionada pela atual forma de repartição das receitas. O município de Fazenda Rio Grande recebe R\$19,66, enquanto que o de Araucária recebe R\$707,97, por ano, per capita. O gráfico 5 visualiza essa assimetria.

Gráfico 5 - Representação gráfica da assimetria verificada na distribuição do ICMS aos municípios paranaenses



FONTE: Elaboração a partir de dados obtidos junto à SEFA/PR

Em pesquisas realizadas junto à Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná²⁹, foi possível coletar os seguintes dados para justificar a elevada transferência *per capita* dos dez municípios relacionados na Tabela 23.

No município de Araucária está situada a refinaria de petróleo Presidente Vargas, pertencente à Petrobrás, que gerou, em 1999, um valor adicionado de R\$ 2,8 bilhões, representando 7,32% dos R\$ 39,3 bilhões de Valor Adicionado apurado pelo Estado do Paraná.

²⁹ Pesquisas realizadas nos dias 25/06/01, 07/07/01, 23/07/01, 02/08/01 e 04/09/01 na Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, situada na Av. Vicente Machado, 445, em Curitiba.

Os municípios de São Manoel do Paraná, Céu Azul, Vila Alta e Serranópolis do Iguaçu tiveram alto ICMS per capita por possuírem Unidades de Preservação Ambiental, que influenciaram o alto índice da variável Mananciais/Preservação; Reserva do Iguaçu possui uma unidade geradora de energia elétrica.

O município de Coronel Domingos Soares teve um índice elevado em decorrência do valor adicionado de indústrias madeireiras; Lobato e Carambeí possuem grandes indústrias do setor de alimentação; Balsa Nova, além de grande indústria do setor de alimentação, sedia uma indústria de cimento.

Dos municípios que possuem mais de 200.000 habitantes, em termos de ICMS *per capita*, o de Curitiba situa-se na mediana e os de Cascavel, Londrina, Maringá e Ponta Grossa situam-se abaixo da mediana. Bem acima da mediana, no município de Foz do Iguaçu foi construída, pelo Governo Federal em consórcio com o Governo do Paraguai, a Usina de Itaipu que, em 1999, gerou um valor adicionado de R\$ 1.4 bilhões que representa 3,56% dos R\$ 39.3 bilhões de valor adicionado apurado pelo Estado do Paraná. O município de São José dos Pinhais sedia um pólo de indústrias automotivas construído com incentivos financeiros e tributários fornecidos pelo Estado do Paraná.

Os municípios de Foz do Iguaçu e Reserva do Iguaçu possuem uma receita de ICMS per capita/ano maior que os demais municípios por sediarem empresas geradoras de energia, construídas ou pelo governo federal ou estadual.

Constata-se, também, que a refinaria de petróleo da Petrobrás, também construída com recursos públicos originários da União, beneficia o município de Araucária, ao apresentar elevado valor adicionado.

As variáveis Área de Conservação Ambiental e Área de Mananciais de Abastecimento, sob a manutenção da União ou do Estado, são responsáveis pelo alto valor de participação no ICMS de alguns dos municípios incluídos na amostra.

Para realizar as simulações tendentes a elaborar nova fórmula para a constituição do Índice de Participação do ICMS, buscou-se, primeiramente, conhecer os índices de participação dos municípios paranaenses. Dessa base de dados, foram retirados aqueles necessários às simulações.

A Tabela 24 apresenta, dos municípios da amostra, os índices de cada uma das variáveis que compõem o índice de participação dos municípios do Estado do Paraná, e o índice já ponderado de todas as variáveis relativamente ao ano de 2001.

Tabela 24 - Municípios referentes à amostra e respectivos índices de participação no ICMS, para o ano de 2001.

MUNICÍPIOS	VALOR AGREGADO	PRODUTOS AGRÍCOLAS	HABITANTES (RURAL)	MANANC/PRESERV.	PROPRIEDADES RURAIS	ÁREA DO MUNICÍPIO	PARCELA IGUALITÁRIA	ÍNDICE 2001
ALMIRANTE TAMAQUARÉ	0,00252842499020	0,00113946022701	0,00145294691000	0,01280745187296	0,00390569683570	0,00094453853680	0,00256265664100	0,00286328280:
ARARUNA	0,00118679698619	0,00182815927723	0,00314989251004	0,00000000000000	0,00273627181822	0,00244323218351	0,00256265664100	0,00138018724:
ARAUCÁRIA	0,09311801204543	0,00431550652143	0,00403451326278	0,00238846052204	0,00598188304838	0,00237248642134	0,00256265664100	0,07076358389:
BALSA NOVA	0,00363083433962	0,00074036954919	0,00297015685199	0,00560974877648	0,00283905331390	0,00195341416094	0,00256265664100	0,00338815465:
CARAMBEÍ	0,00538125351094	0,00890357914129	0,00282506298278	0,02081694406598	0,00124479811430	0,00323454831694	0,00256265664100	0,00608941750:
CASCAVEL	0,02048475861828	0,01739070874360	0,00715930302729	0,00064242041121	0,00813801042432	0,01052991339607	0,00256265664100	0,01764111647:
CATANDUVAS	0,00059250100625	0,00332536557774	0,00281150750019	0,00000000000000	0,00255811722572	0,00290818154361	0,00256265664100	0,00103967455:
CÉU AZUL	0,00123568645280	0,00417814996335	0,00181041000816	0,02839316114373	0,00231144163609	0,00590430212239	0,00256265664100	0,00300486750:
COLOMBO	0,00818353423558	0,00800700317784	0,00387084336188	0,001941304240029	0,00414780435884	0,00099987343868	0,00256265664100	0,00813532034
COLORADO	0,00188573297282	0,00239138266083	0,00147654379251	0,00000000000000	0,00185920305512	0,00201956870839	0,00256265664100	0,00182303153:
CONGOINHAS	0,00031216819570	0,00132968080234	0,00171552163003	0,00428114192641	0,00158968713312	0,00267485571143	0,00256265664100	0,00079403299:
CORONEL DOMINGOS SOARES	0,00187377782543	0,00256818878074	0,00307960482253	0,00000000000000	0,00105750738884	0,00773365835728	0,00256265664100	0,00202264120:
CURITIBA	0,19828405020836	0,0004526833797	0,00000000000000	0,01518449262389	0,00169246862880	0,00218543322426	0,00256265664100	0,14963728812:
DOIS VIZINHOS	0,00284949994106	0,00837009169866	0,00522890189545	0,00026500056598	0,00698685767275	0,00210141449567	0,00256265664100	0,00336673500:
FAZENDA RIO GRANDE	0,00137015962707	0,00090765850408	0,00240986357159	0,00000000000000	0,00017587055926	0,00058928766567	0,00256265664100	0,00131138051:
FIGUEIRA	0,00030139972807	0,00074002819334	0,00110652902329	0,00000000000000	0,00060070074139	0,00064623975659	0,00256265664100	0,00042783573:
FOZ DO IGUAÇU	0,06795517298537	0,00121536918494	0,00165728326038	0,01368944920723	0,00136585187587	0,00298094003023	0,00256265664100	0,05198570770:
IPIRANGA	0,00081800503249	0,00286859023983	0,00462442778291	0,00000756584596	0,00419805309006	0,00464778128322	0,00256265664100	0,00134900476:
IVAIPORÁ	0,00100456249573	0,00236977135111	0,00365546180516	0,00000000000000	0,00608694857727	0,00215722504138	0,00256265664100	0,00137848789:
JAPIRA	0,00019466782603	0,00129609988827	0,00118183725990	0,00157538694994	0,00108034772122	0,00100635721519	0,00256265664100	0,00049235587:
LOBATO	0,00103755640017	0,00149579246077	0,00057284465316	0,00409589401369	0,00071490240325	0,00119946861270	0,00256265664100	0,00122653663:
LONDRINA	0,04404710958554	0,01231783051694	0,00775674837108	0,00886253069364	0,00701198203836	0,00826481733939	0,00256265664100	0,03528607918
MALLET	0,00079496658357	0,00190344076193	0,00300630480556	0,00275518456596	0,00625368300359	0,00363383880053	0,00256265664100	0,00131564128:
MARINGÁ	0,02833049427532	0,00360010241916	0,00350785766140	0,00253548073594	0,00364531704665	0,00245466265591	0,00256265664100	0,02204637712:
MATINHOS	0,00055960519921	0,00009333377119	0,00013856715536	0,00423775243890	0,00027636802170	0,00055857609418	0,00256265664100	0,00071532426:
PAIÇANDU	0,00081801540912	0,00158686878640	0,00039361105002	0,00000000000000	0,00153715436867	0,00086217705147	0,00256265664100	0,00086331748:
PONTA GROSSA	0,02910880537174	0,00696506486773	0,00449088117665	0,00314494960600	0,00519617561474	0,01033121944194	0,00256265664100	0,02317731060:
PONTAL DO PARANÁ	0,00037369352701	0,00008191337220	0,00010091303706	0,00105877256134	0,00024439155638	0,00108294087960	0,00256265664100	0,00042201640:
QUERÊNCIA DO NORTE	0,00058130622107	0,00225263447650	0,00172004012422	0,00589418813317	0,00153258630219	0,00511824540093	0,00256265664100	0,00119833190:
RESERVA DO IGUAÇU	0,00324415794431	0,00178737940292	0,00198663128183	0,00101925223776	0,00110775612006	0,00439083347610	0,00256265664100	0,00290749422:
RIBEIRÃO DO PINHAL	0,00041804104264	0,00145010188713	0,00202729772960	0,00000000000000	0,00121738971545	0,00187668029321	0,00256265664100	0,00066431132:
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,04227011901878	0,00486726296380	0,00894963083902	0,02978334813160	0,00939651273805	0,00473746862407	0,00256265664100	0,03445204831:
SÃO MANOEL DO PARANÁ	0,00016464207998	0,00063980705999	0,00058137958664	0,00898180907907	0,00068292593793	0,00048717236919	0,00256265664100	0,00073289445:
SARANDI	0,00196920948942	0,00131761910818	0,00137412429072	0,00000000000000	0,00070805030354	0,00051953825217	0,00256265664100	0,00174056900:
SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU	0,00048084268034	0,00229482377480	0,00148708664564	0,02350941949545	0,00198710891640	0,00242370575234	0,00256265664100	0,00194838351
VERA CRUZ DO OESTE	0,00058296983301	0,00243417348818	0,00180438534923	0,00195403803783	0,00211044671122	0,00163761669433	0,00256265664100	0,00096414067:
VILA ALTA	0,00035355459587	0,00196662491833	0,00085951800720	0,01846076348875	0,00035174111853	0,00523868613794	0,00256265664100	0,00156016687:

FONTE: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda.shtml>

Partindo-se da premissa de que será necessário elaborar nova fórmula para compor o Índice de Participação dos Municípios no ICMS, procurou-se, liminarmente, verificar quais os reflexos que seriam observados se os pesos constantes da fórmula adotada pelo Estado de Santa Catarina fossem aplicados nas variáveis utilizadas pelo Estado do Paraná. O resultado consta da Tabela 25.

