

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

BRUNO COSTA DE OLIVEIRA

Análise comparativa das novas regulações do imposto ICMS no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina em suas estratégias governamentais.

PORTO ALEGRE

2023

BRUNO COSTA DE OLIVEIRA

Análise comparativa das novas regulações do imposto ICMS no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina em suas estratégias governamentais.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Renata Ovenhausen
Albernaz

Porto Alegre

2023

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. O IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS NO BRASIL	13
2.1. HISTÓRIA DO ICMS.....	13
2.2. SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO E O FEDERALISMO NO ICMS	16
2.3. PROPOSTAS DE REFORMAS TRIBUTÁRIAS QUE AFETEM O ICMS	22
3. O IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS NO RIO GRANDE DO SUL E EM SANTA CATARINA	27
3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SETOR ECONÔMICO GAÚCHO E CATARINENSE	27
3.2. REGULAMENTAÇÃO ICMS DO RIO GRANDE DO SUL E SANTA CATARINA.....	33
3.2.1. ICMS no Rio Grande do Sul	33
3.2.2. ICMS em Santa Catarina.....	36
4. METODOLOGIA.....	41
5. ANÁLISE DO CONTEÚDO DOS DISCURSOS GOVERNAMENTAIS SOBRE O MANEJO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DO ICMS EM SC E NO RS.....	44
5.1. Elementos materiais do tema ICMS, considerados na decisão política-administrativa:	44
5.1.1. Análise do contexto econômico, político e social do Estado, feita pela equipe governamental e política no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina	44
5.1.2. <i>Justificativa da intervenção do Estado no domínio econômico na precificação dos produtos e sobre o impacto das taxações do ICMS sobre esses preços.....</i>	49
5.1.3. Agentes sociais, políticos e econômicos mais considerados pela decisão de manejo do ICMS por ambos governadores	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

RESUMO

O imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS) está presente na vida dos brasileiros e vem sendo um dos principais impostos do país de arrecadação estadual. Oriundo da década de 30, na Constituição Federal de 1934, ele é extremamente importante para a regulação do mercado, para a receita dos Estados e para equilibrar a competitividade dos conglomerados econômicos. Basicamente, em grande parte dos produtos e serviços que são comercializados no país, o valor do ICMS estará presente, sendo o imposto com maior arrecadação para os cofres públicos estaduais. Por ser um imposto de grande importância, os governantes, constantemente, alteram a sua alíquota e, por se tratar de um imposto estadual, onde cada estado regula o seu, o ICMS torna o Brasil um cenário de guerra fiscal. Dado esse contexto, esta presente pesquisa tem por objetivo analisar como se dá a regulação do ICMS, fazendo um panorama histórico da alíquota e também um comparativo da arrecadação e regulação do Rio Grande do Sul, com Santa Catarina. Esta pesquisa também tem por objetivo apresentar a leitura e a uma análise governamental do setor econômico em ambos os estados e como ela se converte em ações públicas de alterações nesse tributo. Sendo assim, esta pesquisa tem como problema de pesquisa: Que justificativa, análise e embasamento em dados e fatos o Governo do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina tem usado, atualmente, para alterar a alíquota do ICMS? Como tal imposto está regulamentado em ambos estados, hoje? Como se dá a comunicação desses argumentos com a Sociedade Civil sobre essas alterações? No cenário atual, encontramos pouca comunicação de forma coerente do Estado com a sociedade. Assim, com esta alienação, compreendemos muito pouco como são elaboradas as regras de arrecadação desse tão importante imposto para a economia estadual. E por isso, esta pesquisa pretende buscar informações como são discutidas essas políticas e ações de controle do Estado sobre a economia, nesse aspecto tributário.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS, políticas públicas, justificativa governamentais, debates parlamentares

1. INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 155, foi criado o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de âmbito Estadual. Posteriormente, a Lei Complementar nº 87, de 1996, chamada de Lei Kandir, possibilitou que cada Estado praticasse a sua alíquota. Desde aquela época até hoje, tem sido mantidas as seguintes alíquotas por Estado.

FIGURA 1 – ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS 2023

ORIGEM	DESTINO																											
	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	RO	RR	SC	SP	SE	TO	IM
AC	19	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4
AL	12	19	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4
AM	12	12	20	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
AP	12	12	12	18	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
BA	12	12	12	12	19	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
CE	12	12	12	12	12	18	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
DF	12	12	12	12	12	12	18	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
ES	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
GO	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
MA	12	12	12	12	12	12	12	12	12	20	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
MT	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
MS	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
MG	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	18	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	4	
PA	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	19	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
PB	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	18	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
PR	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	19	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	4	
PE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	18	12	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
PI	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	21	12	12	12	12	12	12	12	12	4	
RN	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	20	12	12	12	12	12	12	12	4	
RS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	4	
RJ	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	20	7	7	12	12	7	4	
RO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17,5	12	12	12	12	4	
RR	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	20	12	12	12	4	
SC	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	17	12	7	4	
SP	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12	18	7	4	
SE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	22	12	4	
TO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	20	4	
IM	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	

* R.I.: 18% + 2% DE FECP

Fonte: Infosystem

Tabela onde é exposto as alíquotas interestaduais do ICMS do ano de 2023.

De acordo com a Lei Kandir, cada Estado e o Distrito Federal tem a competência para regular e instituir o ICMS. Segundo tal Lei, em seu Artigo nº 24, os Estados e o Distrito Federal divulgarão, em portal próprio, as informações necessárias ao cumprimento das obrigações tributárias, nas operações e prestações interestaduais. Além disso, cada Estado tem a competência de regular o que é o fato gerador quando há a comercialização de um bem ou serviço comercializados entre os Estados. Normalmente presenciamos as alíquotas interestaduais em

negócios como *business to business* (B2B) ou em comercialização por *e-commerce*, onde o consumidor final é de outra localidade, conforme demonstra a Figura 1.

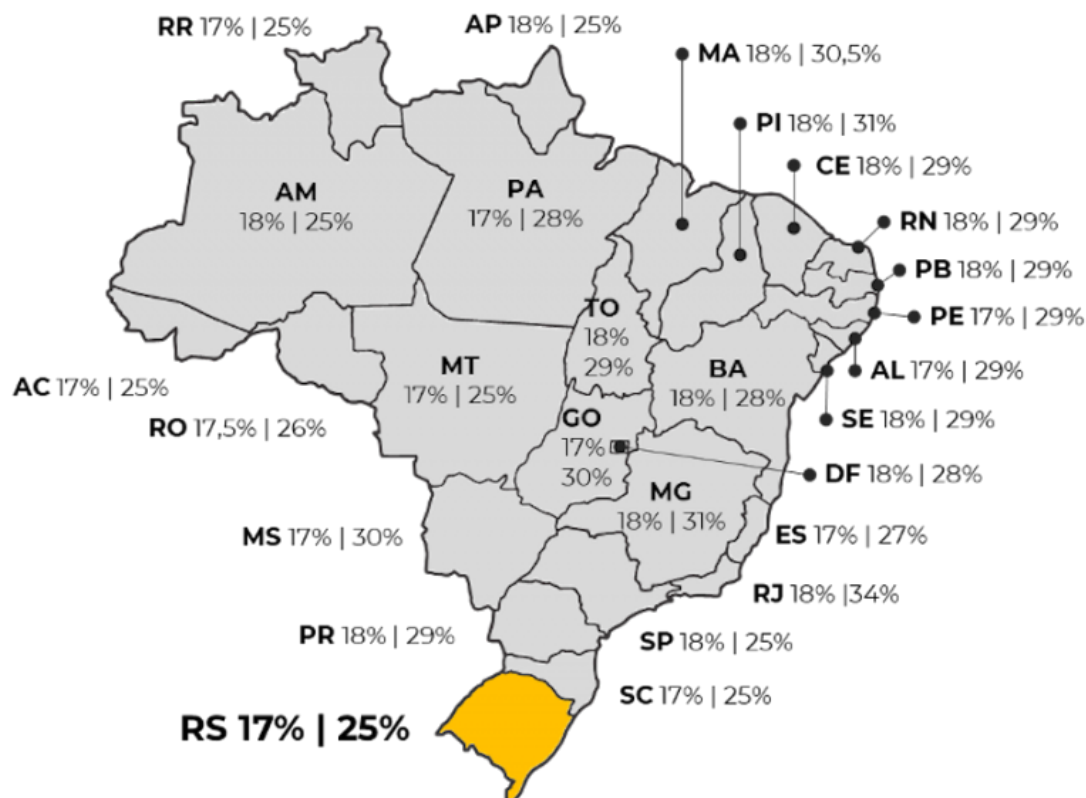
Por se tratar de um imposto estadual, o ICMS é um imposto de grande arrecadação para os estados, devido a sua abrangência em mercadorias e serviços. O imposto representa 18,3% do total arrecadado de todos os impostos, sendo o imposto que mais contribui para os cofres públicos. Exame (2016).

Pelo fato da sociedade estar cada vez mais consumista, seja em produtos e serviços, presencialmente ou na internet, o ICMS ocorre em todos os casos. Segundo um estudo feito pelo SPC e CNDL (2016), 40,2% de uma amostra de entrevistados da Classe A e B, admitem que comprar é uma forma de reduzir o estresse cotidiano. Sendo assim, é de extrema importância entender como funciona a regulação do ICMS, para compreendermos ainda mais como ele incide sobre nós, quando adquirimos um produto ou serviço, e porque qualquer modificação na alíquota pode ser uma mudança drástica no setor econômico e na esfera pública.

Em 2022, a alíquota do Rio Grande do Sul foi modificada de 18% para 17%. O Balaço financeiro do Estado, no entanto, deve se preocupar com essa redução de alíquota, pois, segundo informações da própria Secretaria de Fazenda do Estado, com esse fim das alíquotas majoradas, "no total, a queda bruta de arrecadação é estimada em cerca de R\$ 3 bilhões". Segundo informações do próprio Governo do Estado, porém, esse manejo do ICMS é possível em virtude de que "com as reformas, contenção de gastos e com o pedido de adesão ao RRF [Regime de Recuperação Fiscal], o Rio Grande do Sul contabiliza um conjunto de medidas que têm efeito de longo prazo, permitindo que a queda de impostos seja feita de forma responsável."¹. Nesse movimento, o Estado reduziu a sua alíquota modal, ou geral do ICMS, de 18% para 17% a partir de janeiro de 2022. Veja no mapa, como está essa situação no Rio Grande do Sul em relação aos outros estados da Federação:

¹ SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Preços dos combustíveis devem cair no RS com o fim das alíquotas majoradas de ICMS. Disponível em <HTTPS://ESTADO.RS.GOV.BR/PREÇOS-DOS-COMBUSTIVEIS-DEVEM-CAIR-NO-RS-COM-O-FIM-DAS-ALÍQUOTAS-MAJORADAS-DE-ICMS>

FIGURA 2 – ALÍQUOTAS ESTADUAIS



Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL²

A partir deste contexto, esta presente pesquisa tem por objetivo entender como são feitos os mecanismos de regulação do ICMS do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, comparando e analisando a leitura do setor econômico de ambos estados por parte de seus órgãos governamentais e como é justificada a atual alteração deste tributo.

Pode-se compreender que a arrecadação precisa ser proporcional às necessidades dos gastos com folha de pagamento dos servidores, contratos, pagamento de dívidas e de fornecedores de insumos. Isso envolve uma conta aparentemente básica, mas que não é trivial assim: arrecadar mais do que gastar, mas também atuar de modo a não impulsionar uma elevação nos preços dos produtos e inibir a atividade econômica. Esse alinhamento nem sempre é fácil e, muitas vezes, as decisões públicas pendem mais para o lado das despesas do que o das receitas, até como uma forma sadia de intervenção no equilíbrio econômico. O

² As percentagens se referem a alíquota ICMS e ICMS da gasolina no ano de 2022, fato que a tributação do combustível é importante para a arrecadação. Este dado foi coletado antes da lei complementar 194/2022 onde estabelece um teto de 17% de ICMS na gasolina

desafio de manter um equilíbrio entre a arrecadação e o custeio para fomentar o mercado e também manter a máquina pública, porém, está sempre presente.

Dado este contexto, a pergunta problema de nossa pesquisa no Trabalho de Conclusão de Curso é: Comparativamente, como os Governos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina justificam e explicam fatos sociais, econômicos, políticos e jurídicos para decidir sobre a regulação do ICMS em seus territórios?

Esta presente pesquisa, com as análises e coletas de documentos referente a regulamentação do ICMS do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, contribuirá ainda mais para entendermos a arrecadação, em especial o ICMS, mas também na aproximação da sociedade civil com os números, reduzindo um pouco a alienação pública a esse respeito. É objetivo geral desta pesquisa, assim, comparar as alterações nas regulamentações do ICMS entre os Estados de Rio Grande do Sul e de Santa Catarina de 2020 até os dias atuais, em termos de justificativas políticas-econômicas e sociais de seus governos, do modo como respondem às atuais imposições legislativas federais, e de como essas alterações afetam o regime de arrecadação de cada Estado em relação ao momento anterior (antes de 2020).

Esta pesquisa tem os respectivos objetivos específicos:

- 1- Analisar as leis de regulação de ICMS dos Estados de Rio Grande do Sul e Santa Catarina;
- 2- Elencar os programas de benefícios fiscais;
- 3- Analisar os impactos decorrentes da arrecadação entre os estados;
- 4- Comparar o cenário político e econômico gaúcho com o catarinense.

Pelo fato de ser uma alíquota estadual, na qual a alíquota varia de acordo com o respectivo estado, há uma guerra fiscal. Constantemente empresas trocam a sua sede de estado, com um objetivo de redução fiscal e também tornam o produto brasileiro incomparável com o produto estrangeiro, perdendo competitividade. Segundo Afonso (2018):

A guerra fiscal do ICMS deve ser a característica mais marcante do desequilíbrio proporcionado pelo imposto. Não custa alertar que o problema não está em um estado conceder incentivos fiscais, mas em fazê-lo à custa dos demais: de uma ou de outra forma (tal como ao arbitrar um suposto crédito tributário para cada saída interestadual, ou como ao conceder empréstimos sem juros e sem correção), é devolvida uma parcela do imposto que caberia ao estado de origem quando da venda para outro estado.

Essa prática tem por consequência uma diminuição da receita tributária estadual (PRADO, 1999), especialmente depois que todos os estados

passaram a conceder incentivos fiscais, como reação aos incentivos iniciais (MELLO, 2007). Ela ainda desarranja a competitividade interna, ao fazer com que produtos iguais tenham custos, lucros e preços diferentes, constituindo na forma mais grave de intervencionismo estatal na livre concorrência. Até mesmo a iniquidade tributária, que decorre de um sistema que tributa muito mais o consumo do que a renda em um país muito desigual, também é agravada pela guerra fiscal do ICMS, já que concentra incentivos em bens que não compõe a cesta básica da população mais pobre – como é o caso típico dos automóveis, uma das indústrias mais incentivadas pelos estados (AFONSO, 2018, p. 03)

De acordo com Varsano (1977), a guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação, em que um dos entes federados ganha e impõe uma perda a algum ou alguns dos demais estados, posto que a guerra é um jogo de soma positiva. O federalismo brasileiro, que é uma relação de cooperação entre as unidades federadas, pois trata-se de um ecossistema no qual cada ente federado tem autonomia, mas ao mesmo tempo estão interligados. No cenário de guerra fiscal, é abalado, pois sua lógica é de equalização das condições entre os entes federados, e não a de acentuar e reproduzir suas desigualdades.

