

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL COMO FONTE DE RECEITA**

Jenifer Medeiros Barros

Porto Alegre, novembro de 2009

JENIFER MEDEIROS BARROS

**TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL COMO FONTE DE RECEITA**

Trabalho apresentado como requisito
parcial obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas na Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Orientador Eugenio Lagemann

Porto Alegre, novembro de 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a conclusão deste trabalho aos meus amigos (pela compreensão da minha ausência) e à minha família (pela paciência neste conturbado período). Faço especial referência aos ex-colegas e amigos da Divisão dos Estudos Econômicos da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul pelo apoio técnico, imprescindível à conclusão deste.

Ao professor Eugenio Lagemann, agradeço a paciência e a dedicação a esse trabalho. Em especial, agradeço a oportunidade de estagiar na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul durante os anos de 2006 e 2007, essenciais na escolha do tema deste trabalho assim como na minha carreira profissional.

RESUMO

O trabalho aqui apresentado objetiva analisar as transferências fiscais da União para o estado do Rio Grande do Sul como fonte de receita. Para tanto, analisamos a participação do estado na arrecadação federal das receitas partilhadas entre União, estados e municípios e na arrecadação federal das receitas exclusivas da União.

Para melhor contextualização do tema, é apresentado o Federalismo como base da discussão e, para encerrar, as propostas de Reforma Tributária pós-Constituição Federal de 1988 visando alterações no atual sistema de transferências do Sistema Tributário Nacional.

ABSTRACT

The present study analyzes the transfer of the tax to the state of Rio Grande do Sul as a source of revenue. Therefore, we analyze the state's share in federal revenue by the Union between the states and municipalities and the federal collection of revenue exclusive of the Union.

To better contextualize the theme is presented federalism as a basis for discussion and to wind up the proposals for tax reform after the 1988 Federal Constitution in order to change the current system of transfers from the national tax system.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados Populacionais e Econômicos Regionais do anos 2000	27
TABELA 2 - Coeficientes Individuais de Participação do FPE	30
TABELA 3 - Distribuição de FPE no Ano 2000.....	31
TABELA 4: Resultado Orçamentário.....	40
TABELA 5: A Participação do ICMS na Receita Tributária e na Receita Total do RS..	41
TABELA 6: Evolução da Despesa Total do RS.....	42
TABELA 7: <i>Ranking</i> FPE	43
TABELA 8: <i>Ranking</i> FPEX	45
TABELA 9: <i>Ranking</i> Lei Kandir	47
TABELA 10: Participação das Transferências da União na Receita Corrente do RS	49
TABELA 11: Participação das Transferências da União na Receita Total do RS	50
TABELA 12: PIS/RS.....	53
TABELA 13: Participação do RS na Arrecadação Federal do PIS	54
TABELA 14: COFINS/RS	56
TABELA 15: Participação do RS na Arrecadação Federal do COFINS	57
TABELA 16: CSLL.....	59
TABELA 17: Participação do RS na Arrecadação Federal do CSLL.....	60
TABELA 18: CPMF/RS	62
TABELA 19: Participação do RS na Arrecadação Federal do CPMF.....	63
TABELA 20: Somatório das Receitas Não Partilhadas pela União	64
TABELA 21: IPI/RS	66
TABELA 22: Participação do RS na Arrecadação Federal do IPI	67
TABELA 23: Participação do RS no Ressarcimento do FPEX.....	68
TABELA 24: IR/RS	70
TABELA 25: Participação do RS na Arrecadação Federal do IR	71
TABELA 26: CIDE/RS	72
TABELA 27: Participação do RS na Arrecadação Federal da CIDE	73
TABELA 28: Somatório das Receitas Partilhadas pela União.....	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	44
Gráfico 2.....	46
Gráfico 3.....	48
Gráfico 4.....	54
Gráfico 5.....	57
Gráfico 6.....	60
Gráfico 7.....	63
Gráfico 8.....	65
Gráfico 9.....	67
Gráfico 10.....	69
Gráfico 11.....	71
Gráfico 12.....	73
Gráfico 13.....	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 FEDERALISMO FISCAL	12
1.1 A TEORIA DO FEDERALISMO.....	12
1.2 TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL.....	13
1.2.1 Competência Tributária e Divisão de Receitas em Regimes Federativos	15
1.2.2 Federalismo Fiscal e a Experiência Internacional	18
1.3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	20
1.3.1 O federalismo brasileiro no período pré-1930	21
1.3.2 O federalismo brasileiro no período 1930-1945	21
1.3.3 O federalismo brasileiro no período 1946-1964	21
1.3.4 O federalismo brasileiro no período 1967-1987	22
1.3.5 O federalismo brasileiro na Constituição de 1988	22
1.3.6 Harmonização Fiscal	22
1.4 O RIO GRANDE DO SUL E O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO.....	24
2 PANORAMA NACIONAL	25
2.1 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	27
2.1.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	29
2.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	31
2.1.3 Fundos Constitucionais Regionais (FNE, FNO e FCO)	32
2.1.4 Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX)	33
2.1.5 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	34
2.2 A LEI KANDIR.....	35
3 DESCRIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS TRANSFERENCIAS FEDERAIS PARA O RIO GRANDE DO SUL	39
3.1 A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO RS	39
3.1.1 O Papel do ICMS na Receita do RS	40
3.1.2 As Despesas	41

3.2 COMPARAÇÃO ENTRE AS TRANSFERÊNCIAS PARA O RS E OS DEMAIS ESTADOS	42
3.3 A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS FEDERAIS NA RECEITA ESTADUAL	48
4 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO RS NAS RECEITAS NÃO-PARTILHADAS E NAS RECEITAS PARTILHADAS PELA UNIÃO	51
4.1 RECEITAS NÃO PARTILHADAS	51
4.1.1 PIS	51
4.1.2 COFINS	55
4.1.3 CSLL	58
4.1.4 CPMF	61
4.1.5 Somatório das Receitas Não-Partilhadas.....	64
4.2 RECEITAS PARTILHADAS.....	65
4.2.1 IPI.....	65
4.2.1.1 A Relação IPI e FPEX.....	68
4.2.2 IR.....	69
4.2.3 CIDE.....	72
4.2.4 Somatório das receitas partilhadas	74
5 REFORMA TRIBUTÁRIA: NOVA BASE DE PARTILHA	76
5.1 O IVA.....	77
5.1.1 A Experiência Européia	78
5.2 AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	79
5.3 O IMPACTO NAS FINANÇAS DO RS.....	83
CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS.....	87
LEGISLAÇÃO.....	92

INTRODUÇÃO

A organização moderna do Estado tornou-o um crescente cobrador de tributos para financiar as funções de competência do poder público. Sabe-se que toda essa arrecadação possui uma finalidade. O Estado é um ente que por si só consome uma quantidade enorme de recursos, custeada pelo contribuinte.

O poder de tributar do Estado consiste justamente de uma parcela da soberania estatal, de poder exigir tributos dentro de seu território.

A atual Constituição Federal alterou significativamente a distribuição das receitas tributárias entre a União Federal, os Estados-membros e os municípios, provocando desequilíbrios nas contas públicas. Desse modo, entende-se como necessário promover a reforma tributária como maneira de solucionar os problemas governamentais, atingindo os objetivos de redução do déficit público, do aumento da competitividade e de uma melhor distribuição na carga tributária entre os setores da economia.

A coordenação e a harmonização de políticas públicas, em especial, as políticas fiscal e tributária, são de suma importância para o equilíbrio federativo. Em razão de envolver a redistribuição de receitas, há um conflito político subjacente a esses processos, muitas vezes predatório, fator que assume um caráter marcante na vida pública brasileira.

O trabalho se destina a analisar como a concentração fiscal por parte da União afeta o Estado do Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, qual a medida das transferências tributárias do Governo Central para o estado ao longo dos períodos analisados. Ilustramos a relação das finanças do Estado do Rio Grande do Sul com os repasses da União. Pretendemos analisar o montante transferido ao estado dentro das diretrizes do federalismo fiscal e das propostas de reformas tributárias ocorridas ao longo do período analisado.

Sob o ponto de vista prático, a intenção do

trabalho é apresentar o quantitativo das transferências da União ao Rio Grande do Sul e analisar a participação dessa receita nos cofres gaúchos.

O método a ser utilizado é a análise dos dados auferidos nos órgãos governamentais e estruturá-los de maneira que possam ser descritos com base nos conceitos apurados na bibliografia existente sobre o tema. Os dados serão apresentados em tabelas e ilustrados por gráficos.

No primeiro capítulo será abordado o federalismo fiscal. Será apresentado o histórico do pensamento federalista no Brasil e a experiência internacional acerca do tema. A relação com a harmonização fiscal e a guerra fiscal também serão tratados nesta parte do trabalho.

O capítulo 2 apresenta um panorama nacional das transferências fiscais entre a União e os estados da Federação. Para isso, serão relacionadas as principais transferências previstas na Constituição Federal de 1988 e a Lei Kandir, que desperta debates no Rio Grande do Sul.

O terceiro capítulo descreve a evolução das transferências federais para o Rio Grande do Sul. É analisado o papel do ICMS nas receitas tributárias assim como a despesa do estado. Para melhor ilustrar o tema do trabalho, será apresentado um *ranking* com a disposição dos estados no recebimento das principais transferências da União.

No capítulo 4, analisamos a participação do Rio Grande do Sul na arrecadação federal dos principais tributos federais. A partir desses dados, verificamos a participação gaúcha nas receitas exclusivas da União e naquelas partilhadas entre os entes da Federação.

O capítulo 5 apresenta um breve histórico das mais importantes propostas de reforma tributária pós-Constituição Federal de 1988 e, finalmente, a proposta de implantação de um Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F) e seu impacto no Rio Grande do Sul.

1 FEDERALISMO FISCAL

1.1 A TEORIA DO FEDERALISMO

O termo “federalismo” é conceituado como “uma ideologia política, isto é, um conjunto de idéias sobre como se deve governar um Estado” (COSTA, 2004, p.173). A Federação surge como um tipo de organização política que visava unificar as estruturas políticas preexistentes que não aceitavam serem dissolvidas em um Estado único.

A política fiscal exerce as funções alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE, 1976). Em tese, elas podem ser cumpridas por meio de três diferentes organizações políticas:

- _ a plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central;
- _ a absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais;
- _ a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas (SILVA, 2005, p.1).

A descentralização fiscal afeta de forma marcante o funcionamento da economia de um país. Este tema seria pouco atrativo se as previsões do fim do Estado Federal tivessem se confirmado.

Para Alexis de Tocqueville, por exemplo, o Estado centralizado era a forma de organização natural num regime político democrático. Já em 1901, Bryce reconhecia no federalismo uma simples fase de transição para um Estado unitário (Oates, 1993, p.239). J. Popitz, por sua vez, apresentou, em 1927, sua “lei” sobre a dinâmica na estrutura federativa na ótica fiscal (Kirsch, 1977, p.8). Segundo ela, existe uma constante atração do orçamento central, que tende a crescer continuamente. Para Laski, o federalismo constituía, em 1939, uma forma superada de organização do Estado, uma forma de transição de um Estado limitado a soberanias locais para um Estado centralizado, mais amplo (Kirsch, 1977, p.1) (LAGEMANN, 1995, P. 329).

O poder soberano no Estado federal se distingue dos Estados unitários. Os órgãos centrais de uma Federação são compostos por “representantes dos estados

(ou províncias), eleitos diretamente pela sua população, como os senadores, ou indicados pelos governantes – como é o caso do Conselho Federal Alemão (*Bundesrat*), órgão equivalente ao Senado Brasileiro” (COSTA, 2004, p.174).

Há cerca de um século, Vilfredo Pareto formulou a hipótese de que a história das instituições políticas regia-se por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa. Desde então, quase todos os analistas políticos reconhecem que se, de fato existe algo análogo a um “pêndulo de Pareto”, ele apontou durante quase todo o século XX em direção à centralização do poder (FIORI, 1995, p.19).

Atualmente, a visão predominante sobre a Federação está diversificada. A autonomia dos membros de um Estado federal é garantida pela capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração que lhes são atribuídas. A auto-organização corresponde à liberdade para configurar sua constituição, desde que obedecendo aos princípios gerais. O autogoverno refere-se à capacidade de eleger seu governo por eleições. A auto-administração é o poder de criar leis próprias e ao compromisso de arrecadar, e fiscalizar os tributos de sua competência.

É sobre a égide da nossa realidade que ocorre o que os teóricos chamam de “federalismo pragmático”, onde a idéia central e as motivações básicas não passam pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento da responsabilidade governamental, e no qual a forma em que se desenvolvem as negociações federativas parece obedecer ao jogo de interesses imediatos e privados muito mais do que qualquer princípio ou modelo constitucional (FIORI, 1995, p.23).

1.2 TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

A Teoria do Federalismo Fiscal é uma abordagem econômica dos prós e contras de uma estrutura federal com maior ou menor grau de descentralização..

Partimos da tradicional classificação das três funções fiscais básicas de um governo propostas por Musgrave:

- Eficiente alocação de recursos;
- Distribuição justa da renda e riqueza e;
- Estabilização das flutuações da renda e do emprego.

A proposição de Musgrave serve de referencial teórico para a corrente do federalismo fiscal defender que a “organização de um Estado num esquema policêntrico de decisão e atuação” (MORAES, 2001, p. 85) é mais eficiente. Entretanto, a teoria não consegue definir o grau ótimo de centralização/descentralização ótima entre os níveis de governo central/estadual/local.

Ao analisarmos as vantagens do federalismo fiscal (BORDIN; LAGEMANN, 1993, p. 13), podemos citar que as decisões acerca das despesas são tomadas de forma mais racional no âmbito local do que na esfera central. Ocorre uma maior satisfação da demanda da coletividade em razão da proximidade entre a sociedade e os agentes políticos responsáveis pelo controle, execução e fiscalização dos serviços públicos. A autonomia local e regional leva à competição dos fatores de produção e melhoria dos serviços públicos oferecidos e, talvez o mais importante, a mudança do comportamento político da comunidade por meio de uma maior participação democrática, uma vez que as políticas de finanças públicas são descentralizadas.

Conforme relatório elaborado pelo Banco Mundial em 1988, a descentralização em matéria de receitas e despesas promove uma melhor alocação dos recursos no setor público e as múltiplas preferências individuais, propiciando maior equidade entre custos e benefícios sociais.

Como problemas do federalismo fiscal (BORDIN; LAGEMANN, 1993, p. 13), podemos ressaltar a possibilidade de excessiva personalização da relação fisco-contribuinte na cobrança de tributos, limitando o processo arrecadatório. Em nível local, devido à baixa qualidade da estrutura administrativa, pode ocorrer a diminuição da eficiência da gestão pública. Entretanto, o ponto de maior controvérsia é a ocorrência de problemas na harmonização do sistema fiscal e na redução das disparidades fiscais regionais, assim como o risco de “guerra fiscal”¹, com prejuízos à arrecadação.

¹ Devido sua importância, esse tema será tratado separadamente no item 1.3.5

1.2.1 Competência Tributária e Divisão de Receitas em Regimes Federativos

Na visão tradicional de Musgrave, em sua obra “*The Theory of Public Finance*”, de 1959, em relação ao grau de mobilidade de fatores tributados, o Governo central deveria aplicar o imposto progressivo sobre a renda ou o consumo e impostos sobre recursos naturais; para a esfera estadual se admitiria, com algumas restrições, a imposição sobre a renda, o consumo e sobre recursos naturais; e em nível local poderiam ser instituídos os impostos sobre a propriedade imobiliária e as taxas de uso.

A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa. (SILVA, 2005, p.4).

Na ótica do Estado mínimo, estima-se que os contribuintes prefeririam dar aos níveis subnacionais as fontes de receita com maior potencial, e ao governo central, tributos com potencial arrecadatório limitado – possivelmente impostos sobre consumo de bens específicos.

No estudo de diversos autores, Lagemann (1995), apurou que os impostos sobre fatores totalmente fixos deveriam ser de competência dos governos locais. Para exemplificar, podem-se citar os impostos com base na residência e vendas a varejo como sendo mais apropriados para os governos subnacionais do que os impostos cobrados na fonte. A capacidade de geração de receita dos governos subnacionais tende a ser desigual, exigindo um sistema de compensações para restabelecer o equilíbrio horizontal; o que será objeto de nossa análise mais adiante.

Ao Governo Central caberiam os impostos altamente móveis já que este tem melhores condições de angariar recursos necessários para cobrir as despesas existentes no processo arrecadatório.

A razão econômica central que preside o processo de descentralização, característico do federalismo, é a otimização da relação existente entre preferências dos agentes econômicos e o perfil do sistema fiscal, num contexto de produção e consumo em que o sistema de preços não é capaz de gerar informações relativas às preferências dos indivíduos, isso porque as decisões alocativas do governo não são definidas pela lógica das preferências reveladas nos espaços de mercado, isto é, do ponto de vista normativo, o mecanismo ótimo de provisão de bens públicos considera as preferências coletivas enquanto o mercado aloca em função das preferências individuais. (SILVA, 2005, p.5).

A competência sobre a tributação em cada nível de Governo é o mecanismo que o federalismo fiscal fornece para que os governos central, estadual e municipal obtenham receitas para a realização das suas respectivas funções. A distribuição das competências é que graduará o nível de centralização ou descentralização que ocorrerá nas relações intergovernamentais.

O quadro 1 apresenta a configuração da competência tributária sugerida aos países em desenvolvimento. Cabe ressaltar que “F” significa governo federal, “E” o governo estadual e “L” o governo local.

Tipo de tributo	Determinação da base	Determinação da alíquota	Arrecadação e administração	Observações
1. Aduaneiro	F	F	F	Tributação do comércio internacional
2. Renda: - das empresas - das pessoas	F F	F F,E,L	F F	Mobilidade Redistribuição, mobilidade estabilização e
3. Patrimônio (capital, transmissão, heranças e doações)	F	F,E	F	Redistribuição
4. Folha salarial	F, E	F, E	F, E	Programas sociais
5. Valor adicionado	F	F	F	Custos administrativos, estabilização
6. Vendas unifásicas: - opção A - opção B	E F	E, L E	E, L F	Maiores custos de cumprimento Harmonização
7. Vícios: - bebidas alcoólicas, fumo - jogos e apostas - loterias - corridas	F, E E, L E, L E, L	F, E E, L E, L E, L	F, E E, L E, L E, L	Serviços de saúde com responsabilidade compartilhada Resp estadual e local Resp estadual e local Resp estadual e local
8. Prejudiciais a 3ºs: - carvão - "BTU" - combustíveis - emissões - congestionamento - estacionamento	F F, E, L F, E, L F, E, L F, E, L L	F F, E, L F, E, L F, E, L F, E, L L	F F, E, L F, E, L F, E, L F, E, L L	Poluição nacional/global Poluição por volume Pedágios uso de rodovias Poluição por volume Pedágios uso de rodovias Congestionamento local
9. Veículos: - registro - emissão de carteiras de motorista	E E	E E	E E	Fonte de receita estadual Fonte de receita estadual
10. Ativ econômica	E	E	E	Princípio do benefício
11. Vendas específicas	E	E	E	Base sem mobilidade
12. Imóveis	E	L	L	Princípio do benefício, sem mobilidade
13. Terra (terrenos)	E	L	L	Princípio do benefício, sem mobilidade
14. Contribuições de melhoria	E, L	L	L	Cobertura de custos
15. Imposto <i>per capita</i>	E, L	E, L	E, L	Sem distorções
16. Taxas de uso	F, E, L	F, E, L	F, E, L	Pagamento por serviços
17. Imposto s/recursos: - renda (lucros) - direitos de extração; produção - contrib p/conservação	F E, L E, L	F E, L E, L	F E, L E, L	Distribuição regional Princípio do benefício Preservação meio ambiente

QUADRO 1: Competência Tributária

Fonte: Adaptado de: Robin Boadway; Sandra Roberts e Anwar Shah: Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries. Policy Research Working Paper 1385. World Bank, Nov 1994, p. 27, Tab 1. Elaborado por Eugenio Lagemann.