Tabela 25 - Aplicação das variáveis e respectivos fatores relativamente à legislação do Estado de Santa Catarina

Município\Variável	VALOR AGREGADO	PARCELA IGUALITÁRIA	ÍNDICE DA PROPOSTA	ÍNDICE 2001 ATUAL	DIFERENÇA
Pesos	85%	15%	100%	ATUAL - PROPOSTA	ATUAL - PROPOSTA
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,00337123332026	0,00250626566416	0,0029031423072	0,00286328280933	0,00003985949785
ARARUNA	0,00158239598158	0,00250626566416	0,0013826305693	0,00138018724528	0,00000244332403
ARAUCARIA	0,12415734939360	0,00250626566416	0,1055713409695	0,07076358389987	0,03480775706965
BALSA NOVA	0,00484111245281	0,00250626566416	0,0041525395699	0,00338815465091	0,00078438491894
CARAMBEI	0,00717500468124	0,00250626566416	0,0061363479840	0,00608941750822	0,00004693045579
CASCAVEL	0,02731301149097	0,00250626566416	0,0232536537523	0,01764111647462	0,00581253727767
CATANDUVAS	0,00079000134166	0,00250626566416	0,0007090951254	0,00103967455912	-0,00033057943374
CEU AZUL	0,00164758193708	0,00250626566416	0,0014380386315	0,00300486750233	-0,00156682887086
COLOMBO	0,01091137898072	0,00250626566416	0,0093122681186	0,00813532034139	0,00117694577718
COLORADO	0,00251431063042	0,00250626566416	0,0021747580208	0,00182303153812	0,00035172648270
CONGONHINHAS	0,00041622426093	0,00250626566416	0,0003913846068	0,00079403299480	-0,00040264838805
CEL. DOMINGOS SOARES	0,00249837043390	0,00250626566416	0,0021812088538	0,00202264120863	0,00013858764515
CURITIBA	0,26437873361049	0,00250626566416	0,2247595175539	0,14963728812436	0,07512222942950
DOIS VIZINHOS	0,00379933325474	0,00250626566416	0,0032870272515	0,00338873500990	-0,00009970775841
FAZENDA RIO GRANDE	0,00182687950276	0,00250626566416	0,0015904415623	0,00131138051224	0,00027906105006
FIGUEIRA	0,00040186830409	0,00250626566416	0,0003781803434	0,00042783573570	-0,00004885539228
FOZ DO IGUAÇU	0,09060689731360	0,00250626566416	0,0770534587015	0,05198570770075	0,02506774900077
IPIRANGA	0,00109067337665	0,00250626566416	0,0009646663551	0,00134900476311	-0,00038433840799
IPAÍPORA	0,00133941668097	0,00250626566416	0,0011760981468	0,00137846789339	-0,00020236974660
JAPIRÁ	0,00025955710137	0,00250626566416	0,0002582175211	0,00049235587522	-0,00023413815409
LOBATO	0,00138340853356	0,00250626566416	0,0012134912385	0,00122853663000	-0,00001304539151
LONDRINA	0,05872947944724	0,00250626566416	0,0499576515151	0,03528607918783	0,01467157232729
MALLET	0,00105995544476	0,00250626566416	0,0009385581130	0,00131564128417	-0,00037708517116
MARINGÁ	0,03777399236700	0,00250626566416	0,0321454874969	0,02204637712338	0,01009911037353
MATINHOS	0,00074614026561	0,00250626566416	0,0006718132107	0,00071532426751	-0,00004351105678
PAICANDU	0,00109068721216	0,00250626566416	0,0009646781153	0,00086331748398	0,00010136063132
PONTA GROSSA	0,03881174049556	0,00250626566416	0,0330275734062	0,02317731060308	0,00985026280311
PONTAL DO PARANA	0,00049825803601	0,00250626566416	0,0004611133156	0,00042201640686	0,00003909690871
QUERÊNCIA DO NORTE	0,00077507498142	0,00250626566416	0,0006984077022	0,00119833190492	-0,00050192420275
RESERVA DO IGUAÇU	0,00432554392574	0,00250626566416	0,0037143063218	0,00290749422401	0,00060881209783
RIBEIRAO DO PINHAL	0,00055738805685	0,00250626566416	0,0005113738333	0,00066431132972	-0,00015293749643
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,05836015869157	0,00250626566416	0,0479437288728	0,03445204831817	0,01349168055462
SÃO MANOEL DO PARANA	0,00021952277331	0,00250626566416	0,0002241883423	0,00073269445290	-0,00050870611063
SARANDI	0,00262561265255	0,00250626566416	0,0022693647396	0,00174056900710	0,00052879573253
SERRANOP. DO IGUAÇU	0,00064112357379	0,00250626566416	0,0005825490227	0,00194838351194	-0,00136583448926
VERA CRUZ DO OESTE	0,00077729311068	0,00250626566416	0,0008982931290	0,00096414087759	-0,00026584754855
VILA ALTA	0,00047140812783	0,00250626566416	0,0004382891936	0,00156016687309	-0,00112187767948

FONTE: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda.shtml> e leis nº 7721, de 06/09/89 e 8203, de 26/12/90 de Santa Catarina

Se for multiplicado o índice obtido pelo valor da transferência de ICMS aos municípios paranaenses, prevista para o ano de 2001, no valor de R\$1.100.429.000,00 e, após, dividido este resultado pelo número de habitantes de cada município constante da amostra, constata-se que a fórmula adotada por Santa

Catarina beneficia, ainda mais, aqueles municípios que estão sob análise, conforme se observa na Tabela 26.

Tabela 26 - Valor do ICMS per capita ano aos municípios que compreendem a amostra, se fosse adotado o Índice do SC

MUNICÍPIOS	ÍNDICE PARANÁ	ÍNDICE DE STA CATARINA	ICMS ANUAL STA CATARINA	POP. TOTAL	ICMS PER CAPITA
ALM.TAMANDARÉ	0,0028632828093	0,0029031423072	3.194.701,99	88.139	36,25
ARARUNA	0,0013801872453	0,0013826305693	1.521.486,77	13.052	116,57
ARAUCARIA	0,0707635838999	0,1055713409695	116.173.765,17	94.137	1.234,09
BALSA NOVA	0,0033881546509	0,0041525395699	4.569.574,97	10.155	449,98
CARAMBEI	0,0060894175082	0,0061363479640	6.752.615,25	14.864	454,29
CASCAVEL	0,0176411164746	0,0232536537523	25.588.994,94	245.066	104,42
CATANDUVAS	0,0010396745591	0,0007090951254	780.308,84	10.380	75,17
CEU AZUL	0,0030048675023	0,0014380386315	1.582.459,41	10.422	151,84
COLOMBO	0,0081353203414	0,0093122661186	10.247.487,69	183.331	55,90
COLORADO	0,0018230315381	0,0021747580208	2.393.166,79	20.951	114,23
CONGONHINHAS	0,0007940329948	0,0003913846068	430.690,97	7.848	54,88
CEL. DOM. SOARES	0,0020226412086	0,0021612088538	2.378.256,90	7.006	339,46
CURITIBA	0,1496372881244	0,2247595175539	247.331.891,14	1.586.848	155,86
DOIS VIZINHOS	0,0033667350099	0,0032670272515	3.595.131,53	31.984	112,40
FAZ. RIO GRANDE	0,0013113805122	0,0015904415623	1.750.168,02	63.031	27,77
FIGUEIRA	0,0004278357357	0,0003791803434	417.261,05	9.035	46,18
FOZ DO IGUAÇU	0,0519857077008	0,0770534567015	84.791.858,30	258.389	328,16
IPIRANGA	0,0013490047631	0,0009646663551	1.061.546,83	13.301	79,81
IVAIPORA	0,0013784678934	0,0011760981468	1.294.212,51	32.245	40,14
JAPIRA	0,0004923556752	0,0002582175211	284.150,05	4.900	57,99
LOBATO	0,0012265366300	0,0012134912385	1.335.360,95	4.064	328,58
LONDRINA	0,0352860791878	0,0499576515151	54.974.848,50	446.822	123,04
MALLET	0,0013156412842	0,0009385561130	1.032.814,36	12.602	81,96
MARINGÁ	0,0220463771234	0,0321454874969	35.373.826,66	288.465	122,63
MATINHOS	0,0007153242675	0,0006718132107	739.282,74	24.178	30,58
PAICANDU	0,0008633174840	0,0009646781153	1.061.559,77	30.727	34,55
PONTA GROSSA	0,0231773106031	0,0330275734062	36.344.499,58	273.469	132,90
PONTAL DO PARANA	0,0004220164069	0,0004611133156	507.422,46	14.297	35,49
QUERÊNCIA NORTE	0,0011983319049	0,0006964077022	766.347,23	11.439	66,99
RESERVA IGUAÇU	0,0029074942240	0,0037143063218	4.087.330,39	6.657	613,99
RIBEIRAO PINHAL	0,0006643113297	0,0005113738333	562.730,60	14.336	39,25
S. JOSÉ DOS PINHAIS	0,0344520483182	0,0479437288728	52.758.669,62	204.202	258,37
S. MANOEL PARANA	0,0007328944529	0,0002241883423	246.703,35	2.072	119,07
SARANDI	0,0017405690071	0,0022693647396	2.497.274,77	71.392	34,98
SERRANOP. IGUAÇU	0,0019483835119	0,0005825490227	641.053,84	4.735	135,39
VERA CRUZ DO OESTE	0,0009641406776	0,0006982931290	768.422,01	9.650	79,63
VILA ALTA	0,0015601668731	0,0004382891936	482.306,14	3.781	127,56

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados apresentados.

O município de Araucária, aplicados os critérios adotados pelo Estado de Santa Catarina, passaria a receber um valor per capita/ano de ICMS de R\$ 1.234,09, bem maior que o valor proveniente da aplicação da fórmula vigente no Estado do Paraná que é de R\$ 707,97.

O município de Foz do Iguaçu, passaria de R\$ 203,78, pelo critério paranaense, para R\$ 328,16, se fosse adotada a fórmula catarinense.

O município de Reserva do Iguaçu passaria dos R\$ 493,12, resultado da aplicação da fórmula adotada pelo Estado do Paraná, para R\$ 613,99, se fosse aplicada a fórmula em vigor no Estado de Santa Catarina.

Constata-se, também, que aqueles municípios que, de acordo com os parâmetros adotados pelo Estado do Paraná, possuem índices elevados, em decorrência das Variáveis Áreas de Mananciais e Áreas de Preservação, teriam sensível decréscimo em seus índices, se adotado o critério do Estado de Santa Catarina, como, por exemplo, Serranópolis do Iguaçu, de R\$ 455,15 (PR) para R\$ 135,39 (SC); e Vila Alta, de R\$ 447,03 (PR) para R\$ 127,56 (SC).

Relativamente aos menores valores de transferência de ICMS per capita/ano, observam-se pequenas alterações. O município de Fazenda Rio Grande que, segundo os critérios adotados pelo Estado do Paraná, tem um repasse de R\$ 19,66, passaria para R\$ 27,77, se adotada a fórmula do Estado de Santa Catarina.

A seguir, buscou-se verificar quais os reflexos que seriam observados ao aplicar os pesos e as variáveis constantes da fórmula adotada pelo Estado de Rio Grande do Sul sobre os dados relativos aos municípios paranaenses constantes da amostra. O resultado consta da Tabela 27.