Muitas vezes não compreendemos a alteração do preço final dos produtos, pois até mesmo quando no cenário internacional o preço de um produto de um certo segmento diminui, a redução no Brasil não é proporcional. Abrir a “caixa preta” da arrecadação e o manejo dos impostos, que afetam tão profundamente a vida das pessoas e a economia do estado, por meio de uma explicação descomplicada e justificada politicamente é uma forma de potencializar a democracia nessas decisões políticas. É preciso verificar se há um cenário com maior diálogo da máquina pública com a sociedade, ou se esse diálogo se restringe a certos setores interessados (grandes operadores econômicos).

A arrecadação dos impostos estaduais, em especial o ICMS, é uma das principais fontes de receita dos estados. Os impostos estaduais representam 28% da arrecadação do país, sendo eles: ICMS, IPVA e ITCMD, segundo o site da contabilizei³. Estes impostos são responsáveis por financiar a máquina pública estatal e o investimento de infraestrutura do estado. No primeiro semestre de 2021, a arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul foi de R\$ 21,50 bilhões. Comparado

³ CONTABILIZEI. Quais são os impostos federais, estaduais e municipais. Disponível em <https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/impostos-federais-estaduais-e-municipais/>

ao semestre do ano de 2019, houve um crescimento de arrecadação de 12,8%, segundo o site da Secretaria da Fazenda⁴. (RIO GRANDE DO SUL, 2021)

O ICMS está atrelado à relação entre os entes federativos e o Estado Federal. No caso da região sul, sendo uma região desfavorável em quesito territorial e logístico, comparado com o conglomerado sudeste, o aumento da alíquota, pode ser gerador de uma crise econômica. Estabelecendo uma regra básica de oferta e demanda, entendemos que se os produtos tiverem sendo praticados com um preço exorbitante, isso diminui a demanda, a inflação aumenta e o Estado também acaba sendo afetado, com maior ou menor arrecadação (a inflação aumenta o valor nominal arrecadado, mas o valor real, descontada essa inflação, torna-se menor por conta dos menores volumes negociados em preços dos produtos mais altos). Por outro lado, se tivermos uma alíquota baixa, com o objetivo de fomentar o mercado, a comercialização aumenta, mas também o Estado arrecada menos, (fato que presenciamos em diversos estados em crise econômica). A arrecadação contribui bastante para regular o mercado.

A situação atual, no entanto, é a de que diversos estados enfrentam crises financeiras, entre eles o Estado do Rio Grande do Sul que, infelizmente, não tem força para pagar a folha de pagamento do funcionalismo público, crise que se manifesta desde o governo militar. Em julho de 2015, a dívida pública gaúcha chegou em R\$ 61 bilhões, sendo o valor mais que o dobro da receita líquida anual, segundo o site do G1 da Globo⁵. Um Estado que já foi protagonista no quesito econômico do país, está em ruínas, segundo especialistas. Nas últimas quatro décadas, o problema do Estado Gaúcho é que ele gastou mais do que arrecadou, e um dos principais vilões é a dívida que o Estado tem com a União, essa que se mantém há décadas, e cuja maneira de resolver pode ser em uma renegociação dessa dívida com a União, estabelecendo um juro não muito agressivo. Além disso, também há um rombo com a Previdência, chegando a R\$ 7 bilhões anuais, de

4 SECRETARIA DA FAZENDA. Arrecadação de impostos estaduais no RS apresenta crescimento de 19,0% no primeiro trimestre de 2021. Disponível em [https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/15723/arrecadacao-de-impostos-estaduais-no-rs-apresenta-crescimento-de-19%2C0-no-primeiro-semester-de-2021/termosbusca=*](https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/15723/arrecadacao-de-impostos-estaduais-no-rs-apresenta-crescimento-de-19%2C0-no-primeiro-semester-de-2021/termosbusca=)

⁴ GLOBO. Entenda a crise financeira do Rio Grande do Sul. <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-crise-financeira-do-rio-grande-do-sul.html>

⁵ GLOBO. Entenda a crise financeira do Rio Grande do Sul. <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-crise-financeira-do-rio-grande-do-sul.html>

acordo com o site do Senado Federal⁶, em que para cada 100 servidores na ativa, tem-se 120 aposentados e pensionistas, o que demanda recursos do Estado para pagar essas contas.

Apenas seis Estados do Brasil têm a sua situação regularizada com a União. Segundo Edna Simão (2019), em 20 anos, o custo para renegociar a dívida dos Estados foi de R\$ 454 Bilhões e é por isso que este assunto de regularização da dívida com a União seguidamente está em pauta entre os Governadores. Seguindo um roteiro histórico da origem dessa crise da dívida do Estado do Rio Grande do Sul com a União, informações do Sul 21 (2015) indicam que:

No Rio Grande do Sul, nossas primeiras apólices de dívida apareceram um pouco antes. No início dos anos 1950, o governo de Ernesto Dornelles recorreu a empréstimos para financiar obras de estradas. Seu sucessor, Leonel Brizola, criou títulos de baixo valor para financiar a construção das brizoletas – as escolas de madeira espalhadas pelo interior do Estado, no seu projeto de erradicação do analfabetismo. Porém, a dívida dessa época se manteve abaixo do valor arrecadado pelo Estado.

Ocorre que até 1964, as operações de crédito não eram corrigidas e pesavam pouco sobre as finanças estaduais. O dinheiro arrecadado com impostos superava o valor dos papéis e, assim, não havia desequilíbrio no caixa. Mas a Ditadura Militar, na onda do 'milagre econômico', afrouxou as restrições ao endividamento e estimulou os estados a buscarem empréstimos externos. Foi aí, com o governo de Euclides Triches e a emissão de títulos públicos com correção monetária, que a dívida gaúcha passou a aumentar graças a um novo acompanhamento: os juros. No governo Triches a variação da dívida chegaria a 194.4%.

Podemos compreender que a arrecadação precisa ser proporcional às necessidades dos gastos com a folha de pagamento dos servidores, contratos, pagamento de dívidas e de fornecedores de insumos. Mas ela também precisa envolver a sociedade, e estar em diálogo com ela, pois o Estado não opera, simplesmente, na lógica do balanço contábil empresarial que, na busca de lucro, visa sempre maior receita e menor despesa. O Estado não serve a si mesmo, mas serve para atender os direitos do cidadão e manter a sociedade independente e pacífica, e, muitas vezes, a promoção ou a sustentação desses direitos, bem como do desenvolvimento que ele projeta, demanda do Estado, como o foi no disparo do desenvolvimentismo, investimentos de grande envergadura, dispêndios à fundo perdido e direitos sociais de alavancagem do nível educacional, cultural e laboral de

⁶ SENADO FEDERAL. Rombo na previdência pode ir a R\$ 50 bi. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/471617/complemento_1.htm?sequence=2&isAllo wed=y

seus cidadãos. Mas esse não é um movimento espontâneo do Estado, sendo acionado, quase sempre, pelas lutas e mobilizações cidadãs. Esclarece Gohn (2000), aliás, que as lutas e movimentos sociais sempre foram nesse sentido de forçar o Estado a intervenções que fomentassem, não só o dinheiro e a riqueza, mas a cidadania e a justiça social, em uma sociedade sempre muito dividida em grupos desiguais:

A maioria das lutas e movimentos no Brasil Colônia foi empreendida por negros escravos e pela plebe, vulgo "ralé". Eram os indivíduos pobres e livres. A categoria "povo" na época colonial era dada aos comerciantes e artesãos. No topo da pirâmide social estavam os senhores de engenho, os militares e funcionários graduados e o clero. Eles eram seguidos pelos lavradores, grandes mercadores e artesãos. Os pobres livres eram os penúltimos, pois os últimos eram os cativos, os escravos. Eis uma lista das lutas mais famosas no Brasil Colônia e na fase do Império: Zumbi dos Palmares (1630-1695), Inconfidência Mineira (1789), Conspiração dos Alfaiates (Minas, 1798), Revolução Pernambucana (1817), Balaiada (Maranhão, 1830-1841), Revolta dos Malés (Bahia, 1835), Cabanagem (Pará, 1835), Revolução Praieira (Pernambuco, 1847-1849), Revolta de Ibicaba (Estado de São Paulo, 1851), Revolta de Vassouras (Estado do Rio, 1858), Quebra-Quilos (Pernambuco, 1873), Revolta Muckers (Rio Grande do Sul, 1874), Revolta do Vintém (Rio de Janeiro, 1880), Canudos (Bahia, 1874-1897, massacrada pelas forças da República). Estes são alguns dos exemplos mais conhecidos até o século XX. (GOHN, 2000)

A luta de classes no Brasil não pode ser ignorada nesse nosso tema de pesquisa, já que a desigualdade social, o inequitativo índice de desenvolvimento humano entre os estados e cidades e a educação precária são frutos do monopólio de uma pequena parte da sociedade latifundiária e comercial que maneja lobbies políticos para verter benefícios fiscais e de receitas públicas a seu favor. E não se pode negar que fortes elementos desse clientelismo, desigualdade social e domínio de classe também se perpetua, no Brasil, em face da estrutura e funcionamento do Sistema de Arrecadação Fiscal, entre eles, o aquele que é o mais expressivo sobre os bens de consumo popular, que é o ICMS. E a atual política de privatização, com ônus para o Estado de pagar pelo serviço prestado pelas empresas, também contribui para esse lobby e aprofunda a dívida pública do Rio Grande do Sul.

Todos esses elementos precisam ser discutidos para se entender os impactos, em termos de equilíbrio na economia, balanço fiscal do estado e acesso do povo aos produtos, com a atenuação das desigualdades de consumo, a partir da repercussão dos preços de bens de consumo do cidadão gaúcho e catarinense. Mas será que os Governadores de ambos os estados, e suas equipes de governo, estão

dialogando, justificando e explicando, em suas comunicações sociais, textos de leis, normas reguladoras, discursos públicos e na assembleia legislativa, essas suas políticas de intervenção e os seus propósitos e impactos? É o que investigaremos nesta pesquisa.

2. O IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS NO BRASIL

2.1. HISTÓRIA DO ICMS

O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS, oriundo da década de 1930, revolucionou o sistema tributário nacional. Nesta época, era concebido em outra nomenclatura, O ICM que substituiu o IVC, Imposto Sobre Vendas e Consignações, tributo cumulativo que incidia sobre as vendas em geral, tinha por objetivo uma maior descentralização de renda e que, na época, mas com a mesma finalidade que temos até hoje, era um imposto estadual onde se tributa os serviços e mercadorias. Na época, a mudança que foi implementada foi motivo de enorme apreensão por parte dos Estados, que temiam perder receita com a mudança tributária. Resende (2009) diz que a denominação de ICMS foi dada a partir da Constituição Federal de 1988.

Ao longo de 46 anos de existência, o principal imposto estadual passou por profundas transformações. Sua concepção, na reforma tributária de 1965, foi parte de um conjunto de mudanças que redesenhou o federalismo fiscal e elevou o sistema tributário brasileiro à posição de poder ser considerado um dos mais modernos do mundo. (RESENDE, 1999, p. 12)

Segundo o relato de Resende (1999), o objetivo principal na criação deste imposto era o fortalecimento da federação, desconcentrando o controle da União perante os Estados e, por conseguinte, promovendo uma descentralização de renda. Com sua concepção, ao passar dos anos, ocorreram diversos conflitos regionais, segundo explica o referido autor (1999):

Desafortunadamente, a intenção não foi bem percebida. Imediatamente após a sua criação, os conflitos regionais impuseram desvios que foram se acumulando à medida que as mudanças foram introduzidas, em 1988, e os antagonismos entre os estados nutriam-se da interrupção do processo de convergência de rendas entre as regiões e do acirramento da guerra fiscal. (RESENDE, 1999, p. 15)

Na década de 1960, até então denominado como ICM, o imposto veio com o objetivo de substituir alguns outros impostos estaduais. Posteriormente, com a

Constituição de Federal em 1988, já intitulado como ICMS, ele passou a tributar serviços, mas apenas serviços de telecomunicações e rodoviários, com o qual se arrecadava até os dias atuais. Segundo Afonso (2018, p.987-988):

Criado em 1965 com a denominação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), esse tributo, ainda que restrito exclusivamente às mercadorias, foi pioneiro no que tange aos Impostos sobre Valor Adicionado (IVA) no mundo. Ele sucedeu um antigo imposto estadual sobre faturamento bruto - o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) - e, na votação da emenda constitucional que o criou, houve forte oposição dos governos estaduais, notadamente de São Paulo. Ou seja, direta e regularmente, não mais há incidência desse imposto estadual sobre a receita dos seus contribuintes.

A Constituição Federal (CF) de 1988 extinguiu impostos federais específicos (sobre petróleo e combustíveis, energia elétrica e mineração) e, como previsto no seu artigo 155, II, ampliou a base do imposto estadual para alcançar todas as mercadorias, parte dos serviços de transportes e os de comunicação - dando origem assim ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - o ICMS. Embora, tenha acrescentado a letra S à sua sigla, apenas parcela de dois serviços passaram a ser alcançadas (inclusive em alguns casos derrubados por decisão judicial) e, sendo um tributo não cumulativo, só gera receita no que acabar no consumo final. Em 2017, por exemplo, apenas 7,8% do ICMS arrecadado no país (R\$ 445,6 bilhões) proveio de comunicações (R\$ 34,7 bilhões) e tão somente 1,7% do ICMS de transportes (R\$ 7,7 bilhões).

Em decorrência da criação do ICM, a receita estadual teve grande fortalecimento, dando um salto expressivo. Além disso, adverte Resende (2009), houve um intenso impacto regional do novo tributo: muitos atores envolvidos criticavam e intitulavam o imposto como injusto, já que, na visão deles, era frequente que as regiões mais pobres transferissem dinheiro para as mais ricas, já que o imposto cobrava na origem da criação dos produtos, que normalmente eram produzidos nos estados mais enriquecidos, e não onde o produto ou serviço era consumido, mas o controle desse consumo era muito complexo para ocorrer de forma justa.

Ainda segundo Resende (2009), com a reforma ocorrida da criação do ICM uma grande parcela de empresários e líderes de governo não simpatizaram com a mudança. Devido à alta taxação de imposto e à má distribuição de renda, na visão deles, contribuiu para uma sonegação significativa. A resposta veio em 1968, com o Decreto Lei n.º. 406/68, quando o governo determinou a não incidência do imposto na exportação de produtos industrializados, e que, por conseguinte, aumentou a

alíquota do ICM na região Sul e Sudeste a 17%, visando compensar o efeito da sonegação.

Partindo do pressuposto que as regiões Sul e Sudeste eram as maiores produtoras do País, o aumento do ICM foi um impacto significativo para as arrecadações desta região, mas também teve um aumento expressivo na região Nordeste, explica Resende (2009), que até então era menos favorecida, causando alvoroço na sociedade e atentando contra o princípio da criação do imposto, que era o de prover uma maior distribuição de renda. Em decorrência disso, em 1970, a Resolução n 65/70, do Senado Federal, determinou a redução das alíquotas do ICM em meio ponto percentual por ano nos quatro anos subseqüente. Também, continua Rezende (2009), as alíquotas interestaduais caíram para 13%. Esse movimento indica uma relação íntima do Estado brasileiro com o mercado, pois este sempre foi um ator diretamente envolvido e considerado nas decisões sobre tributos. Mas o livre mercado também pode ser prejudicial para o enriquecimento da nação, já que em um cenário com pouca regulação, a máquina pública tende a arrecadar menos e ter menor controle sobre os produtos e serviços prestados pelo mercado aos cidadãos.

Defende-se, aqui, um meio termo: o Estado precisa intervir na economia com regulação e tributação, para garantir qualidade de serviços, produtos e rendas para direitos sociais e investimentos em infraestrutura que alimentam, também, o próprio mercado, mas, ao mesmo tempo, o Estado tem que estar atento para não sobrecarregar em demasia os negócios e afastar investimentos. Isso não é uma lógica meramente contábil, mas de projeto de sociedade e dos investimentos e recursos necessários para ele.