1.2.2 Federalismo Fiscal e a Experiência Internacional

A experiência internacional mostra que a competência exclusiva não é a regra predominante nos países que adotam o regime federativo, havendo inúmeros casos de competência concorrente ou partilhada (BORDIN; LAGEMANN, 1993, p. 13). Segundo Lobo e Rezende (1985, p. 34), a competência concorrente é aquela em que mais de um nível de governo explora a mesma base tributária e cada um desfruta de total liberdade impositiva. Esta contrasta com a competência partilhada em que o tributo ou sua receita é partilhada por dois ou mais níveis de governo, e com a competência exclusiva, em que o tributo e a receita são exclusivos para cada nível de governo.

No que respeita às principais experiências de federalismo, Lobo e Rezende (1985, p. 34) mencionam que o sistema de competências concorrentes é dominante nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, enquanto o sistema partilhado predomina na Alemanha e na Áustria. Nos EUA há a tributação concorrente nas três esferas de governo para os casos de imposto de renda e das contribuições previdenciárias. No caso do imposto de renda pessoa jurídica, concorre o governo federal e estadual, enquanto o imposto sobre vendas a varejo é tributado concorrentemente por estados e municípios. Canadá e Austrália repetem de alguma forma a situação americana.

O que se verifica no universo dos países federados é que são poucos os casos tanto de liberdade absoluta na imposição fiscal (competências concorrentes), quanto de exclusividade pura e simples de competência tributária. Em geral, mesclam-se os sistemas de competência, como no caso do Brasil, onde há tributos exclusivos, tributos partilhados e mecanismos de transferência dentro de sua estrutura tributária (BORDIN; LAGEMANN, 1993, p. 13).

As relações intergovernamentais, no federalismo fiscal, são caracterizadas pela equalização fiscal. Seu objetivo é reduzir as disparidades regionais provocadas por uma distribuição desigual de recursos naturais, de bases industriais e agrícolas, etc. Esse objetivo é atingido por meio das transferências de recursos de uma esfera do governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais). Além disso, os sistemas de equalização podem assumir duas dimensões: equalização da capacidade fiscal (de receitas) ou de performance fiscal (de despesas) (LOBO; REZENDE, 1985, p. 37).

A equalização de performance fiscal pretende a uniformização de padrões de gastos governamentais tendo como instrumento as transferências vinculadas. A equalização de receitas ou de capacidade fiscal visa dar recursos suficientes para garantir a provisão de serviços comparáveis a determinada unidade padrão. São utilizados nessa política a partilha de impostos e as transferências gerais ou incondicionais (BORDIN; LAGEMANN, 1993, p. 16).

O federalismo fiscal no Mercosul é assunto de Bordin e Lagemann (1993) que destacam o relacionamento legal e as competências tributárias dos países constituintes do bloco, até então.

O relacionamento tributário entre o governo central e as províncias argentinas está definido na Constituição da seguinte forma: cabe ao Governo federal prover os gastos da nação com os fundos do Tesouro Nacional e às províncias cabe orientar sua composição de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Federal. As aduanas são de exclusividade da União, assim como o imposto sobre a renda, ativos, bens pessoais, valor adicionado, selos (na capital federal), comércio exterior e taxa estatística. São de competência das províncias os impostos sobre o faturamento bruto, imobiliário, selos e propriedades de veículos. Aos municípios cabem as taxas.

O Uruguai é uma república dividida administrativamente em 19 jurisdições políticas chamadas departamentos. Cada um dos departamentos possui um governo local encarregado de legislar e administrar os recursos municipais. A competência tributária do governo central é sobre os impostos sobre a renda, consumo, propriedade e comércio exterior. Já aos municípios, cabem os impostos sobre a propriedade de veículos automotores, contribuição imobiliária urbana e rural e sobre arremates.

A exemplo do Uruguai, o Paraguai é um Estado unitário. Está dividido politicamente em 16 departamentos, cada um contendo de 15 a 20 municípios. Os departamentos não possuem receita própria enquanto os municípios podem cobrar tributos. Não há mecanismo de transferências de impostos entre a esfera central e local. Os principais impostos nacionais são sobre a renda, valor agregado, consumo seletivo, comercialização interna de gado, atos e documentos, comércio externo e o tributo único (para microempresas). Os principais impostos municipais são o imobiliário, propriedade de veículos automotores e transporte coletivo terrestre.

1.3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

A República Federativa do Brasil é composta pela União, Distrito Federal – sede do poder central -, vinte e seis estados – sedes do poder regional - e 5.565 municípios – sedes do poder local.

Em linhas gerais, as mudanças introduzidas no federalismo brasileiro não fogem às tendências observadas no panorama internacional, oscilando entre uma descentralização e um movimento em favor do centralismo.

Segundo Sousa (2002), o binômio diversidade versus unidade, aparentemente inconciliável, será fundamental para o melhor discernimento do regime constitucional adotado pela Constituição Federal. De fato, conhecem-se duas grandes formas assumidas pelos Estados federais: Estados de Federação Dualista ou Clássica e Estados de Federação Cooperativa.

No primeiro caso, o do Federalismo Dual, existe uma rígida repartição de competências, do tipo horizontal, fortalecendo a autonomia dos entes parciais. Vale dizer, cada ente federativo recebe da constituição um rol exaustivo de competências, como por exemplo, nas disciplinas contidas nos artigos 24, 146 e 155, § 2º, XII, da Constituição Federal de 1988.

Com o fortalecimento da estrutura central, ganha-se efetivamente em agilidade, no tocante às políticas públicas – macroeconômicas, macro-sociais - pois que além das competências próprias, dispõe a União da chamada competência concorrente.

As questões relativas à autonomia dos entes políticos, tangenciando o conceito de federalismo fiscal, transparecem nítidos em vários pontos da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, nos termos dos artigos 1º e 18, onde consta que:

- Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
- I. A soberania;
 - II. A cidadania;
 - III. A dignidade da pessoa humana;
 - IV. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 - V. O pluralismo político.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A trajetória brasileira do federalismo fiscal se assemelha ao movimento pendular, que oscila entre a centralização e autoritarismo, descentralização e liberalismo, conforme veremos na periodização a seguir.

1.3.1 O federalismo brasileiro no período pré-1930

Conforme Lagemann (1995, p.331), no início do período republicano, o sistema tributário republicano brasileiro permitia ampla liberdade de ação aos estados, que partilhavam com a União a competência residual. A União tributava as importações e os estados (fortalecidos pela oligarquia rural do período cafeeiro) tributavam as exportações (o produto mais rentável da época). Os municípios não possuíam competência tributária própria e dependiam das transferências estaduais.

1.3.2 O federalismo brasileiro no período 1930-1945

A partir de 1930, o pêndulo oscila em favor da centralização. “A ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para pôr em funcionamento um mercado mais integrado e estabelecer a base para a industrialização”. (OLIVEIRA; REZENDE, 2003, p. 8). Com a queda de força das oligarquias estaduais, ocorre a restrição da sua influência nas políticas nacionais.

1.3.3 O federalismo brasileiro no período 1946-1964

O pêndulo volta-se à descentralização. No Brasil, em busca da sustentação de uma democracia estável e da sustentação das crescentes responsabilidades

oriundas da urbanização, ocorreu a retomada da autonomia subnacional. Porém, essa estabilidade foi abalada com a concentração das manufaturas na Região Sudeste, agravando as disparidades regionais.

1.3.4 O federalismo brasileiro no período 1967-1987

A reformulação de 1967 expandiu as fontes de financiamento da União, através da instituição dos impostos únicos e da assunção dos impostos estaduais sobre a propriedade rural e exportações. A competência estadual foi reduzida e os municípios mantiveram sua tributação sobre a propriedade predial territorial urbana (IPTU) e serviços de qualquer natureza (ISS), fora da incidência do ICM estadual.

Mediante lei complementar, a União podia conceder benefícios e isenções fiscais. Para compensar estados e municípios da redução no seu poder de tributar, foi ampliado o sistema de transferências federais. Ao longo dos anos 70, houve uma reação contra a concentração de poderes na área tributária que culminou com a Constituição de 1988.

1.3.5 O federalismo brasileiro na Constituição de 1988

Os estados ampliaram o campo de incidência do ICMS, com a inclusão das bases dos impostos únicos e sobre os serviços interestaduais e intermunicipais de transportes e comunicação; e foram aumentados os percentuais dos impostos federais destinados às transferências.

1.3.6 Harmonização Fiscal

Desde os anos 80, a União vê fragilizada sua capacidade reguladora, seja pela abertura política em detrimento do autoritarismo vigente - fazendo com que os

estados se fortalecessem -, seja pela crise econômica que fez com que as transferências de recursos federais para os estados, até então fartas, ficassem escassas.

Já nos anos 60, utilizavam-se benefícios fiscais para atração de investimentos regionais, porém é no início dos anos 90 (1993/1994) que vemos um acirramento nas relações interestaduais onde benefícios eram concedidos de forma desordenada e predatória. Somente os liberais mais extremados não concordavam que era necessário eliminar tal prática, a guerra fiscal.

Guerra fiscal é “um estado peculiar de acirramento do caráter competitivo dessas políticas”, ou seja, é a exacerbação de práticas competitivas e não cooperativas entre os estados da Federação. Entretanto, é sabido que o estado conflitivo é inerente à Federação sendo assim necessária uma forma legal e institucional de controlar tais práticas garantindo um equilíbrio mínimo entre os interesses locais evitando efeitos macroeconômicos e sociais perversos (CAVALCANTI, e PRADO, 1998, p. 15).

A competição interjurisdicional mereceu recentemente maior atenção na literatura e passou a ser motivo de preocupação política.

Para minorar os problemas decorrentes da competição interjurisdicional do ICMS existem alternativas diversas, dentre as quais se destacam a mudança da base do imposto (da produção para o consumo), a recuperação do instrumento de harmonização tributária e a centralização legislativa e administrativa (LAGEMANN, 1995, p. 342).

A reforma constitucional de 1988 ampliou a autonomia estadual mantendo a competência sobre o principal imposto sobre o valor adicionado – ICMS – dando-lhe capacidade de fixar alíquotas e conceder isenções e abatimentos. Anteriormente, a reforma tributária de 1965/1966 definiu o princípio da origem da produção para arrecadação do tributo, em outras palavras, a capacidade arrecadatória de cada estado passou a estar vinculada com sua capacidade produtiva, independente do pagamento do imposto por seus habitantes.

O governo federal, para controlar os poderes estaduais de administrar sua principal fonte de renda, criou o CONFAZ (Conselho de Política Fazendária) em 1975. Este conselho composto pelos secretários da Fazenda dos estados conseguiu obter algum controle até o início da abertura política quando iniciaram os acordos entre estados e empresas para isenção/dilatação dos tributos devidos.

Adicionado aos fatores já citados, podemos estabelecer a retomada do investimento interno e externo no Brasil a partir de 1993/1994. Seja pelo aumento da demanda de consumo pós Plano Real, seja pela necessidade de integrar-se a mercados altamente competitivos, ou ainda a estabilização do Mercosul, houve a crescente oferta de investimentos que se beneficiaram da guerra fiscal travada pelos estados.

1.4 O RIO GRANDE DO SUL E O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

No estudo realizado por Bordin e Lagemann (1993), o Rio Grande do Sul é analisado no âmbito do federalismo fiscal brasileiro.

O estado mais ao sul do país é uma das unidades da Federação que apresenta os melhores indicadores sócio-econômicos.

Embora o PIB agrícola venha perdendo expressão no PIB total do país ao longo dos anos, cabe ressaltar que o setor industrial gaúcho é fortemente dependente da atividade primária. As taxas de crescimento do PIB industrial gaúcho aproximam-se das taxas nacionais, acompanhando as suas tendências.

Desde 1970, a economia gaúcha é predominantemente industrial, em detrimento da agricultura. A característica importante da indústria é o seu alto grau de especialização, se comparada à indústria nacional. Outra característica importante é o fato de apresentar uma dinâmica que acompanha a da indústria brasileira com seus movimentos cíclicos de crises e de expansões.

O processo de formação econômica do RS é marcado pelo difícil relacionamento com o poder central. Ao longo da história gaúcha, há diversos momentos de tensão entre as esferas governamentais por conta de situações de perdas de participação na economia nacional.

2 PANORAMA NACIONAL

No Brasil, o pêndulo do federalismo moveu-se rumo à descentralização com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O estrangulamento da capacidade de financiamento do gasto público e o enfraquecimento da Federação levaram à reformulação do Sistema Tributário Nacional em 1988 com a queda do regime militar e da conseqüente abertura.

Conforme o artigo terceiro, inciso III da Constituição Federal, a redução das desigualdades sociais e regionais constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. É inegável que as transferências fiscais promovidas pela União atuem como equalizadores das desigualdades regionais.

Objetivando a redução da desigualdade entre os entes da Federação e a descentralização da política fiscal, a Constituição Federal foi criada com alguns mecanismos garantidores de transferências para melhor gestão pública e promoção do crescimento equitativo das regiões brasileiras.

Os principais mecanismos, e que serão apresentados mais detalhadamente a seguir, são:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundos Constitucionais Regionais (FNE, FNO e FCO);
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Com os recursos originários das transferências, os entes federativos têm autonomia para exercer a política fiscal nas áreas de seu interesse.

Nosso foco, como estabelecido anteriormente, é o Rio Grande do Sul. Entretanto, não podemos negar que, historicamente, são as Regiões Norte e Nordeste que mais se beneficiam de tais receitas.

Há muito o governo federal estipula mecanismos de crescimento regional via políticas específicas a este fim. Podemos citar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959 durante o governo de Juscelino Kubitschek. Elaborada por Celso Furtado sob a égide das teorias estruturalistas cepalinas, seu objetivo “era fomentar a economia local por meio de créditos para impostos e investimentos, financiamentos de longo-prazo, investimentos públicos em infra-estrutura (especialmente estradas e energia) e redução do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas” (ANDRADE, MACIEL e TELES, 1996, p.04).

Ainda com este propósito, Andrade, Maciel e Teles (1996, p.04) colocam o que segue:

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu um importante mecanismo que são os fundos regionais constitucionais, originários de 3% sobre os impostos de renda e de produtos industrializados. Esses fundos têm o objetivo de fazer empréstimos para firmas a juros subsidiados no Norte (Fundo Constitucional do Norte - FNO), Nordeste (Fundo Constitucional do Nordeste – FNE) e Centro-Oeste (Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO). A administração dos recursos desses fundos é feita pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, respectivamente.

Conforme a tabela 1, é possível observar que na Região Sudeste está concentrada quase metade da população brasileira (42,65%) e mais de 50% da produção nacional. As Regiões Norte e Centro-Oeste participam com percentuais baixos tanto de população quanto de Produto Interno Bruto.

Já a Região Nordeste, com 28,11% da população do país, participa com 13,09% do PIB brasileiro o que, comparando com o Sul que responde com 17,57% da produção com apenas 14,79% da população, é pouco. Podemos analisar esta diferença sob vários aspectos: baixa capacidade produtiva da indústria local (com pouca tecnologia), pouco valor agregado e baixa capacidade de geração de demanda, pouca qualidade da mão-de-obra regional por conta dos baixos índices de escolaridade, deficiente infra-estrutura necessária para o escoamento da produção, entre outros.

A soma da população do Sudeste e Nordeste totaliza, aproximadamente, 71% da população brasileira. Contudo, a produção não segue essa distribuição. A região mais rica do país é a Sudeste com uma renda *per capita* anual de R\$ 8.788,00 enquanto, no extremo oposto, temos o Nordeste com uma renda *per capita* anual de R\$ 3.019,00.

TABELA 1 – Dados Populacionais e Econômicos Regionais do anos 2000

Região	População	%	PIB (R\$ mil)	%	PIB <i>Per capita</i> (R\$)
Sudeste	72.412.411	42,65	636.394.495	57,79	8.788
Nordeste	47.741.711	28,11	144.134.603	13,09	3.019
Centro-Oeste	11.636.728	6,85	76.541.951	6,95	6.578
Norte	12.900.704	7,6	50.649.598	4,6	3.926
Sul	25.107.616	14,79	193.534.259	17,57	7.708
BRASIL	169.799.170	100	1.101.254.906	100	6.486

Fonte: IPEA. Elaborado por ANDRADE, MACIEL e TELES (1996, p.03). Valores Nominais

2.1 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Na Constituição Federal de 1988, Título VI – Da Tributação e Orçamento, Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias, é possível perceber os limites estipulados à União, estados e municípios, assim como a distribuição das receitas entre os entes da Federação.

O *site* do Tesouro Nacional define da seguinte forma as transferências constitucionais:

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela

Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp, acessado em 24 de outubro de 2009).

O artigo 159 da Constituição Federal trata das seguintes repartições tributárias da União para estados, Distrito Federal ou municípios:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional ao valor das exportações (IPI-Exportação).

O artigo 161 da Constituição Federal estabelece que ao Tribunal de Contas da União (TCU) compete calcular e fixar os coeficientes de participação na distribuição de recursos das referidas repartições tributárias. Compete, ainda ao TCU, fiscalizar a entrega dos recursos aos beneficiários e acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem às repartições.

No modelo de transferência tributária da Constituição Federal, a União transfere para os estados um percentual fixo de sua arrecadação, independente da política fiscal implementada pelo governo estadual. Esta restrição constitucional pode gerar um efeito adverso no controle das despesas estaduais. Segundo Werneck (1995), um aumento na arrecadação do governo federal resultaria em aumento do repasse para as unidades da Federação, incentivando a manutenção dos déficits.

Entretanto, cabe ressaltar que é extremamente complexa a operação de restringir transferências fiscais aos estados já que a Constituição Federal exclui qualquer possibilidade de fazê-lo. A forma legal de aplicar tal restrição seria a criação de uma Emenda Constitucional, porém a implementação de metas de déficits certamente seria enfraquecida ao longo dos debates políticos que geraria no Congresso Nacional.

2.1.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)

Definido pela Constituição Federal nos artigos 159, 161 e 34 Título X e pela Lei Complementar 62/89, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é constituído por 21,5% calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IRPF/IRPJ) e produtos industrializados (IPI). Os recursos serão assim distribuídos:

- 85% às Unidades da Federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- 15% às Unidades da Federação integrantes das Regiões Sul e Sudeste.

A tabela 2 mostra o coeficiente de participação dos entes federados no FPE. Esta tabela foi extraída do anexo da Lei Complementar 62/89.

Como podemos verificar, os quatro maiores participantes do FPE são estados da Região Nordeste, liderados pela Bahia e seguidos por Ceará, Maranhão e Pernambuco. O Rio Grande do Sul encontra-se na vigésima posição enquanto São Paulo, o maior arrecadador de tributos do país, está na penúltima posição.

TABELA 2 - Coeficientes Individuais de Participação do FPE

1	Bahia	9,3962
2	Ceará	7,3369
3	Maranhão	7,2182
4	Pernambuco	6,9002
5	Pará	6,112
6	Paraíba	4,7889
7	Minas Gerais	4,4545
8	Tocantins	4,34
9	Piauí	4,3214
10	Rio Grande do Norte	4,1779
11	Alagoas	4,1601
12	Sergipe	4,1553
13	Acre	3,421
14	Amapá	3,412
15	Paraná	2,8832
16	Goiás	2,8431
17	Rondônia	2,8156
18	Amazonas	2,7904
19	Roraima	2,4807
20	Rio Grande do Sul	2,3548
21	Mato Grosso	2,3079
22	Rio de Janeiro	1,5277
23	Espírito Santo	1,5
24	Mato Grosso do Sul	1,332
25	Santa Catarina	1,2798
26	São Paulo	1
27	Distrito Federal	0,6902

Fonte: Lei Complementar 62/89

Na tabela 3, pode-se acompanhar a distribuição do FPE no ano 2000. Verificamos que, enquanto a Região Nordeste é a que apresenta os menores índices sociais do país, inclusive renda *per capita*, não é a região com maior participação do FPE, perdendo para a Região Norte. Essa questão pode ser explicada pelo coeficientes de participação estipulados (tabela 2) que não foram modificados desde sua criação em 1989.