Tabela 27 - Aplicação das variáveis e respectivos fatores relativamente à legislação do Estado do Rio Grande do Sul

Municípios/Variáveis	Valor Agregado	Produtos Agrícolas	Habitantes (rural)	Propriedades rurais	Área do município	Parcela igualitária	Índice RS 2001	Índice PR 2001	Diferença
Pesos	75%	3,5%	7%	5%	7%	2,5%	100%	100%	RS - PR
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,00252842499020	0,00113946022701	0,00922105000000	0,00390569683570	0,00094453853680	0,00256265664100	0,00290714230598	0,00286328280933	0,000043859496
ARARUNA	0,00118679698619	0,00182815927723	0,00136549000000	0,00273627181822	0,00244323218351	0,00256265664100	0,00142157387413	0,00138018724528	0,000041386628
ARAUCÁRIA	0,09311801204543	0,00431550652143	0,00984856000000	0,00598188304836	0,00237248642134	0,00256265664100	0,07120818558028	0,07076358389987	0,000444601680
BALSA NOVA	0,00363083433962	0,00074036954919	0,00106241000000	0,00283905331390	0,00195341416094	0,00256265664100	0,00316616546192	0,00338815465091	-0,000221989188
CARAMBELI	0,00538125351094	0,00890357914129	0,00155506000000	0,00124479811430	0,00323454831694	0,00256265664100	0,00480914430708	0,00608941750822	-0,001280273201
CASCAVEL	0,02048475881828	0,01739070874360	0,02563866000000	0,00813801042432	0,01052991339607	0,00256265664100	0,01897501084470	0,01764111647462	0,001333894370
CATANDUVAS	0,00059250100625	0,0032536557774	0,00108595000000	0,00255811722572	0,00290818154361	0,00256265664100	0,00103232503527	0,00103967455912	-0,000007349523
CÉU AZUL	0,00123568645280	0,00417814996335	0,00109034000000	0,00231144163609	0,00590430212239	0,00256265664100	0,00174226353471	0,00300486750233	-0,001262603967
COLOMBO	0,00818353423556	0,00800700317784	0,01917998000000	0,00414780435884	0,00099987343868	0,00256265664100	0,00810194216257	0,00813532034139	-0,000033378178
COLORADO	0,00188573297282	0,00239138266083	0,00219188000000	0,00185920305512	0,00201956870839	0,00256265664100	0,00194982610111	0,00182303153812	0,000126794562
CONGOINHAS	0,00031216819570	0,00132968080234	0,00082105000000	0,00158968713312	0,00267485571143	0,00256265664100	0,00066892914734	0,00079403299480	-0,000125103847
CEL DOMINGOS SOARES	0,00187377782543	0,00256818878074	0,00073296000000	0,00105750738884	0,00773365835728	0,00256265664100	0,00220482504688	0,00202264120863	0,000182183838
CURITIBA	0,19828405020836	0,00045268333797	0,16601513000000	0,00169246862880	0,00218543322426	0,00256265664100	0,16065161084628	0,14963728812438	0,011014322721
DOIS VIZINHOS	0,00284949994106	0,00837009169866	0,00334615000000	0,00698685767275	0,00210141449567	0,00256265664100	0,00322481697961	0,00336673500990	-0,000141918030
FAZENDA RIO GRANDE	0,00137015962707	0,00090765850408	0,00659427000000	0,00017587055926	0,00058928766587	0,00256265664100	0,00163509674853	0,00131138051224	0,000323716236
FIGUEIRA	0,00030139972807	0,00074002819334	0,00094524000000	0,00060070074139	0,00064623975659	0,00256265664100	0,00045745581888	0,00042783573570	0,000029620083
FOZ DO IGUAÇU	0,06795517298537	0,00121536918494	0,02703251000000	0,00136585187587	0,00298094003023	0,00256265664100	0,05324221817244	0,05198570770075	0,001256510471
IPIRANGA	0,00081800503249	0,00286859023983	0,00139154000000	0,00419805309006	0,00464778128322	0,00256265664100	0,00141062599311	0,00134900476311	0,000061621230
IVAIPORÁ	0,00100456249573	0,00236977135111	0,00337345000000	0,00608694857727	0,00215722504138	0,00256265664100	0,00159192496687	0,00137846789339	0,000213457073
JAPIRA	0,00019466782603	0,00129609988827	0,00051264000000	0,00108034772122	0,00100635721519	0,00256265664100	0,00041577797278	0,00049235567522	-0,000076577702
LOBATO	0,00103755640017	0,00149579246077	0,00042517000000	0,00071490240325	0,00119946861270	0,00256265664100	0,00104405627533	0,00122653663000	-0,000182480354
LONDRINA	0,04404710958554	0,01231783051694	0,04674626000000	0,00701198203836	0,00826481733939	0,00256265664100	0,03773189718895	0,03528607918783	0,002445818001
MALLET	0,00079496658357	0,00190344078193	0,00131841000000	0,00625368300359	0,00363383880053	0,00256265664100	0,00138625334659	0,00131564128417	0,000070612062
MARINGÁ	0,02833049427532	0,00360010241916	0,03017904000000	0,00364531704665	0,00245466265591	0,00256265664100	0,02390456574543	0,02204637712338	0,001858188622
MATINHOS	0,00055960519921	0,00009333377119	0,00252949000000	0,00027636802170	0,00055857609418	0,00256265664100	0,00071702002510	0,00071532428751	0,000001695757
PAICANDU	0,00081801540912	0,00158686878640	0,00321464000000	0,00153715436867	0,00086217705147	0,00256265664100	0,00109535329243	0,00086331748398	0,000232035808
PONTA GROSSA	0,02910880537174	0,00696506486773	0,02861017000000	0,00519617561474	0,01033121944194	0,00256265664100	0,02512515375687	0,02317731060308	0,001947843153
PONTAL DO PARANÁ	0,00037369352701	0,00006191337220	0,00149574000000	0,00024439155638	0,00108294087960	0,00256265664100	0,00053923076870	0,00042201640686	0,000117214381
QUERÊNCIA DO NORTE	0,00058130622107	0,00225263447650	0,00119674000000	0,00153258830219	0,00511624540093	0,00256265664100	0,00109742658168	0,00119833190492	-0,000100905323
RESERVA DO IGUAÇU	0,00324415794431	0,00178737940292	0,00069845000000	0,00110775612006	0,00439083347610	0,00256265664100	0,00297124080269	0,00290749422401	0,000063746578
RIBEIRÃO DO PINHAL	0,00041804104264	0,00145010188713	0,00149982000000	0,00121738971545	0,00187668029321	0,00256265664100	0,00072557527035	0,00066431132972	0,000061263940
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,04227011901878	0,00486726296380	0,02136350000000	0,00939651273805	0,00473746862407	0,00256265664100	0,03423390332443	0,03445204831817	-0,000218144993
SÃO MANOEL DO PARANÁ	0,00016464207998	0,00063980705999	0,00021677000000	0,00068292593793	0,00046717236919	0,00256265664100	0,00029196348585	0,00073289445290	-0,000440930967
SARANDI	0,00196920948942	0,00131761910818	0,00746899000000	0,00070805030354	0,00051953825217	0,00256265664100	0,00218168969471	0,00174056900710	0,000441120687
SERRANOP. DO IGUAÇU	0,00048084268034	0,00229482377480	0,00049537000000	0,00198710891640	0,00242370575234	0,00256265664100	0,00080870800688	0,00194838351194	-0,001139675505
VERA CRUZ DO OESTE	0,00058296983301	0,00243417348818	0,00100958000000	0,00211044671122	0,00163781669433	0,00256265664100	0,00087731596703	0,00096414067759	-0,000086824710
VILA ALTA	0,00035355459587	0,00196662491833	0,00039557000000	0,00035174111853	0,00523866813794	0,00256265664100	0,00081004922065	0,00156016687309	-0,000750117652

FONTE: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda.shtml> e Leis n° 10388/95 e n° 11038/97 do Estado do Rio Grande do Sul

Se o índice obtido com dados e variáveis adotados pelo Estado do Rio Grande do Sul, apresentados na Tabela 27, for aplicado aos municípios paranaenses constantes da amostra, obtêm-se os valores descritos na Tabela 28.

Tabela 28 - Valor do ICMS per capita ano aos municípios que compreendem a amostra, se fosse adotado o índice do RS

MUNICÍPIOS	ÍNDICE PARANÁ	ÍNDICE RS	ICMS ANUAL RS	POP. TOTAL	ICMS PER CAPITA
ALMI. TAMANDARÉ	0,0028632828093	0,0029071423060	3.199.103,70	88.139	36,30
ARARUNA	0,0013801872453	0,0014215738741	1.564.341,12	13.052	119,85
ARAUCARIA	0,0707635838999	0,0712081855803	78.359.552,45	94.137	832,40
BALSA NOVA	0,0033881546509	0,0031661654619	3.484.140,29	10.155	343,10
CARAMBEI	0,0060894175082	0,0048091443071	5.292.121,86	14.864	356,04
CASCAVEL	0,0176411164746	0,0189750108447	20.880.652,21	245.066	85,20
CATANDUVAS	0,0010396745591	0,0010323250353	1.136.000,41	10.380	109,44
CEU AZUL	0,0030048675023	0,0017422635347	1.917.237,32	10.422	183,96
COLOMBO	0,0081353203414	0,0081019421626	8.915.612,11	183.331	48,63
COLORADO	0,0018230315381	0,0019498261011	2.145.655,19	20.951	102,41
CONGONHINHAS	0,0007940329948	0,0006689291473	736.109,03	7.848	93,80
CEL. DOMINGOS SOARES	0,0020226412086	0,0022048250469	2.426.253,42	7.006	346,31
CURITIBA	0,1496372881244	0,1606516108463	176.785.691,47	1.586.848	111,41
DOIS VIZINHOS	0,0033667350099	0,0032248169796	3.548.682,12	31.984	110,95
FAZENDA RIO GRANDE	0,0013113805122	0,0016350967485	1.799.307,88	63.031	28,55
FIGUEIRA	0,0004278357357	0,0004574558189	503.397,65	9.035	55,72
FOZ DO IGUAÇU	0,0519857077008	0,0532422181724	58.589.280,90	258.389	226,75
IPIRANGA	0,0013490047631	0,0014106259931	1.552.293,75	13.301	116,71
IVAIPORA	0,0013784678934	0,0015919249669	1.751.800,40	32.245	54,33
JAPIRA	0,0004923556752	0,0004157779728	457.534,14	4.900	93,37
LOBATO	0,0012265366300	0,0010440562753	1.148.909,80	4.064	282,70
LONDRINA	0,0352860791878	0,0377318971890	41.521.273,89	446.822	92,93
MALLET	0,0013156412842	0,0013862533466	1.525.473,38	12.602	121,05
MARINGÁ	0,0220463771234	0,0239045657454	26.305.277,38	288.465	91,19
MATINHOS	0,0007153242675	0,0007170200251	789.029,63	24.178	32,63
PAICANDU	0,0008633174840	0,0010953532924	1.205.358,53	30.727	39,23
PONTA GROSSA	0,0231773106031	0,0251251537569	27.648.447,82	273.469	101,10
PONTAL DO PARANA	0,0004220164069	0,0005392307687	593.385,18	14.297	41,50
QUERÊNCIA DO NORTE	0,0011983319049	0,0010974265817	1.207.640,04	11.439	105,57
RESERVA DO IGUAÇU	0,0029074942240	0,0029712408027	3.269.639,55	6.657	491,16
RIBEIRAO DO PINHAL	0,0006643113297	0,0007255752704	798.444,07	14.336	55,70
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,0344520483182	0,0342339033244	37.671.980,00	204.202	184,48
SAO MANOEL DO PARANA	0,0007328944529	0,0002919634859	321.285,09	2.072	155,06
SARANDI	0,0017405690071	0,0021816896947	2.400.794,61	71.392	33,63
SERRANOP. DO IGUAÇU	0,0019483835119	0,0008087080069	889.925,74	4.735	187,95
VERA CRUZ DO OESTE	0,0009641406776	0,0008773159670	965.423,93	9.650	100,04
VILA ALTA	0,0015601668731	0,0008100492207	891.401,65	3.781	235,76

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados apresentados.