2.2. SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO E O FEDERALISMO NO ICMS

Com a redemocratização (em meados da década de 50 e posteriormente entre nos anos de 1974 e 1985), o Brasil optou por fortalecer a sua descentralização política, administrativa e fiscal. De acordo com Chieza (2021), o objetivo, naquele momento, era ampliar os serviços públicos e reduzir as desigualdades sociais nos estados e municípios a partir de um sistema de descentralização financeira. É de extrema importância aprofundarmos o estudo do conceito de federalismo e federalismo fiscal, pois esses conceitos são ou devem ser balizas para as medidas tomadas do governo, (CHIEZA, 2021). O que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) contribuiu para uma tributação maior de impostos estaduais, em especial do ICMS, vale ser destacado aqui, pois ela foi uma revolução para o Estado e para a Sociedade Civil, na autonomia maior dos entes subnacionais. Porém, analisando-se as receitas, percebemos uma dependência significativa dos demais entes federativos à União, pois, de acordo Chieza (2021), a CF/88 manteve a maior parte do poder de legislar com a União, limitando os demais entes à adoção de políticas públicas de execução próprias, sendo essa uma característica peculiar do federalismo brasileiro: as matérias que são de competência concorrente da União com os Estados, dependem unicamente de legislação federal, mas a execução fica à cargo dos estados e municípios, sendo que a maior arrecadação é federal.

Figura 3 – Receitas dos entes federados

Tabela 1. Receita disponível por nível de governo em % da carga tributária total

	1988	2005	2019
União	60,40%	57,30%	54,30%
Estados	25,90%	25,50%	25,10%
Municípios	13,80%	17,10%	20,60%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: Rezende, Oliveira, & Araújo (2007) e Anuário Multi Cidades (2021)

Fonte: (Souza, 2021)

Pelo fato de vivermos em um Estado Democrático de Direito, os Estados brasileiros estão atrelados à Constituição Federal, em suas regras tributárias, distribuições de competências fiscais e regras de responsabilidade fiscal, pelo sistema federativo, segundo esclarece o ENAP (2017), consiste em:

Federalismo: é a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributaria e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo. O Federalismo surgiu da necessidade, principalmente, de países com grandes extensões territoriais de descentralizar o seu poder. Nesses países, há diversidades culturais, climáticas, sociais e econômicas, de modo que as necessidades e prioridades diferem muito de uma região para a outra.

Federalismo Fiscal: é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade (ENAP, 2017).

O cenário que o Brasil encontra-se, com guerra fiscal e dependência da esfera Estadual com a União, coloca em cheque o conceito de federalismo, pois os entes federados tem que estar em sinergia. Lopreato. (2022), afirma que tal imposto é oriundo na concepção da República Brasileira (1891), tendo uma concentração ainda maior na União:

O regime federativo da Constituição Federal de 1891 tem as raízes históricas no modelo de organização presente na concepção do pacto imperial¹. O poder central, preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local; condição mantida na revisão conservadora de 1840 que, embora tenha desencadeado disputas políticas em torno de pontos específicos, não chegou a atacar as questões relacionadas ao cerne do pacto federativo².

O resultado soldou os interesses em defesa do Estado e, mesmo sem se caracterizar propriamente como federalismo, construiu as bases onde repousam elementos da ordem de 1891 e as tradições do federalismo brasileiro.

O pacto imperial definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas, aceitas em toda a nação. Por sua vez, os governos provinciais teriam a responsabilidade de conduzir a política local e, simultaneamente, as respectivas elites ocupariam espaços na Câmara, com a defesa de seus interesses por meio de negociações com os pares e o poder central. (LOPREATO, 2022, p. 45)

Com o federalismo, continua Lopreato (2022), garantiu-se autonomia financeira e liberdade de decisão ao governo provincial em matérias de interesse relacionadas à defesa da economia e da ordem política local; a distribuição de tributos era estabelecida entre o centro, que claramente retinha o maior poder fiscal, as províncias e municípios, que ficavam com a menor parte das receitas; os governos das províncias tinham a liberdade de criar o orçamento, arrecadar os seus impostos, decidir sobre a distribuição dos investimentos em obras públicas,

emprego, educação e a constituição de força policial, fatores cruciais na definição do papel das elites locais no jogo político e no embate nas assembleias com os presidentes de províncias, nomeados pelo governo central.

Pelo fato de presenciarmos uma má distribuição de riqueza do país, a teoria de federalismo fica mal aplicada. Musgrave (1980) defende três ferramentas para combater este problema:

i) criação de impostos de grandes riquezas, tributando as classes mais favorecidas, reforçando o Imposto de Renda e alguns subsídios para as classes C e D (bolsas auxílios), gerando, com isso, a distribuição de renda mais equitativa em relação à realidade que temos hoje em dia; em termos de Imposto de Circulação de Produtos e serviços, essa lógica geraria menor concentração de renda nos grandes polos;

ii) arrecadação progressiva, possibilitando gerar mais serviços da máquina pública para a população menos favorecida (hospitais, universidades, projetos do governo em geral);

iii) Aumentando o imposto das Classes A e B e diminuindo a arrecadação para as classes menos favorecidas.

O principal objetivo do sistema federativo é prover um sistema na qual há uma descentralização nas tomadas de decisões políticas e fiscais, sendo um sistema estável de descentralização política-fiscal, o que coloca em xeque o federalismo no Brasil. Nazareth (2019) afirma que o federalismo foi crucial para o crescimento e fortalecimento das grandes nações, tendo mais autonomia, não apenas na esfera federal, mas também para os estados e municípios.

No Brasil, Rezende e Afonso (2004) afirmam que na concepção do Estado Brasileiro, o que marcou o federalismo foi uma alternância de responsabilidades fiscais entre as esferas do governo e, por consequência, isso gerava oscilações entre governos centralizadores e descentralizadores, ocasionando instabilidades no arranjo político-fiscal e uma estrutura de incentivo deficiente, situação agravada no Brasil, devido a seu tamanho de território e diversidade social.

Dado esse contexto, a teoria do dilema gêmeos do federalismo prevê que a centralização tende a distanciar a decisão de gasto dos governos das preferências dos cidadãos, ocasionando ineficiências alocativas e favorecendo a excessiva

dependência das unidades subnacionais por recursos federais, acarretando problemas diversos como o da ilusão fiscal e o efeito *flypaper*⁷ com a consequente subestimativa do custo dos bens e serviços públicos. Por outro lado, a descentralização fiscal pode produzir aumento de déficits fiscais subnacionais em função de disputas entre jurisdições, elevação de despesas públicas locais causada por externalidades e efeitos de *spillovers*⁸, que geram problemas típicos de *free-riding*⁹ e recurso comum, isto é, aumentam-se os endividamentos subnacionais porque transfere-se para a União ("o fundo comum") a responsabilidade destes, pegando carona na coletividade; e, por último, fica provável o agravamento de desigualdades inter-regionais, em virtude da repercussão das disparidades socioeconômicas na capacidade de geração de receita própria entre jurisdições. (Weingast 1995).

Segundo o estudo de Nazareth (2017), um cenário ideal é um sistema descentralizado, já que as decisões administrativas deixam de ser *downup* e, por consequência, isso gera autonomia das demais esferas.

O Brasil é um país vasto no quesito territorial, e a concepção de federalismo é uma forma de cooperação, mas também de controle da União perante os Estados e, por consequência, aos municípios. É claro que diante desta cadeia está presente o Federalismo Fiscal que ocasiona uma diáspora empresarial, onde a maioria tende a ir para a região sudeste, aumentando essa desigualdade econômica entre os entes federados.

Nesse sentido de guerra fiscal, o Estado Gaúcho tem perdido espaço: a regulação gaúcha do ICMS é marcada pela grande abrangência da sua lei, quando comparado com os demais estados, pois a regulação do ICMS gaúcha praticamente engloba todos os produtos comercializados; além disso, por diversos anos, o estado gaúcho praticou uma das maiores alíquotas do ICMS do país, 18%, fato que gerou um número significativo de empresas que deixaram o solo gaúcho, que, em busca de melhores cenários fiscais, tem migrado, entre outros, para o estado vizinho (SC). Um

⁷ *Flypaper*: é baseado em evidência empírica de que transferências de um nível do governo para outro tendem a "ficar" com o destinatário sendo usado para prestação de serviços, e não são repassadas aos contribuintes na forma de redução de impostos.

⁸ *Spillovers*: é um evento econômico em um contexto que ocorre por causa de outro evento em um contexto aparentemente não relacionado.

⁹ *free-riding*: ocorre quando uma pessoa extrai uma "externalidade positiva" das ações de terceiros, ou seja, adquire um benefício pelo qual ela não pagou.

exemplo claro disso foi a montadora Ford que, no final da década de 1990, desistiu de instalar suas operações em solo gaúcho, alegando poucos benefícios fiscais e instalando-se no nordeste brasileiro, de acordo com o portal Gaúcha GZH (2021).

FIGURA 4 – ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS EM 2021

ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS EM 2021 em R\$ bilhões			
UF	2020	2021	variação nominal (%)
Roraima	1,55	2,21	42,6
Mato Grosso	15,51	21,47	38,4
Goiás	20,77	28,39	36,7
Tocantins	3,73	4,75	27,3
Minas Gerais	62,11	78,95	27,1
Rio Grande do Sul*	35,73	45,19	26,5
São Paulo	176,73	219,26	24,1
Espírito Santo*	12,53	15,53	23,9
Paraíba	6,65	8,18	23,0
Amapá	1,4	1,72	22,9
Bahia*	27,34	33,57	22,8
Acre	1,47	1,8	22,4
Mato Grosso do Sul	13,24	16,2	22,4
Maranhão	8,96	10,95	22,2
Rio de Janeiro	47,77	58,17	21,8
Ceará	14,4	17,53	21,7
Pernambuco	19,46	23,65	21,5
Santa Catarina	28,3	34,26	21,1
Paraná	39,05	47,03	20,4
Alagoas	4,93	5,93	20,3
Pará	17,24	20,73	20,2
Sergipe	3,88	4,65	19,8
Piauí	5,37	6,42	19,6
Amazonas	12,24	14,54	18,8
Rondônia	6,12	7,21	17,8
Rio Grande do Norte	6,25	7,33	17,3
Distrito Federal	10,28	11,67	13,5

*dados até novembro de cada ano.
fonte: Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária)

Fonte: PODER 360. 2021

Observa-se que o conglomerado situado na região Sudeste tem muito mais arrecadação. Além disso, a Figura 3 mostra que, em um comparativo da arrecadação entre os anos de 2020 com 2021, em todos os estados houve um aumento significativo, muito em virtude da retomada dos negócios pós-pandemia COVID-19. Para uma melhor compreensão sobre competências tributárias, faz-se necessário aprofundar mais o tema. Segundo informações do CEGOV (2018):

As competências tributárias são estabelecidas pela Constituição Federal, que define os tributos a serem instituídos por cada um dos Entes da Federação. Nenhum outro imposto poderá ser instituído além daqueles expressamente previstos no texto constitucional. A exceção é relativa à competência residual da União, a qual prevê a possibilidade de instituir impostos não previstos e impostos extraordinários, conforme dispõe o art. 154, da Constituição Federal.

Ramos (2002, p. 25) explica que a expressão competência tributária pode ser definida como sendo o “poder, atribuído pela Constituição Federal, observadas as

normas gerais de Direito Tributário, de instituir, cobrar e fiscalizar o tributo, compreendendo a competência legislativa, administrativa e judicante”, ou “a parcela do poder de tributar conferida pela Constituição a cada ente político para criar tributos”, ou, ainda, “a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos”. Hermany (2015) também confirma essa informação de que, com a Constituição Federal de 1988, as tomadas de decisões foram mais descentralizadas, reduzindo a autonomia da União e transferindo-a para os Estados e Municípios. Fato que presenciamos na regulação do ICMS, em que cada estado compõe de sua forma.

Na relação entre mercado (iniciativa privada) e Estado, as teorias de intervenção pública no domínio econômico devem ser consideradas, pois tem por objetivo focar no desenvolvimento nacional como um todo, e não só de certos agentes e setores econômicos em específico. Na divisão clássica, essa economia a ser afetada pela ação dos governos se divide em políticas macro e microeconômicas, que são explicadas por Coutinho (2014) da seguinte forma:

Para simplificar e racionalizar uma realidade complexa, economistas convencionaram dividir o campo da economia moderna em duas grandes áreas: a macroeconômica e a microeconômica. De maneira resumida, explicam que a macroeconomia é a lente por meio da qual se podem observar sistemas econômicos em seu todo, as economias nacionais e a economia internacional. A macroeconomia procura modelar esses sistemas a partir das relações, séries históricas e variáveis econômicas para dar aos governos e agentes econômicos privados condições de análise e decisão. A macroeconomia funciona como uma espécie de “painel de controle”, pode-se dizer. Macroeconomistas estudam fatores que determinam a produção, o emprego, o consumo, o investimento, o aumento ou diminuição das importações e exportações, o crescimento de longo prazo de uma economia, os níveis gerais de preço e as taxas de inflação. Além disso, preocupam-se em compreender como esses fatores devem ser tratados por autoridades governamentais por meio de políticas monetárias e fiscais. Trata-se, em resumo, da análise dos “macroaspectos” da economia com o objetivo de determinar números agregados como um conjunto de grandes blocos (por exemplo, “atividades econômicas”, “Estado” e “os domicílios”). Assim, a macroeconomia permite generalizações a respeito de como cada um desses blocos reage a variações, traçando relações e fluxos entre eles. Microeconomistas, por sua vez, preocupam-se com a mecânica interna do funcionamento das pequenas unidades componentes da economia (por exemplo, “o indivíduo”, “a firma” ou “o domicílio”) e com as operações de mercados que reúnem e criam fluxos e transações entre elas. Em vez de dimensionar números agregados, a microeconomia procura compreender “microaspectos” e responder perguntas como: quais bens ou serviços devem ser produzidos? Que técnicas de produção devem ser utilizadas? A que preços devem ser vendidos os produtos?

Diniz (2005) chega a afirmar que, na articulação e na intensidade dos fatores que estavam envolvidos na globalização, os países variaram entre si, pois mesmo que todos estivessem expostos a esses fatores, as decisões de natureza política de

seus governos interferiram, sobremaneira, nos êxitos e fracassos dos países nessa globalização. As decisões e intervenções políticas são imprescindíveis para o êxito dos Estados e suas sociedades, e não apenas o êxito de certas empresas globais ou mesmo nacionais.

2.3. PROPOSTAS DE REFORMAS TRIBUTÁRIAS QUE AFETEM O ICMS

O que está sendo debatido, nos tempos atuais, são algumas mudanças drásticas no cenário tributário do Brasil. Uma delas é a reforma tributária, com o objetivo de extinguir diversos impostos. Segundo o Portal da Indústria (2022):

Reforma tributária é a proposta do Governo Federal para simplificar o sistema tributário brasileiro, extinguindo tributos como o PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS por um Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS). A reforma busca modernizar a arrecadação de tributos e impostos para favorecer a competitividade das empresas.

O sistema tributário ideal é aquele que preserve o equilíbrio na concorrência, garanta a competitividade das empresas e favoreça o desenvolvimento das competências e vocações do país. (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2022, s.p)

Mesmo com diversos apoiadores da reforma, em 2021, foi criada a PEC 110, basicamente propõe-se uma profunda reforma no sistema tributário brasileiro, mas ela sofreu uma derrota por parte dos senadores, no primeiro semestre de 2022, e a pretensão é retomarem-se as discussões em 2023.

A PEC 110 tem como diretriz principal a instituição de um modelo dual do Imposto de Valor Agregado (IVA). O IVA Subnacional será composto pelo Imposto de Bens e Serviços (IBS) — resultado da fusão do ICMS (imposto estadual) e do ISS (imposto municipal) — para estados e municípios.