A Região Sul apresenta a menor participação percentual por regiões do FPE com apenas 6,52%. Em 2000, recebeu R\$ 794.028.000,00 gerando uma receita *per capita* de R\$ 31,62 , apenas maior do que a da Região Sudeste.

TABELA 3 - Distribuição de FPE no Ano 2000

Região	FPE (R\$ mil)	% Total	Per capita (R\$)
Sudeste	6.390.321	8,48	14,27
Nordeste	1.033.340	25,37	133,85
Centro-Oeste	873.872	7,17	75,1
Norte	3.090.897	52,46	239,59
Sul	794.028	6,52	31,62

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado por ANDRADE, MACIEL e TELES (1996, p.05) R\$ mil Valores nominais

2.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Como definido pelo artigo 159 da Constituição Federal, inciso I, alíneas b e d, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a transferência constitucional de 22,5%, acrescido de 1% pela Emenda Constitucional nº 55 de 20 de setembro de 2007, do arrecadado com o imposto de renda e proventos de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados.

Do total de recursos, 10% são destinados às capitais e 90% aos municípios do interior do país. Deste percentual de 90%, 4% constitui o fundo de reserva e os 86% restantes são distribuídos às cidades interioranas.

O índice de distribuição entre as capitais é calculado com base na participação da população do município no total da população das capitais multiplicado pelo inverso da renda *per capita* do estado a que pertence, o que favorece as capitais populosas de estados pobres, como por exemplo, Salvador e Fortaleza.

O índice de cálculo para os municípios do interior do Brasil é fixo por estado a fim de evitar a emancipação de cidades com o intuito de obter maior participação do FPM. Seu cálculo é feito de acordo com a população do município, dentro dos limites do valor repassado ao estado, como por exemplo, o RS que conta com 7,30% do FPM total para repassar aos municípios do interior.

O valor utilizado na reserva (4% sobre os 90% repassados aos municípios do interior) é partilhado por todos os municípios do país por meio de índice calculado multiplicando a participação da população no total da população dos municípios da reserva pelo inverso da renda *per capita* do estado.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

O grande vulto de emancipações ocorridas ao longo dos anos 90 provocou grandes distorções já que mantinham os coeficientes de acordo com a população original. Para evitar tais distorções, foi aprovada a Lei Complementar N.º 91/97 (alterada pela L.C. nº 106/2001) que estabeleceu o enquadramento correto de todos os municípios conforme a população efetiva.

2.1.3 Fundos Constitucionais Regionais (FNE, FNO e FCO)

Os Fundos Constitucionais Regionais são constituídos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO. Esses Fundos foram instituídos pelo art. 159, inciso I, da Constituição Federal, que determina, em sua alínea c, a destinação de 3% da receita do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados ao financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que têm representado significativo aporte de recursos para a alavancagem da economia dessas regiões.

A Lei 7.827/89 regulamenta o artigo 159 da Constituição Federal que estipula como objetivo do Fundo Constitucional Regional “contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.” No caso da Região Nordeste, o fundo constitucional deve repassar às demandas da região do semi-árido metade dos recursos oriundo do definido na Constituição Federal.

De acordo com a regulamentação vigente, podem ser financiados pelos fundos constitucionais “os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores

agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.”. O artigo 6º define as fontes de recursos para os Fundos Regionais:

I - 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

O Ministério da Integração Nacional é o responsável por estabelecer as diretrizes e orientações gerais das aplicações dos recursos dos Fundos Regionais, Seu objetivo é compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

2.1.4 Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX)

No caso do Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI-Exportações), a Constituição Federal de 1988, regulada pelas Leis Complementares nº 61/89 e 65/91, estabelece que 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI), proporcionalmente ao valor das exportações, devem ser distribuídos aos estados e ao Distrito Federal na proporção do respectivo volume de exportações de produtos industrializados. Essa proporção não pode ultrapassar 20% (art. 159, II, §2º). Os estados transferem 25% do montante recebido aos municípios (art. 159, II, §3º).

Os coeficientes de participação em questão são aprovados pelo TCU e publicados, anualmente, até o último dia do mês de julho, para vigor no exercício subsequente.

Um fato que desagradava aos estados era a desoneração das exportações dos produtos industrializados, que tinha como objetivo ajudar a União a equilibrar a balança de pagamentos prejudicada devido ao modelo de desenvolvimento adotado, o Modelo de Substituição de Importações. Contudo, a compensação estabelecida pela FPEX não é suficiente aos entes da Federação, sobretudo devido à política fiscal estabelecida pelo governo federal em “aquecer” a demanda com isenções – como a mais recente isenção do IPI para automóveis populares e eletrodomésticos da chamada “linha branca” (com menor gasto de energia elétrica)-.

2.1.5 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

No artigo 158 da Constituição Federal de 1988, consta que 50% do arrecadado com o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) pela União será repassado aos municípios relativamente aos imóveis neles situados. Já o artigo 153 parágrafo 4º prevê sua totalidade aos municípios mediante convênios e que o ITR seja progressivo e com alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

O imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando o proprietário não possuir outro território.

A Lei Complementar 11.250/05 regula o dispositivo constitucional que a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os municípios que assim optarem, visando delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O imposto sobre a propriedade territorial rural é de apuração anual, e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

Conforme previsto na Lei Complementar 9.393/96, aplica-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU. Em nenhuma hipótese o valor do imposto devido será inferior a R\$ 10,00.

2.2 A LEI KANDIR

O cenário econômico brasileiro era de desestabilização na época. A alta inflação impedia o crescimento almejado, causando o aumento da dívida pública e a corrosão do poder de compra da população.

Em 1994, o Plano Real foi lançado, sendo bem sucedido no combate à inflação e, conseqüentemente, provocando um nível de crescimento econômico sustentável. A estabilidade trouxe o aumento da receita, provocando discussões acerca da necessidade de uma reforma tributária.

O novo paradigma mundial, com a inserção do Brasil no competitivo mercado internacional, onde “o livre fluxo de capitais e abertura comercial com a redução geral de tarifas” (BORDIN; LAGEMANN, 2003, p. 126) eram as principais formas de competir, juntamente com o uso de benefícios tributários por parte dos estados para atrair os novos investimentos advindos da estabilidade trazida pelo Plano Real e que incentivaram a entrada externa de capitais, o que também é conhecido como “guerra fiscal”, reascendeu as discussões acerca da reforma tributária.

Com vistas a disciplinar a “guerra fiscal” e aumentar a competitividade da produção nacional, foi proposta a Emenda Constitucional (PEC) nº 175/95 que tinha entre suas medidas a extinção do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e a reformulação do ICMS com uniformidade legislativa e que fosse “plenamente amigável ao investimento e às exportações, mediante a desoneração das exportações e dos bens de capital, e a concessão de créditos também sobre o uso e consumo” (BORDIN; LAGEMANN, 2003, p. 128). No ano seguinte foi aprovada a Lei Complementar nº 87, conhecida como Lei Kandir e que dispôs sobre as normas gerais do ICMS tendo “vigência prevista para três momentos distintos: a desoneração das exportações (...), o direito à adjudicação de créditos de bens de consumo (...) e os demais dispositivos (...)”. (RAHMEIER, 1999, p. 67).

Em 13 de setembro de 1996, a Lei Complementar nº 87 entrou em vigor dispondo sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços – ICMS. A Lei Kandir isenta o ICMS dos produtos e serviços destinados à exportação. Cabe ressaltar que este não é o único assunto tratado na lei, seu objetivo é normatizar o ICMS.

O autor do projeto da Lei Complementar foi o deputado por São Paulo, Antônio Kandir. O objetivo era desonerar o ICMS dos produtos (primários ou industrializados semi-elaborados) e serviços com a finalidade de exportação para estimular setores produtivos voltados à exportação e favorecer o saldo da balança comercial.

A recente Lei Complementar nº 87, de 16.09.96, ao traçar normas gerais específicas para o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), modificou o cenário jurídico da tributação estadual, com reflexos na arrecadação dos municípios via repasses constitucionais. Conseqüentemente, afetou a própria autonomia financeira destes entes federados. (RAHMEIER, 1999, p.13).

A política cambial implantada pelo Plano Real afetou significativamente a competitividade das exportações. A balança comercial foi duramente afetada, pois passou de uma situação de superávit de US\$ 10,4 bilhões em 1994 para um déficit de US\$ 3,4 bilhões em 1995.

Como dela decorriam perdas de receitas aos estados, a União se comprometeu em ressarcí-los. No anexo da Lei, estão fixados os coeficientes individuais de participação da parcela pertencente a cada estado, incluídas as parcelas de seus municípios. A repartição dos recursos ocorre da seguinte forma: a União entregará, diretamente ao próprio estado, 75% e aos seus municípios 25% distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS.

Caberá ao Ministério da Fazenda apurar o montante mensal a ser entregue aos estados e aos seus municípios. Será publicado no Diário Oficial da União, até cinco dias úteis antes da data prevista para a efetiva entrega dos recursos, o resultado do cálculo do montante a ser entregue aos estados e aos seus municípios,

o qual, juntamente com o detalhamento da memória de cálculo, será remetido, no mesmo prazo, ao Tribunal de Contas da União.

Os recursos do Tesouro Nacional para os repasses são provenientes:

- da emissão de títulos de sua responsabilidade, ficando autorizada, desde já, a inclusão nas leis orçamentárias anuais de estimativa de receita decorrente dessas emissões, bem como de dotação até os montantes anuais previstos, não se aplicando neste caso, desde que atendidas as condições e os limites globais fixados pelo Senado Federal, quaisquer restrições ao acréscimo que acarretará no endividamento da União;
- de outras fontes de recursos.

Com a definição dos repasses, os estados aceitaram a desoneração das exportações. Porém, o objetivo inicial de reduzir o déficit comercial brasileiro não logrou êxito o que provocaria mudanças na política cambial em 1999 visando evitar a fuga de capitais. A âncora cambial foi flexibilizada com a adoção de bandas cambiais móveis, sendo assim, a balança comercial estabilizou-se.

O início do ajuste fiscal nas finanças públicas da União e, posteriormente dos estados, também foi de grande importância. Devido ao ajuste, a União tentava elevar sua arrecadação com base em contribuições não partilhadas com os demais entes da Federação, e que geravam distorções devido à cumulatividade de tais tributos.

Com a desvalorização cambial, as contas externas começaram a apresentar melhores resultados, reduzindo a necessidade da desoneração. Com isto estava formada a conjuntura ideal para a alteração da Lei Kandir já que a aprovação da mesma foi resultado da perda de competitividade devido à valorização cambial promovida pelo Plano Real. Em virtude do novo cenário macroeconômico, as alterações realizadas em 2000 podem ser resumidas da seguinte maneira:

- Forte restrição ao aproveitamento do crédito tributário relativo à utilização de serviços no processo produtivo;
- Diluição em quatro anos do aproveitamento do crédito tributário decorrente da compra de bens de capital;

- Implementação de um novo mecanismo de ressarcimento, um fundo orçamentário de cotas fixas para os estados.

Em 2003, com a elevação do montante exportado e o forte ajuste fiscal imposto aos estados, foi exigida da União uma maior compensação pelas perdas. Instituiu-se a Emenda Constitucional nº 42/2003 que tinha como objetivo central realizar profundas mudanças nas normas do ICMS. Não foi possível realizar tais mudanças mas foi constitucionalizada a desoneração e a compensação, além de garantir ao exportador o aproveitamento do crédito pelas exportações.

Desde 2004, o valor transferido aos estados passou a ser definido, anualmente, na proposta orçamentária do Congresso Nacional.

3 DESCRIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA O RIO GRANDE DO SUL

3.1 A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO RS

A análise das contas públicas do RS será feita através dos dados publicados no Balanço Orçamentário pela Secretaria do Tesouro Nacional. O período a ser analisado compreende os anos de 1997 a 2008 (já que a publicação do Balanço Orçamentário de 2009 ocorrerá em 2010).

Em 1997 e 1998, ocorreram superávits orçamentários devido aos recursos obtidos com a venda das empresas estatais. No período de 1999 a 2006, o resultado orçamentário registrou déficits tendo em vista que os governos seguintes não mais contaram com os recursos de privatizações como forma de financiamento de déficits. Em 2007 e 2008 ocorreram superávits, agora sem a necessidade de recursos de privatização, mas sim diante do ajuste promovido com base na redução de despesa e na expansão da receita.

A receita total do estado apresenta um comportamento crescente ao longo da série analisada, com exceção de 1999 quando apresentou uma queda de, aproximadamente, 40%. Tal queda pode ser explicada pela opção da não continuidade das privatizações do governo que então assumiu o Poder Executivo após as eleições de 1998.

A despesa total² apresenta comportamento oscilante, mas preponderantemente crescente. Em 1999, a despesa apresenta queda na ordem de 30%. Já em 2008, a despesa dá um salto de quase 20% em relação ao ano anterior.

Salienta-se que o resultado nominal inclui as receitas eventuais, como operações de crédito e venda de ativos, normalmente desconsiderados na avaliação do resultado das finanças.

² Essa questão será melhor analisada no item 3.1.2.

TABELA 4: Resultado Orçamentário

	Receita Total (R\$)	Despesa Total (R\$)	Superávit/Déficit (R\$)
1997	10.215.293.207,00	9.652.771.365,00	562.521.842,00
1998	13.258.116.114,00	12.882.785.761,00	375.330.353,00
1999	8.086.904.461,00	8.913.434.566,00	(826.530.105,00)
2000	9.585.421.678,77	10.206.106.810,07	(620.685.131,30)
2001	10.717.417.635,37	11.394.243.432,24	(676.825.796,87)
2002	12.239.654.003,05	12.619.638.514,60	(379.984.511,55)
2003	13.844.997.511,29	14.227.398.174,37	(382.400.663,08)
2004	14.471.484.699,66	15.391.164.235,34	(919.679.535,68)
2005	16.649.669.203,05	17.574.857.157,21	(925.187.954,16)
2006	18.101.876.262,65	19.001.474.588,54	(899.598.325,89)
2007	20.839.311.896,65	20.216.157.809,96	623.154.086,69
2008	24.442.726.523,37	24.000.074.230,77	442.652.292,60

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

3.1.1 O Papel do ICMS na Receita do RS

O ICMS constitui-se, em termos de arrecadação, no principal imposto estadual, representando, em média 87% da receita tributária e 56% da receita total. Verificamos na tabela 05 que a receita tributária apresenta comportamento ascendente ao longo da série assim como o ICMS .

Até 1998, o RS contava com a receita das privatizações realizadas pelo governo. Por essa razão, o percentual de participação do ICMS na receita total tem forte crescimento em 1999 em relação aos anos anteriores.

A Constituição de 1988 proporcionou maior independência tributária aos estados e municípios, pois alargou a base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços que passou a incidir sobre os serviços – ICMS - incluindo a energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, transportes e comunicações. As receitas dos estados e municípios também foram incrementadas através do aumento de participação das transferências constitucionais, cujos recursos são provenientes do IR e IPI. Para o Estado do RS o total das transferências da União não tem uma representatividade muito significativa com uma participação média de 10% da receita total orçamentária. Levando em conta somente o FPE esta participação diminui para 3% deste total, o que evidencia que o Estado depende pouco desses recursos para financiar os seus dispêndios. (RÜCKERT, 2002, p.07).

Em 2000 e 2001, apresentou crescimento influenciado pelo desempenho de seus principais setores em termos de arrecadação que foram: a indústria de transformação, o comércio atacadista e varejista que juntos representaram, em média, 87% do total recolhido pelo ICMS no período em análise.

TABELA 5: A Participação do ICMS na Receita Tributária e na Receita Total do RS

	Receita Tributária (R\$)	ICMS (R\$)	(%)	Receita Total (R\$)	(%)
1997	4.303.912.052,00	3.856.958.002,00	89,62	10.215.293.207,00	37,76
1998	4.650.881.725,00	4.101.730.041,00	88,19	13.258.116.114,00	30,94
1999	5.083.484.161,00	4.521.426.102,00	88,94	8.086.904.461,00	55,91
2000	6.126.424.872,88	5.489.651.971,56	89,61	9.585.421.678,77	57,27
2001	7.330.708.859,94	6.515.174.957,45	88,88	10.717.417.635,37	60,79
2002	8.016.083.680,38	7.213.311.025,49	89,99	12.239.654.003,05	58,93
2003	10.084.160.310,30	8.595.598.947,49	85,24	13.844.997.511,29	62,08
2004	10.946.229.279,67	9.360.613.794,04	85,51	14.471.484.699,66	64,68
2005	12.629.703.717,49	10.900.617.794,81	86,31	16.649.669.203,05	65,47
2006	13.501.877.446,32	11.541.223.601,94	85,48	18.101.876.262,65	63,76
2007	14.239.688.926,04	11.995.924.123,26	84,24	20.839.311.896,65	57,56
2008	17.099.109.886,81	14.535.736.699,74	85,01	24.442.726.523,37	59,47

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

3.1.2 As Despesas

Em 1998, a despesa total do estado sofreu um aumento na ordem de R\$ 3 bilhões. Esse aumento ocorreu “em função do aumento de capital para saneamento e modernização tecnológica do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL - e aquisição de títulos de créditos hipotecários e créditos junto ao Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS da Caixa Econômica Estadual do RS, transformada em agência de fomento – SULCAIXA.” (RÜCKERT, 2002). No ano seguinte, houve uma importante queda representada pela diminuição das despesas com o serviço da dívida e com as inversões financeiras.

A partir de 2000 o valor das despesas públicas volta a crescer. Os valores mais representativos da despesa são os menos ajustáveis como, por exemplo, o gasto com pessoal, transferências constitucionais e serviços da dívida interna e externa.

A partir de 2001, o estado apresenta crescimento leve, porém constante em sua despesa. Percebe-se que entre 2007 e 2008, o valor das despesas aumentou em torno de R\$ 4 bilhões.

TABELA 6: EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL DO RS

	Despesa Total (R\$)	Varição Percentual (%)
1997	9.652.771.365,00	33,0
1998	12.882.785.761,00	(31,0)
1999	8.913.434.566,00	15,0
2000	10.206.106.810,07	12,0
2001	11.394.243.432,24	11,0
2002	12.619.638.514,60	13,0
2003	14.227.398.174,37	8,0
2004	15.391.164.235,34	14,0
2005	17.574.857.157,21	8,0
2006	19.001.474.588,54	6,0
2007	20.216.157.809,96	19,0
2008	24.000.074.230,77	-

Fonte: Tesouro Nacional R\$1,00 Valores Nominais

3.2 COMPARAÇÃO ENTRE AS TRANSFERÊNCIAS PARA O RS E OS DEMAIS ESTADOS

Para melhor compreensão da participação do Rio Grande do Sul nas transferências constitucionais, será apresentada uma série histórica do acumulado dos valores repassados pela União aos estados no período que compreende de 1997 à 2009 (estimado a partir dos dados obtidos até o mês de setembro). O objetivo é visualizar qual a real posição do Rio Grande do Sul frente aos demais estados, o que será feito mediante tabelas apresentando um *ranking* dos repasses da União e de gráficos mostrando as oscilações das receitas durante o período analisado (representado pelas regiões geográficas).

As transferências devidas pelo Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) seguem o coeficiente individual de participação no FPE anteriormente apresentado na tabela 2. Sendo assim, não há maiores surpresas no *ranking* já que o mesmo segue a ordem dos coeficientes.

Vale ressaltar que tais coeficientes não sofreram alterações desde a criação deste Fundo em 1989. Isso acarreta um desvio em seu objetivo original, o de equalizar a renda nas diferentes regiões do país.

Sede do maior complexo industrial do Hemisfério Sul, o município de Camaçari/BA é um dos maiores arrecadadores de IPI no Brasil e a Bahia é o primeiro estado no *ranking*. O RS fica apenas na vigésima colocação.