O município de Araucária, aplicados os critérios adotados pelo Estado do Rio Grande do Sul, passaria a receber um valor per capita/ano de ICMS de R\$ 832,40, maior que o valor proveniente da aplicação da fórmula vigente no Estado do Paraná que é de R\$ 707,97.

Não ocorrem, porém, expressivas diferenças nos números referentes aos municípios de Reserva do Iguaçu e Foz do Iguaçu.

Da mesma forma que o constatado quando da aplicação da fórmula do Estado de Santa Catarina, aqueles municípios que, de acordo com os parâmetros adotados pelo Estado do Paraná, possuem índices elevados, em decorrência das Variáveis Áreas de Mananciais e Áreas de Preservação, teriam sensível decréscimo em seus índices, se adotado o critério do Estado do Rio Grande do Sul, como, por exemplo, Serranópolis do Iguaçu, de R\$ 455,15 (PR) para R\$ 187,95 (RS); e Vila Alta, de R\$ 447,03 (PR) para R\$ 235,76 (RS).

As simulações referentes à aplicação dos critérios dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul e a adotada pelo Estado do Paraná, em decorrência do alto peso atribuído à variável Valor Adicionado, proveniente de determinação constitucional, levam à conclusão que os municípios de Foz do Iguaçu, pela instalação da hidrelétrica de Itaipu, e o de Araucária, pela instalação da refinaria da Petrobrás, levam vantagem sobre os demais.

Nota-se, também, que a fórmula paranaense beneficia, ainda, os municípios que possuem áreas de preservação ambiental ou de mananciais, fato que não se verifica nos dois outros estados, por não possuírem essas variáveis na composição do índice.

Em decorrência desta constatação, foram utilizados as mesmas variáveis e mesmos dados que são adotados pelo Estado do Paraná, excluindo-se, porém, os V.A. gerados pela refinaria da Petrobrás e pela Usina Elétrica de Itaipu. Foi excluído, também, o V. A. gerado pela indústria automotiva incentivada. O resultado dessa simulação se encontra na Tabela 29.

Tabela 29 - Municípios referentes à amostra e respectivos índices de participação do ICMS para o ano de 2001, excluído o VA gerado pela refinaria de petróleo e pela produção de energia elétrica

MUNICÍPIOS	Valor Agregado	Produtos Agrícolas	Habitantes (rural)	Mananc/Preserv.	Propriedades rurais	Área do município	Parcela igualitária	novo Índice	Diferença com o Índice atual
Peso	75%	8%	6%	5%	2%	2%	2%	100%	
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,00252842499020	0,00113946022701	0,00145294891000	0,01280745187298	0,00390569683570	0,00094453853680	0,00258265664100	0,0028632828093	(0,00000000000000)
ARARUNA	0,00118679698619	0,00182815927723	0,00314989251004	0,00000000000000	0,00273627181822	0,00244323218351	0,00258265664100	0,0013801872453	(0,00000000000000)
ARAUCÁRIA	0,02814578873301	0,00431550652143	0,00403451326278	0,00238846052204	0,00598188304836	0,00237248642134	0,00258265664100	0,0205344164158	(0,05022916748432)
BALSA NOVA	0,00363083433962	0,00074036954919	0,00297015885199	0,00560974877648	0,00283905331390	0,00195341416094	0,00258265664100	0,0033881546509	0,00000000000000
CARAMBEI	0,00538125351094	0,00890357914129	0,00282506298278	0,02061694406598	0,00124479811430	0,00323454831694	0,00258265664100	0,0060894175082	(0,00000000000000)
CASCAVEL	0,02048475881828	0,01739070874360	0,00715930302729	0,00064242041121	0,00813801042432	0,01052991339607	0,00258265664100	0,0176411184746	0,00000000000000
CATANDUVAS	0,00059250100625	0,00332538557774	0,00281150750019	0,00000000000000	0,00255811722572	0,00290818154361	0,00258265664100	0,0010396745591	0,00000000000000
CEU AZUL	0,00123568845280	0,00417814996335	0,00181041000816	0,002839316114373	0,00231144163609	0,00590430212239	0,00258265664100	0,0030048875023	0,00000000000000
COLOMBO	0,00818353423558	0,00800700317784	0,00387084336188	0,01941304240029	0,00414780435884	0,00099897343868	0,00258265664100	0,0081353203414	0,00000000000000
COLORADO	0,00188573297282	0,00239138266083	0,00147654379251	0,00000000000000	0,00185920305512	0,00201956870839	0,00258265664100	0,0018230315381	0,00000000000000
CONGONHINHAS	0,00031216819570	0,00132868080234	0,00171552163003	0,00428114192641	0,00158968713312	0,00267485571143	0,00258265664100	0,0007940329948	(0,00000000000000)
CEL DOMINGOS SOARES	0,00187377782543	0,00256818878074	0,00307960482253	0,00000000000000	0,00105750738884	0,00773365835728	0,00258265664100	0,0020226412086	(0,00000000000000)
CURITIBA	0,19828405020836	0,00045268333797	0,00000000000000	0,01518449262389	0,00169246882880	0,00218543322426	0,00258265664100	0,1496372881244	0,00000000000000
DOIS VIZINHOS	0,00284949994108	0,00837009169868	0,00522890189545	0,00026500056598	0,00698685767275	0,00210141449567	0,00258265664100	0,0033667350099	0,00000000000000
FAZENDA RIO GRANDE	0,00137015962707	0,00090765850408	0,00240986357159	0,00000000000000	0,00017587055926	0,00058928766567	0,00258265664100	0,0013113805122	0,00000000000000
FIGUEIRA	0,00030139972807	0,00074002819334	0,00110652902329	0,00000000000000	0,00060070074139	0,00064623975659	0,00258265664100	0,0004278357357	(0,00000000000000)
FOZ DO IGUAÇU	0,03295836783628	0,00121536918494	0,00165728326038	0,01368944920723	0,00136585187587	0,00298094003023	0,00258265664100	0,0257381038389	(0,02624760388183)
IPIRANGA	0,00081800503249	0,00286859023983	0,00462442778291	0,00000756564598	0,00419805309006	0,00464778128322	0,00258265664100	0,0013490047631	0,00000000000000
IVAIPORA	0,00100456249573	0,00236977135111	0,00365548180516	0,00000000000000	0,00608694857727	0,00215722504138	0,00258265664100	0,0013784678934	(0,00000000000000)
JAPIRÁ	0,00019466782603	0,00129609988827	0,00118183725990	0,00157538694994	0,00108034772122	0,00100635721519	0,00258265664100	0,0004923556752	0,00000000000000
LOBATO	0,00103755840017	0,00149579246077	0,00057284465316	0,00409589401369	0,00071490240325	0,00119946861270	0,00258265664100	0,0012265366300	0,00000000000000
LONDRINA	0,04404710958554	0,01231783051694	0,00775874837108	0,00886253069364	0,00701198203836	0,00826481733939	0,00258265664100	0,0352860791878	0,00000000000000
MALLET	0,00079496658357	0,00190344076193	0,00300630480556	0,00275518456598	0,00625368300359	0,00363383880053	0,00258265664100	0,0013156412842	(0,00000000000000)
MARINGÁ	0,02833049427532	0,00360010241916	0,00350785766140	0,00253548073594	0,00364531704665	0,00245466265591	0,00258265664100	0,0220463771234	(0,00000000000000)
MATINHOS	0,00055960519921	0,00009333377119	0,00013856715536	0,00423775243890	0,00027636802170	0,00055857609418	0,00258265664100	0,0007153242675	(0,00000000000000)
PAICANDU	0,00081801540912	0,00158686878640	0,00039361105002	0,00000000000000	0,00153715436887	0,00086217705147	0,00258265664100	0,0008633174840	(0,00000000000000)
PONTA GROSSA	0,02910880537174	0,00696508488773	0,00449088117665	0,00314494960600	0,00519617581474	0,01033121944194	0,00258265664100	0,0231773106031	(0,00000000000000)
PONTAL DO PARANÁ	0,00037369352701	0,00008191337220	0,00010091303706	0,00105877256134	0,00024439155838	0,00108294087960	0,00258265664100	0,0004220184069	0,00000000000000
QUERÊNCIA DO NORTE	0,00058130822107	0,00225263447650	0,00172004012422	0,00589418613317	0,00153258630219	0,00511624540093	0,00258265664100	0,0011983319049	(0,00000000000000)
RESERVA DO IGUAÇU	0,00162207897218	0,00178737940292	0,00198663128183	0,00101925223776	0,00110775612008	0,00439083347610	0,00258265664100	0,0016909349949	(0,00121655922912)
RIBEIRÃO DO PINHAL	0,00041804104284	0,00145010188713	0,00202729772960	0,00000000000000	0,00121738971545	0,00187668029321	0,00258265664100	0,0006643113297	(0,00000000000000)
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,02867369845194	0,00488726296380	0,00894963083902	0,02978334813160	0,00939651273805	0,00473746862407	0,00258265664100	0,0242547313930	(0,01019731692513)
SÃO MANOEL DO PARANÁ	0,00018464207998	0,00083980705999	0,00058137958864	0,00898180907907	0,00068292593793	0,00048717236919	0,00258265664100	0,0007328944529	(0,00000000000000)
SARANDI	0,00196920948942	0,00131781910818	0,00137412429072	0,00000000000000	0,00070805030354	0,00051953825217	0,00258265664100	0,0017405690071	(0,00000000000000)
SERRANOP. DO IGUAÇU	0,00048084268034	0,00229482377480	0,00148708664564	0,02350941949545	0,00198710891640	0,00242370575234	0,00258265664100	0,0019483835119	0,00000000000000
VERA CRUZ DO OESTE	0,00058296983301	0,00243417348818	0,00180438534923	0,00195403803783	0,00211044671122	0,00163761669433	0,00258265664100	0,0009641406776	(0,00000000000000)
VILA ALTA	0,00035355459587	0,00196682491833	0,00085951800720	0,01846076348675	0,00035174111853	0,00523886813794	0,00258265664100	0,0015601668731	(0,00000000000000)

FONTE: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda.shtml>

Se o índice obtido com dados e variáveis hoje adotados pelo Estado do Paraná, com exclusão dos Valores Adicionados gerados pela refinaria da Petrobrás, pela Usina Elétrica de Itaipu e indústria automotiva incentivada for aplicado aos municípios paranaenses constantes da amostra, constata-se que a fórmula apresentada tem uma distribuição mais simétrica, como se observa na Tabela 30.