Na outra frente, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) unifica tributos federais (Cofins e Cofins-Importação, PIS e Cide-Combustíveis) arrecadados pela União e formará o IVA Federal. O IBS terá uma legislação única para todo o país, exceto a alíquota, que será fixada por cada ente federativo.

A transição do IBS se dará em duas etapas: a primeira, referente aos 20 anos iniciais, terá parcela da receita do IBS distribuída de forma que os entes federativos mantenham a atual receita, com correção pela inflação. Nas décadas seguintes, a parcela da receita do IBS que repõe a receita real de cada ente será reduzida progressivamente. (Agência Senado, 2022, s.p.)

Outra mudança que está surtindo efeito na arrecadação dos Estados é ao teto de 17% para ICMS dos combustíveis e energia elétrica, por meio da Lei complementar Lei Complementar 194, de 2022, pode ser interpretado que o combustível é serviço essencial, que já foi aprovada no Senado e já está sendo

praticada. Com um aumento astronômico do combustível, no mês de julho 2022, chegando até a R\$ 8,00 o litro, em algumas localidades do País, o governo federal, juntamente com os estados, adotou políticas de diminuição de impostos para baixar o valor do combustível e, conseqüentemente, controlar a inflação. O que percebemos é que a manobra foi eficaz para a diminuição do preço, despencando o valor do combustível em até 30% e ocasionando uma diminuição da inflação. Conforme o portal Poder 360 (2022), o teto de ICMS reverteu a alta da gasolina em 2022: quando os Estados adotaram a política; a redução foi de 30% nesse valor final dos combustíveis.

As manobras do governo brasileiro com a alteração dos impostos, a fim de controlar a inflação, é mais um exemplo de intervenção do Estado na economia, e esta medida é importante para controlar os preços inflacionados. Aí se verifica que a adoção de políticas de livre mercado, com menos controle e regulação, deixaria a sociedade brasileira escrava da iniciativa privada e da flutuação dos preços no mercado, sem nenhuma garantia de acesso da população aos produtos:

O Estado brasileiro mantém seu controle sobre a economia com o objetivo de manter o sistema capitalista e monitorar condições que venham depor contra esse mesmo sistema de forma ou torná-lo inviável. A possibilidade objetiva de intervenção está prevista no Art. 174 da CF, que admite que o Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

A Lei 8.884/94 veio regulamentar a previsão constitucional insculpida no parágrafo 4º deste mesmo Art. 174, quando prevê que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. (MARTINS, 2011, p. 11)

Segundo Meksenas (2005), no Brasil, uma parcela da sociedade argumenta que liberdade de mercado é a condição necessária para a produção e a circulação das riquezas, enquanto outra parcela acredita que a liberdade de mercado é prejudicial pois não é um cenário capaz de gerar justiça social. Mas afinal, o que de fato o Mercado é constituído?

Para o Liberalismo, a função de trabalho produz a propriedade privada que será regida e protegida pelo Estado (protegida de acordo com a política adotada do governo, se é com tendências a intervenções ou mais de livre mercado). Nesse sentido, o mercado é constituído como um espaço da ação social no momento em

que um indivíduo busca negociar aquilo que tem em troca de algo que não possui e o deseja. Meksenas (2005) afirma que:

Assim, defronte a um Estado envolto por interesses clientelistas, de um lado, e pressionado por interesses dos grupos econômicos e que dominam o mercado, de outro, a saída pode estar na sociedade civil. Em outros termos, o que, a nosso ver, pode contribuir para educar o Estado na direção ao cumprimento de suas funções públicas e na garantia dos direitos sociais? A resposta é: organização e pressão da sociedade civil sobre a sociedade política. É desse modo que chegamos a algumas conclusões acerca do terceiro conceito em foco: a sociedade civil, fundamental em nossa reflexão nesta abertura de ano letivo dos cursos em Ciências Humanas, aqui na UDESC/SC. Vale pontuar: quando o Estado, ao incorporar os problemas sociais na forma de temas em suas agendas de governo, busca dar uma expressão aos anseios da sociedade civil é porque esta última é, verdadeiramente, quem torna esses dramas cotidianos em temas e problemas públicos e por meio da ação de seus intelectuais; militantes; profissionais; lideranças comunitárias; lideranças sindicais; agentes de organizações não-governamentais, além de outros. (MEKSENAS, 2005, p. 12)

Estas supostas mudanças na estrutura da arrecadação, de certa forma, podem ser analisadas como mudanças significantivas, mas se analisarmos o período histórico brasileiro, sempre foi bastante arrecadatário e que, infelizmente, os índices das mazelas políticas sempre estavam presentes, entendemos que essas modificações tendem a ser insuficientes para uma retribuição justa para a sociedade.

O fato crucial é se o sistema tributário brasileiro está condizente com a realidade social. De certa forma, o sistema tributário teve influências de outros países na sua concepção, mais especificadamente, do modelo de Portugal. Segundo Machado (2017):

O direito tributário brasileiro encontra as suas raízes mais profundas no conjunto das normas portuguesas vigentes na época do descobrimento, que exerceu uma inegável influência na formação cultural do ordenamento jurídico pátrio. Ubaldo Cesar Balthazar (2005, p. 32) explica que, se nesse tempo já havia um “direito tributário”, não existia ainda, por outro lado, um “sistema tributário”, assim compreendido como um conjunto harmônico de princípios, regras e institutos disciplinadores da atividade tributária, cujo elemento nuclear é o tributo. Desde o começo do período colonial, marcado pela imposição da legislação lusitana nas terras desbravadas, e então submetidas aos ordenamentos da Coroa portuguesa, começaram a ser criados os primeiros tributos vigentes em chão brasileiro. O quinto, ou vintena, passou a ser exigido logo nas primeiras décadas do século XVI, incidindo sobre os produtos extraídos das possessões d'além-mar, notadamente a extração do pau-brasil. (MACHADO, 2017, p. 2)

Posteriormente, com a proclamação da República, ocorrida em 1889, iniciou-se uma nova era na arrecadação do Brasil, e, nesta época, foi criada a Constituição

de 1891, inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, adotando um modelo rígido de arrecadação.

Em 1934, a Carta Constitucional, prescreveu-se uma nova discriminação de rendas tributárias, finalmente agraciando os municípios com impostos privativos.

Segundo Machado (2017):

Sua vigência, porém, foi bastante reduzida, notadamente em razão da outorga da Constituição de 1937, com a sua índole tipicamente autoritária. No final da década de 30, a divulgação de informações dos orçamentos públicos brasileiros, representativas da arrecadação tributária global no país, expunha a efetiva participação de cada um dos entes federativos no volume total de receitas auferidas, cabendo à União uma parcela de 52,81% da arrecadação; aos Estados, de 29,25%; aos Municípios, de 10,81%; e ao Distrito Federal, de 7,13%.

Em meados da década de 40, o Direito Tributário foi consolidado, adquirindo foros de matéria jurídica e também uma maior participação do Estado na Economia, devido as instabilidades da Segunda Guerra Mundial. Segundo Machado (2017):

As décadas de 1970 e 1980 marcaram o período do Regime Militar e a sua derrocada a partir do processo de redemocratização do Brasil, cujo ápice ocorreu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988, alcunhada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Silveira Guimarães. Foi nesse momento que acabou publicada a Lei n. 6.830, de 1980, dispendo sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, conhecida como a “Lei de Execução Fiscal”. É, ainda hoje, o principal instrumento utilizado pelas Fazendas Públicas de todo o país para a exigência de passivos tributários, apesar de sua grande ineficiência. (MACHADO, 2017, p. 14)

De lá para os dias atuais, percebemos que o sistema tributário sempre teve inspirações no exterior. O que pode ser percebido é que no Brasil não é a falta de capital e sim a má distribuição dele o que mais gera distorções e injustiças sociais, e que o sistema tributário não está sendo adequado para remediar essa situação. Segundo Nascimento (2021):

O Brasil é o único país que figura entre os 20 mais ricos e os 20 mais desiguais. Tem um dos maiores programas de redistribuição de renda do mundo, o Bolsa Família, mas também uma das mais injustas cargas tributárias. A tributação e a desigualdade econômica são dois temas principais e de suma importância nos países ainda em desenvolvimento. Em um ambiente de estagnação econômica, o governo priorizou o corte nos gastos como medida de equilíbrio fiscal. (NASCIMENTO, 2021, p. ??)

Segundo Nascimento (2021), as políticas fiscais restritivas adotadas vêm prejudicando o financiamento das políticas sociais sem trazer, no entanto, a prosperidade econômica e os resultados esperados no equilíbrio das contas públicas. Por ser majoritariamente composta por tributos indiretos, a arrecadação brasileira depende diretamente da atividade econômica, ou seja, a queda na atividade econômica leva a um declínio na arrecadação, pois quando se compra um produto, uma parte se converte em arrecadação do Estado por meio de impostos.

Partindo desse contexto, uma outra forma de arrecadação poderia ser viável, mesmo podendo ser de certa forma utópica, essa que ancorasse a arrecadação sobre grandes fortunas. Mesmo constando na Constituição Federal de 1988, a medida ainda não foi imposta. Segundo Nascimento (2021):

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,² em seu art. 80, inciso III, estipula: “Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: [...] III - o produto da arrecadação do imposto de que trata o Art. 153, inciso VII, da Constituição” (BRASIL, 1988). Trata-se, portanto, de um imposto de grande potencial para a realização de justiça social no Brasil, na medida em que sua intenção é diminuir a desigualdade de riqueza e contribuir para a melhoria da distribuição de renda no país. (NASCIMENTO, 2021, p.??)

Mesmo que tal proposta da arrecadação nas grandes riquezas seja viável, a classe dominante no Brasil é resistente a ela, pois temos o entendimento que há grande influências das classes mais favorecidas dominadoras e autores nas tomadas de decisões. E o que reflete é esta desigualdade social que presenciamos, o que nos faz pensar que estas supostas futuras reformas na estrutura da arrecadação tributária do Brasil, infelizmente não surtirão efeitos para o incremento da economia ou para a melhor articulação da distribuição de riquezas na sociedade.

3. O IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS NO RIO GRANDE DO SUL E EM SANTA CATARINA

3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SETOR ECONÔMICO GAÚCHO E CATARINENSE

Segundo o IBGE (2019), o Produto Interno Bruto (PIB) do RS é de R\$ 482.464 milhões, sendo a quarta maior economia do país. Por mais que o estado gaúcho esteja afastado do conglomerado econômico do Sudeste, estando dependente da logísticas de transporte rodoviário, já que as malhas ferroviárias brasileiras são menores, ele construiu o seu lugar no cenário brasileiro da seguinte forma¹⁰:

Ao longo do século XX, a indústria gaúcha consolidou-se de forma periférica e subordinada. Inicialmente não teve acumulação suficiente, como aconteceu com a paulista, e seu mercado de trabalho apresentou-se limitado, fatores esses que contribuíram para a sua formação diferenciada, ligada fortemente à agropecuária. Em razão disso, tornou-se dependente do mercado interno brasileiro, pois se especializou no beneficiamento de alimentos. Essa característica perdurou ao longo do século XX, enquanto a indústria paulista especializava-se na produção de bens de capital e bens de consumo duráveis, favorecida pela política econômica do governo federal. Essa parece ter sido a razão principal para o distanciamento entre os dois parques industriais. O Rio Grande do Sul inseriu-se nos ciclos da economia brasileira através da produção de bens de consumo que agregam pouco valor, reforçando os laços de subordinação com o modelo hegemônico. (HAFFNER, 2007, p. 18)

A arrecadação do ICMS gaúcho é de forte presença do setor agropecuário e logístico, já que o Rio Grande do Sul é o maior produtor em diversos *commodities*, incluindo, segundo informações do Arquivo FEE (2015), a soja, o arroz, milho e o trigo enquanto as principais culturas agrícolas praticadas no Rio Grande do Sul. Ademais, informações do sítio eletrônico da Receita Estadual do Rio Grande do Sul (2022), essa arrecadação vem crescendo, conforme mostra o Gráfico a seguir:

¹⁰ Segundo Gonçalves (2014), a forte dependência do modal rodoviário constitui-se como principal dificuldade do setor de transporte brasileiro de cargas e passageiros, pois, segundo a CNT (2014) 61,1% do transporte de cargas no Brasil é feito pelas rodovias, 20,7% em ferrovias, 13% via navegação de cabotagem e 4,5% vias aérea e dutovias.

GRÁFICO 1 – ARRECADAÇÃO GAÚCHA DO ICMS DE 2014 À 2020



Fonte: PODER 360. 2021

Nesse regime de crescimento de arrecadação do ICMS, um ponto positivo disso é que, em 2021, o governo do Rio Grande do Sul teve uma arrecadação recorde de R\$ 46 bilhões, gerando um superávit orçamentário de R\$ 2,5 bilhões, o que não ocorria desde 2009. (GLOBO 2022).

Para compreendermos melhor o setor econômico catarinense, também precisamos analisar os setores em que o estado atua mais.

O crescimento econômico no sul catarinense pós-1914 é um reflexo direto da necessidade de carvão, cerceado durante a Primeira Guerra, e pela necessidade da indústria brasileira que começava a ensaiar uma diversificação produtiva. As atividades carboníferas se aceleram ainda mais a partir de 1930, com a política protecionista e a industrialização. (Goularti Filho, 2011):

Segundo Goularti Filho (2011), a formação econômica dos estado gaúcho e catarinense possuem algumas semelhanças. De acordo com o autor, a pecuária, na região de Lages, é resultado do tropeirismo, que se estendia desde o Rio Grande até Sorocaba. Ocorreu o mesmo no oeste catarinense, com as tropas que partiam de São Borja e seguiam até Palmas, no Paraná. A extração de pedras preciosas também esteve presente no estado catarinense, assemelhando-se com a região de extração da Ametista do Sul, dos gaúchos. A pecuária, a erva mate e a madeira formam as matérias primas usadas na formação econômica de gaúchos e catarinenses.

O que temos que levar em consideração é que por mais que os estados possuam semelhanças em suas economias, nos tempos atuais, a concentração de renda está mais discrepante no estado do Rio Grande do Sul. De acordo com Gaúcha ZH (2020), apenas dez municípios concentram 41,49% de todo o Produto Interno Bruto Gaúcho, sendo que a grande parte é de Porto Alegre e Grande Porto Alegre detém a maior concentração de riqueza.