TABELA 7: *Ranking* FPE (1997 – 2009)

1	BA	24.674.976.460,48
2	CE	19.267.132.968,70
3	MA	18.955.419.754,64
4	PE	18.120.332.962,82
5	PA	16.009.280.673,96
6	PB	12.575.934.398,10
7	MG	11.697.780.237,07
8	TO	11.397.096.470,86
9	PI	11.348.251.771,61
10	RN	10.971.412.291,87
11	AL	10.924.668.439,98
12	SE	10.912.063.356,32
13	AC	8.983.748.163,75
14	AP	8.963.565.176,17
15	PR	7.571.453.583,26
16	GO	7.466.148.613,45
17	RO	7.393.931.988,56
18	AM	7.327.755.299,28
19	RR	6.514.464.798,26
20	RS	6.183.843.958,08
21	MT	6.060.681.786,78
22	RJ	4.011.830.481,60
23	ES	3.939.088.644,75
24	MS	3.497.910.717,73
25	SC	3.360.830.432,36
26	SP	2.626.059.097,90
27	DF	1.812.505.990,64

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

O gráfico 1 mostra que o grande volume de receitas do FPE está concentrado na Região Nordeste e apresentou um grande crescimento até meados de 2008 e após significativa queda.

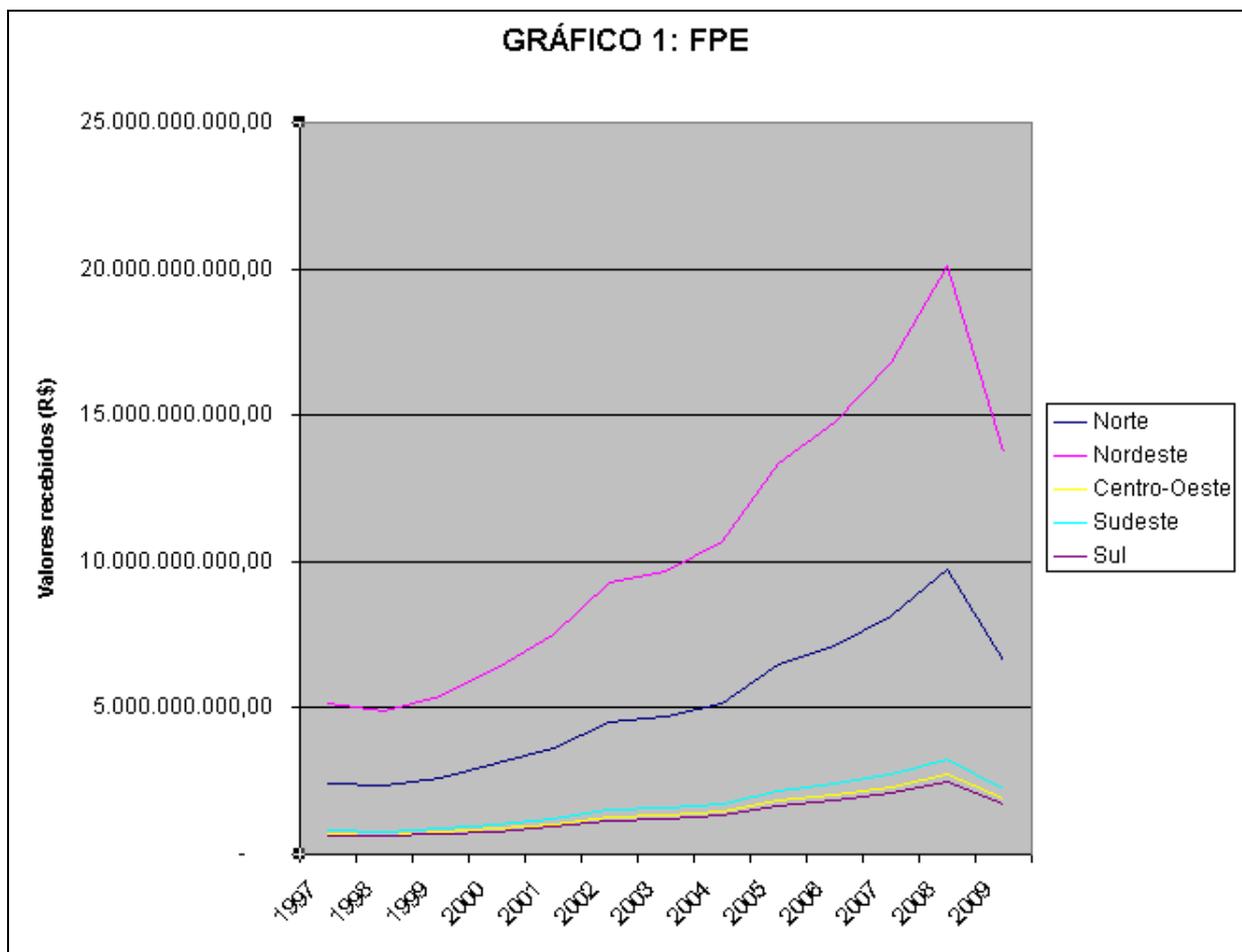


Gráfico 1
Fonte: Tesouro Nacional RS 1,00 Valores Nominais

O Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI-Exportações) estabelece que 10% da arrecadação do IPI proporcional ao volume de exportações deve ser distribuído aos estados e ao Distrito Federal, não podendo ultrapassar o limite de 20%. Esse mecanismo de transferência tem suas parcelas determinadas pelo Tribunal de Contas da União baseado no total exportado por região.

São Paulo, por ser o maior estado exportador do país, ocupa o primeiro lugar, na segunda posição aparece o RS com a receita acumulada de R\$

3.544.013.327,10 seguido por Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Como era de se esperar, as primeiras colocações são ocupadas por estados das Regiões Sul e Sudeste sendo que o Espírito Santo, estado com a pior colocação entre os estados dessas regiões, ocupa a nona colocação.

Com exceção do Distrito Federal, que ocupa a 24ª colocação, as últimas posições são ocupadas por estados da Região Norte. Isso é um reflexo da baixa capacidade produtiva de produtos exportáveis e indústrias de baixo valor agregado.

TABELA 8: *Ranking* FPEX (1997 – 2009)

1	SP	4.812.700.946,60
2	RS	3.544.013.327,10
3	MG	3.074.367.901,86
4	PR	2.444.573.307,15
5	RJ	2.327.423.894,26
6	SC	2.072.158.756,31
7	BA	1.524.092.801,17
8	PA	1.092.056.587,47
9	ES	1.084.672.440,96
10	AM	494.493.150,15
11	MA	287.182.620,66
12	CE	244.472.430,45
13	GO	220.957.289,83
14	MT	212.661.309,91
15	PE	183.895.914,30
16	MS	137.836.429,19
17	RN	75.285.562,11
18	PB	69.877.767,46
19	AL	55.880.977,14
20	RO	33.986.001,28
21	PI	19.274.997,07
22	SE	18.960.270,85
23	AP	8.731.295,83
24	DF	7.633.152,30
25	TO	4.449.989,90
26	AC	2.233.437,89
27	RR	1.994.349,25

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

O gráfico 2 apresenta visualmente os dados da tabela 8 objetivando uma melhor compreensão dos dados.

A Região Sudeste é a principal recebedora dos repasses da União advindos do FPEX seguida da Região Sul. Percebe-se que no ano de 2003 houve um distanciamento dessas regiões.

As demais regiões apresentam menor percentual de participação, em especial o Centro-Oeste.

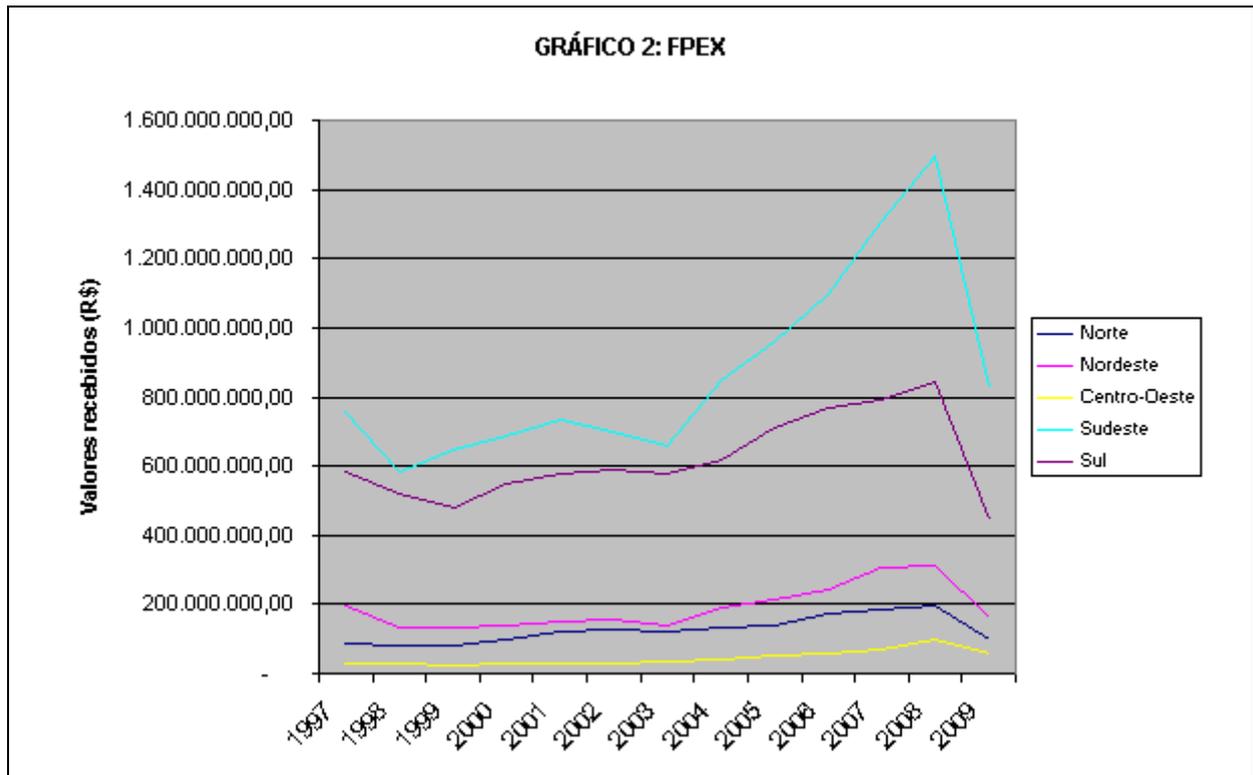


Gráfico 2
Fonte: Tesouro Nacional RS 1,00 Valores Nominais

A Lei Complementar 87/96, também conhecida como Lei Kandir, contempla a desoneração de ICMS de produtos e serviços primários e semi-elaborados voltados à exportação. Para o ressarcimento da perda de arrecadação estadual, a União criou um fundo de compensação aos estados para as perdas de arrecadação de ICMS pela exportação de seus bens.

A distribuição dos recursos é feita conforme os coeficientes individuais de participação constantes no anexo da Lei.

O primeiro lugar é ocupado, mais uma vez, por São Paulo, seguido de Minas Gerais e Paraná. O Rio Grande do Sul aparece na quarta colocação apresentando uma pequena diferença do terceiro colocado, seguido do Rio de Janeiro e do Pará.

Diferentemente dos demais *rankings* onde aparecia nas últimas colocações, o Distrito Federal aparece em 17º lugar, seguido de Alagoas, Amapá e Rio Grande do Norte. Nas últimas posições estão Acre, Tocantins e Roraima.

TABELA 9: *Ranking* Lei Kandir (1997 – 2009)

1	SP	6.517.563.513,17
2	MG	2.903.084.365,76
3	PR	2.482.766.486,37
4	RS	2.258.628.043,27
5	RJ	1.437.095.000,11
6	PA	1.077.076.332,00
7	ES	963.995.336,22
8	BA	954.027.119,62
9	SC	826.406.929,01
10	MT	431.304.067,44
11	MA	391.774.703,58
12	CE	357.249.933,37
13	PE	298.755.254,43
14	MS	281.462.108,22
15	GO	240.497.073,22
16	AM	226.750.442,91
17	DF	188.504.243,59
18	AL	165.767.197,38
19	AP	84.925.047,73
20	RN	63.227.793,32
21	PI	58.691.277,89
22	PB	51.496.033,57
23	SE	43.734.626,33
24	RO	43.542.162,29
25	AC	19.647.678,73
26	TO	13.745.916,51
27	RR	7.400.907,53

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

Conforme visualizamos no gráfico 3, embora a Região Sul apresentasse um coeficiente de crescimento maior no início do período, o Sudeste liderou as receitas de compensação da Lei Kandir, com exceção de 1998 quando o Sul conseguiu ultrapassá-lo.

As receitas do Norte e Centro-Oeste são muito similares desde 2001.

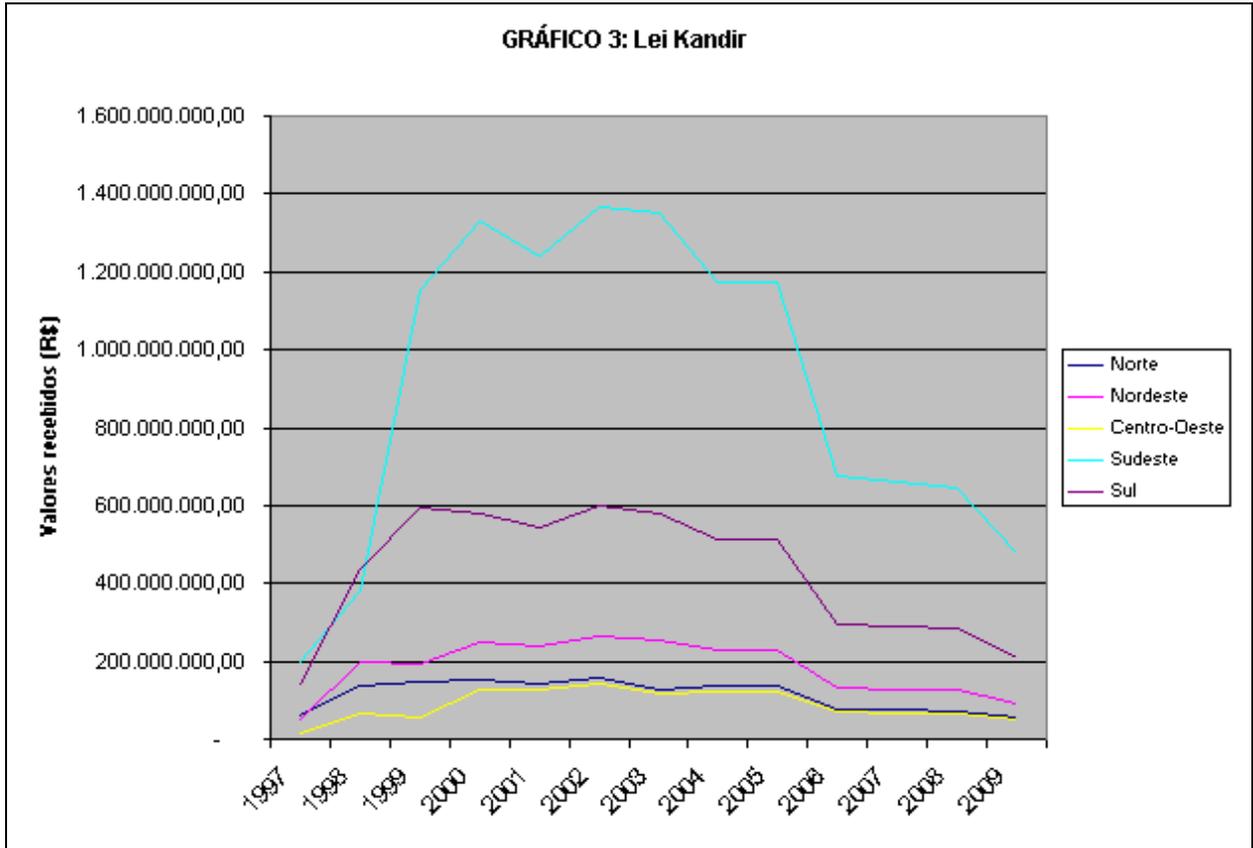


Gráfico 3

Fonte: Tesouro Nacional RS 1,00 Valores Nominais

3.3 A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS FEDERAIS NA RECEITA ESTADUAL

Os dados analisados nesta parte do trabalho foram extraídos do Balanço Orçamentário do Estado do Rio Grande do Sul disponibilizado eletronicamente pelo Tesouro Nacional. A nova série histórica a ser analisada cobre o período de 1997 a 2008 (já que a publicação do Balanço Orçamentário de 2009 somente será feita em 2010).

A tabela 10 apresenta a participação das transferências da União na receita corrente. Embora os dados estejam em valores nominais (o que dificulta um melhor entendimento do valor real), percebe-se que essa receita vem se apresentando de forma crescente ao longo do período.

Contudo, as transferências recebidas do governo federal (já anteriormente citadas) não apresentam comportamento uniforme, ou seja, entre 1997 e 2008

apresentam aumento e queda. Entre 1997 e 1998, o valor das transferências apresenta importante incremento porém, é seguida de pequena queda no ano seguinte. De 2002 para 2003, a queda da receita recebida pelo estado representou aproximadamente R\$ 500 milhões, seguida de aumento de, aproximadamente R\$ 300 milhões. Após esse período perturbado, os valores apresentam permanente crescimento.

O percentual de participação das transferências da União na composição da receita corrente é igualmente irregular. Nos cinco primeiros anos da série, ela oscila em torno de 16,5%. Em 2003, apresenta o menor índice de participação, apenas 9,09%. O percentual nos anos seguintes não aumenta muito, ficando em torno de 12%.

TABELA 10: Participação das Transferências da União na Receita Corrente do RS

	Receita Corrente (R\$)	Transferências da União (R\$)	Participação (%)
1997	6.470.309.207,00	1.021.861.533,00	15,79
1998	7.517.569.367,00	1.392.330.060,00	18,52
1999	7.843.373.569,00	1.377.266.210,00	17,56
2000	8.780.667.619,12	1.484.018.440,05	16,90
2001	10.214.392.340,26	1.582.986.505,28	15,50
2002	11.867.895.023,74	1.942.420.957,77	16,37
2003	14.926.177.224,97	1.357.260.314,33	9,09
2004	15.648.869.334,67	1.787.300.136,20	11,42
2005	17.925.089.449,01	2.059.313.582,03	11,49
2006	19.273.336.850,56	2.495.718.724,66	12,95
2007	20.588.836.067,10	2.645.592.303,83	12,85
2008	24.659.512.593,71	2.857.805.275,72	11,59

Fonte: Tesouro Nacional R\$ 1,00 Valores Nominais

Ao analisarmos a receita total do RS, percebemos que a mesma apresentou comportamento variável ao longo da série. Entre 1997 e 1998 a receita estava crescendo, sendo bruscamente interrompido pela queda em 1999 de, aproximadamente, R\$ 5 bilhões. Tal oscilação foi causada pela queda da receita de capital daquele ano, resultante do término da política de privatizações e alienação de bens móveis e imóveis. Após essa variação, a receita total vem crescendo de forma sólida.

O percentual de participação das transferências da União na receita total do RS parte de 10% em 1997 chegando ao seu maior nível durante a série temporal em 1999, com 17,03% (vale ressaltar que esse alto índice deve-se à queda na receita total do período e não do aumento da transferência recebida). Em 2000, o percentual ficou em torno de 15% apresentando pequena queda no ano seguinte seguida de breve recuperação em 2002. O menor percentual aparece em 2003 quando fica em 9,80%. Nos anos seguintes, o índice gira em torno de 12%.