Tabela 30 - ICMS per capita ano se for excluído o VA da refinaria de petróleo, usinas hidrelétricas e indústria automotiva incentivada

MUNICÍPIO	ÍNDICE ATUAL	ÍNDICE PREVISTO	ICMS ANUAL	POPULAÇÃO	ICMS PER CAPITA
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,0028632828093	0,00295679922130	3.253.747,61	88.139	36,92
ARARUNA	0,0028632828093	0,00143468036054	1.578.763,87	13.052	120,96
ARAUCARIA	0,0028632828093	0,03522891193995	38.766.916,34	94.137	411,81
BALSA NOVA	0,0028632828093	0,00352867202485	3.883.053,03	10.155	382,38
CARAMBEI	0,0028632828093	0,00634530597004	6.982.558,70	14.864	469,76
CASCAVEL	0,0028632828093	0,01850385273941	20.362.176,17	245.066	83,09
CATANDUVAS	0,0028632828093	0,00106388271761	1.170.727,40	10.380	112,79
CEU AZUL	0,0028632828093	0,00306329633251	3.370.940,12	10.422	323,44
COLOMBO	0,0028632828093	0,00844667272227	9.294.963,62	183.331	50,70
COLORADO	0,0028632828093	0,00190045180153	2.091.312,28	20.951	99,82
CONGONHINHAS	0,0028632828093	0,00080805162940	889.203,45	7.848	113,30
CEL DOMINGOS SOARES	0,0028632828093	0,00209199215813	2.302.088,84	7.006	328,59
CURITIBA	0,0028632828093	0,15781812942186	173.667.646,34	1.586.848	109,44
DOIS VIZINHOS	0,0028632828093	0,00351326678531	3.866.100,66	31.984	120,88
FAZENDA RIO GRANDE	0,0028632828093	0,00138251537009	1.521.360,01	63.031	24,14
FIGUEIRA	0,0028632828093	0,00044061777572	484.868,58	9.035	53,67
FOZ DO IGUAÇU	0,0028632828093	0,03917464747032	43.108.918,14	258.389	166,84
IPIRANGA	0,0028632828093	0,00138730886527	1.526.634,91	13.301	114,78
IVAIPORA	0,0028632828093	0,00142336168242	1.566.308,47	32.245	48,58
JAPIRA	0,0028632828093	0,00050531399055	556.062,17	4.900	113,48
LOBATO	0,0028632828093	0,00126830157237	1.395.675,83	4.064	343,42
LONDRINA	0,0028632828093	0,03736012047100	41.112.160,01	446.822	92,01
MALLET	0,0028632828093	0,00135248187181	1.488.310,27	12.602	118,10
MARINGÁ	0,0028632828093	0,02319744906796	25.527.145,68	288.465	88,49
MATINHOS	0,0028632828093	0,00074083219117	815.233,23	24.178	33,72
PAICANDU	0,0028632828093	0,00089984963049	990.220,63	30.727	32,23
PONTA GROSSA	0,0028632828093	0,02466499547900	27.142.076,31	273.469	99,25
PONTAL DO PARANA	0,0028632828093	0,00043505975361	478.752,37	14.297	33,49
QUERÊNCIA DO NORTE	0,0028632828093	0,00122073293584	1.343.329,92	11.439	117,43
RESERVA DO IGUAÇU	0,0028632828093	0,00169093499489	1.860.753,91	6.657	279,52
RIBEIRAO DO PINHAL	0,0028632828093	0,00069039519254	759.730,89	14.336	52,99
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,0028632828093	0,03062157468004	33.696.868,80	204.202	165,02
SÃO MANOEL DO PARANA	0,0028632828093	0,00074115078134	815.583,81	2.072	393,62
SARANDI	0,0028632828093	0,00182207260283	2.005.061,53	71.392	28,09
SERRANOP.DO IGUAÇU	0,0028632828093	0,00197184692134	2.169.877,54	4.735	458,26
VERA CRUZ DO OESTE	0,0028632828093	0,00099076745186	1.090.269,24	9.650	112,98
VILA ALTA	0,0028632828093	0,00157247011724	1.730.391,72	3.781	457,65

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados apresentados

Verifica-se que, com a exclusão de alguns fatores que causam distorções, a repartição do ICMS aos municípios se torna mais adequada; as variáveis Preservação e Mananciais, porém, continuam distorcendo a composição do índice.

Calculando o aumento absoluto do Estado e dos 233 municípios que apresentaram evolução positiva, chegou-se a um índice de crescimento relativo de cada um desses municípios. Destes, os que pertencem à amostra tiveram os índices de variação constantes da Tabela 31.

O número de habitantes, como se demonstrou ao longo desta dissertação, deve ter um peso na composição do Índice de Participação. No Estado do Paraná, a variável relativa à população compreende somente aquela que vive no meio rural e, como se constatou, existe evasão populacional do campo com destino às cidades que necessitam de mais recursos para atender os emigrantes.

Conforme foi assinalado, a aprovação da Constituição de 1988 fez com que importantes tarefas, antes assumidas pelo poder central, foram incorporadas ao âmbito governamental sub-nacional. Estas tarefas acabam configurando um novo tipo de política de cunho redistributivo para garantir, minimamente, a renda e o emprego dos habitantes dos municípios. Acresce observar que os municípios assumem responsabilidades principalmente no tocante as áreas de educação e saúde, demonstrando que os municípios precisam redesenhar sua atividade estatal, cabendo-lhes a formulação de um planejamento que busque a atuação social.

Esse novo quadro (novas responsabilidades, novas atribuições, novos papéis) tem levado os governos municipais a enfrentarem problemas para os quais não só não estavam preparados como não tinham tradição de atuação. Esta situação tem se configurado, assim, como um desafio mas também como uma oportunidade de criação de novos caminhos para o enfrentamento de problemas sociais onde a inovação surge como uma estratégia concreta. Um dos caminhos é fazer com que o direcionamento dos recursos financeiros se dê em função dessas atividades que tem o homem como o centro.

O Brasil é um país de urbanização tardia. Ademais, não se trata de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas em decorrência de a população rural ter sido, literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis, com elevadas taxas de crescimento populacional.

A variável denominada de ecológica concentrou a repartição em um pequeno número de municípios. SOARES (1997, p. 98) constatou que, em 1996, somente 103 municípios de base econômica rural existentes no Paraná se valem do “ICMS ecológico”. Ademais, as 64 Unidades de Conservação Ambiental existentes no Paraná são mantidas ou pelo Governo do Estado ou pelo Governo da União. Assim sendo, o “ICMS ecológico” não é destinado à manutenção e conservação de mananciais, parques e outras unidades ligadas ao meio ambiente.

A variável Valor Adicionado, principalmente para aqueles municípios que sediam pólos petroquímicos e refinarias de petróleo, como também para aqueles municípios que sediam empresas em decorrência da concessão de incentivos fiscais por parte do Governo do Estado, distorce o cálculo do Índice que, em consequência, deve ser expurgado.

Como a energia elétrica é imune do ICMS, quando vendida para outro estado, e como a hidrelétrica é, geralmente, construída pelo Estado ou União e não pelo município, julgou-se necessário excluir o Valor Adicionado gerado pelas empresas produtoras de energia.

Reduziu-se, também, o peso atribuído à variável Área de Preservação Ambiental e Áreas de Mananciais de 5% para 2%.

A partir dessas considerações, foi realizada uma simulação com as seguintes variáveis e pesos:

Valor Adicionado	65%
Produção agrícola	8%
Habitantes (rural)	6%
Habitantes (urbano)	8%
Áreas de proteção e Mananciais	2%
Propriedades rurais	2%
Área do município	2%
Crescimento populacional	5%
Parcela igualitária	2%

O índice resultante dessas variáveis e respectivos pesos consta da Tabela 32.

Tabela 32 - Proposição de Índice diminuindo o peso de VA e adicionando as variáveis população e variação populacional

MUNICÍPIOS	Valor Agregado	Produtos Agrícolas	Habitantes (rural)	habitantes (total)	Mananc/PreO serv.	Propriedades rurais	Área do município	Crescimento Pop.	Parcela Iguitária	Índice proposto
Pesos	65%	8%	6%	8%	2%	2%	2%	5%	2%	100%
ALM. TAMANDARE	0,002653113539	0,001139460227	0,001452946910	0,009221051856	0,0128074518729	0,0039056968357	0,0009445385368	0,0230056612701	0,00256265664	0,0041952315231
ARARUNA	0,001259454473	0,001828159277	0,003149892510	0,001365492788	0,0000000000000	0,0027362718182	0,0024432321835	0,0002723373697	0,00256265664	0,0014315912047
ARAUCARIA	0,045738449432	0,004315506521	0,004034513262	0,009848559192	0,0023884605220	0,0059818830483	0,0023724864213	0,0265536542654	0,00256265664	0,0326989806297
BALSA NOVA	0,003818190838	0,000740369549	0,002970156851	0,001062410302	0,0056097487764	0,0028390533139	0,0019534141609	0,0021452273256	0,00256265664	0,0031708146681
CARAMBEI	0,005722438126	0,008903579141	0,002825062982	0,001555063193	0,0206169440659	0,0012447981143	0,0032345483169	0,0044076053633	0,00256265664	0,0054993391590
CASCAVEL	0,021635073638	0,017390708743	0,007159303027	0,025638664997	0,0006424204112	0,0081380104243	0,0105299133960	0,0386658207472	0,00256265664	0,0203054570004
CATANDUVAS	0,000624778550	0,003325365577	0,0002811507500	0,001085949673	0,0000000000000	0,0025581172257	0,0029081815436	0,0002723373697	0,00256265664	0,00011018977048
CEU AZUL	0,001313591559	0,004178149963	0,001810410008	0,001090343689	0,0283931611437	0,0023114416360	0,0059043021223	0,0000030428756	0,00256265664	0,0021675219811
COLOMBO	0,008598670743	0,008007003177	0,003870843361	0,019179984546	0,0194130424002	0,0041478043588	0,0009998734386	0,0451182385401	0,00256265664	0,0107947250666
COLORADO	0,001988959990	0,002391382660	0,001476543792	0,002191881658	0,0000000000000	0,0018592030551	0,0020195687083	0,0012399718229	0,00256265664	0,00019389049262
CONGONHINHAS	0,000330859708	0,001329680802	0,0001715521630	0,000821053279	0,0042811419264	0,0015896871331	0,0026748557114	0,0003210233799	0,00256265664	0,00011018977048
CEL DOMIN. SOARES	0,001966245758	0,002568188780	0,003079604825	0,000732963720	0,0000000000000	0,0010575073888	0,0077336583572	0,0007698475387	0,00256265664	0,0019924970567
CURITIBA	0,209191838605	0,000452683337	0,0000000000000	0,166015131736	0,0151844926238	0,0016924686288	0,0021854332242	0,1683394875493	0,00256265664	0,1581415956989
DOIS VIZINHOS	0,003044875641	0,008370091698	0,000228901895	0,003346147818	0,0002650005659	0,0069868576727	0,0021014144956	0,0000000000000	0,00256265664	0,00034885210296
FAZENDA RIO GRANDE	0,001465006104	0,000907658504	0,002409863571	0,006594267232	0,0000000000000	0,0001758705592	0,0005892876656	0,0263497815976	0,00256265664	0,0030810452181
FIGUEIRA	0,000318442448	0,000740028193	0,001106529023	0,000945236541	0,0000000000000	0,0006007007413	0,0006462397565	0,0000000000000	0,00256265664	0,0004843924541
FOZ DO IGUAÇU	0,050873759344	0,001215369184	0,001657283260	0,027032509651	0,0136894492072	0,0013658518758	0,0029809400302	0,0406847687338	0,00256265664	0,0378734272684
IPIRANGA	0,000869077168	0,002868590239	0,004624427782	0,001391543026	0,0000075656459	0,0041980530900	0,0046477812832	0,0006313966951	0,00256265664	0,0014430874558
IVAIPORA	0,001064420881	0,002369771351	0,003655461805	0,003373453489	0,0000000000000	0,0060869485772	0,0021572250413	0,0000000000000	0,00256265664	0,0015867958734
JAPIRA	0,000211945579	0,001296099888	0,001181837259	0,000512635202	0,0015753869494	0,0010803477212	0,0010063572151	0,0007941905418	0,00256265664	0,000515781873
LOBATO	0,001093242990	0,001495792460	0,000572844653	0,000425173360	0,0040958940136	0,0007149024032	0,0011994686127	0,0003666665145	0,00256265664	0,0010884476474
LONDRINA	0,046812497963	0,012317830516	0,007756748371	0,046746262530	0,0088625306936	0,0070119820336	0,0082648173393	0,0521792314609	0,00256265664	0,0387616573277
MALLET	0,000844087367	0,001903440761	0,003006304805	0,001318414045	0,0027551845659	0,0062536830035	0,0036338388005	0,0003818808927	0,00256265664	0,0013099847663
MARINGÁ	0,029865256868	0,003600102419	0,003507857661	0,030179043598	0,0025354807359	0,0036453170466	0,0024546626559	0,0312244683715	0,00256265664	0,0241104058654
MATINHOS	0,000593615764	0,000093333771	0,000138567155	0,002529488555	0,0042377524389	0,0002763680217	0,0005585760941	0,0083024881815	0,00256265664	0,0011718214350
PAICANDU	0,000866724937	0,001586868786	0,000393611050	0,003214641196	0,0000000000000	0,0015371543686	0,0008621770514	0,0054893476531	0,00256265664	0,0013448158150
PONTA GROSSA	0,031092385206	0,006965064867	0,004490881176	0,028810170641	0,0031449496060	0,0051981756147	0,0103312194419	0,0307726013391	0,00256265664	0,0252888521884
PONTAL DO PARANA	0,000391084656	0,000081913372	0,000100913037	0,001495743977	0,0010587725813	0,0002443915563	0,0010829408796	0,0072770370911	0,00256265664	0,0008476994838
QUERENCIA DO NORTE	0,000611174262	0,002252634476	0,001720040124	0,001198741649	0,0058941881331	0,0015325863021	0,0051162454009	0,0015077448792	0,00256265664	0,0011539165015
RESERVA DO IGUAÇU	0,001622078972	0,001787379402	0,001986631281	0,000696451539	0,0010192522377	0,0011077561200	0,0043908334761	0,0017146604226	0,00256265664	0,0018395986748
RIBEIRAO DO PINHAL	0,000452819528	0,001450101887	0,002027297729	0,001499824135	0,0000000000000	0,0012173897154	0,0018766802932	0,0003529735741	0,00256265664	0,0007827478494
SÃO JOSÉ PINHAIS	0,037162820834	0,004887262963	0,008949630839	0,021363496649	0,0297833481316	0,0093965127380	0,0047374686240	0,0534983180504	0,00256265664	0,0303957877870
S. MANOEL DO PARANA	0,000175650517	0,000639807059	0,000581379586	0,000216771457	0,0089818090790	0,0006829259379	0,0004671723691	0,0000000000000	0,00256265664	0,0004714731737
SARANDI	0,002077880950	0,001317619108	0,001374124290	0,007468990278	0,0000000000000	0,0007080503035	0,0005195382521	0,0170096748230	0,00256265664	0,0030622874711
SERRANOP. IGUAÇU	0,000512127226	0,002294823774	0,001487086645	0,000495372997	0,0235094194954	0,0019871089164	0,0024237057523	0,0003012446882	0,00256265664	0,0012700436880
VERA CRUZ DO OESTE	0,000618472198	0,002434173488	0,001804385349	0,001009577490	0,0019540380378	0,0021104467112	0,0016376166943	0,0000000000000	0,00256265664	0,0009510652900
VILA ALTA	0,000369958921	0,001966624918	0,000859518007	0,000395566061	0,0184607634867	0,0003517411185	0,0052386881379	0,0001627938467	0,00256265664	0,0010214362977