No início de 2022, a economia gaúcha teve um superávit, fato raro, já que a última vez que isso tinha ocorrido foi no governo de Yeda Crusius (2003-2007). Publicado no Diário Oficial em 29/07, a economia gaúcha alcançou um Superávit de R\$ 4,6 bilhões de reais. Por mais que tenhamos enfrentado um período de pandemia, a economia do Rio Grande do Sul teve um crescimento. Segundo o site do Governo do Rio Grande do Sul (2022):

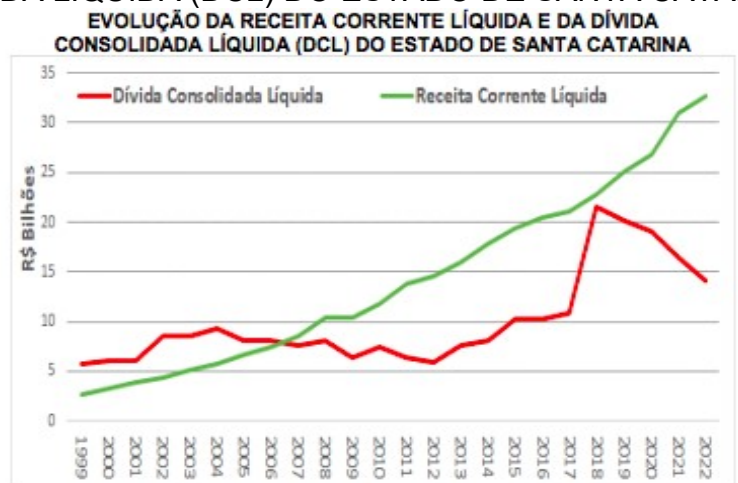
Nos primeiros seis meses do ano, a receita do Estado foi de R\$ 35,9 bilhões, enquanto a despesa apresentou aumento de R\$ 887 milhões em relação ao ano passado, chegando a R\$ 31,3 bilhões. Do lado da Receita, pode ser destacado o ingresso de R\$ 955 milhões da privatização da Sulgás, bem como o aumento na receita tributária líquida (aumento de R\$ 1,2 bilhão) e nas Transferências Líquidas (mais R\$ 939 milhões), quando comparado com o primeiro semestre do ano anterior. Já do lado da despesa, destaca-se o aumento de R\$ 1,1 bi na despesa com pessoal, já impactada pelo reajuste geral de 6% concedido em maio (com 1% retroativo a janeiro), e a redução de R\$ 1,5 bilhão no serviço da dívida, em razão da dívida com a União que deixou de ser empenhada, por conta da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

O que aponta o secretário da fazenda, Sr. Marco Aurelio Cardoso, é que no primeiro semestre ainda não houve impacto com a limitação advinda da Lei Complementar 194 sobre as alíquotas estaduais dos combustíveis (no caso, gasolina e álcool), energia e comunicações, o que deve começar a ser sentido, em parte, no segundo semestre de 2022. Desde o final de junho, passaram a vigorar alíquotas menores sobre esses produtos no Estado. Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2022), devido ao ano de 2022 ser tempo de eleição e o combustível bater recorde, no segundo semestre foram aplicadas isenções de impostos federais e diminuição nas alíquotas estaduais referentes ao segmento de combustível, no intuito de afetar e desacelerar a inflação e os preços dos produtos de consumo básico.

O estado de Santa Catarina também está em um cenário econômico promissor, com um superávit público de 2,1 bilhões de reais. Boletim de Indicadores

Econômico-Fiscais (2022) mostra que o Estado está se distanciando ainda mais de sua dívida ativa:

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) DO ESTADO DE SANTA CATARINA

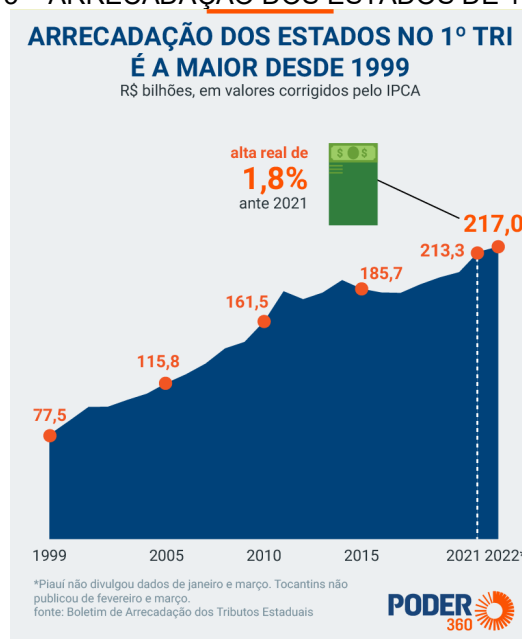


Fonte: SEF-DICF/RREO (até o 1º bimestre de 2022)

Fonte: Boletim de Indicadores Econômicos-Fiscais (2022)

No primeiro semestre de 2022, a arrecadação do ICMS dos estados bateu recorde, alcançando cerca de R\$ 32,76 bilhões, de janeiro a março. Um dos protagonistas desse aumento são os impostos sobre os combustíveis, que representam 28,4% do total da arrecadação, segundo o site Poder 360 (2022):

GRÁFICO 3 – ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS DE 1999 A 2022:



Fonte: PODER 360. 2021

Em 2021, Santa Catarina arrecadou 9,27 bilhões de reais e, no ano seguinte, 11,04 bilhões, tendo um aumento de 19,1%. Já o estado do Rio Grande do Sul, teve um decréscimo, em 2021, de 12,94 bilhões, para 12,8 bilhões, em 2022, representando um decréscimo de -1,1%.

No estado catarinense, a concentração de renda não está totalmente na capital. Segundo Goularti Filho (2011), no território catarinense é possível identificar três formações com graus que diferem em termos de autonomia. A primeira formação é na região de Joinville, onde a matéria prima cultivada é a erva mate, e nas décadas seguintes, a extração da madeira e também o fortalecimento do segmento artesanal. A segunda, são as colônias italianas oriundas do Rio Grande do Sul, onde o foco era a agricultura, mas, após a década de 20, as atividades carboníferas tiveram notoriedade e se sobrepuseram, em importância relativa, à agricultura. E a terceira formação foi na região de Blumenau, onde a economia industrial é mais solidificada, quando comparada com as demais formações, com foco no setor têxtil. Com esta distribuição mercantil no estado catarinense, a economia sempre foi moldada e bem distribuída, possuindo diversas cidades indústrias: Jaraguá do Sul, Chapecó, Brusque, Joinville.

O oeste catarinense também teve sua concepção de sociedade com a vinda dos imigrantes europeus. Foi com a criação da ferrovia ligando São Paulo a Rio

Grande do Sul, na década de 1920, que se gerou uma necessidade de mão de obra, o que despertou interesse na região, ocasionando movimentos migratórios atraídos pela riqueza do solo, o que, com o passar dos anos, foi formando as pequenas vilas e suas próprias fontes de riquezas. Pelo fato de ser um território onde havia muita diferença social, foi um fator determinante para culminar na Guerra do Contestado, quando se agravou a crise econômica local e ficou prejudicado o término da obra ferroviária. Com o fim do movimento contestado, o estado foi fortalecido através da agricultura e pecuária, sempre focada no setor primário e que atualmente é uma das principais regiões produtoras do país. Segundo Pereira (2007):

A formação populacional foi mesclada em parte pelos novos habitantes que se estabeleceram em busca de um melhor padrão econômico através do cultivo da terra. Outros foram atraídos pela possibilidade de bons salários na construção da ferrovia São Paulo – Rio Grande. Tinham, todavia, visão imediatista, portanto de curtíssimo prazo, de apenas amealhar tanto quanto lhes fosse possível, sem preocupação em fixar-se à terra, constituindo um grupo social e eticamente heterogêneo. (PEREIRA, 2007, p.?)

Mesmo após a finalização da ferrovia, as disputas de terras predominavam na história catarinense, pelo fato que a demarcação de terras era de difícil interpretação, oriundas desde o Tratado de Tordesilhas e, posteriormente, reestruturada com a proclamação da república em 1889, quando a província do Paraná e de Santa Catarina foram elevadas a condição de Estados. Além disso, havia interesse da vizinha Argentina nas terras, país este que só foi reconhecer parte das terras desse estado como terra brasileira a partir de 1895. (PEREIRA,2007).

O sistema agrário catarinense desenvolveu-se através de investimento do governo o que fez com que as cidades locais se tornassem autossustentáveis. Fato que presenciamos nos dias atuais. (PEREIRA,2007).

De acordo com Pereira (2007), sendo a agricultura pioneira na criação da economia de Santa Catarina, e sendo composta por uma sociedade de emigrantes e migrantes, essas condições contribuíram bastante para outros setores, como a pecuária, muito forte na região de Chapecó, e o setor têxtil, protagonista nas fábricas de Brusque.

3.2. REGULAMENTAÇÃO ICMS DO RIO GRANDE DO SUL E SANTA CATARINA

3.2.1. ICMS no Rio Grande do Sul

No artigo 155 da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Complementar nº 87/1996, determina-se que os estados tem as suas leis estaduais próprias para instituir o imposto ICMS. Além disso, de acordo com a CF/88, cada estado tem autonomia para alterar a alíquota do ICMS em alguns segmentos, podendo reduzi-la, em produtos que considere mais essenciais ou queira fomentar sua produção e consumo, ou aumentá-la, em produtos que considere supérfluos, tais como bebidas alcoólicas e fumo.

Outro fator determinante para a arrecadação são as alíquotas internas que basicamente são caracterizadas quando o remetente, prestador e destinatário estiverem situados no Rio Grande do Sul e adquiram um bem ou serviço do exterior. Esta forma de arrecadação reflete diretamente na precificação dos produtos adquiridos fora do país, já que a alíquota normalmente varia de 17% a 18%. A Lei Estadual n. 8820, de 27/01/1989, tem por objetivo regulamentar o ICMS gaúcho, afirmando que o ICMS incide sobre:

Art. 3.º O imposto incide sobre: I - as operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares; II - as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores; III - as prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza; IV - o fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios; V - o fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual; VI - a entrada de mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento; VII - a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade; (Redação dada pela Lei n.º 13.099/08) VIII - o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

Como dito anteriormente, cada estado tem autonomia para controlar a alíquota em alguns seguimentos, e, no caso do estado gaúcho, é importante

analisarmos na lei 8820 de 27/01/1989 que rege a incidência de uma alíquota de ICMS que é diferente em alguns segmentos:

Art. 24 As alíquotas do imposto são:

I - as estabelecidas em resolução do Senado Federal, nas operações e prestações, interestaduais e de exportação;

II - nas operações ou prestações, internas:

a) 25% (vinte e cinco por cento) nas operações com as seguintes mercadorias:

1. veículos e motor-casa importados;
2. motocicletas com mais de 250 cc;
3. bebidas, exceto vinho nacional, ...vetado..., suco natural produzido na ocasião do consumo e água mineral;
4. perfumaria e cosméticos;
5. armas e munições;
6. energia elétrica, exceto para consumo industrial, rural e, até 50 KW por mês, residencial;
7. aparelhos de som, cinematográficos, fotográficos, bem como os respectivos acessórios;
8. embarcações de recreação ou de esporte;
9. artigos de antiquários;
10. jóias, bijouterias e relógios;
11. cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos, cigarreiras, fumos desfiados e encarteirados, fumos para cachimbos e fumos tipo crespô;
12. serviço de telefonia residencial;
13. aviões de procedência estrangeira, para uso não comercial;
14. ...vetado...

b) 12% (doze por cento) nas operações com as seguintes mercadorias:

1. feijão de qualquer classe ou variedade, exceto o de soja;
2. arroz;
3. massas alimentícias, biscoitos, pães,ucas e bolos de qualquer tipo e espécie;
4. leite fresco, pasteurizado ou não, esterelizado ou reidratado, em qualquer embalagem;
5. carnes e produtos comestíveis resultantes do abate de aves e gado bovino, ovino, bufalino, suíno e caprino, inclusive salgados, resfriados ou congelados;
6. pescado, exceto bacalhau, adoque, merluza, salmão, crustáceos e moluscos;
7. frutas frescas, verduras e hortaliças, exceto amêndoas, nozes, avelãs e castanhas;
8. energia elétrica rural e, até 50 KW por mês, residencial;
9. serviço de radiodifusão prestado por emissoras com transmissor de potência não superior a 10 KW;
10. refeições servidas ou fornecidas por bares, lanchonetes, restaurantes, cozinhas industriais e similares;
11. gás de cozinha, óleo diesel, vetado;
12. adubos, fertilizantes, corretivos de solo, sementes certificadas, vetado, rações balanceadas e seus componentes, sal mineral, desde que destinados à produção agropecuária, e carvão mineral;
13. ovos frescos, exceto quando destinados à industrialização;
14. ...vetado...
15. ...vetado...
16. ...vetado...
17. ...vetado...
18. transporte de passageiros;
19. cebola e batata;
20. tijolos, telhas e cerâmicas vermelhas;
21. ...vetado...

22 - produtos de informática, assim considerados os das posições da TIPI, (Decreto Federal nº 97.410, de 23 de dezembro de 1988, DÓU de 28 de dezembro de 1988): 8471 e 8473.30, bem como os das posições 8504.40, 8534.00, 8536, 8537, 9029, 9030, 9031 e 9032, desde que sejam reconhecidas como exclusiva ou principalmente destinados aos da posição 8471.

Os produtos essenciais de cesta básica estão com uma alíquota menor de 12%, estabelecendo uma coerência com a situação que a sociedade gaúcha se encontra hoje, de acordo Andrade Tomich (1997), para a definição de uma cesta básica padrão, que responderia por cerca de 75% a 90% do consumo calórico-protéico das famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais. Os produtos que compõe a cesta básica são: Açúcar, arroz, aves frescas, feijão, óleos e margarinas, sal, carne bovina, leite, ovos, trigo e derivados. Mas deve-se considerar que o limite de que as alíquotas praticadas internamente não podem ser menores que a alíquota interestadual, de acordo com a Constituição de 1988, em seu artigo 155, VI. Mas essa limitação não é de todo obedecida, já que:

Como a Constituição federal estipula que as alíquotas internas do ICMS não podem ser inferiores à interestadual, salvo decisão unânime dos estados (art. 155, VI), a alíquota para os produtos da cesta básica não pode ser inferior à menor alíquota interestadual (7%). Alguns estados, em especial os mais pobres, usam a alíquota de 12%, que corresponde à maior alíquota interestadual praticada no país. Ambas as alíquotas são ainda muito elevadas, sendo que os estados mais pobres tributam mais os alimentos consumidos pela sua população, configurando uma situação de flagrante injustiça (TOMICH, 1997, p. 27).

De acordo com Tomich (1997), uma menor tributação nos itens da cesta básica seria uma política pública que traria evidentes benefícios, mas, pelo fato de cada estado regulamentar o seu imposto, percebe-se a dificuldade e os custos de se tributarem efetivamente em prol de uma maior justiça social e regional. Mas, algumas políticas podem atenuar esse quadro. Nesse sentido de justiça social em arrecadação do ICMS, uma política pública que vem tendo notoriedade no Rio Grande do Sul é o Devolve ICMS, instituída pelo Decreto Estadual nº 56.145/2021, onde, basicamente prevê-se que será devolvido o imposto ICMS pago por famílias de baixa renda, cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) e que recebem o auxílio Brasil, ou que o titular tenha algum dependente matriculado na rede estadual de ensino médio, sendo que a restituição é custeada pelos recursos do Caixa de Estado (DevolveRS, 2022).

Outra medida que o governo gaúcho criou foi o programa REFAZ PDA RS que basicamente é uma forma de parcelamento dos créditos inadimplentes dos contribuintes de fator gerador no período de até 31 de dezembro de 2020, mesmo estando em dívida ativa ou não. Devido a pandemia, o Governo Gaúcho vem estabelecendo medidas que toram mais arrecadatórias e também que não pesa muito para o empreendedor, já que este período foi muito prejudicial para a economia. De acordo o decreto Decreto Nº 56401 DE 25/02/2022:

Art. 1º Com fundamento no disposto no Convênio ICMS 188/2021, de 20 de outubro de 2021, ratificado nos termos da Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, conforme Ato Declaratório CONFAZ nº 30/2021, publicado no Diário Oficial da União de 10 de novembro de 2021, fica instituído o Programa "REFAZ PDA RS" com o objetivo de regularizar os créditos tributários decorrentes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

Art. 2º Os créditos tributários provenientes do ICMS, relativos a fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2020, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, inclusive ajuizados, decorrentes da diferença entre a alíquota de 12% (doze por cento) e a alíquota modal do Estado em vigor na data da ocorrência dos respectivos fatos geradores, relacionados a operações com pão de alho, poderão ser quitados ou parcelados, com dispensa dos juros e das multas punitivas ou moratórias e seus respectivos acréscimos legais devidos, nos termos deste Decreto.