TABELA 11: Participação das Transferências da União na Receita Total do RS

	Receita Total (R\$)	Transferências da União (R\$)	Participação (%)
1997	10.215.293.207,00	1.021.861.533,00	10,00
1998	13.258.116.114,00	1.392.330.060,00	10,50
1999	8.086.904.461,00	1.377.266.210,00	17,03
2000	9.585.421.678,77	1.484.018.440,05	15,48
2001	10.717.417.635,37	1.582.986.505,28	14,77
2002	12.239.654.003,05	1.942.420.957,77	15,87
2003	13.844.997.511,29	1.357.260.314,33	9,80
2004	14.471.484.699,66	1.787.300.136,20	12,35
2005	16.649.669.203,05	2.059.313.582,03	12,37
2006	18.101.876.262,65	2.495.718.724,66	13,79
2007	20.839.311.896,65	2.645.592.303,83	12,70
2008	24.442.726.523,37	2.857.805.275,72	11,69

Fonte: Tesouro Nacional R\$1,00 Valores Nominais

4 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO RS NAS RECEITAS NÃO-PARTILHADAS E NAS RECEITAS PARTILHADAS PELA UNIÃO

Neste capítulo, faremos uma análise das receitas exclusivas da União, das receitas que são partilhadas com os demais entes da Federação e a participação do Rio Grande do Sul no valor arrecadado.

Entre as receitas não-partilhadas, as mais significativas são o PIS, COFINS e CSLL. Os dados aqui apresentados totalizam uma variação acumulada no período analisado (1996-2009) de 57% no estado enquanto, em âmbito nacional, não apresentam variação significativa.. Em contrapartida, as receitas partilhadas totalizam um crescimento de 21% no RS ao longo da série e de 49% no Brasil.

Tal diferença causa enormes distorções acentuando a concentração de renda da União em lugar de distribuí-la. O descompasso entre o incremento da receita de contribuições da União e a redução relativa da receita tributária, que é distribuída aos entes federados, é uma contradição que vem deformando o espírito da Constituição “Cidadã”, que teve como objetivo o equilíbrio fiscal federativo.

4.1 RECEITAS NÃO PARTILHADAS

4.1.1 PIS

O Programa de Integração Social foi instituído pela Lei Complementar nº 7 de 7 de setembro de 1970 destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. O PIS é executado mediante Fundo de Participação, constituído por depósitos efetuados pelas empresas na Caixa Econômica Federal.

O Fundo de Participação é constituído por duas parcelas, a primeira, mediante dedução do Imposto de Renda devido (no caso de empresas isentas a título de incentivo fiscal, a contribuição tem como base de cálculo como se o tributo

fosse devido) e a segunda, com recursos próprios da empresa, calculados com base no faturamento.

Conforme o artigo 7º:

a participação do empregado no Fundo far-se-á mediante depósitos efetuados em contas individuais abertas em nome de cada empregado, obedecidos os seguintes critérios:

- a) 50% do valor destinado ao Fundo será dividido em partes proporcionais ao montante de salários recebidos no período;
- b) os 50% restantes serão divididos em partes proporcionais aos quinquênios de serviços prestados pelo empregado.

As contas dos empregados serão também creditadas pela correção monetária anual do saldo credor, na mesma proporção da variação fixada para as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, pelos juros de 3% ao ano, calculados, anualmente, sobre o saldo corrigido dos depósitos e pelo resultado líquido das operações realizadas com recursos do Fundo, deduzidas as despesas administrativas e as provisões e reservas cuja constituição seja indispensável.

O PIS não faz parte da base de cálculo que origina os Fundos Constitucionais, ou seja, é uma receita não partilhada, de exclusividade da União.

Na tabela 12, podemos analisar a arrecadação do PIS no estado. As variações apresentadas são pequenas, entretanto demonstram um comportamento oscilante entre pequenas altas e pequenas quedas. Contudo, houve um acréscimo significativo em 2004 em decorrência da elevação da alíquota de 0,65% para 1,65% em decorrência da mudança da base de cálculo econômica do faturamento para valor adicionado, o qual é menor. A variação acumulada no período foi de 28%.

TABELA 12: PIS/RS

	PIS – Total (R\$)	Variação
1996	1.295.034.437,90	-
1997	1.299.275.010,57	0%
1998	1.256.506.540,58	-3%
1999	1.123.229.646,30	-11%
2000	1.049.955.803,87	-7%
2001	1.222.584.136,36	16%
2002	1.026.022.915,20	-16%
2003	1.177.295.185,53	15%
2004	1.553.364.456,08	32%
2005	1.640.432.897,42	6%
2006	1.768.847.406,70	8%
2007	1.639.839.054,41	-7%
2008	1.746.185.653,16	7%
2009	1.657.837.118,55	-5%
Variação Acumulada 1996/2009		28%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09
Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

A tabela 13 e o gráfico 4 mostram a participação do RS na arrecadação nacional do PIS. Percebemos que o percentual de participação também demonstra oscilações. A série inicia em 1996 com uma participação de 5,92% e aumenta para 6,21%. Nos anos de 1998 e 1999 o percentual apresentou queda, com rápida melhora nos dois anos seguintes. O ano de 2003 é o que apresenta menor índice de participação, apenas 4,96%, podemos explicar essa queda devido à crise do setor de energia elétrica que fez a produção industrial sofrer forte retração. O comportamento oscilante continua pelo restante da década e a média apresentada até o mês de agosto do ano corrente, deverá sofrer um inexpressivo aumento em comparação com o ano anterior.

TABELA 13: Participação do RS na Arrecadação Federal do PIS

	PIS/PASEP BR (R\$)	PIS/PASEP RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	21.876.516.954,17	1.295.034.437,90	5,92
1997	20.906.418.455,96	1.299.275.010,57	6,21
1998	20.437.939.861,50	1.256.506.540,58	6,15
1999	22.200.494.135,33	1.123.229.646,30	5,06
2000	20.645.071.774,39	1.049.955.803,87	5,09
2001	21.219.324.370,65	1.222.584.136,36	5,76
2002	18.674.416.257,35	1.026.022.915,20	5,49
2003	23.717.345.519,07	1.177.295.185,53	4,96
2004	23.655.631.275,52	1.553.364.456,08	6,57
2005	26.570.745.280,86	1.640.432.897,42	6,17
2006	28.134.105.241,87	1.768.847.406,70	6,29
2007	28.746.280.209,50	1.639.839.054,41	5,70
2008	31.172.660.184,21	1.746.185.653,16	5,60
2009	29.429.768.602,82	1.657.837.118,55	5,63

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

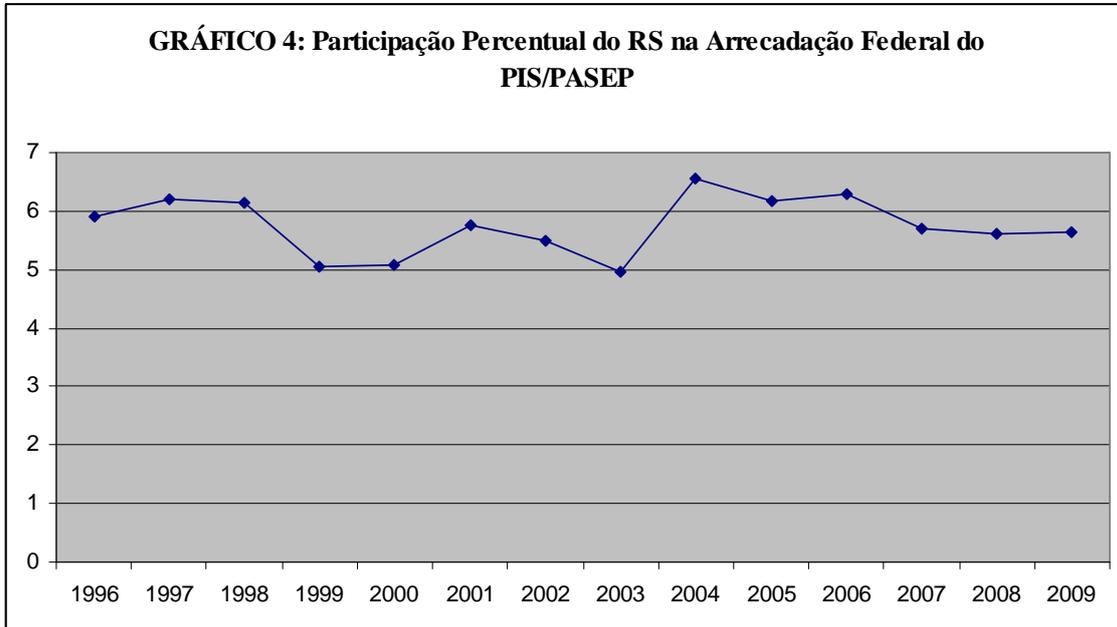


Gráfico 4
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.1.2 COFINS

A União, perdendo participação nas receitas tributárias, procurou reverter essa situação criando contribuições e/ou majorando as já existentes, visto essas não serem distribuídas aos entes federados.

A contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) é uma contribuição federal, de natureza tributária, incidente sobre a receita bruta das empresas em geral, destinada a financiar a seguridade social. Foi criada em substituição do FINSOCIAL, iniciado em 1982 com alíquota de 0,5% da receita das empresas, após vários aumentos, foi, em 1992, substituído pela COFINS — indo para 3%, no regime de cumulatividade. Em fevereiro de 2003 esse regime foi extinto e a alíquota passou para 7,6% da receita e importações das empresas, sendo que as instituições financeiras passaram a pagar 4%.

A incidência do COFINS é direta e não cumulativa, com apuração mensal. As empresas que apuram o lucro pela sistemática do Lucro Presumido, no entanto, sofrem a incidência da COFINS pela sistemática cumulativa. Algumas atividades e produtos específicos também permaneceram na sistemática cumulativa. Existem até mesmo empresas que se sujeitam à cumulatividade sobre apenas parte de suas receitas. A outra parte sujeita-se à sistemática não-cumulativa. Estas particularidades tornam este tributo, juntamente com a contribuição para o PIS, extremamente complexo para o contribuinte e também para o fisco, além do que ele constitui-se no segundo maior tributo em termos arrecadatórios da Secretaria da Receita Federal do Brasil, logo após o imposto de renda.

A tabela 14 mostra a arrecadação, e sua variação, no RS. Ao longo da série, a variação da arrecadação mostra mudanças mas apresenta um comportamento crescente acumulado em 69%. A série inicia com uma arrecadação de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões chegando na casa dos R\$ 4,9 bilhões em 2000. Em 2002, a arrecadação sofreu importante queda se recuperando nos anos seguintes com um significativo salto em 2004 em decorrência da alteração da forma de apuração: trocou o faturamento pelo valor adicionado, elevando a alíquota de 3% para 7,6%, mantendo exceções. Em 2008, chegou ao maior valor da série, R\$ 6,6 bilhões. A estimativa para 2009 é de queda de 8%.

TABELA 14: COFINS/RS

	COFINS (R\$)	Variação
1996	3.647.522.931,05	-
1997	3.650.174.595,92	0%
1998	3.569.515.323,72	-2%
1999	4.354.598.434,55	22%
2000	4.912.219.343,22	13%
2001	5.546.216.746,54	13%
2002	4.231.260.190,76	-24%
2003	4.391.628.013,52	4%
2004	6.103.201.994,06	39%
2005	6.433.942.626,27	5%
2006	6.070.836.869,98	-6%
2007	6.338.819.634,27	4%
2008	6.660.032.811,91	5%
2009	6.154.828.128,35	-8%
Variação Acumulada 1996/2009		69%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

A Tabela 15 mostra a participação gaúcha no total arrecadado pelo país do COFINS. Percebemos que RS tem uma presença pouco variável, girando em torno de 6% ao longo da série. A arrecadação nacional apresentou crescimento constante, sendo rompido somente em 2002 (devido a crise energética). Com o gráfico 5, podemos visualizar a variação percentual da arrecadação federal no estado. O ano de 2002 apresentou a queda mais significativa.

TABELA 15: Participação do RS na Arrecadação Federal do COFINS

	COFINS/BR (R\$)	COFINS/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	52.968.277.258,29	3.647.522.931,05	6,89
1997	52.658.115.084,69	3.650.174.595,92	6,93
1998	50.767.254.621,72	3.569.515.323,72	7,03
1999	72.648.291.389,98	4.354.598.434,55	5,99
2000	82.027.826.232,92	4.912.219.343,22	5,99
2001	86.332.972.926,76	5.546.216.746,54	6,42
2002	75.678.171.332,65	4.231.260.190,76	5,59
2003	81.487.092.716,44	4.391.628.013,52	5,39
2004	93.468.538.047,79	6.103.201.994,06	6,53
2005	105.943.999.971,80	6.433.942.626,27	6,07
2006	107.104.122.669,05	6.070.836.869,98	5,67
2007	110.276.757.332,77	6.338.819.634,27	5,75
2008	119.173.182.163,49	6.660.032.811,91	5,59
2009	108.225.580.591,59	6.154.828.128,35	5,69

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

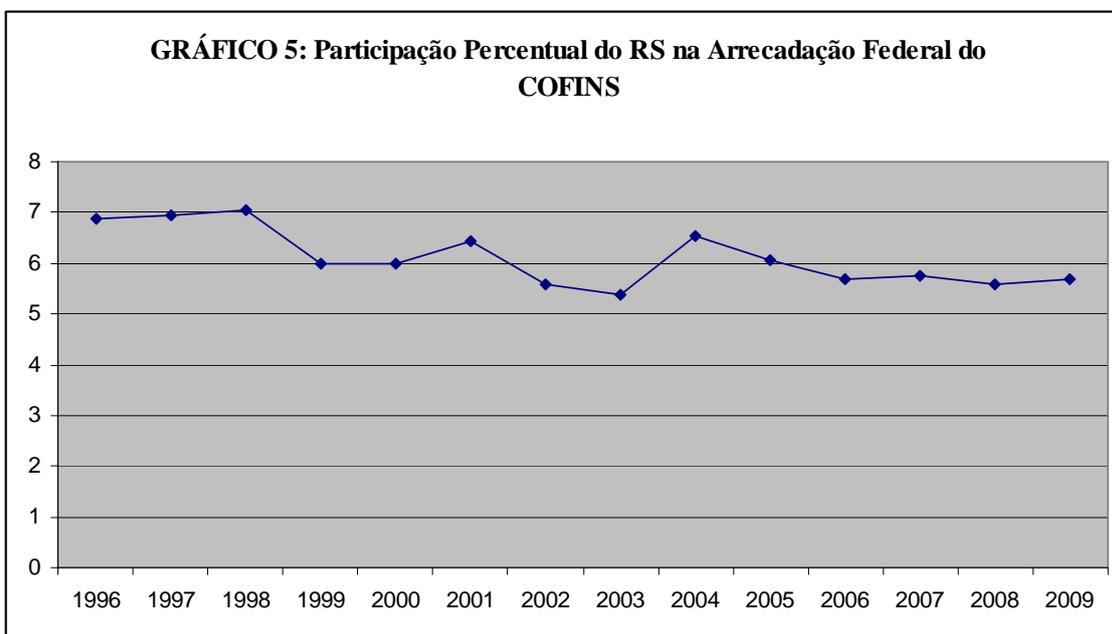


Gráfico 5
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.1.3 CSLL

Conforme definição da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) incide sobre as pessoas jurídicas e entes equiparados pela legislação do imposto de renda e se destina ao financiamento da seguridade social, estando disciplinado pela lei nº 7.689/88. Sua alíquota varia entre 10% e 12% e a base de cálculo é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda.

O art. 20 da Lei nº 9.249, de 26 de Dezembro de 1995, alterado pelo art. 22 da Lei nº 10.684, de 30 de Maio de 2003, estabelece que a base de cálculo da CSLL, devida por pessoas jurídicas desobrigadas de escrituração contábil (como as que optarem pelo lucro presumido), corresponde a 12% sobre a receita bruta, como regra geral ou 32% sobre a receita bruta para pessoas jurídicas que exerçam as atividades de prestação de serviços em geral, exceto a de serviços hospitalares, intermediação de negócios, administração, locação ou cessão de bens imóveis, móveis e direitos de qualquer natureza; ou prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção de riscos, administração de contas a pagar e a receber, compra de direitos creditícios resultantes de rendas mercantis à prazo ou de prestação de serviços (*factoring*).

A tabela 16 mostra a arrecadação gaúcha do CSLL. Observa-se que há queda na arrecadação gaúcha de 1996 à 1999, nos anos seguintes, os dados apresentaram resultado oscilante até que, a partir de 2002, a arrecadação é crescente. O ano de menor arrecadação foi 1999. A variação acumulada foi de 51%.

TABELA 16: CSLL

	CSLL (R\$)	Variação
1996	1.055.116.324,24	-
1997	1.020.447.204,69	-3%
1998	1.016.870.939,06	0%
1999	739.613.858,37	-27%
2000	1.098.851.763,93	49%
2001	1.015.530.723,29	-8%
2002	865.090.183,19	-15%
2003	1.190.041.651,72	38%
2004	1.374.242.635,16	16%
2005	1.480.460.468,90	8%
2006	1.439.749.744,36	-3%
2007	1.493.082.546,85	4%
2008	1.568.455.734,50	5%
2009	1.597.605.754,31	2%
Variação Acumulada 1996/2009		51%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

A tabela 17 e o gráfico 6 mostram participação gaúcha na arrecadação federal do CSLL . Percebemos que a arrecadação, em modo geral, tem se apresentado em queda, embora com alguns períodos de alta. A média da participação gaúcha fica em torno de 4,8% na série. Os períodos de queda na arrecadação nacional ocorreram em 1998, 1999 e 2001.

TABELA 17: Participação do RS na Arrecadação Federal do CSLL

	CSLL/BR (R\$)	CSLL/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	19.532.680.562,58	1.055.116.324,24	5,40
1997	21.204.467.570,84	1.020.447.204,69	4,81
1998	20.863.666.141,78	1.016.870.939,06	4,87
1999	16.483.814.658,64	739.613.858,37	4,49
2000	19.072.453.254,84	1.098.851.763,93	5,76
2001	17.440.789.124,48	1.015.530.723,29	5,82
2002	19.684.177.502,58	865.090.183,19	4,39
2003	22.913.608.919,71	1.190.041.651,72	5,19
2004	23.856.055.156,30	1.374.242.635,16	5,76
2005	31.725.293.978,48	1.480.460.468,90	4,67
2006	32.595.629.515,82	1.439.749.744,36	4,42
2007	37.035.223.714,66	1.493.082.546,85	4,03
2008	43.377.034.060,80	1.568.455.734,50	3,62
2009	44.071.402.783,11	1.597.605.754,31	3,63

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

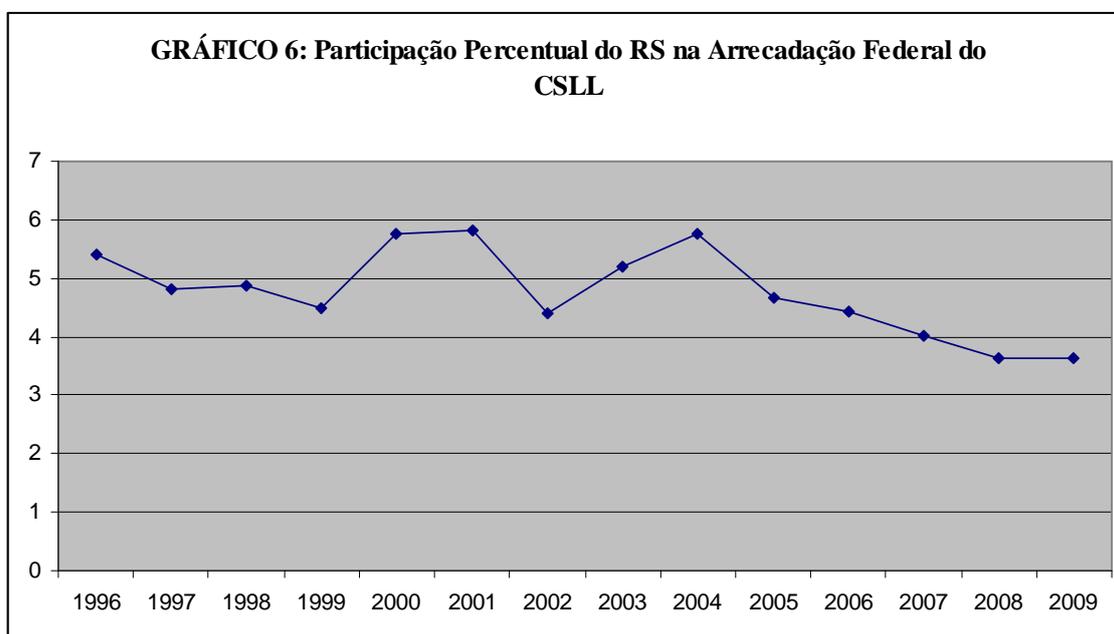


Gráfico 6
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.1.4 CPMF

A contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF) substituiu o imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF), criado em 13 de julho de 1993 e que vigorou durante o ano de 1994. O IPMF tinha uma alíquota de 0,25%, que incidia sobre o débitos lançados sobre as contas mantidas pelas instituições financeiras.