FONTE: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda.shtml>
IBGE – Censo 2000.

Se o índice obtido com dados e variáveis utilizados na Tabela 32 for aplicado aos municípios paranaenses constantes da amostra, constata-se que a fórmula apresentada tem uma distribuição mais simétrica, como se observa na Tabela 33

Tabela 33 - Valor do ICMS anual a ser repassado aos municípios e o valor do ICMS per capita, a partir da fórmula proposta

MUNICÍPIOS	ÍNDICE PROPOSTO	REPASSE ICMS/ANO	HABITANTES	ICMS PER CAPITA
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,00419523152315	4.616.554,43	88.139	52,38
ARARUNA	0,00419523152315	1.575.364,48	13.052	120,70
ARAUCARIA	0,00419523152315	35.982.906,56	94.137	382,24
BALSA NOVA	0,00419523152315	3.489.256,41	10.155	343,60
CARAMBEI	0,00419523152315	6.051.632,29	14.864	407,13
CASCAVEL	0,00419523152315	22.344.713,74	245.066	91,18
CATANDUVAS	0,00419523152315	1.212.560,19	10.380	116,82
CEU AZUL	0,00419523152315	2.385.204,05	10.422	228,86
COLOMBO	0,00419523152315	11.878.828,51	183.331	64,79
COLORADO	0,00419523152315	2.133.627,21	20.951	101,84
CONGONHINHAS	0,00419523152315	801.405,94	7.848	102,12
CORONEL DOMINGOS SOARES	0,00419523152315	2.192.601,54	7.006	312,96
CURITIBA	0,00419523152315	174.023.598,01	1.586.848	109,67
DOIS VIZINHOS	0,00419523152315	3.816.861,13	31.984	119,34
FAZENDA RIO GRANDE	0,00419523152315	3.390.471,51	63.031	53,79
FIGUEIRA	0,00419523152315	533.039,50	9.035	59,00
FOZ DO IGUAÇU	0,00419523152315	41.677.017,70	258.389	161,30
IPIRANGA	0,00419523152315	1.587.993,28	13.301	119,39
IVAIPORA	0,00419523152315	1.746.156,20	32.245	54,15
JAPIRA	0,00419523152315	569.558,03	4.900	116,24
LOBATO	0,00419523152315	1.197.759,36	4.064	294,72
LONDRINA	0,00419523152315	42.654.451,81	446.822	95,46
MALLET	0,00419523152315	1.441.545,23	12.602	114,39
MARINGÁ	0,00419523152315	26.531.789,82	288.465	91,98
MATINHOS	0,00419523152315	1.289.506,29	24.178	53,33
PAICANDU	0,00419523152315	1.479.874,32	30.727	48,16
PONTA GROSSA	0,00419523152315	27.828.586,32	273.469	101,76
PONTAL DO PARANA	0,00419523152315	932.833,10	14.297	65,25
QUERÊNCIA DO NORTE	0,00419523152315	1.269.803,18	11.439	111,01
RESERVA DO IGUAÇU	0,00419523152315	1.804.261,93	6.657	271,03
RIBEIRAO DO PINHAL	0,00419523152315	861.358,43	14.336	60,08
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,00419523152315	33.448.406,36	204.202	163,80
SAO MANOEL DO PARANA	0,00419523152315	518.822,75	2.072	250,40
SARANDI	0,00419523152315	3.369.829,94	71.392	47,20
SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU	0,00419523152315	1.397.592,91	4.735	295,16
VERA CRUZ DO OESTE	0,00419523152315	1.046.579,83	9.650	108,45
VILA ALTA	0,00419523152315	1.124.018,12	3.781	297,28

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados apresentados

Pela fórmula anterior o menor valor *per capita* era de R\$ 19,66, a mediana se situava por volta de R\$ 111,00 e o valor maior era de R\$ 707,97.

Pela fórmula proposta, o menor valor *per capita* passa a ser R\$ 47,20, a mediana continua sendo por volta de R\$ 111,00 e o valor máximo será de R\$ 407,13, valendo acrescentar que no município de Carambeí estão estabelecidas as empresas do grupo BATAVO que, além do peso relativo à indústria, possui

elevada participação na produção agrícola e pecuária, que são os insumos para a industrialização.

A aplicação da fórmula que leva em consideração o número de habitantes e o crescimento populacional deve refletir-se na participação do ICMS daqueles municípios que possuem mais de duzentos mil habitantes. Os reflexos da adoção da fórmula nos municípios que constam da amostra por possuírem mais de duzentos mil habitantes estão demonstrados na Tabela 34.

Tabela 34 - Reflexo da adoção de índice que diminui o VA para 65% e cria variáveis para população urbana e crescimento populacional.

MUNICÍPIO	Situação atual R\$ per capita/ano	Sit. Proposta R\$ per capita/ano	Varição
CURITIBA	111,61	109,67	0,98
CASCADEL	82,09	91,08	1,11
FOZ DO IGUAÇU	203,78	161,3	0,79
LONDRINA	81,77	95,46	1,17
MARINGÁ	88,15	91,98	1,04
PONTA GROSSA	85,87	101,76	1,19
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	165,09	163,8	0,99

FONTE: Elaboração própria.

Evidencia-se uma perda para o município de Foz do Iguaçu, circunstância já constatada em simulações anteriores, o que demonstra que o VA sobre a produção de energia elétrica é ocasionador da assimetria na fórmula atual. Curitiba e São José dos Pinhais têm pequena variação, porém, os demais municípios têm crescimento representativo.

O deputado Rubens Furlan, ao apresentar a PEC nº 278/00, argumenta que os problemas se agravam de modo diferenciado nos municípios metropolitanos e propõe que 0,5% do produto da arrecadação do ICMS dos estados fosse transferido aos municípios integrantes das regiões metropolitanas criadas ou a serem criadas por lei complementar estadual.

Além dos municípios que possuem mais de duzentos mil habitantes, descritos na Tabela 34, buscou-se verificar quais reflexos ocorrem nos municípios que fazem divisa com Curitiba e que, como demonstrou na Tabela 14, tiveram expressivo aumento populacional causando problemas sociais típicos de regiões conurbadas.

Dos municípios listados na Tabela 14, excluídos os de Curitiba e São José dos Pinhais já analisados, pertencem à amostra os de Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo e Fazenda Rio Grande.

Os reflexos da adoção da fórmula nos municípios que constam da amostra e que fazem divisa com Curitiba, na Tabela 35.

Tabela 35 - Reflexo da adoção de índice que diminui o VA para 65% e cria variáveis para população urbana e crescimento populacional em municípios que fazem divisa com Curitiba