O que é importante salientar que esta manobra do governo não incide juros. Basicamente é uma forma de intervenção que todos saem ganhando, o empreendedor que quer ter crédito perante o mercado, regularizando sua pendência e o Estado que acaba por consequência, arrecadando mais.

3.2.2. ICMS em Santa Catarina

Ao analisarmos a regulamentação catarinense, percebemos uma lei mais branda e medidas do governo que adotam uma menor incidência de impostos e de isenções. Uma delas é o Decreto Estadual n. 233/2019, onde se estabelece a isenção do ICMS sobre micro e mini geradores de energia, incentivando fontes de energia renovável. Além disso, a regulamentação do ICMS catarinense possui alguns segmentos em que o imposto não incide. Na lei 10297, de 26/12/1996, está disposto, nesse sentido de abrangência do ICMS, o seguinte:

Art. 7º O imposto não incide sobre:

I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

III - operações interestaduais relativas à energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;

IV - operações com ouro, quando definido em lei como Ativo Financeiro ou instrumento cambial;

V - operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;

VI - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;

VII - operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;

VIII - operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;

IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

X - operações efetuadas por cooperativas, sem fins lucrativos, na comercialização de produtos recicláveis. (Inciso acrescentado pela Lei nº 13.346, de 18.04.2005, DOE SC de 18.04.2005)

XI - serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica. (Inciso acrescentado pela Medida Provisória Nº 255 DE 29/06/2022).

Parágrafo único - Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a:

I - empresa comercial exportadora, inclusive trading ou outro estabelecimento da mesma empresa;

II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro.

Semelhante ao Rio Grande do Sul, a alíquota interna do ICMS praticada varia entre 17% e 18%, mas, sendo Santa Catarina tem um viés de livre mercado, a regulamentação do ICMS foi renovada a partir da Lei Estadual 10297, de 26/12/1996, nos seguintes termos:

Art. 2º O imposto tem como fato gerador:

I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

(Revogado pela Lei Nº 17820 DE 09/12/2019):

IV - o fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V - o fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual;

VI - o recebimento de mercadorias, destinadas a consumo ou integração ao Ativo Permanente, oriundas de outra Unidade da Federação;

VII - a utilização, por contribuinte, de serviço cuja prestação se tenha iniciado em outro Estado ou no Distrito Federal e não esteja vinculada à operação ou prestação subsequente.

VIII - a disponibilização de bens digitais, tais como softwares, programas, jogos eletrônicos, aplicativos, arquivos eletrônicos e congêneres, mediante transferência eletrônica de dados e quando se caracterizarem mercadorias. (Inciso acrescentado pela Lei Nº 17736 DE 18/06/2019).

Fazendo uma comparação da lei catarinense com a lei gaúcha, percebemos que os produtos de cestas básicas são tributados em 12%, em ambos estados. O que difere bastante é na abrangência das leis, sendo a lei gaúcha muito mais arrecadatória, tendo uma incidência maior de impostos sobre um espectro maior de produtos e serviços, em comparação com a ampla margem de negócios em condição de isenção, no estado catarinense, negócios esses que são tributados no RS.

De certa forma, percebemos que o Estado do Rio Grande do Sul tem um viés arrecadatário com maiores tributos, não só nesse viés da abrangência como também por, historicamente, comparado ao de Santa Catarina, a alíquota gaúcha, nesses mesmos produtos e serviços, ser maior. Se isso levou o estado gaúcho a arrecadar mais, também o afastou do “boom” industrializante experimentado por Santa Catarina, além de que, nos últimos anos, o estado gaúcho estar experimentando uma evasão e perda de oportunidades de negócios. Também é notório que a lei catarinense contribui mais para a importação e exportação de produtos, pois gerou diversos centros industriais além de importantes portos do Brasil. Contribuindo ainda mais para essas atividades internacionais, Santa Catarina, tem um ICMS diferenciado nas importações (DECRETO Nº 1.322, DE 10 DE JUNHO DE 2021), e existem programas, como o Pro – Emprego, que basicamente é um incentivo fiscal do ICMS aplicado nas importações realizadas através de portos,

aeroportos e fronteiras no estado catarinense, com o qual se concede tratamento diferenciado nas importações de matéria-prima, material intermediário, comercialização e ativo imobilizado (DECRETO Nº 105, DE 14/03/2007)

Uma ação do Governo Catarinense é o Programa de Incentivo a Cultura (PIC) que, basicamente, é um programa de fomento a projetos culturais catarinenses, por meio de renúncia fiscal do ICMS (Imposto de Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), permitindo que empresas contribuintes do ICMS, possam patrocinar os projetos.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei considera-se:

I - incentivador: o contribuinte tributário ou a pessoa jurídica que apoiar financeiramente os projetos culturais;

II - proponente:

a) a pessoa física residente no Estado, há no mínimo 5 (cinco) anos, com atuação cultural comprovada, diretamente responsável pela promoção e pela execução de Projetos Culturais a serem beneficiados pelo incentivo de que trata esta Lei;

b) pessoa jurídica estabelecida no Estado, com objetivo prioritariamente cultural explicitado em seus atos constitutivos, diretamente responsável pela promoção e pela execução de projetos culturais a serem beneficiados pelo incentivo de que trata esta Lei com, no mínimo, 5 (cinco) anos de existência legal, funcionamento ininterrupto com atividades públicas frequentes e efetiva atuação prioritária na área cultural, devidamente comprovada.

Art. 3º O contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que apoiar financeiramente projetos culturais poderá deduzir do valor do imposto devido, mensalmente, os recursos aplicados nos projetos, na forma e nos limites estabelecidos por esta Lei.

§ 1º A dedução será efetivada a cada mês, não podendo exceder os seguintes limites:

I - 15% (quinze por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o valor total dos recursos dedutíveis, para empresa cuja receita bruta anual se situe entre o limite máximo de faturamento da empresa de pequeno porte, definido na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e o montante de quatro vezes esse limite;

II - 10% (dez por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o valor total dos recursos dedutíveis, para empresa cuja receita bruta anual se situe entre o montante máximo permitido para as empresas classificadas no inciso I, deste artigo, e o valor de oito vezes o limite máximo de faturamento da empresa de pequeno porte, definido na Lei Complementar federal nº 123, de 2006; e

III - 7% (sete por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o valor total dos recursos dedutíveis, para empresa cuja receita bruta anual seja superior ao montante máximo permitido para as empresas classificadas no inciso II, deste artigo.

§ 2º O proponente poderá movimentar os recursos captados, desde que atingido o percentual de 20% (vinte por cento) do valor total do projeto.

Com esta medida, por mais que o Estado arrecade menos, é convertido em cultura. Por tratar-se de um estado onde o turismo é protagonista na economia dos catarinenses, esta medida é importante para fomentar o mercado, já que tivemos a pandemia do COVID-19. De certa forma, o modelo vigente catarinense de gestão pública, pode ser tratado por um governo de diálogo, e com leis mais flexíveis, onde medidas eficazes são tomadas a fim de ter uma arrecadação e boa economia a médio longo prazo, em comparação com o Rio Grande do Sul.

Outra medida que os catarinenses adotaram foi de ser o primeiro Estado a regularizar o ICMS para bens digitais. Segundo o Governador vigente, Carlos Moisés da Silva, atesta que Santa Catarina tem se consolidado como um celeiro de inovação e nosso objetivo é incentivar as empresas de tecnologia aqui instaladas, garantindo segurança jurídica e a atração de mais investimentos. Por mais que seja uma medida de maior abrangência na arrecadação, foi um avanço para o mercado local catarinense. Em contrapartida, uma medida para compensar as renúncias fiscais recorrentes.

De acordo o SEBRAE (2017) a contribuição para fomentar o mercado tecnológico de Santa Catarina é benéfico em vários fatores, pois gera mais riqueza local, fortalece as cidades bem desenvolvidas citadas anteriormente, diferente do Rio Grande do Sul que tem uma riqueza mais concentrada. Por consequência, atrai mais talentos para a região e também uma maior movimentação econômica nacional.

Existem diversos programas do governo que estimulam e estão de acordo com a realidade das microempresas de Santa Catarina. Outro programa que teve destaque foi RECOMEÇA SC, que basicamente tem por objetivo estimular a reconstrução e recuperação dos empreendimentos afetados por desastres naturais. Por mais que não tenha relacionado a diminuição do ICMS, mas sim uma possibilidade de um empréstimo, é de total importância para os catarinenses. Decreto 1085 de 8 de Janeiro de 2021.

4. METODOLOGIA

Esta presente pesquisa foi qualitativa documental e se valeu da técnica de análise de conteúdo. Há bastante material disponível sobre o tema do ICMS nesses dois estados nos últimos meses, e também, por ser uma área abrangente, com o objetivo de realizar uma pesquisa mais incisiva, a análise de conteúdo nos auxilia a crivar essa informação, coletando, sistematizando e analisando discursos e mensagens contidos textos publicados pelo governo do Estado, discursos do chefe do Executivo e de seus assessores de comunicação, textos e debates parlamentares, normas e textos de políticas públicas, notas jornalísticas, e outros tipos de discursos escritos ou orais (divulgados na mídia) dos agentes de governo (Executivo e Legislativo Estadual) sobre assuntos relacionados às seguintes categorias de análise do conteúdo:

- A) Elementos materiais do tema ICMS, considerados na decisão política-administrativa:
 - a. Análise do contexto econômico, político e social do Estado, feita pela equipe governamental e política de cada um dos estados.
 - b. Justificativa da precificação dos produtos e sobre o impacto das taxações do ICMS sobre esses preços;
 - c. Valoração sobre a atuação do governo no domínio econômico para o controle da inflação gerada pelo manejo do tributo ICMS,

- B) Agentes considerados no discurso:
 - a. Negociações e busca de legitimidade: sobre negociações e debates do governo com os setores envolvidos, interessados e impactados, analisando, assim, o jogo de conquista de legitimidade e de negociações políticas do governo do estado, com vários setores e com a sociedade, nesta questão.
 - b. Agentes mais considerados: Destaca-se, aqui, também, quais são os atores mais envolvidos (e ouvidos), como eles impactam nessas decisões governamentais e como se dá esta comunicação com eles, comparando-a com a apresentada aos demais setores da sociedade.

C) Comunicação com a sociedade e busca de legitimação:

- a. como os agentes governamentais se comunicam com a sociedade civil sobre esse tema do ICMS,
- b. quais meios se utilizam e com que frequência;
- c. qual a condição de acessibilidade e compreensão do público alvo da comunicação.

O método de pesquisa será de análise de conteúdo, que basicamente envolve uma análise dos documentos e mensagens emitidos pelos agentes discursivos selecionados, usando um conjunto de técnicas de análise das comunicações e dados qualitativos.

Segundo Bardin (1977), o método passa por três etapas:

- 1) Pré-Análise, apresentando a organização do conteúdo, expondo os dados coletados.
- 2) Exploração do Material, onde é colocado o material em si, selecionando a unidade de contexto e
- 3) Tratamento dos Resultados Obtidos e Interpretação, para verificar se realmente o que foi estudado é verdadeiro.

Segundo a autora (1977), é na terceira fase que se faz a categorização dos discursos, em que são agrupadas as unidades de registro em grupos ou categorias através de critérios semânticos, sintáticos, lexicais ou expressivos. Para estabelecer as categorias em que as unidades de registro serão agrupadas, a autora orienta que sejam respeitados os seguintes critérios: exclusão mútua (cada elemento deve pertencer apenas a uma categoria), homogeneidade (só há um único princípio de classificação), pertinência (de acordo com os interesses da investigação), objetividade e fidelidade (o material deve ser codificado sempre da mesma maneira) e produtividade (as categorias são validas quando fornecem dados exatos de acordo com a pergunta de pesquisa) (BARDIN, 1977).

As etapas da pesquisa foram realizadas segundo os seguintes procedimentos:

Quadro 1: Análise do Objeto

	Características a serem analisadas	Forma de análise
OBJETO 1 - Formação, competência e componentes do ICMS Estadual no RS e em SC	<ul style="list-style-type: none"> a) Formulação do ICMS no Brasil; b) Análise histórica do ICMS em RS e SC; c) Alteração do ICMS do Rio Grande do Sul e Santa Catarina; d) Análise e comparação nas regulações do ICMS gaúcho e catarinense. 	- Análise Bibliográfica e documental (legislativa e estudos científicos sobre dados dos Estados).
OBJETO 2 (Análise de conteúdo propriamente dita)	<ul style="list-style-type: none"> a) Elementos materiais do tema ICMS, considerados na decisão política-administrativa Agentes considerados no discurso; b) Comunicação com a sociedade e busca de legitimação. 	- Análise de conteúdo em mensagens em documentos de comunicação social, em sites dos poderes legislativo e executivo desses estados, em entrevistas com comentaristas políticos do chefe do executivo e de outros técnicos do governo.
OBJETO 3 análise comparativa entre os discursos dos agentes governamentais de RS e de SC.	a) Verificar e comparar como, quando e o que é publicado, em termos de teor e de fundamentos das decisões, para o público em geral e para atores específicos (agentes econômicos de setores, Tribunais de Contas, demais poderes de governo dos estados etc.).	- Análise de sites de comunicação oficial de ambos os estados.

5. ANÁLISE DO CONTEÚDO DOS DISCURSOS GOVERNAMENTAIS SOBRE O MANEJO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DO ICMS EM SC E NO RS

5.1. Elementos materiais do tema ICMS, considerados na decisão política-administrativa:

5.1.1. Análise do contexto econômico, político e social do Estado, feita pela equipe governamental e política no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina

No atual governo de Eduardo Leite, o qual possui um viés arrecadatário, mas que também tenta favorecer grande parte das classes sociais, foi empossada a primeira secretária da fazenda do sexo feminino. Trata-se da Sra. Pricila Santana, que tem bastante experiência na parte de recuperação fiscal e economia de viés público. De certa forma, o governo empossou uma pessoa que detém conhecimento no assunto quando se trata de contas do Estado, já que ela trabalhou em setores onde havia negociação dos Estados com a União. Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2022):

É uma alegria muito grande termos a secretária Pricilla no nosso governo para dar sequência às políticas e conceitos econômicos que implementamos no Estado. Vamos seguir defendendo e trabalhando pelo equilíbrio financeiro para viabilizar políticas públicas de maneira sustentável e em prol da população", discursou Leite. Portal do Estado do Rio Grande do Sul (2022)

A Pricilla, no entanto, teve participação do lado do credor, que no caso representava a União. Hoje em dia ela está no lado do Estado Gaúcho. Segundo reportagem do Gazeta Zero Hora (2022):

Pricilla lembrou que regime é pactuado em metas e que desde a adesão houve uma mudança de cenário fiscal. A redução das alíquotas do ICMS sobre os combustíveis e a energia elétrica derrubou a arrecadação dos governos estaduais.

— Este debate terá de ser levado para dentro do RRF e vamos discutir isso — disse a secretária.

As alternativas de compensação da União pelas perdas seguem em debate e serão discutidas pelos próximos 120 dias, com prazo até abril de 2023. Será um processo articulado integralmente entre os entes federativos. Para Pricilla, o grande desafio será construir um consenso entre os Estados:

— Não necessariamente precisa ser pelo abatimento de dívida. Historicamente, por exemplo, tivemos a negociação da Lei Kandir, que implicou repasses e transferências periódicas por parte da União para os Estados. Pode ser uma saída também.

Entre a possibilidade de repasse ou de abatimento das parcelas da dívida, a secretária e o governador sinalizam que os repasses diretos parecem ser a melhor opção.