A CPMF passou a vigorar em 23 de janeiro de 1997, baseado na edição da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. A contribuição foi extinta em 23 de janeiro de 1999, tendo sido substituída pelo IOF até o reestabelecimento em 17 de junho de 1999. A alíquota, que era originalmente de 0,25%, foi elevada na época de seu restabelecimento para 0,38% e posteriormente baixada para 0,30% em 17 de junho de 2000 e novamente elevada para 0,38% em 19 de março de 2001. A proposta de prorrogação da contribuição foi rejeitada pelo Senado em dezembro de 2007.

Diferente da IPMF, a CPMF era uma contribuição destinada especificamente ao custeio da saúde pública, da previdência social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. No começo, o artigo 18 da Lei nº 9.311 de outubro de 1996, estipulava que a totalidade da arrecadação seria destinada exclusivamente ao Fundo Nacional de Saúde. A partir de 1999, com a Emenda Constitucional nº 21, a CPMF passou a destinar parte de seus recursos à previdência social e à erradicação da pobreza. No seu fim a previdência social e a erradicação da pobreza recebiam aproximadamente 26% e 21% da arrecadação, respectivamente.

Os dados apresentados em 2008 e 2009 referem-se a resquícios de arrecadação, o que pode ocorrer depois que um tributo é extinto. Uma parte do valor é referente a recursos (processos) das empresas para o pagamento da contribuição, mas que foram indeferidos na esfera administrativa ou judiciária e precisam recolher o valor devido. A arrecadação continua, mas os valores arrecadados são cada vez menores e sua tendência é zerar.

Outra parte dos valores é referente a programas de parcelamento de dívidas das empresas, que dividem o tributo a pagar em várias parcelas que se estendem por muito tempo.

O ápice da arrecadação no RS do CPMF se deu em 2000 e 2001. No final de 2000, o governo decidiu permitir o cruzamento de informações bancárias com as

declarações de imposto de renda dos contribuintes. Assim, caso um contribuinte tivesse declarado ser isento do IR e, ao mesmo tempo, movimentado milhões em sua conta bancária --o que é possível saber de acordo com o valor de CPMF pago--, sua declaração teria maior risco de ser colocada na “malha fina” pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. A variação acumulada foi de -0,99%.

A tabela 18 mostra a arrecadação da CPMF no RS. Percebemos que até o ano 2000, a arrecadação aumentou ano à ano. Em 2002, há a primeira grande queda na arrecadação que se recuperou nos anos seguintes até que 2005 volta a cair.

TABELA 18: CPMF/RS

	CPMF (R\$)	Variação
1996	-	-
1997	484.738.400,73	-
1998	588.619.678,31	21%
1999	636.368.794,41	8%
2000	839.825.980,04	32%
2001	818.741.391,70	-3%
2002	627.594.190,07	-23%
2003	690.761.541,20	10%
2004	717.015.585,05	4%
2005	708.728.543,40	-1%
2006	679.517.688,98	-4%
2007	626.208.048,31	-8%
2008	17.084.838,14	-97%
2009	4.548.567,35	-73%
Variação Acumulada 1997/2009		-99%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

A tabela 19 e o gráfico 7 mostram que a participação do RS na arrecadação federal do CPMF fica, em torno, de 2% se apresentando de forma bastante oscilante. A tendência é de que a participação neste ano corrente seja maior em relação a 2008.

A arrecadação nacional apresentou o maior valor em 2007 (diferentemente do que ocorreu no RS que apresentou seu ápice em 2000). O ano de maior participação gaúcha na arrecadação do CPMF foi em 1999.

TABELA 19: Participação do RS na Arrecadação Federal do CPMF

	CPMF/BR (R\$)	CPMF/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	-	-	
1997	19.031.011.824,38	484.738.400,73	2,55
1998	21.985.730.605,99	588.619.678,31	2,68
1999	17.958.593.984,12	636.368.794,41	3,54
2000	29.898.942.380,86	839.825.980,04	2,81
2001	32.022.041.968,76	818.741.391,70	2,56
2002	30.002.147.080,19	627.594.190,07	2,09
2003	31.529.976.339,10	690.761.541,20	2,19
2004	32.247.575.556,85	717.015.585,05	2,22
2005	35.229.825.419,31	708.728.543,40	2,01
2006	37.253.420.902,92	679.517.688,98	1,82
2007	39.265.322.139,46	626.208.048,31	1,59
2008	1.132.375.061,11	17.084.838,14	1,51
2009	208.960.295,87	4.548.567,35	2,18

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

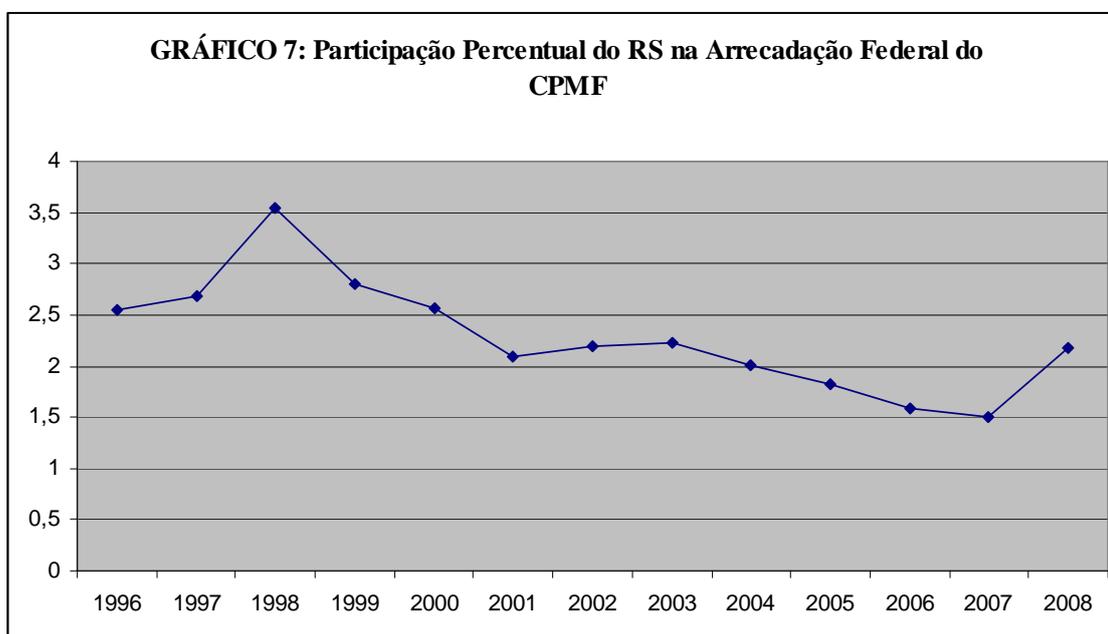


Gráfico 7
 Fonte: SEFAZ/RS
 Eixo y: (%)

4.1.5 Somatório das Receitas Não-Partilhadas

A tabela 20 e o gráfico 8 mostram a evolução das receitas exclusivas da União e a participação do RS. Percebemos que a participação gaúcha na arrecadação dos impostos e contribuições não-partilhadas é cada vez menor ao longo do período, embora, com exceção do COFINS, os tributos não-partilhados tivessem apresentado variação positiva no RS. Mesmo assim, a participação gaúcha é bastante significativa, em torno de 5,5% ao longo dos últimos 13 anos. Importante ressaltar que a arrecadação em âmbito nacional não apresentou variação significativa enquanto a arrecadação em solo gaúcho apresentou uma variação positiva de 57%.

TABELA 20: Somatório das Receitas Não Partilhadas pela União

	PIS + COFINS + CSLL + CPMF/BR (R\$)	PIS + COFINS + CSLL+CPMF/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	94.377.474.775,04	5.997.673.693,19	6,35
1997	113.408.486.599,42	5.969.896.811,19	6,3
1998	116.363.205.381,03	5.842.892.803,35	6,35
1999	112.336.068.759,15	6.217.441.939,22	5,58
2000	124.276.417.155,90	7.061.026.911,02	5,8
2001	126.399.516.743,79	7.784.331.606,20	6,23
2002	124.379.621.855,23	6.122.373.289,16	5,37
2003	125.907.451.114,14	6.758.964.850,77	5,28
2004	126.625.050.331,88	9.030.809.085,29	6,41
2005	129.607.300.194,35	9.554.835.992,59	5,82
2006	131.630.895.677,96	9.279.434.021,04	5,53
2007	133.642.796.914,49	9.471.741.235,53	5,38
2008	95.509.849.836,14	9.974.674.199,57	5,15
2009	94.586.435.070,90	9.410.271.001,20	5,18
Variação Acumulada 1996/2009	0%	57%	

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

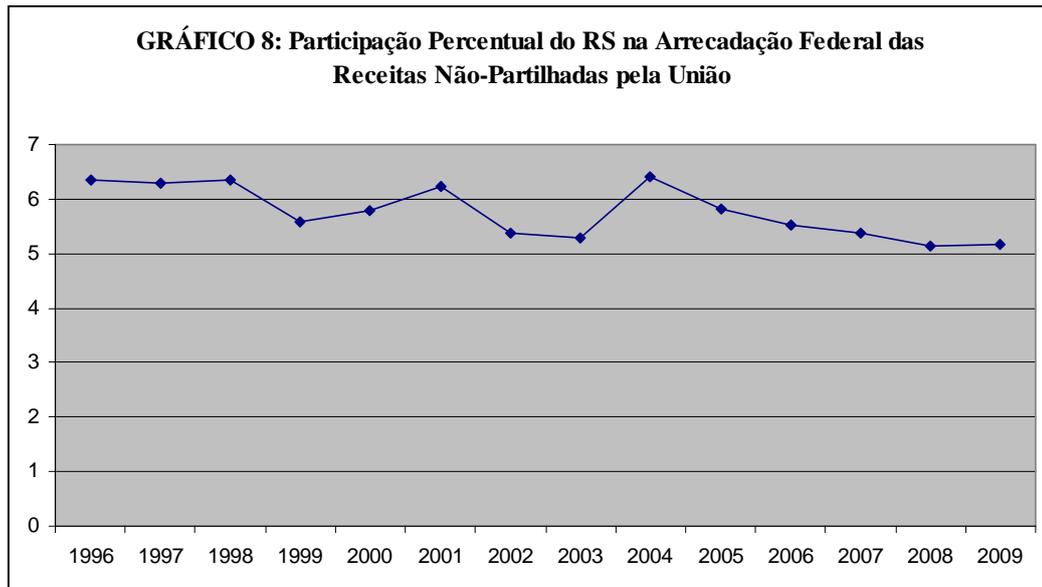


Gráfico 8
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.2 RECEITAS PARTILHADAS

4.2.1 IPI

O imposto sobre produtos industrializados (IPI) incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros. Caracteriza industrialização qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo.

São imunes da incidência do IPI os livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; os produtos industrializados destinados ao exterior; o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial; a energia elétrica, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do país.

As principais hipóteses de ocorrência do fato gerador do IPI ocorrem na importação, com o desembaraço aduaneiro de produtos de procedência estrangeira e na operação interna com a saída de produto de estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial.

A base de cálculo na operação interna é o valor total da operação de que decorrer a saída do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial; na

importação, o valor que servir ou que serviria de base para o cálculo dos tributos aduaneiros, por ocasião do despacho de importação, acrescido do montante desses tributos e dos encargos cambiais efetivamente pagos pelo importador ou deste exigíveis.

Na tabela 21 analisamos a arrecadação do IPI no RS. A variação do imposto é pequena e eminentemente decrescente, totalizando -10%. Nos últimos quatro anos, a arrecadação apresentou pequena melhora, porém a estimativa é de queda em 2009. O maior valor arrecadado foi em 1998 e o menor em 2003.

TABELA 21: IPI/RS

	IPI - Total/RS (R\$)	Variação
1996	3.076.658.594,96	-
1997	2.904.892.668,83	-6%
1998	3.282.682.690,74	13%
1999	2.897.985.837,36	-12%
2000	2.690.729.900,35	-7%
2001	2.580.958.322,94	-4%
2002	2.214.080.941,32	-14%
2003	2.063.844.053,63	-7%
2004	2.133.807.762,72	3%
2005	2.544.914.554,21	19%
2006	2.639.737.197,37	4%
2007	3.007.044.094,22	14%
2008	3.201.204.101,70	6%
2009	2.781.834.489,44	-13%
Variação Acumulada 1996/2009		-10%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

Na tabela 22, onde verificamos a participação do RS na arrecadação federal do IPI, fica clara a tendência de queda na arrecadação brasileira. Em contrapartida, conforme o gráfico 9, a participação do estado cresce ao longo da série temporal.

Ao contrário da arrecadação nacional, no RS a arrecadação apresentou diversos períodos de alta. Podemos atribuir esse fato à produção de produtos de alto valor agregado no estado.

TABELA 22: Participação do RS na Arrecadação Federal do IPI

	IPI - Total/BR (R\$)	IPI - Total/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	45.921.117.010,86	3.076.658.594,96	6,70
1997	46.365.818.811,65	2.904.892.668,83	6,27
1998	44.160.574.712,11	3.282.682.690,74	7,43
1999	37.251.143.107,16	2.897.985.837,36	7,78
2000	38.726.842.014,49	2.690.729.900,35	6,95
2001	36.227.950.700,49	2.580.958.322,94	7,12
2002	29.163.231.579,66	2.214.080.941,32	7,59
2003	26.915.581.815,00	2.063.844.053,63	7,67
2004	27.843.169.985,71	2.133.807.762,72	7,66
2005	31.785.573.038,80	2.544.914.554,21	8,01
2006	32.696.638.976,74	2.639.737.197,37	8,07
2007	36.371.056.593,32	3.007.044.094,22	8,27
2008	38.934.216.381,33	3.201.204.101,70	8,22
2009	28.042.569.448,44	2.781.834.489,44	9,92

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

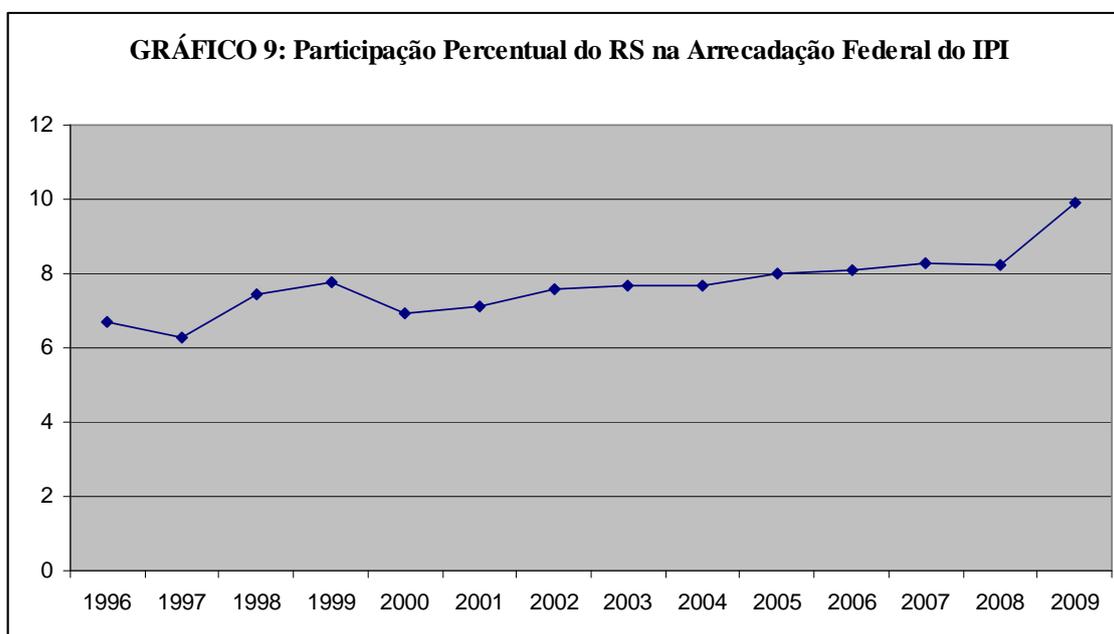


Gráfico 9
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.2.1.1 A Relação IPI e FPEX

A queda do IPI é fortemente sentida nos repasses promovidos pelo FPEX.

Ao contrário do comportamento crescente do RS na arrecadação do IPI, o ressarcimento apresenta comportamento distinto, com constante queda de repasses ao estado (embora a previsão para 2009 seja de crescimento).

TABELA 23: Participação do RS no Ressarcimento do FPEX

	FPEX/BR (R\$)	FPEX/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	4.501.065.922,07	802.317.659,93	17,83
1997	4.562.495.475,29	755.552.970,19	16,56
1998	4.296.889.586,00	798.245.204,39	18,58
1999	3.609.790.087,51	610.034.558,50	16,90
2000	3.626.526.909,77	617.288.149,83	17,02
2001	3.534.237.081,73	592.171.386,06	16,76
2002	2.766.531.355,70	458.533.505,06	16,57
2003	2.467.735.965,34	400.325.983,30	16,22
2004	2.627.345.364,35	378.485.362,89	14,41
2005	2.945.789.190,38	423.737.543,39	14,38
2006	3.196.389.666,59	437.935.137,28	13,70
2007	3.433.772.534,95	421.407.498,39	12,27
2008	3.564.671.495,43	426.211.652,00	11,96
2009	2.632.957.492,41	352.901.032,92	13,40

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$ 1,00

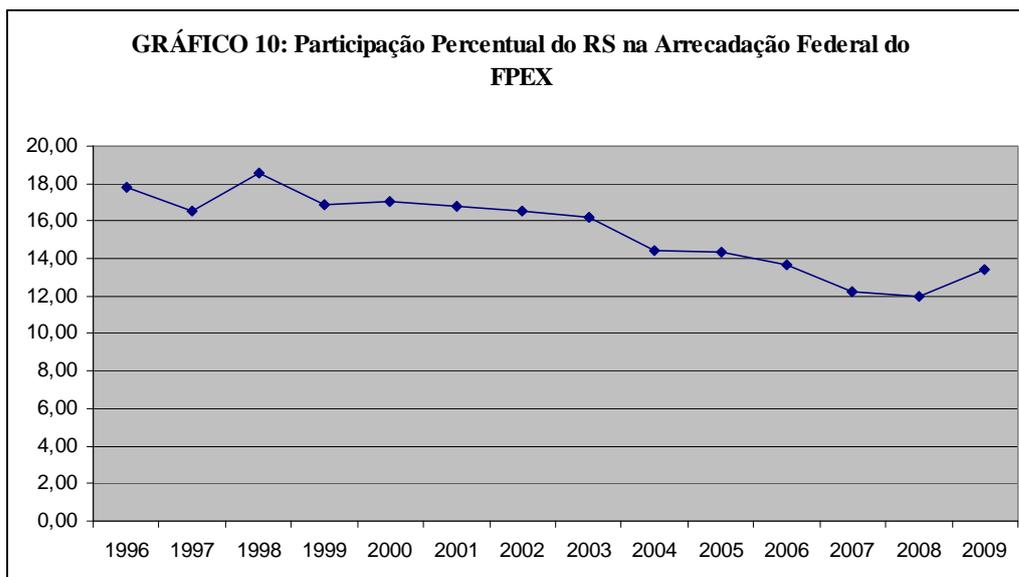


Gráfico 10
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.2.2 IR

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR, ou imposto de renda) está presente em grande parte dos países do mundo. Desde a década de 70, com o objetivo de aumentar a arrecadação para a União, passou a ser cobrado pela modalidade de homologação: o contribuinte prepara uma declaração anual de quanto deve do imposto, sendo que esses valores deverão ser homologados pelas autoridades tributárias.