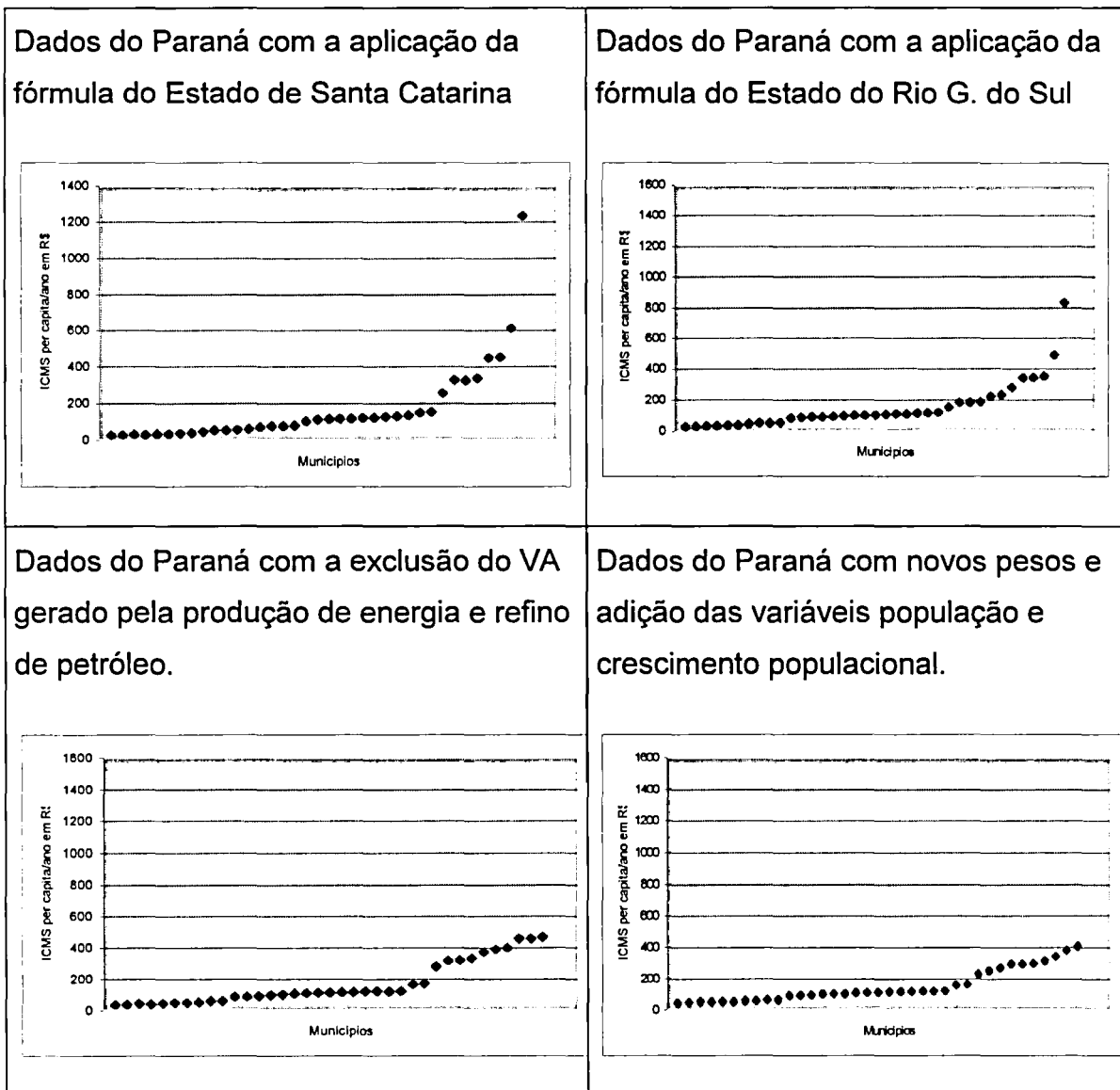
MUNICÍPIO	SITUAÇÃO ANTERIOR R\$ PER CAPITA/ANO	SITUAÇÃO PROPOSTA R\$ PER CAPITA/ANO	VARIAÇÃO
Almirante Tamandaré	38,87	52,38	1,35
Araucária	707,97	382,24	0,54
Colombo	51,85	64,79	1,25
Fazenda Rio Grande	19,66	53,79	2,74

FONTE: Elaboração própria.

Com exceção do município de Araucária, que teve expressiva redução no valor, em decorrência das razões já expostas, os demais municípios apresentam substancial aumento no valor do ICMS *per capita*/ano.

Os reflexos no valor de ICMS *per capita*/ano para os municípios paranaenses, a partir das simulações realizadas utilizando as fórmulas dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, e das proposições que diminuem o peso do Valor Adicionado para 65% e excluem do cálculo do V. A., a receita proveniente da produção e venda de energia elétrica e dos produtos originários dos pólos petroquímicos e automotivos, de acordo com os dados apresentados nas Tabelas 26, 28, 30 e 32 podem ser visualizados Gráfico 6.

Gráfico 6 - Representação gráfica dos valores de ICMS per capita a serem distribuídos aos municípios a partir das simulações realizadas.



Neste contexto, no que tange a distribuição do ICMS, constata-se que a melhor maneira de atenuar o processo de polarização no Paraná, possibilitando também o desenvolvimento dos municípios que não possuem grandes empresas e que são populosos, seria alterando-se a legislação federal, especialmente com relação ao peso do valor adicionado. Assim, seria possível garantir o cumprimento da função distributiva do Estado de forma mais eficaz.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, observa-se a aparição de um novo cenário onde se constata que as funções do Estado na economia se modificaram substancialmente, não apenas em decorrência da evolução dos princípios teóricos, mas, principalmente, em decorrência das transformações nas preferências da coletividade, as quais exigiram uma atuação mais ampla do governo em atividades ligadas à promoção do bem-estar social.

Ao mesmo tempo que se manifestam sinais de inovação pelo aumento das atividades municipais e das expectativas da população sobre a mesma, no novo cenário são produzidos fenômenos de declínio e estagnação de comunidades inteiras e de diferenciação crescente entre regiões e cidades. Em alguns municípios se produz uma revitalização da esfera local, mediante a implementação de incentivos fiscais, financeiros e materiais e, em outros, ocorre a condensação da fragmentação social, da crise e da falta de recursos.

Nesse novo cenário, as despesas governamentais decorrentes do desempenho das funções atribuídas aos municípios são crescentes, pois deles estão sendo exigidas ações que visem o ordenamento territorial, a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a preservação do patrimônio natural e cultural, a saúde, a educação do ensino básico, a segurança e o bem-estar da população, o transporte urbano, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição. Decorre dessa assertiva, que a arrecadação de recursos é essencial para o processo de redistribuição do excedente, sendo a tributação o instrumento básico, já que representa a maior parte das receitas fiscais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, tanto para as unidades federadas como para os municípios, uma melhor distribuição de receitas tributárias e um aumento do potencial de arrecadação. De outro lado, porém, constatou-se que a União, após a Constituição de 1988, instituiu contribuições em cascata (ou elevou suas alíquotas), proporcionando aumento em sua renda, reduzindo, proporcionalmente, a dos estados e dos municípios.

Dentre as várias bases utilizadas na tributação (IPTU, Contribuição de Melhoria e ISS), evidenciou-se que na esfera municipal, a participação dos municípios no produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), representa significativa parcela da arrecadação neste nível de governo.

Analisados os critérios utilizados no Paraná para a distribuição dos recursos gerados pelo ICMS, pôde-se observar que os mesmos garantem maior transferência do ICMS aos municípios de base econômica industrial, que adicionam mais valor, notadamente àqueles que já foram beneficiados com a instalações de empresas, mediante aporte de recursos públicos ou através da concessão de incentivos fiscais. Dessa maneira, confirmaram-se as hipóteses de que a eleição do Valor Adicionado como base de maior ponderação faz com que os municípios mais industrializados tenham índices maiores de participação, de que os incentivos fiscais concedidos e o aporte de recursos financeiros efetuados pelos governos estaduais para instalação de indústrias beneficiam os municípios-sedes dessas novas empresas, em detrimento dos demais municípios e que o retorno do ICMS é injusto e inadequado para proporcionar desenvolvimento harmônico dos municípios paranaenses.

Constatou-se que a concessão de incentivos financeiros e materiais, com o objetivo de atrair indústrias, nem sempre resulta em aumento empregos, haja vista o fechamento de uma das indústrias automotivas, após somente três anos de sua instalação. Evidenciou-se, também, que a concessão de incentivos fiscais, principalmente os que dilatam o prazo de pagamento do ICMS, como aumentam o Valor Adicionado do município-sede das empresas beneficiadas, mas não proporcionam aumento da receita, são causadores de uma assimetria na distribuição do ICMS.

Como forma de tornar a repartição dos recursos mais justa entre os municípios, foram realizadas propostas alternativas. Analisando as diversas simulações, conclui-se que o critério estabelecido pela Constituição Federal (75% valor adicionado) privilegia os municípios de base econômica ligada a empresas construídas com recursos públicos, prejudicando os demais. Dessa forma, a maneira mais eficaz de tornar a distribuição do ICMS mais eqüitativa entre os municípios,

seria a modificação do artigo 158 da Constituição Federal, que trata da repartição do ICMS, mais especificamente, a ponderação atribuída ao valor adicionado. Seria necessária, também, a aprovação do Projeto de Lei nº 98/92, que propõe novo conceito de Valor Adicionado, para efeitos do cálculo da participação dos municípios no ICMS, excluindo do cálculo do VA o valor proveniente da venda de petróleo e seus derivados, de energia elétrica e dos empreendimentos como montadoras e outros financiados pelo poder público estadual e/ou federal.

A principal limitação ao desenvolvimento da pesquisa foi a falta de dados relativos à arrecadação dos municípios paranaenses. O objetivo proposto era, conseguidas as respostas à questão da pesquisa, propor um novo critério de rateio do ICMS. O novo modelo deveria incluir, dentre outras, a variável esforço fiscal. Não foi possível reunir dados suficientes sobre a eficácia na arrecadação dos tributos municipais para criar um conceito e um peso para o esforço fiscal. Com a implementação da Lei de Responsabilidade Social, todavia, os municípios são obrigados a elaborar demonstrações financeiras e encaminhá-las ao Tribunal de Contas do Estado e isso virá suprir esta lacuna.

Outra dificuldade foi a de mensurar as variáveis que indicam o desenvolvimento humano e as condições de vida. Os indicadores apresentados pelo IBGE³⁰ referem-se a 323 municípios existentes no Paraná no ano de 1990. Hoje, o Estado do Paraná possui 399 municípios e somente a divulgação de todos os dados relativos ao censo de 2000 permitirá analisar e incluir na composição do índice uma variável que meça o desenvolvimento humano.

Acredita-se, portanto, que o resultado trazido pela pesquisa deva ser encarado como preliminar e, portanto, como indicativo e contribuição para um modelo mais amplo e melhor fundamentado.

De qualquer forma, espera-se que a importância da necessidade de se mudarem as variáveis e pesos constitutivos do Índice de Participação tenha ficado evidente.

³⁰ Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. IBGE, 1998

Aliás, a importância do assunto requer que ele seja permanentemente discutido e analisado, pois toda a vez que forem constatadas distorções elas devem ser corrigidas, de modo que nunca se terá um modelo perfeito e imutável. Esta conclusão é muito importante ao constatar-se a hipótese de que uma reforma tributária, constitucional ou infraconstitucional, que está em curso, mesmo que parem dúvidas de que o processo de reforma tributária desta vez seja para valer.

Mesmo sem uma reforma tributária, é possível alterar-se somente um artigo da Constituição Federal que viabilize nova fórmula para o cálculo do Índice de Participação, principalmente com a finalidade de gerar recursos para aqueles municípios que recebem emigrantes e representam o surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, com problemas graves de habitação, saúde, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.

Quando os estados do Brasil eram constituídos por uma capital, e algumas cidades mais, rodeados por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobretudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que se tem hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século.

Hoje, os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criam um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local.

A melhor alternativa resultará da discussão dos agentes e atores envolvidos no processo. Agentes estes, políticos, técnicos, cidadãos e contribuintes que, dependendo das circunstâncias e da equalização de forças prevaletentes em um dado momento histórico, político e institucional, exercerão determinados papéis,

conseguirão fazer prevalecer suas idéias e, deste processo, resulte a escolha pública da sociedade, através de seus representantes.

Pode-se observar, em virtude das discussões que estão ocorrendo sobre o assunto, que as alternativas apresentadas têm condições de ganhar corpo se viabilizadas as condições operacionais requeridas para sua implementação. A mais apropriada pode ser não necessariamente a mais defensável tecnicamente mas aquela que, em determinado momento, quando a decisão tiver que ser tomada, reunir mais vantagens do que desvantagens, apresentar mais atributos para viabilizar um consenso, permitir dispor de informações mais seguras para exercer o indispensável controle do mecanismo operacional, com vistas à preservação do princípio federativo.

LISTA DOS ENTREVISTADOS

Aguimar Arantes foi Diretor da Receita da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná no período 1990/1994, Presidente do Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais do Estado do Paraná no período de 1984/1994, é advogado e consultor de empresas. Entrevista concedida no escritório do entrevistado, situado na Rua Nilo Peçanha, 243, em Curitiba, no dia 29 de agosto de 2001.