— Em princípio, há o entendimento de que o repasse é mais objetivo. Garante desvinculação de uma série de coisas e dá liberdade para o uso do recurso — acrescentou Pricilla Santana.¹¹

O cargo de secretário da fazenda do Rio Grande do Sul pode ser analisado com passagens de certa forma muito rápidas de seus representantes. No ano de 2019, assumiu Marco Aurélio Cardoso, Integrando no Governo Leite. Cargo que exerceu apenas durante dois anos. Marco Aurélio relatou para o Grupo GHZ (2020)¹² que deixou o cargo devido a questões pessoais, mas a mídia enfatiza que foi devido a esgotamento físico e mental. Em 2022, Leonardo Busatto assume a secretaria da fazenda (Governo do Estado do RS, 2022). Fato que também durou pouco tempo pois, no início de 2023, Busatto rescinde o cargo afirmando o mesmo suposto motivo: decisões pessoais. Por conseguinte, assume a Pricila que está no cargo até hoje.

Em menos de 3 anos, o secretariado da fazenda foi trocado três vezes. Devido à pressão, principalmente vinda do Palácio Piratini, que outrora nas eleições, teve como promessas manter as contas do funcionalismo público em dia e um superávit, uma missão difícil, devido as contas do estado gaúcho atrasadas e que perduram a décadas. Realmente o cargo de Secretário da Fazenda é de muita pressão psicológica.

Tratando-se não apenas da secretaria da fazenda, mas também se analisarmos a condução do Governo do Estado, percebemos que os problemas relacionados a gestão pública estão muito atrelados à dívida do Estado, principalmente com a União. Pela falta de comunicação com a sociedade civil, presenciamos este descontentamento. Outro exemplo que podemos citar é o governo anterior ao Leite, o Governo Sartori, que tinha por objetivo diminuir as contas públicas ao máximo. Em 2015, em meio à derrocada da economia, Sartori

¹¹ <https://estado.rs.gov.br/pricilla-maria-santana-toma-poses-como-secretaria-da-fazenda>

¹² <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2022/12/queda-na-arrecadacao-de-icms-sera-discutida-em-revisao-do-regime-de-recuperacao-fiscal-diz-futura-secretaria-da-fazenda-do-rs-clbxtzt27005i0181aqxkm8ta.html>

cortou diárias, horas extras, passagens e nomeações, elevou a alíquota de contribuição do funcionalismo, que na época os salários ainda estavam atrasados e, também extinguiu alguns órgãos. Todas essas medidas não foram suficientes para um déficit orçamentário de 5,66 bilhões.

No caso da dívida com a União, o que está sendo discutido e tem o foco do governo é a quitação da dívida ou o repasse direto do ICMS. Como o governo do Rio Grande do Sul enfrentou algumas crises financeiras recentemente, muito também devido a pandemia do COVID-19, ele ainda vem enfrentando dificuldades para o pagamento dos salários e direitos do funcionalismo público.

Outro fator determinante para a condução do Governo Leite foi o plano vigente de Recuperação Fiscal, com o qual a oposição está fazendo duras críticas por não ter sido negociado de uma forma mais favorável à dívida do Estado com a União. Mas Pricila prevê repactuações, pois a Secretária (2022), em entrevista no Gaúcha GZH, disse:

— É do desenho do regime. Todos os anos a União e os Estados vão sentar para rediscutir as condições. Sempre há espaço (para renegociação). Mas dentro do regime e não fora dele. Dificilmente terá condições mais favoráveis fora dele. Não tem nem amparo legal para isso — afirmou a futura secretária, acrescentando que a adesão ao RRF “foi a decisão mais adequada”¹³.

O Regime de Recuperação fiscal RRF (2022), instituído em 2017, por meio da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que, basicamente, é um regime proposto pelo governo federal para auxiliar os Estados com piores indicadores fiscais, permite que os estados em situação de desequilíbrio fiscal tenham algum benefício na negociação para o pagamento dessas dívidas (RRF, 2022).¹⁴ No caso da situação gaúcha, o objetivo central é uma melhor negociação com a dívida com a União, esta que perdura há anos e que está no valor de R\$ 81 bilhões de Reais. De acordo com a Lei Complementar nº 159:

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste,

¹³ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2022/12/queda-na-arrecadacao-de-icms-sera-discutida-em-revisao-do-regime-de-recuperacao-fiscal-diz-futura-secretaria-da-fazenda-do-rs-clbxtzt27005i0181aqxkm8ta.html>

¹⁴ <http://www.bibliotekevirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/664-rcd/v08n08/6057-da-intervencao-do-estado-na-economia.html>, acesso em 21/09/2022.

com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

III - a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, observado o § 3º deste artigo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Outros especialistas afirmam que a dívida do estado com a União é inconstitucional, pois não dá liberdade e autonomia financeira e administrativa para o estado gaúcho, prevista na constituição federal. Além disso, por se tratar de uma dívida, o comportamento é igual a uma dívida de banco: tem juros compostos, o que se torna uma dívida bola de neve. No período de 1998 à 2015, o montante mais que dobrou em seu valor. Martins (2021), nesse sentido, esclarece que:

Montante inicial: R\$ 9,5 bilhões, pagamos R\$ 37,11 bilhões e, em 31/12/2020, ainda devíamos R\$ 69,06 bilhões, que significam 84,9% da nossa dívida total de R\$ 81,33 bilhões (Relatório Dívida 2020 SEFAZ/RS - Tabela 1.1, fls. 10). Pagamos 3,9 vezes o valor original e ainda devemos 7,3 vezes aquele valor.

- Critérios de correção originais;
- Indexador: IGP-DI
- Juros nominais compostos (capitalização mensal): 6% a.a. = 6,17% efetivos • Tabela de cálculo dos juros: Price (em desuso no SFH)
- Prazo: 30 anos, mais 10 para o resíduo (em 2015 o resíduo já significava 53% do montante devido).
- Limite de pagamento anual: 13% da RLR nos primeiros 30 anos.
- OBS: o crescimento real médio da RLR de 2,4% a.a. nos últimos 15 anos não permitiu acompanhar a evolução da correção do contrato, tendo a prestação ficado limitada ao teto de 13% no contrato com a União (fl. 22 do Relatório SEFAZ-RS, 2015).

De acordo com a Lei complementar, há uma série de exigências para um Estado se integrar no Regime de Recuperação Fiscal. Além disso, é elaborado um plano de ação, juntamente com a Secretaria do Tesouro Nacional, onde expõe os prazos para esses cumprimentos.

Já no caso de Santa Catarina, pelo fato das contas públicas terem superávits recorrentes, o estado catarinense não precisou recorrer ao Regime de Recuperação Fiscal. De acordo com a Lei 18165, de 19 de Julho de 2021:

Art. 1º Fica instituído o Programa Catarinense de Recuperação Fiscal de 2021 (PREFIS-SC/2021), destinado a promover a regularização de débitos inadimplidos relativos aos seguintes impostos, com redução de multas e juros, observados os limites e as condições estabelecidos nesta Lei:

I – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), por autorização do Convênio ICMS 06/21, de 21 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ);

II – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); e

III – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Um exemplo claro que a aplicação e o manejo do ICMS esta diretamente relacionado com o cenário geopolítico, foi na manutenção do ICMS referente aos combustíveis, no ano de 2022. Neste ano, além do ICMS, impostos federais tiveram isenção na comercialização dos postos. Medida adotada devido ao aumento significativo no preço das bombas. De acordo com o portal GOV (2022):

O governo federal anunciou nesta segunda-feira (6/6) que, se o Projeto de Lei Complementar (PLP) 18/22, em tramitação no Senado, for aprovado, ressarcirá os estados para que não tenham perda de arrecadação, com a condição de que os entes federativos zerem a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o diesel e o gás de cozinha. O PLP 18 considera que combustíveis, energia, gás natural, comunicações e transportes coletivos são, para fins de tributação, itens essenciais e indispensáveis e fixa um teto de 17% para a incidência sobre eles. A compensação extraordinária, segundo o ministro da Economia, Paulo Guedes, será feita até 31 de dezembro de 2022, caso os governos estaduais aceitem a proposta, e o valor a ser compensado pelo governo será definido em breve. Além disso, o governo também cortaria impostos federais (PIS-Cofins e Cide) sobre a gasolina e o etanol.

É fato que a lei do ICMS, número 87, de 13 de Setembro de 1996, está de acordo com a atual situação do País. Exemplos como citado no parágrafo anterior, mostram que a lei de certa forma tem de ser aplicada de acordo com a realidade. Não é atoa que a própria lei tem vários incisos e artigos vetados, pois está sempre se atualizando, mas, é notório que poderíamos ter um cenário arrecadatário mais de acordo com a realidade dos brasileiros.

5.1.2. Justificativa da intervenção do Estado no domínio econômico na precificação dos produtos e sobre o impacto das taxações do ICMS sobre esses preços

Diante deste cenário que o governo rio-grandense enfrenta para superar a crise fiscal e financeira, o manejo do ICMS torna-se fundamental para a condução da arrecadação. Percebemos que, apesar de implicar outros problemas de demandas por desoneração que perduram, tal manejo pode até contribuir para que o estado gaúcho tenha um viés mais arrecadatório, já que ele não tem muita saída e precisa de capital para os cofres públicos.

De acordo com o Portal Poder 360 (2022), o estado do Rio Grande do Sul é o que possui a quinta colocação entre os estados que mais arrecadam do país, levando em consideração o percentual de crescimento do PIB de 2020 à 2021, superando até mesmo o estado paulista, (em percentual), este que concentra a maior riqueza do país. De certa forma, é notório que o Rio Grande do Sul tenha essa postura arrecadatória, para enfrentar a dívida alta com a União, mas isso faz, de fato, o estado gaúcho tornar-se pouco competitivo em relação a outros estados da federação menos arrecadatórios. Um dado importante que explicita isso é do relatório Mapa de Empresas e Negócios do Terceiro Quadrimestre (2022), onde mostram os cinco estados onde tem mais crescimento em termos de abertura de empresas, e o Rio Grande do Sul não aparece neste ranking.

Em 2023, o Governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, defende a tese que o combustível não seria produto essencial, e diante disso, passaria a ser tributado com o seu valor integral e deixaria de ser aplicada a alíquota de 17%. Segundo o Leite, o combustível não é essencialidade para os cidadãos que não possuem veículo próprio (EPBR 2023). Esta medida vai ser avaliada no Supremo Tribunal Federal até a metade de 2023. A ideia do governo é criar um cenário com maior arrecadação neste meio, pois vem praticando esta alíquota reduzida há algum tempo. O reflexo desta medida será o aumento significativo no preço dos combustíveis para os consumidores finais.

No caso do estado catarinense, conforme citado anteriormente, ele adota um modelo de gestão com viés menos arrecadatório. Fato que se evidencia quando, no

ano de 2018, ele baixou sua alíquota do ICMS de 17% para 12% para os contribuintes, estimulando ainda mais o comércio e as indústrias (Lefisc, 2018)¹⁵. Por ser um ambiente mais favorável para o empresariado, Santa Catarina tornou-se celeiro da inovação e polo industrial, estando inserida entre os cinco estados que mais tem abertura de empresa, segundo o ranking citado acima.

Em 2023, o Estado de Santa Catarina vai deixar de arrecadar R\$ 20,2 bilhões em impostos devido às renúncias fiscais, tais como benefícios, subsídios e outros regimes especiais de tributação concedidos pelo Estado. Os setores que têm mais privilégio são no ramo de importação, já que para importar dentro do estado catarinense há uma alíquota de 4% de ICMS, além do setor têxtil que é predominante na economia local e, também, no ramo dos setores de agroindústria e alimentos, com R\$ 5 bilhões renunciados (Sindifisco SC,2022)¹⁶. O alto valor de renúncia fiscal para alguns economistas pode ser interpretado como um malefício. Para Goulart (2022), por exemplo:

Ainda que a distribuição atual dessas renúncias tenha produzido uma desigualdade entre regiões catarinenses, por se concentrarem nas maiores cidades do Litoral, onde já há grandes empresas e complexidade econômica, em detrimento do Planalto Serrano, do Oeste e do Extremo-Oeste.

Em 2023, conforme o projeto da LOA, a região portuária de Itajaí, que concentra as importações do Estado, deve ter R\$ 7,61 bilhões de receita renunciada, sendo a mais privilegiada. Já a região de Curitibanos, no Meio-Oeste, terá R\$ 64 milhões, com menor volume de benefícios.

— Essa renúncia tributária acaba fomentando dentro do Estado um desenvolvimento desigual. Tanto é que, se for observada a evolução do PIB catarinense [Produto Interno Bruto] nas últimas duas décadas, há um processo de concentração dele em poucas regiões. As litorâneas estão cada vez mais ricas, e as demais, mais pobres.

— O incentivo pode gerar emprego, renda, desenvolvimento socioeconômico, porém, ele é desigual. Esse desenvolvimento em Jaraguá do Sul, Blumenau, Itajaí e Joinville não é o mesmo de, por exemplo, Romelândia, Riqueza, Guaraciaba e Flor do Sertão.¹⁷

De acordo com o governo do Estado de Santa Catarina, mesmo com o número elevado de renúncias, Santa Catarina ainda mantém, em 2022, recorde de

¹⁵ <https://www.lefisc.com.br/news/SCaai17.htm>

¹⁶ <https://www.sindifisco.org.br/noticias/sc-vai-deixar-de-arrecadar-r-202-bilhoes-em-impostos-em-2023-entenda-motivo>

¹⁷ <https://www.sindifisco.org.br/noticias/sc-vai-deixar-de-arrecadar-r-202-bilhoes-em-impostos-em-2023-entenda-motivo>

arrecadação, quando comparado com os anos anteriores, ultrapassando R\$ 36,2 bilhões. Segundo SEF-SC:

No início de 2019, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/SC) iniciou um minucioso trabalho de revisão dos benefícios fiscais, analisando todos os itens que recebem incentivos e seus impactos na cadeia produtiva. Antes deste período, os benefícios eram concedidos por empresas e sem qualquer avaliação posterior. Com a ação, os incentivos passaram a ser autorizados com aval da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) e por setores, assim, dando mais transparência, isonomia e segurança jurídica às empresas instaladas no Estado.

Prova é que, mesmo com o impacto econômico com a pandemia de Covid-19, a economia de Santa Catarina continuou crescendo e expandido, atraindo mais empresas e gerando empregos. Somente em 2021, o saldo na geração de novos postos de trabalho foi de 168 mil, aproximadamente, e neste ano, foram 118 mil somente até setembro, de acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Já sobre a abertura de novas empresas no Estado, no ano passado foram criadas 205 mil e, até o último mês, foram 160 mil novos negócios gerados, segundo números da Junta Comercial do Estado de Santa Catarina (Jucesc).

As maiores renúncias fiscais são para setores já consolidados na economia catarinense, mas que necessitam de incentivos para continuarem competitivos. É o caso da indústria têxtil catarinense, que corresponde a 12% da indústria geral no Estado e gera mais de 161 mil empregos formais, de acordo com dados da Federação das Indústrias de Santa Catarina (Fiesc). Outro caso é o de aves e suínos, na qual Santa Catarina é um dos grandes exportadores. O Estado é o segundo maior produtor nacional de frango e, somente no primeiro trimestre deste ano, faturou US\$ 471,9 milhões, aumento de 28% em relação ao mesmo período do ano anterior. Já em suínos, Santa Catarina é o maior exportador nacional, com market share de 56,9%. Importante salientar que tanto as aves quanto os suínos tiveram redução de ICMS de 12% para 7% em 2019, após estudos técnicos realizados pela SEF/SC e passaram a integrar a cesta básica catarinense.