O fato gerador do imposto de renda, conforme o Código Tributário Nacional, “é a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda”. Como renda, entende-se “o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais”.

O contribuinte do IR são as pessoas físicas (IRPF) e as pessoas jurídicas (IRPJ).

A base de cálculo (também chamada de renda tributável) é o montante real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis. Para as pessoas físicas, a base de cálculo são os rendimentos - tudo o que foi recebido. Alguns tipos de despesas são possíveis de serem abatidas, como os com saúde e, para os

profissionais liberais, os gastos necessários à sua atividade registrados em livro caixa. As despesas com educação e com dependentes, no passado, permitiam generosos descontos, mas, ano após ano, a legislação se tornou menos permissiva e hoje só é possível um pequeno desconto relativo a esses gastos. Para as pessoas jurídicas, a base de cálculo é o lucro - a receita menos a despesa. Na prática, somente as grandes empresas realizam essa conta, o chamado regime de apuração do lucro real. As empresas menores quase todas apuram o imposto pelo montante de lucro presumido - um percentual aplicado sobre o total da receita, conforme o ramo de atividade.

O montante arrecadado de IR (IRPF + IRPJ) no RS apresenta oscilações. A maior arrecadação se deu em 2008 e, a previsão para o ano corrente é de pequena queda. A variação acumulada foi de 32%.

TABELA 24: IR/RS

	IR-Total (R\$)	Variação
1996	4.998.925.636,90	-
1997	4.852.725.543,00	-3%
1998	5.386.603.683,69	11%
1999	4.780.467.480,28	-11%
2000	4.649.561.624,96	-3%
2001	4.742.488.270,59	2%
2002	4.532.083.808,37	-4%
2003	5.139.609.713,60	13%
2004	5.480.162.811,54	7%
2005	6.010.374.009,92	10%
2006	5.765.143.458,66	-4%
2007	6.449.948.402,96	12%
2008	6.646.900.446,42	3%
2009	6.576.118.567,94	-1%
Variação Acumulada 1996/2009		32%

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

A arrecadação nacional também é oscilante mas apresentou um “salto” em 2005 e cresce desde então, com exceção da previsão de queda para 2009. A

participação do RS na arrecadação federal, em 1996, estava em 5% e apresentou seu menor índice em 2008 com 3,51%.

TABELA 25: Participação do RS na Arrecadação Federal do IR

	IR-Total/BR (R\$)	IR-Total/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	99.746.593.755,92	4.998.925.636,90	5,01
1997	100.600.569.007,70	4.852.725.543,00	4,82
1998	124.086.898.529,54	5.386.603.683,69	4,34
1999	116.285.413.278,46	4.780.467.480,28	4,11
2000	115.932.775.870,05	4.649.561.624,96	4,01
2001	120.863.227.186,40	4.742.488.270,59	3,92
2002	126.389.348.008,50	4.532.083.808,37	3,59
2003	127.253.629.151,60	5.139.609.713,60	4,04
2004	125.417.388.276,17	5.480.162.811,54	4,37
2005	150.195.535.385,03	6.010.374.009,92	4,00
2006	159.366.349.174,42	5.765.143.458,66	3,62
2007	172.349.463.800,99	6.449.948.402,96	3,74
2008	189.170.871.471,47	6.646.900.446,42	3,51
2009	185.921.829.216,00	6.576.118.567,94	3,54

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

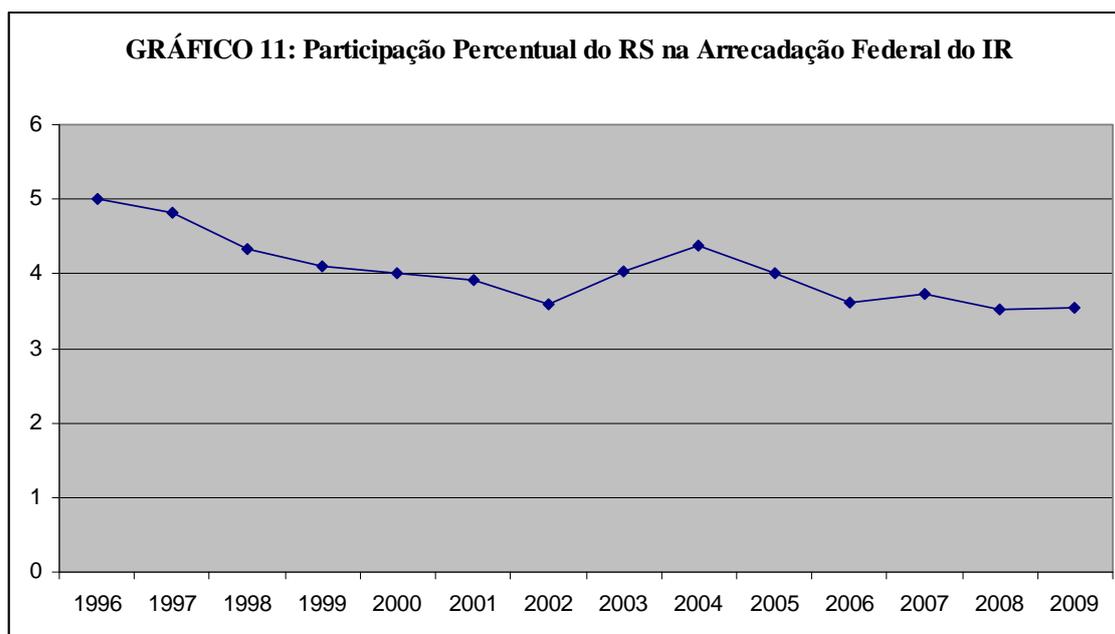


Gráfico 11
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.2.3 CIDE

A Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, instituiu a CIDE-Combustíveis, contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização no mercado interno de gasolina e suas correntes, *diesel* e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis (*fuel-oil*), gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível.

São contribuintes da CIDE-Combustíveis, produtor (refinaria), o formulador (laboratórios de pesquisas) e o importador (pessoa física ou jurídica) dos combustíveis elencados no art. 3º da Lei nº 10.336, de 2001. A contribuição da CIDE-Tecnologia é recolhida ao Tesouro Nacional e destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991. Do valor arrecadado, 29% são destinados aos estados e Distrito Federal que redistribuem 25% aos municípios.

A arrecadação no RS apresenta significativa queda desde 2004 e a projeção mostra que manterá a queda em 2009, acumulando em -51%. Esse comportamento resulta da redução da alíquota de R\$ 860,00 por m³ para R\$ 280,00 por m³ no intuito de manter os preços da gasolina aos consumidores em momento de elevação do preço do petróleo.

TABELA 26: CIDE/RS

	CIDE/RS (R\$)	Varição (%)
2004	912.527.652,90	
2005	781.116.351,21	(0,14)
2006	764.376.461,17	(0,02)
2007	750.726.638,89	(0,02)
2008	485.450.773,23	(0,35)
2009	445.163.771,82	(0,08)
Varição Acumulada 2004/2009		(0,51)

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09
Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09
R\$1,00

A arrecadação federal também apresenta queda. Comparando com a arrecadação de 2004, a previsão de 2009 é de apenas 1/3 do montante anteriormente arrecadado. A participação do RS é muito significativa, pode-se explicar esse fato devido a presença da Refinaria Alberto Pasqualini em nosso estado assim como do nosso Pólo Petroquímico/Braskem.

TABELA 27: Participação do RS na Arrecadação Federal da CIDE

	CIDE/BR (R\$)	CIDE/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
2004	9.355.748.886,99	912.527.652,90	9,75
2005	9.255.910.636,90	781.116.351,21	8,44
2006	9.075.980.849,03	764.376.461,17	8,42
2007	8.543.775.152,14	750.726.638,89	8,79
2008	5.854.362.176,73	485.450.773,23	8,29
2009	3.493.088.967,78	445.163.771,82	12,74

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

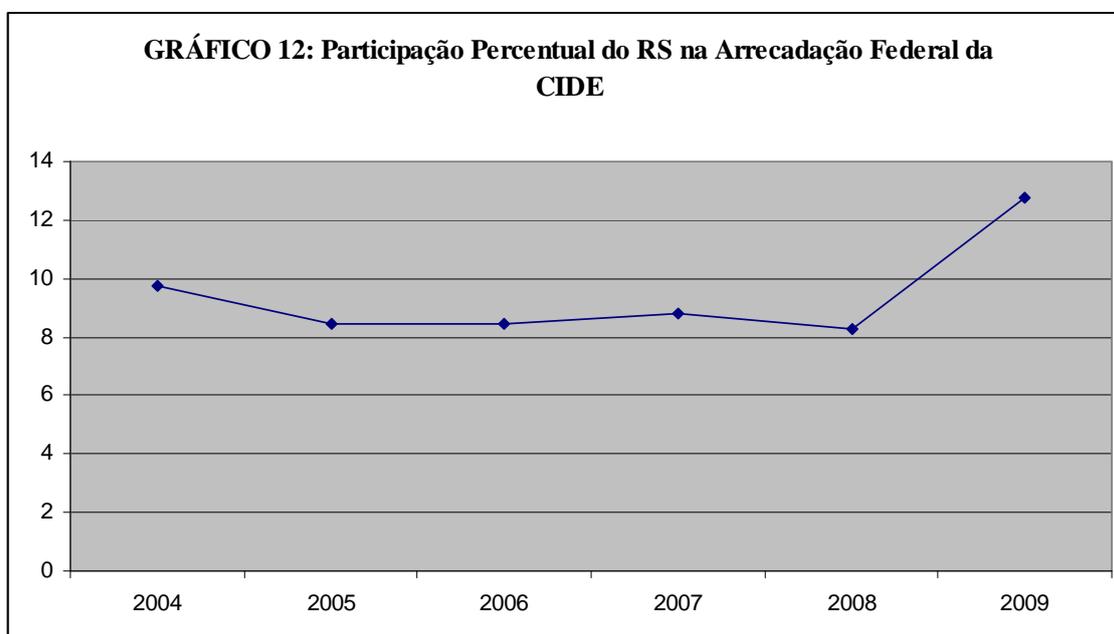


Gráfico 12
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

4.2.4 Somatório das receitas partilhadas

A participação do estado nas receitas partilhadas oscila durante o período mas, preponderantemente apresenta declínio. Embora o RS tenha importante participação na arrecadação do IPI e da CIDE, o IR diluiu a participação na arrecadação nacional da receita partilhada.

O maior índice de participação ocorreu em 1996 e o menor é a estimativa para 2009. Quanto a variação acumulada no período, a arrecadação federal cresceu 49% enquanto a obtida no RS aumentou em 21%.

TABELA 28: Somatório das Receitas Partilhadas pela União

	IPI + IR + CIDE/BR (R\$)	IPI + IR + CIDE/RS (R\$)	Participação do RS na Arrecadação Federal (%)
1996	145.667.710.766,78	8.075.584.231,86	5,54
1997	146.966.387.819,34	7.757.618.211,83	5,28
1998	168.247.473.241,65	8.669.286.374,42	5,15
1999	153.536.556.385,62	7.678.453.317,64	5
2000	154.659.617.884,54	7.340.291.525,31	4,75
2001	157.091.177.886,89	7.323.446.593,53	4,66
2002	155.552.579.588,16	6.746.164.749,69	4,34
2003	154.169.210.966,60	7.203.453.767,23	4,67
2004	162.616.307.148,87	8.526.498.227,16	5,24
2005	191.237.019.060,73	9.336.404.915,34	4,88
2006	201.138.969.000,19	9.169.257.117,20	4,56
2007	217.264.295.546,44	10.207.719.136,07	4,7
2008	233.959.450.029,53	10.333.555.321,35	4,42
2009	217.457.487.632,22	9.803.116.829,19	4,51
Varição Acumulada 1996/2009	49%	21%	

Fonte: SEFAZ/RS Valores Corrigidos pelo IGP-DI ago/09 Valores 2009 estimados pela média acumulada até ago/09 R\$1,00

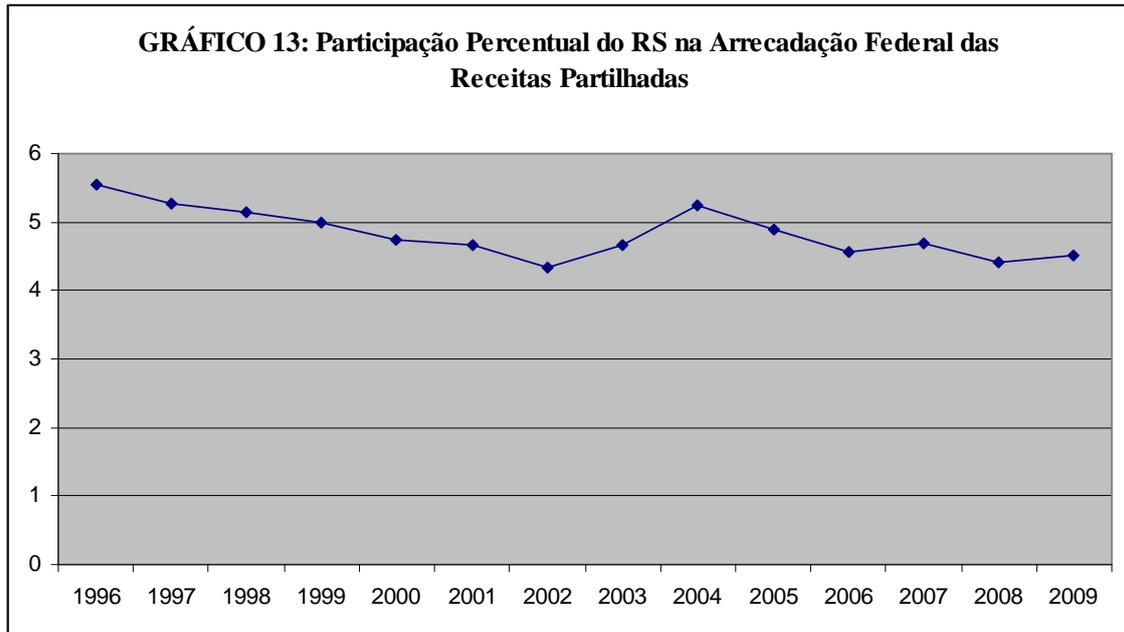


Gráfico 13
Fonte: SEFAZ/RS
Eixo y: (%)

5 REFORMA TRIBUTÁRIA: NOVA BASE DE PARTILHA

Desde 1989, quando passa a vigorar o novo Sistema Tributário, as demandas por reformas começaram a aparecer (já que o governo federal acreditava ter perdido parte significativa de sua arrecadação com a Constituição Federal de 1988). Por essa razão, há o prenúncio de nova oscilação no pêndulo rumo à centralização com as recentes posições do governo federal sobre os projetos para alteração do Sistema Tributário Nacional (STN) e a proposta de unificação do ICMS.

A harmonização tributária é de vital importância ao país visando à simplificação e à eficiência do Sistema Tributário Nacional com o objetivo da equidade (maior equilíbrio entre os entes federados) e eficiência (adoção de técnicas modernas como em grande parte dos países). Em virtude de sua rígida divisão constitucional, o Brasil, diferentemente dos demais países do Mercosul, não conta com um Imposto Único incidente sobre consumo e serviços (IVA); necessitou instituir um modelo tripartite desse tributo (ISS, ICMS e IPI), fato este que vem dificultando o processo de integração regional, pois tal assimetria implica diretamente em entraves ao estabelecimento das liberdades econômicas fundamentais, em especial a liberdade de circulação de mercadorias.

A grande discussão está na centralização deste imposto pela União implicando em um acúmulo econômico e comprometendo o pacto federativo ao retirar autonomia financeira dos estados e municípios. Por outro lado, os defensores desse modelo alegam que medidas jurídicas na confecção desta reformas são suficientes para garantir a eficácia na distribuição da receita oriunda do IVA.

A expectativa geral sobre os rumos da reforma tributária aponta na direção de um sistema mais simples, menos burocratizado, menos oneroso e sobretudo que seja capaz de coibir a prática da evasão, da sonegação, e da corrupção fiscal, tão comuns entre nós.

Neste último capítulo, iremos analisar a proposta de implantação de um IVA Federal como novo modelo do STN. Para tanto, será apresentado um breve histórico do IVA e a experiência européia. Também iremos tratar do impacto de tal medida às finanças do RS.

5.1 O IVA

O IVA pode ser assim conceituado:

(...) imposto que incide sobre o consumo de bens e serviços em todas as fases do circuito econômico, desde a produção ou importação até o consumidor final dos bens e/ou serviços. Diferentemente dos impostos cumulativos ou em cascata, ele é um imposto plurifásico que incide apenas sobre o valor agregado da operação, de modo que o operador econômico tem a possibilidade de recuperar o imposto pago nas operações de compra de mercadorias e/ou serviços que venham a se agregar ao produto final, seja ele um bem ou um serviço. (VARELA, 2005, p. 92).

A forma de cálculo do IVA pode ser feito pelo método direto ou indireto. Para o método direto é necessário conhecer o valor adicionado dos empreendimentos de forma direta, já o método indireto não necessita obter o valor adicionado.

Outra característica é de ser um imposto “por fora”³, ou seja, ao contrário do ICMS que é “por dentro”³, o consumidor tem exata noção de quanto está pagando de imposto pelo produto. Igualmente o exportador tem conhecimento de quanto imposto pagou e quanto será restituído.

A semelhança entre IVA e ICMS está na forma fracionada de pagamento⁴. Cada contribuinte repassa ao fisco o valor correspondente à diferença entre o seu valor de venda e o valor de compra, fazendo com que o imposto incida somente sobre o valor agregado, através de uma dedução financeira e não física.

O imposto sobre valor adicionado, dependendo do tipo de dedução a que confere aos bens do ativo fixo, pode ser classificado como:

- consumo: permite a dedução total dos bens adquiridos para o ativo fixo do estabelecimento, exige tributar as importações e isenta as exportações para ser considerado puro;

³ O imposto por fora é aquele em que a alíquota nominal é igual à efetiva, no caso do imposto por dentro a alíquota nominal é menor do que a efetiva. Ressaltamos que a alíquota nominal é aquela definida em lei e a efetiva é o quociente entre o valor do imposto destacado e o custo efetivo da mercadoria.

⁴ Essa é uma das principais críticas feitas ao IVA e sua implantação no Brasil, pois acarretaria em ampliação da carga tributária de forma indireta recaindo o custo da tributação sobre o preço das mercadorias e serviços pagos pelo consumidor final. Também é criticado por ser um tributo declaratório, passível de sonegação.

- renda: permite a dedução dos preços dos bens adquiridos e da depreciação dos mesmos;
- produto: não permite a dedução do valor dos bens do ativo bem como sua depreciação, exige tributar as exportações e isentar as importações para ser puro.

Como principal vantagem na adoção do IVA, podemos citar a tributação apenas do valor proporcional ao adicionado pelo agente econômico. Contudo, existem outras vantagens como o pagamento do imposto em fases, permitindo à autoridade fiscal auferir receitas ao longo do processo produtivo; cobrança em todos os estágios produtivos, o que equaliza a tributação das unidades produtivas; maior base de incidência diminuindo o “peso” do imposto sobre determinada classe produtiva; absorção de outros impostos produtivos, simplificando o sistema de tributação; transparência, pois sua forma “por fora” proporciona maior conhecimento por parte do consumidor e diminuição da fraude e evasão por incidir sobre todas as operações de vendas e prestação de serviço.

As desvantagens estão em sua administração complexa (devido sua base alargada); limitações à neutralidade, no caso de aplicação do modelo não-puro, aumento dos preços relativos com o alargamento da cobertura objetiva do imposto e o agravamento dos custos de financiamento de alguns setores.