Heron Arzua foi Subprocurador Geral da Fazenda Nacional, em Brasília, no período de 1979.1980, Secretário de Estado da Fazenda do Paraná, no período de 1991/94, Presidente do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-PR, no período de 1999/00, é advogado em Curitiba e consultor jurídico da Associação Comercial do Paraná. Entrevista concedida no Centro Universitário Positivo (Unicenp), Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, 5300, em Curitiba, em 28 de maio de 2001.

Oilson Carlos Amaral é gerente do Cadastro Tributário da Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina. Entrevista concedida através de telefonema (0xx48-216-7500), em 28 de maio de 2001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A RENAULT, o Paraná e o Brasil. Jornal Folha de São Paulo, 11.dez.98. Autor Jaime Lerner, governador do Estado do Paraná.

ÁREA SOCIAL paga a conta da Lei de Responsabilidade Fiscal, diz AMPR. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 01.jul.01.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. Disponível na Internet: <http://netpar.com.br/ampr/juridico/carta-proposta-23-08-1999-2.htm>

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. Rio de Janeiro : IBGE, 1998

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**, 11^a ed., São Paulo : Globo, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**, 9^a ed. Rio de Janeiro : Forense, 1973.

BANNOCK, G.; BAXTER, R.E.; REES, R. **Dicionário de economia**. São Paulo : Verbo, 1987

BINS, Luiz Antônio. **A tributação do consumo no Brasil..** Brasília : Curso de Especialização em Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal. Monografia, 1999.

BIRD, Richard. INFORME-SE nº 12, de março de 2000. Secretaria para assunto fiscais do BNDES.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 7^a ed., Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1999.

BARATTO, Gedalva. **'Guerra fiscal' entre os estados para atração de investimentos produtivos**. Curitiba : Trabalho do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública da FGV, 1997.

BOISIER, Sérgio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Revista Planejamento e políticas públicas, nº 13, de 13.jun.96.

Disponível na Intranet: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp13/boisier>.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **Instrumentos contra a guerra fiscal**. Disponível na Intranet http://www.sintaf-rs.org.br/noticias/artigos/not_art026.htm. Pesquisa em 22.jul/01.

BOSIO, Magda Rosane Brazil. **Do desequilíbrio das finanças públicas à crise fiscal do Rio Grande do Sul: uma análise do período 1970-98**. Dissertação de Mestrado: UFRGS, Escola de Administração, PPGA., 1999.

BRASIL: **Constituição: República Federativa do Brasil**, 1988. São Paulo : Atlas, 1989.

BREMAEKER, François E. J. **Anais do Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais**. Curitiba : IMAP, 1995

CALDAS, Eduardo de Lima; SILVA, Guilherme H. de Paula e. Instituto Pólis. Ação administrativa 152, 2.000. São Paulo : **Idéias para a ação municipal**. Disponível na Internet: <http://www.polis.org.br/publicacoes/index.html>, acessado em 02.jun.01.

CASTRO, Demian. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil: a política de incentivos fiscais no Paraná**. Curitiba : Universidade Federal do Paraná. Junho/1997.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e PRADO, Sérgio. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo : Fundap e Fadesp; Brasília: Ipea; 2000.

CELEPAR 2000. Site www.pr.gov.br/municipios.

CELEPAR Referência obtida via base de dados Biblio : Celepar, 1996. Disponível na Internet:<http://celepar6.pr.gov.br/municipios/associacoes/associ02.html>

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Responsabilidade na Gestão Fiscal e a Gestão Tributária Municipal - Edição jun/2001

CONJUNTURA ECONÔMICA. **A vez dos municípios**. FGV/IBE, mai/2000.

COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. **Estatística**. São Paulo : Edgard Blücher, 1977.

DESORDENAMENTO urbano. Gazeta do Povo, Curitiba, 25.Jun.2000, p. 12.

DOWNING Douglas; CLARK, Jeffrey. **Estatística aplicada**. São Paulo : Saraiva, 1999.

ESTATUTO DAS CIDADES beneficia 128.000 moradores de invasão. Gazeta do Povo, Curitiba, 13.jul.2001.

EXAME. Fracassar é O.K. São Paulo, Abril, edição 751, out. 2001.

EXAME. Futuro incerto. São Paulo : Abril, edição 752, out. 2001.

FISCO FORUM. Reforma tributária contribuição do fisco ao debate. Disponível na Internet: <http://www.unafisco.org.br/informativos/docs/reftrib.htm>, acessado em 04.jun.01

FÓRUM FEDERATIVO. **Em debate a Modernização do Estado e as Questões Federativas**. 2000. Referência obtida via base de dados Biblio : Celepar, 1996. Disponível na Internet : <http://www.pr.gov.br/sepl/forum/ideias.html> , acessado em 26.jun.01.

FREUND, John E. ; SIMON, Gary A. **Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade**, 9ª ed., Porto Alegre : Bookman, 2000

GIANBIAGI, F.; ALEM, C. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

GRESSLER, Lori Alice. **Pesquisa educacional : importância, modelos, validade, variáveis, hipóteses, amostragem, instrumentos**. 3ª ed. São Paulo : Loyola, 1989.

GUARDA, Gian Carlo. **Proposta de um método para a distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano aos Municípios do Paraná**. Curitiba : Paranacidade, 1998.

HELLER, Robert. **Entenda e ponha em prática as idéias de Peter Drucker**. São Paulo : Pubifolha, 2000.

HOFFMAN, Rodolfo. **Estatística para economistas**, 3ª ed., São Paulo : Pioneira, 1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo. 1991/Censo demográfico: **Características gerais da população e instrução**. Rio de Janeiro. Disponível na INTERNET: IBGE <http://web.ibge.gov.br/>, acessado em 05.mai.01.

_____ FIBGE. Censo demográfico de 1996.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social- <http://www.ipardes.gov.br/>, acessado em 01.mar.01.

JANCZESKI, Célio Armando. **A controvertida Contribuição de Melhoria**. Disponível na Intranet:: <http://www.temis.com.br/artigos/pnccmb.html>, acessado em 11.mar.01.

KLERING, Luis Roque; LAGEMANN, Eugenio. **Composição das receitas municipais**. Disponível na Intranet: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/palgramado.html>, acessado em 05.mai.00.

EXAME. Futuro incerto. São Paulo : Abril, edição 752, out. 2001.

FISCO FORUM. Reforma tributária contribuição do fisco ao debate. Disponível na Internet: <http://www.unafisco.org.br/informativos/docs/reftrib.htm>, acessado em 04.jun.01

FÓRUM FEDERATIVO. **Em debate a Modernização do Estado e as Questões Federativas**. 2000. Referência obtida via base de dados Biblio : Celepar, 1996. Disponível na Internet : <http://www.pr.gov.br/sepl/forum/ideias.html> , acessado em 26.jun.01.

FREUND, John E. ; SIMON, Gary A. **Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade**, 9ª ed., Porto Alegre : Bookman, 2000

GIANBIAGI, F.; ALEM, C. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

GRESSLER, Lori Alice. **Pesquisa educacional : importância, modelos, validade, variáveis, hipóteses, amostragem, instrumentos**. 3ª ed. São Paulo : Loyola, 1989.

GUARDA, Gian Carlo. **Proposta de um método para a distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano aos Municípios do Paraná**. Curitiba : Paranacidade, 1998.

HELLER, Robert. **Entenda e ponha em prática as idéias de Peter Drucker**. São Paulo : Pubifolha, 2000.

HOFFMAN, Rodolfo. **Estatística para economistas**, 3ª ed., São Paulo : Pioneira, 1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo. 1991/Censo demográfico: **Características gerais da população e instrução**. Rio de Janeiro. Disponível na INTERNET: IBGE <http://web.ibge.gov.br/>, acessado em 05.mai.01.

_____ FIBGE. Censo demográfico de 1996.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social- <http://www.ipardes.gov.br/>, acessado em 01.mar.01.

JANCZESKI, Célio Armando. **A controvertida Contribuição de Melhoria**. Disponível na Intranet:: <http://www.temis.com.br/artigos/pnccmb.html>, acessado em 11.mar.01.

KLERING, Luis Roque; LAGEMANN, Eugenio. **Composição das receitas municipais**. Disponível na Intranet: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/palgramado.html>, acessado em 05.mai.00.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**, 14ª ed., Petrópolis : Vozes, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo : Atlas, 1989.

LEVI, Luiz Fernando Ferreira, in SENA, Alberto. **Guerra fiscal produz desenvolvimento**. Gazeta Mercantil, São Paulo, 23.Mai.2000.

LIMA, Clarissa. **População da RM irá dobrar em 2013**. Jornal Gazeta do Povo. 01/04/2000, p. 21.

MACHADO, Hugo de Brito. **A guerra fiscal**. Disponível na Internet: <http://www.temis.com.br/artigos/parece.html>, em 15/05/2001.

_____ **Os limites da Contribuição de Melhoria**. RDDT nr 21, Disponível da Intranet: <http://www.hugomachado.adv.br/artigos/olcm.html>, em 15/05/2001

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**, 4ª ed., São Paulo : Atlas, 1999.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A Armadilha da globalização**, 4ª ed. São Paulo : Globo, 1998

MAZZA, Luiz Geraldo. **Paralelos impossíveis**. Jornal Folha do Paraná, Londrina (PR), 09.mar.01

MEIRA, Jerônimo: **Impacto das transferências intergovernamentais e a eficácia tributária dos municípios paranaenses**. Curitiba : Paranacidade, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes: **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed., 3ª tiragem, São Paulo : Malheiros Editores, 1990.

_____ **Direito administrativo brasileiro**. 18ª ed., São Paulo : Malheiros Editores, 1993.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Disponível na Internet: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>, acessado em 15.ago.01.

MISOCSKY, Maria Ceci. **A teoria do desenvolvimento e o enfoque de capacidades**. Disponível na Internet:

<http://nutep.adm.ufrgs.br/adp/teoriadesenv.htm>, acessado em 30.jul.01.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Pegg B.; **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro : Campus, 1980.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**. São Paulo : Atlas, 1973.

NUTEP - Núcleo De Estudos e Tecnologias em Gestão Pública **Administrando o município**, Ago/88, disponível na Intranet:

<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/munis3.htm>, acessado em 30.mai.01.

OBRAS de saneamento beneficiam mais 1.1 milhão de paranaenses. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 28/jun/00, p. 3.

OITO EMPRESAS ganham mais cinco anos para começar a pagar ICMS. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 03/out/01, p. 26.

PARANÁ. Secretaria da Fazenda. Coordenação da Administração Financeira do Estado. Disponível na Internet: SEFA/PR: <http://www.pr.gov.br/fazenda>.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL. Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/sepl/forum/ideias>

PARANÁ estica prazo do ICMS de montadoras. *Valor*, São Paulo, 02/out/01, A5

PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. **ICMS: Evolução recente e guerra fiscal**. Brasília : IPEA, Texto para Discussão nº 402, 1996.

PRADO, Sérgio. **Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil**. *Revista Economia e Sociedade* nº 13, do Instituto de Economia da UNICAMP.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento: Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros. Projeto “Desenvolvimento Humano no Brasil” (BRA/97/007). Brasília, setembro de 1998.

QUADROS, Waldemir Luis. A tributação indireta no Brasil in: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação**. São Paulo : UNESP/FUNDAP, 1995.

REFORMA fiscal. *Gazeta do Povo*, Curitiba, PR, de 13/jun/00, 1º Caderno, p.3.

REFORMA TRIBUTÁRIA: contribuição do fisco forum ao debate. Disponível na Internet: <http://www.unafisco.org.br/informativos/docs/reftrib.htm>, acessado em 04.ago.01.