5.1.1 A Experiência Européia

O IVA é um imposto sobre o valor agregado que já vem sendo adotado em mais de 130 países no mundo todo. Na União Européia (UE), todos os vinte e cinco países possuem o IVA, já que a adoção do IVA naquele bloco é um critério obrigatório.

O IVA da União Européia é um imposto geral sobre o consumo, mas ao contrário do que ocorre nos Estados Membros, os impostos e os sistemas fiscais não são utilizados como instrumento de política econômica para a União Européia. O orçamento da UE é relativamente pequeno se comparado ao conjunto dos

Estados, entretanto, embora a UE estipule os objetivos da política econômica, deixa os meios para que cada país os alcance.

Talvez a mais importante característica européia seja que os governos cobram impostos para se dotarem dos meios financeiros necessários à realização das suas políticas e não através de sistemas fiscais.

A soberania fiscal é um elemento ímpar da soberania nacional, por isso a resistência em ceder prerrogativas por parte dos Estados Membros. Reduzir as divergências entre os sistemas fiscais e harmonizar a pressão fiscal global e a estrutura de repartição pelos diferentes tipos de impostos é extremamente difícil. A necessidade de adotar um imposto neutro em relação ao comércio exterior levou à adoção do IVA.

A abolição das fronteiras fiscais apontava para a tributação segundo o princípio da origem, tratando do mesmo modo as vendas internas e as intracomunitárias, desaparecendo o ajustamento fiscal nas fronteiras. Foi justamente a abolição das fronteiras o que se buscou com a adoção do IVA pela Comunidade Econômica Européia (CEE), prevendo a formação de um Mercado Comum e de uma União Econômica e Monetária.

5.2 AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A primeira proposta de reforma tributária surgiu no governo de Fernando Collor de Mello com um projeto que buscava simplificar o sistema tributário com a unificação do IPTU e ITR, reafirmar a não-cumulatividade com a criação de um IVA Amplo de competência estadual que englobasse o ICMS, IPI e o ISS e criar dois novos tributos de competência federal: o imposto sobre ativos e contribuição sobre transações financeiras.

O governo Itamar Franco manteve a sugestão, porém sem a criação de um IVA de competência estadual mas sim uma contribuição sobre valor adicionado (CVA) com recursos destinados à seguridade social.

Os dois projetos resultaram na Emenda Constitucional nº 3 de 1993 que extinguiu, em 1996, o adicional do imposto de renda estadual e o imposto sobre

vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (IVVC) municipal e criou o imposto sobre movimentações financeiras (IPMF) federal - provisório até dezembro de 1994.

Em 1994, juntaram-se às “perdas federais” outras justificativas para as propostas de reformulação do STN. A estabilidade monetária e o equilíbrio alcançado com o Plano Real trouxeram grandes volumes de investimento externo ao país estimulando uma feroz disputa entre os estados por esse capital, gerando a “guerra fiscal” (tratada anteriormente neste trabalho). A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 175/95 com o objetivo de tornar o mercado brasileiro mais competitivo no âmbito mundial e disciplinar a “guerra fiscal”, sugeriu a extinção do IPI e ICMS criando um “novo ICMS” com uniformidade legislativa. Algumas de suas medidas originaram a Lei Complementar nº 87/96, ou Lei Kandir.

Houve uma aproximação do ICMS (com a sua harmonização nacional, a adoção de crédito financeiro ao invés do crédito físico e a desoneração total das exportações) com o IVA tipo-Consumo.

Em 2003, foi formulada a PEC nº 41/03 que, em linhas gerais, propunha a unificação das alíquotas do ICMS, fim dos benefícios tributários e a proibição de normas autônomas por parte dos estados. Devido inúmeros impasses entre estados e União, foi formulada a PEC nº 228/04, centrada em mudanças estruturais no ICMS.

Todas essas propostas estruturaram a PEC 233/08. Apresentada em 28 de fevereiro de 2008, a Proposta de Emenda Constitucional 233 versa sobre a simplificação do sistema tributário do Brasil, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: COFINS, PIS e CIDE-Combustível; irá extinguir e incorporar a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelecer mecanismos para repartição da receita tributária; instituir um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto; desonerar a folha de pagamento das empresas, acabar com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social.

Guido Mantega, Ministro da Fazenda, define os objetivos da PEC 233/08 ao encaminhá-la à Câmara dos Deputados:

(...) simplificar o Sistema Tributário Nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade de nossas empresas, principalmente no que diz respeito à chamada “guerra fiscal” entre os estados. Adicionalmente, a Proposta amplia o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e introduz mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa Política. Com estas mudanças, pretende-se instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz que a atração de investimentos através do recurso à “guerra fiscal”, que tem se tornado cada vez menos funcional, mesmo para os Estados menos desenvolvidos.

Na definição do Ministro, observamos a clara intenção de findar com a “guerra fiscal” centralizando as decisões tributárias. Pode-se entender como uma afronta à autonomia estadual, ou ainda, como medida necessária para o desenvolvimento econômico de um país tão desigual, onde algumas regiões necessitam de maior aporte da União.

A fim de atender ao objetivo, a PEC introduz uma série de mudanças na estrutura de tributos da União e dos Estados. No caso da União, são propostas uma série de modificações com o intuito de unificar tributos com incidências semelhantes, entre eles: COFINS, PIS e CIDE-Combustíveis.

A unificação seria realizada com a criação de um imposto sobre operações com bens e prestações de serviços – chamado de IVA-Federal nas discussões acerca da reforma tributária – objetivando reduzir a incidência cumulativa ainda existente no sistema de tributos indiretos no país. Com a regulamentação do IVA-F, será possível desonerar completamente os investimentos, através da concessão de crédito integral e imediato para a aquisição de bens destinados ao ativo permanente.

Outra importante simplificação que está sendo proposta é a incorporação da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), dois tributos que têm a mesma base: o lucro das empresas. Para tanto, fazem-se necessários ajustes nas normas constitucionais para que possam ser cobrados adicionais do IRPJ diferenciados por setor econômico, a exemplo do que hoje já é permitido para a CSLL.

A questão que vem ao encontro do objetivo deste trabalho é a redefinição das destinações vinculadas aos tributos que serão extintos. A presente proposta prevê a destinação de determinadas porcentagens de uma base ampla de tributos – o imposto de renda (IR), o IVA-F e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) – para o financiamento dessas atividades. O sistema de partilhas das receitas federais, conforme Guido Mantega, manterá a “neutralidade do resultado”, pois os

percentuais serão mantidos e haverá aumento arrecadação dos impostos federais para suprir as tributações extintas (ressaltamos que não há explicação de como a arrecadação será aumentada).

Quanto ao ICMS, Guido Mantega versa sobre a importância da unificação da legislação, ao invés das atuais 27 diferente legislações e alíquotas existentes no país (de responsabilidade dos estados) que promovem uma grande diversidade de benefícios fiscais. O “novo ICMS” proposto pela PEC “contempla uma competência conjunta para o imposto, sendo mitigada a competência individual de cada estado para normatização do tributo”. A nova legislação seria dada por uma Lei Complementar, nacional e única, e não mais dos estados. As alíquotas serão definidas por resolução do Senado Federal com a participação dos Senadores ou ainda dos Governadores⁵.

O artigo 161 da PEC 233/08 define que cabe à Lei Complementar:

IV - estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os quais observarão a seguinte destinação:

- a) no mínimo sessenta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País;
- c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

Fica claro que, novamente, o RS será prejudicado com esta distribuição. Novamente, as Regiões Sul e Sudeste são prejudicadas.

Para estabelecer segurança aos estados no período de transição do modelo, será criado um Fundo de Equalização de Receitas (FER), a ser regulamentado por lei complementar, e financiado por uma vinculação de recursos que substitui a parcela de 10% do IPI atualmente transferida aos estados proporcionalmente à exportação de produtos industrializados, além de outros recursos definidos na lei complementar. O objetivo dessa proposta é permitir que os estados que ganham com a mudança possam contribuir parcialmente para a compensação dos eventuais

⁵ A racionalidade econômica poderia justificar essa opção na medida em que todos os agentes econômicos atuando no país fossem submetidos à mesma regra. Entretanto, a diversidade sócio-econômica entre as regiões brasileiras indica para a necessidade de autonomia regional também para legislar e administrar seus tributos.

perdedores, especialmente os estados que mais perderam com a mudança do ICMS. Os estados que vierem a dar continuidade a políticas de renúncia de receitas no âmbito da guerra fiscal não terão direito aos recursos do FER, Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

A proposta prevê, para enfrentamento das desigualdades regionais, a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que permitirá a coordenação da aplicação dos recursos da Política de Desenvolvimento Regional, introduzindo um importante aprimoramento nas políticas atualmente praticadas. Haverá ampliação do montante de recursos destinados à Política de Desenvolvimento Regional, com a destinação ao FNDR, de montante equivalente a 4,8% da receita de IR e IPI, considerando o modelo de partilha hoje vigente. Também está prevista uma ampliação do escopo da Política de Desenvolvimento Regional, por meio da possibilidade de aplicação de até 5% dos recursos nas regiões menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste.

5.3 O IMPACTO NAS FINANÇAS DO RS

O desequilíbrio estrutural entre as receitas e despesas públicas tem feito com que o setor público no estado do Rio Grande do Sul não possua a mínima capacidade para atender às suas funções precípuas, como disponibilizar à população serviços públicos de qualidade, e ainda menos para induzir o estado ao desenvolvimento econômico. A infra-estrutura e os instrumentos fiscais e creditícios colocados à disposição do setor produtivo, tem sido insuficientes para mobilizar os esforços em direção a investimentos em solo gaúcho.

A renúncia de receitas do ICMS e a desoneração das exportações com a Lei Kandir, a elevação dos encargos com o pagamento da dívida com a União, as despesas com inativos e o crescimento da proporção de receitas federais não compartilhadas com Estados e Municípios, são algumas causas dessa situação.

Não há consenso no estado sobre o impacto da aprovação da PEC 233/08 nas finanças do RS. Há quem acredite que a alteração no STN com instrumentos para acabar com a guerra fiscal entre os estados da Federação e para a ampliação dos tributos a serem compartilhados com estados e municípios será benéfico aos

gaúchos. Outros acreditam que causará uma grave deficiência nas receitas com o fim do modelo do imposto mais significativo ao governo gaúcho.

Como as alíquotas sobre o IVA-F serão posteriormente definidas em Lei Complementar – ainda não existente – não cabe aqui uma análise do real impacto nas receitas estaduais. Qualquer exercício feito na tentativa de mensurar esse novo tributo será especulação.

Contudo, podemos prever que uma alteração desta magnitude no ICMS poderá ser desastroso para o RS. Como visto no capítulo 3.1.1 deste trabalho, o tributo corresponde, em média, a 85% da receita tributária estadual.

A unificação de tributos com incidência semelhante certamente será benéfica às empresas instaladas no estado, porém deve-se mensurar se haverá retorno desta economia para a sociedade, ou seja, devemos acreditar que as empresas irão transformar esta economia em investimento? Tal decisão depende de outras variáveis como cenário econômico e de mercado que pouco dependem da reforma do STN e mais de fatores externos como demanda, custo de produção e retorno financeiro ao empresário.

CONCLUSÃO

A tributação moderna consiste em um conjunto de regras aplicado sobre o sistema econômico de determinado país. Assim, por sua própria concepção, a tributação reflete a organização econômica em seu específico momento histórico. Com isso, temos o principal desafio à formulação de modelo de política tributária, a formação de modelo com a neutralidade desejada e a menor distorção possível, toda a amplitude da organização econômica, retirando recursos na quantidade necessária para o financiamento do setor público. Certamente que essa não é tarefa fácil. Pelo contrário, consiste em tarefa das mais complexas, por envolver decisões dinâmicas sobre os conflitos básicos da tributação.

Este trabalho analisou a relação fiscal entre Rio Grande do Sul e União por meio das transferências constitucionais. A relação das receitas aqui auferidas e as repassadas ao Estado mostra que, embora seja uma das maiores do país, é muito aquém ao arrecadado da sociedade gaúcha.

A União tem no RS um dos maiores arrecadadores tributários, tanto os tributos partilhados como os exclusivos do governo central. Contudo, para o RS, pouco retorna com as transferências constitucionais.

Por seu perfil de produtor de bens de alto valor agregado, a economia gaúcha sofreu sério revés com a instituição da Lei Kandir. A desoneração das exportações aplicou duro golpe ao tributo que corresponde, em média, a 85% das receitas tributárias estaduais, o ICMS.

Desde que entrou em vigor, a Constituição Federal de 1988, com seu perfil descentralizador, provocou preocupação ao governo federal. A União alega ter perdido parcela significativa de sua receita e, desde então, procura maneiras de reverter essa situação.

Sendo assim, podemos analisar a mais recente proposta à Reforma Orçamentária e a criação de um IVA-Federal. É um claro movimento à centralização, deixando nas mãos do Governo Federal as decisões sobre alocação de recursos.

Como forma de evitar o desequilíbrio sobre as receitas compartilhadas e não compartilhadas da União, as reformas propostas deveriam prever a incidência das transferências em toda a base tributária da União. Cabe ressaltar que a preservação

da competência própria tributária dos estados e municípios devem ser estimuladas a fim de se evitar a grande dependência às transferências federais.

Surge aqui um grande desafio aos economistas em formação e àqueles já no mercado: auxiliar as empresas e, em especial, o governo do Rio Grande do Sul, a se inserir no novo cenário que se anuncia, com menos recursos e mais vinculações orçamentárias.

REFERÊNCIAS

ABRANGES, Sergio Henrique, et al. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: IPEA, 1980.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; VARSANO, Ricardo. Tributação no Brasil: características e diretrizes para a reforma. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v.5, n.9, 1998.

AFFOSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AMED, José Fernando; NEGREIROS, José Labriola de Campos. **A história dos tributos no Brasil**. São Paulo: SINAFRESP, 2000.

ANDRADE, Joaquim; MACIEL, Pedro Jucá; TELES, Vladimir Kuhl. Transferências Fiscais e Convergência Regional no Brasil. Disponível em: <<http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/Eventos/forumbnb2006/docs/transferencias.pdf>>. Acesso em 08 out 2009.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

ARAUJO, Aloisio Barboza de. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3.ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Formação Tributária do Brasil: A Trajetória da Política e da Administração Tributárias**. Porto Alegre: FEE, 2006.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Avaliação e Quantificação do Impacto Financeiro das Propostas de Reforma Tributária no Brasil**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1993.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Descentralização Fiscal no Brasil: A Percepção do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio Grande do Sul: Secretaria da Fazenda, 1993.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Federalismo Fiscal no Mercosul**. Rio Grande do Sul: Secretaria da Fazenda, 1993.

BUGARIN, Maurício Soares; PIRES, Henrique Augusto Alarcon. **Metas de Déficit: Transferências Intergovernamentais e o Controle do Endividamento dos Estados**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v57n4/a06v57n4.pdf>>. Acesso em 08 out 2009.

CAMPOS, Marília; CARVALHO, Dalmy Freitas. **O Pacto Federativo e a Autonomia dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/pdf/PerdaAutonomiaMunicipios.pdf>>. Acesso em 08 out 2009.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo; PRADO, Sérgio. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

DAIN, Sulamis. Experiência Internacional e Especificidade Brasileira. In: AFFOSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

FINANÇAS INTERGOVERNAMENTAIS. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecido.asp?hidIdTipoFavorecido=2&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=1&Exercicio=2004&textoPesquisa=rio%20grande%20do%20sul>>. Acesso em 09 de abril de 2009.

FIORI, José Luis. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: AFFOSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LAGEMANN, Eugenio. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. In: AFFOSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LOBO, Thereza; REZENDE, Fernando. Competência Tributária em Regimes Federativos. **Revista de Finanças Públicas**, n. 36. Brasília: MINIFAZ, 1985.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**: uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MUSGRAVE, Richard A. **A Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1976.

MUSGRAVE, Peggy B.; MUSGRAVE, Richard A. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; REZENDE, Fernando. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

OLIVEIRA NETTO, Sérgio. **Imunidade Tributária Intergovernamental Impossibilidade de Incidência do ICMS Sobre o Consumo de Energia Elétrica das Entidades da Administração Pública Indireta da União**. Disponível em: <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_II_setembro_2001/05092001SergioImunidade.pdf>. Acesso em 20 set 2009.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dez anos da compensação prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federado?** Brasília: ESAF, 2006.

RAHMEIER, Clarides. **A Lei Kandir no contexto do Direito Tributário Nacional**. Brasília: FENAFISCO, 1999.

REZENDE, Fernando A. Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo. In: **A Economia Brasileira e Suas Perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1970. v.9.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. São Paulo: Atlas, 1997.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. Transferências Intergovernamentais e Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros. Em: ENCONTRO DE ECONOMIA E ECONOMETRIA DA REGIÃO SUL (1.: 1998 : Florianópolis, SC). **Anais**. Florianópolis, SBE, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Departamento da Receita Pública Estadual. **Regressividade Tributária no Contexto do Trade-Off entre Eficiência E Eqüidade**. Porto Alegre: Departamento de Estudos Econômicos, n. 01, maio de 2008. Disponível em: < <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/PublicacoesDEE.aspx>>. Acesso em 09 abril 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Departamento da Receita Pública Estadual. **Desempenho das Receitas Tributárias no 1º Semestre de 2006**. Porto Alegre: Departamento de Estudos Econômicos, n. 51, setembro de 2006. Disponível em: < <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/PublicacoesDEE.aspx>>. Acesso em 09 abril 2009.

RÜCKERT. Isabel Noêmia. **As Finanças Estaduais e os Gastos Sociais do RS Pós Plano Real**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_9_ruckert.pdf>. Acesso em 20 set 2009.

SANTOS FILHO, Milton. **Finanças Locais e Regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, Coordenação-Geral de Política Tributária. **Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

SILVA, Mauro Santos. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v15n1/150105.pdf>> nova Economia_Belo Horizonte_15 (1)_117-137_janeiro-abril de 2005>. Acesso em 31 maio 2009.

SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SIMONSEN, Roberto C. **História Econômica do Brasil (1500/1820)**. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1962.

SOUSA, Ercias Rodrigues de. **A Federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais.** Sousa. São Paulo: Enciclopédia Jurídica, 2002.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **Direito Constitucional Estadual.** Rio de Janeiro: Forense, 1980.

VARELA, Antônio César Ohse. **IVA: solução para a tributação sobre o consumo no Brasil?** Brasília: ESAF, 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico.** Rio de Janeiro: FGV, 1968.

WERNECK, R.L.F. Federalismo Fiscal e a Política de Estabilização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia** n. 49, 1995.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Lei nº. ° 9.249, de 26 de dezembro de 1995**: altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/Ant2001/lei924995.htm>>.

Acessado em 29 de outubro de 2009.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996**: institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências.

Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2003/lei10684.htm>>. Acessado em 28 de outubro de 2009.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001**: institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2001/lei10336.htm>>.

Acessado em 28 de outubro de 2009.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003**: altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2003/lei10684.htm>>. Acessado em 28 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Lei nº 719, de 31 de julho de 1969**: cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del0719.htm>. Acessado em 29 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981**: altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1881.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**: Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007**: altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc55.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**: regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L7827.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991**: restabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8172.htm>>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**: dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9424.htm>>. Acessado em 29 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970:** institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp07.htm>>. Acessado em 25 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989:** estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp61.htm>>. Acessado em 25 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989:** estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp62.htm>>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991:** Define, na forma da alínea "a" do inciso x do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/LeisComplementares/LC%2065-91.htm>>. Acessado em 25 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996:** dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp87.htm>>. Acessado em 25 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 91, de 22 de setembro de 1997:** dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001:** dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/odias/Trabalho/Projetos/Projetos/Projeto1999/LC106_2001.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005:** Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acessado em 25 de outubro de 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Medida Provisória nº 339:** convertida na Lei nº 11.494, de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2009.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 03/1993. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 12/2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 175/1995. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 223/08. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 228/2004. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.