Além destes segmentos destacados, o Estado também concede benefícios fiscais para outros setores, incluindo alimentação de bares e restaurantes, diversos produtos alimentícios, transporte aéreo e coletivo, embarcações, entre outros; bem como isenções de ICMS para equipamentos e acessórios destinados à saúde, fármacos e medicamentos destinados à prestação de serviços de saúde pela administração pública, para tratamentos de câncer, do vírus da Aids, da Atrofia Muscular Espinhal (AME), para compra de veículos por Pessoas Com Deficiência (PCDs), taxis, entidades assistenciais, diesel para embarcações pesqueiras, saídas de insumos agropecuários, por exemplo.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, que está tramitando na Alesc, os incentivos fiscais para o próximo ano devem atingir R\$ 20,2 bilhões.”¹⁸

Apesar de Santa Catarina deixar de arrecadar mais impostos, o estado catarinense registrou um crescimento no período pós pandemia COVID-19

18

https://www.sef.sc.gov.br/midia/noticia/3236/Artigo:_Impactos_da_reforma_tribut%C3%A1ria_na_economia_de_Santa_Catarina

contrariando o cenário econômico do país. Em 2020, o estado teve um superávit na ordem dos R\$ 1,86 bilhões. Assim, o anterior governador pronunciou: “desde o início desta gestão, o Poder Executivo vem aplicando medidas de austeridade dos gastos públicos. Especialmente no ano passado, trabalhamos para minimizar os impactos da crise e da queda na arrecadação, focando no equilíbrio entre saúde e economia. Como resultado, Santa Catarina conquistou o maior superávit já registrado em sua história.” (Netcat, 2021) ¹⁹. Em 2020 Santa Catarina teve uma receita líquida de R\$ 29,95 bilhões, sendo R\$ 23,96 de ICMS.

Este salto econômico também se deve ao auxílio que o governo catarinense teve da União, para diminuir as consequências da pandemia, e que foi no valor de R\$ 1,35 bilhão relativo à Lei n° 173, de 2020 (NETCAT 2021), e que o levou a um certo êxito, tratando-se do cenário econômico catarinense, já que o estado mantém uma regularidade anual de superávit desde então.

Outra ação do governo que contribuiu para fomentar o mercado catarinense, foi o Tratamento Tributário Diferenciado (TTD), citado anteriormente, que, basicamente, tem como principal objetivo a redução do ICMS da importação de produtos em geral, onde desembarcam nas zonas portuárias e aeroportuárias.

As empresas importadoras, terão uma alíquota reduzida sobre as mercadorias, diminuindo o custo e tornando o produto produzido em Santa Catarina, com o uso desses insumos importados, mais competitivo no cenário atual. Isso também contribuiu para um maior desenvolvimento dos polos empresariais e para o fortalecimento dos portos catarinenses, como o de Itajaí por exemplo, que possui uma localização estratégica para abastecer a região sul brasileira, sendo um dos maiores do Brasil (Hangar, 2020)²⁰.

Santa Catarina possui, aliás, diversos incentivos para o empresariado. A comunicação com a sociedade civil e a adequação das alíquotas com o mercado é maior, comparado ao estado gaúcho. Programas como o Pró-Cargas, que perdurou até 2020 e incentivou a redução do ICMS na aquisição de caminhões e demais implementos rodoviários, produzidos em Santa Catarina, ou também Programas como o Prodec, que também estimulou investimentos empresariais que fossem

¹⁹ <https://www.fecomercio-sc.com.br/noticias/santa-catarina-registra-melhor-resultado-orcamentario-de-todos-os-tempos/>

²⁰ https://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/90/TTD_-_Tratamento_Tribut%C3%A1rio_Diferenciado_-_Ativo_Imobilizado_para_Ind%C3%A1ria

instalados em Santa Catarina, contribuíram, ainda mais, para o Estado não entrar em um cenário de crise fiscal e econômica, diferentemente do Rio Grande do Sul, que tenta adotar uma política de mais arrecadação e, por consequência, cria um cenário econômico menos competitivo acabando por gerar problemas como a menor arrecadação, consumo, emprego etc.

Mas também, se analisarmos todo o montante que é arrecadado do imposto, é percebido que o Estado poderia fazer ainda muito mais. Só no mês de Outubro de 2022, teve uma arrecadação do país foi de 30,59 bilhões de reais em ICMS (Poder 360 2022). É claro que, grande parte da arrecadação esta destinada para financiar a máquina pública, mas acreditamos que uma parcela bem singela deste montante já poderia contribuir bastante para uma atividade social. Segundo Varsano (1998):

De modo geral, uma parcela importante da carga tributária, especialmente em países europeus, destina-se ao financiamento da previdência social. Tal parcela é usualmente constituída por tributos sobre a mão-de-obra, cobrados dos trabalhadores e das empresas. Quando é excluída, verifica-se que as cargas tributárias dos países europeus tornam-se bem mais próximas das dos demais países. Isso pode ser visto na Tabela 2 que apresenta também a composição da carga tributária, excluindo a previdência social, por principais bases de incidência.

O nível da carga tributária brasileira (excluindo contribuições para a previdência social), da ordem de 23% do PIB em 1996, é muito superior aos de outros países da América Latina — Argentina (11%),¹² Bolívia (12%), Costa Rica e Venezuela (15%), México (17%) e Chile (19%). Quando, porém, é comparado aos países de renda superior a US\$ 15 mil por habitante, o Brasil apresenta-se em patamar inferior, a despeito de ter reduzido significativamente essa diferença nos últimos anos. É interessante notar que o nível de tributação no Brasil é da mesma ordem de grandeza do nível dos Estados Unidos (23%) e supera o japonês (de 21% para 1989). Além do grupo de países de renda alta, o Brasil é superado por nações em que a presença estatal na economia é marcante (ou era até pouco tempo), por motivos relacionados a conflitos étnico-religiosos ou pela tradição do comunismo. Trata-se dos casos, respectivamente, da África do Sul (28%), Israel (37%), Hungria (34%) e Polônia (39%).

É importante salientarmos que a arrecadação brasileira pode ser comparada a das grandes nações que, inevitavelmente tem um padrão de vida melhor do que os brasileiros, tratando-se de índices como pobreza e dependência social, criminalidade e falta de educação por exemplo.

5.1.3. Agentes sociais, políticos e econômicos mais considerados pela decisão de manejo do ICMS por ambos governadores

Se o governo Sartori tinha por objetivo realmente diminuir as contas públicas, podendo não ser considerado um governo gastador, o fator determinante para não ter seguido no Piratini, não se reelegendo, foi muito em função da comunicação com a Sociedade Civil e, também, o resultado econômico proveniente de seu governo.

De acordo Francisquini (2008), a sociedade civil, especialmente através de suas organizações, tem papel fundamental na esfera política e é um dos principais atores no jogo democrático, discordando do conceito presente na teoria liberal, que considera a sociedade civil alienada às decisões dos governantes. O exemplo do governo Sartoni expressa exatamente o revés disso, diferenciando-se um pouco do governo de Eduardo Leite, que querendo ou não, tem mais comunicação com a sociedade civil, quando comparado com o governo anterior.

De certa forma, os governantes e agentes sociais são responsáveis pelo manejo do ICMS e, por consequência, grandes atores no cenário econômico, já que a aplicação do imposto gera grandes impactos. No palácio Piratini, o assunto ICMS que regularmente presenciamos na mídia é a negociação da dívida pública do estado com a União, sendo o ICMS importante para ser usado na compensação de perdas de arrecadação do Rio Grande do Sul. De acordo com o Portal do Governo Estadual (2023):

Após meses de negociações sobre a compensação pelas perdas de arrecadação dos Estados, a União anunciou, nesta sexta-feira (10/3), um acordo para o ressarcimento pela redução das alíquotas de ICMS ocorrida em 2022 em razão da Lei Complementar 194/2022. O Rio Grande do Sul e o governo federal, por meio do Ministério da Fazenda, acertaram o valor para o Estado: R\$ 3,02 bilhões.

“Isso dará melhores condições de cumprimento das obrigações do Estado para que possamos garantir, além do pagamento das contas em dia, os investimentos para a sociedade do Rio Grande do Sul. Estamos sempre focados em manter o equilíbrio das contas e saúdo a iniciativa do governo federal, especialmente do ministro Fernando Haddad, que esteve sempre disposto ao bom diálogo e que nos ajudou, com a sua habilidade de composição, a chegar a este bom resultado”, disse o governador Eduardo Leite (Portal do Governo Estadual, 2023).

Tratando-se da esfera pública, os principais agentes envolvidos no manejo são os governantes e o poder executivo, que periodicamente alteram a alíquota do ICMS como uma forma de controle econômico.

Outro ator que se envolve nesse assunto é a Federação da Indústria dos Estado. O assunto que é bastante repercutido é sobre a aplicação do diferencial de alíquota do ICMS (Difal), que basicamente é aplicado para comercializações onde o produto é adquirido em outro Estado, sendo o fator gerador alocado onde há este diferencial de ICMS. No governo catarinense, o que está sendo debatido atualmente é realizar a tributação referente aos não contribuintes. Segundo FIESC (2023):

A Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC) defende que a cobrança do Diferencial de Alíquota do ICMS (Difal) nas vendas a não-contribuintes seja cobrada somente a partir 2023 e de maneira equânime em todas as unidades da federação. A posição da FIESC foi apresentada pelo presidente da Câmara de Assuntos Tributários da entidade, Thiago Fretta, durante evento on-line realizado nesta quarta (9) e que envolveu entidades como a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), Associação de Estudos Tributários de Santa Catarina, Instituto de Estudos Tributários (do Rio Grande do Sul), e as secretarias da Fazenda dos governos catarinense e gaúcho.

“Entendemos que a vigência é devida a partir de janeiro de 2023, pois deve ser respeitado o princípio da anterioridade anual para a entrada em vigor da cobrança do Difal”, destacou Fretta. “Esse respeito deve ser adotado em todas as unidades da federação, passando a entrar em vigor na mesma data em todo o país”, destacou, ao defender a equidade e a isonomia entre os estados do país. Ele salientou que, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a FIESC continua estudando o tema e aguarda os desdobramentos para ampliar as negociações com os governos ou eventuais medidas judiciais.

Pelo fato de o ICMS ser abrangente, onde a arrecadação é uma das mais importantes do país, o manejo do ICMS é extremamente importante para o cenário político econômico, atesta a FIESC. Como citado anteriormente, tanto no caso gaúcho, quanto do catarinense, a participação ativa do governo para o aumento ou a diminuição do imposto, juntamente com uma comunicação com a sociedade civil, deve obrigatoriamente ser informado para a sociedade.

Tratando-se da comunicação do Estado com a Sociedade, qualquer manejo e manutenção do ICMS é publicado no diário oficial, seja ele da União ou do Estado. Também, qualquer ajuste é publicado nos principais jornais da região. Por mais que toda e qualquer medida administrativa referente a administração pública seja obrigatória a publicação nos diários oficiais, não necessariamente tem o entendimento da sociedade civil, já que pode haver uma dificuldade na interpretação, pois estes assuntos não são abordados nas escolas e com isso tende a ter uma alienação da sociedade referentes à arrecadação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário político econômicos que encontramos nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, percebemos uma certa dependência perante a União, seja ela de forma arrecadatória, seja com dívidas que perduram há muitos anos. Fato é, que a alíquota do ICMS é extramente importante para a regulação do mercado, seja na comercialização de combustível, ou produtos de importação, o ICMS está sempre sendo pauta para discussões e frequentemente tem alterações. Mesmo que o imposto de circulação de mercadorias e serviços seja regulamentado em cada Estado, a Lei Kandir (Lei Complementar número 87, de 13 de Setembro de 1996), torna-se soberana na aplicação e manutenção do Imposto, tornando as decisões dos governos dos estados engessadas e conseqüentemente, levando algumas decisões para o Supremo Tribunal Federal.

No caso dos gaúchos, a dependência com a União e por conseqüência a não liquidação da dívida, contribui ainda mais para se ter um cenário de busca por maior arrecadação e isenções menos flexíveis, fazendo com que o governo recorra a empréstimos, seja ele com títulos ou na União, e a regimes de regularidade fiscal, ficando neste limbo e déficit financeiro que presenciamos frequentemente.

No caso do estado Catarinense, onde é adotada uma gestão com um viés de menos arrecadação e mais flexível, a dívida com a União sequer existe e por conseqüência, são obtidos resultados orçamentários de superavit regularmente. Santa Catarina é um cenário de mais livre comércio, onde é deixado de arrecadar milhões com o imposto de circulação de mercadorias, mas em contrapartida, é um celeiro econômico do país, fazendo com que empresas procurem Santa Catarina como seu Estado Sede. Diante deste cenário, o estado catarinense por um lado, adota medidas de “menos arrecadação”, mas no final das contas acaba arrecadando mais, devido ao mercado interno e por conseqüência, ganhando mais na quantidade, comparado com os demais estados do Brasil.

Esta presente pesquisa, analisou os materiais coletados, principalmente nos portais dos governos do Estado Gaúcho e catarinense, juntamente com as respectivas leis Kandir e as leis que regulam o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços em ambos estados, levando em consideração também as

emendas parlamentares. Diante de todos os debates que foram encontrados, percebemos uma comunicação dos representantes com a sociedade civil é muito precária, já que toda medida referente à máquina pública e também à parte tributária do país, mesmo sendo de extrema importância para a população, é de divulgação mais restrita, e não em sites de amplo acesso à população, o que é um erro, pois vivemos em um Estado de Direito Democrático.

O que podemos concluir diante disso é que temos pouco acervo, nos sites oficiais do governo, onde se mostram como é elaborado e administrado os impostos, em especial o ICMS. É extremamente difícil encontrarmos materiais que justificam o aumento ou a diminuição da alíquota. Um dos poucos temas que conseguimos coletar com mais facilidade foi do ICMS na comercialização dos combustíveis, já que seguidamente, esse tem sido assunto para os grandes noticiários, em virtude do preço dos combustíveis. Acreditamos que para ter um domínio básico e entendimento de arrecadação, é necessário conhecer, pelo menos, o básico sobre o Sistema Tributário Nacional e sobre as Leis e medidas que, de certa forma, podem ser vistas como complexas, da ótica da maioria dos cidadãos brasileiros, dado o seu alto teor técnico (estatístico-financeiro). O que é um problema, já que essas medidas tributárias afetam de forma profunda a administração pública e a vida social.

Sendo assim, acreditamos que uma das soluções que diminuiria a alienação da sociedade civil com a arrecadação, seria ter assuntos relacionados a administração pública no currículo escolar do Ensino Médio. Tendo uma facilidade maior para interpretar as medidas do governo, encontraríamos um cenário mais favorável onde a comunicação seria mais eficaz. Assim, com um aumento ou diminuição da alíquota, teríamos mais noção do que acontece dentro do governo.

Com isso, uma outra medida para termos um sistema tributário mais de fácil entendimento e aplicação, seria uma reforma fiscal? É notável que o sistema tributário brasileiro é um dos mais arrecadatários do mundo. Muitos impostos são altamente taxados, mas é percebido que retorna pouco para a sociedade, seja nos serviços públicos e ações do governo. Pelo fato que a comunicação dos representantes com a população é de forma branda, a sociedade civil torna-se pouco participativa e muitas vezes a aplicação dos valores arrecadados não é destinado para o combate das mazelas da sociedade e também acaba sendo

investido em serviços que de certa forma podem ser interpretados como não essenciais.

Caso a reforma fiscal que está sendo discutida no plenário entra em vigor, acreditamos que uma das soluções viáveis para termos uma boa arrecadação na esfera pública e conseqüentemente um mercado fomentado para as empresas, seriam propostas onde tenham uma maior flexibilização do ICMS, onde possibilitam pequenas e médias empresas a crescer e assim garantir mais empregos e um cenário econômico mais favorável.

Outra medida que também poderia surtir efeito na reforma seria uma tributação diferenciada nas grandes riquezas, diminuindo ainda mais a desigualdade social, mas se pararmos para analisar que o cenário político econômico brasileiro infelizmente está nas mãos de um número bem inferior de detentores do meio de produção que sempre perpetuaram em nossa história, seja sendo influentes no ramo empresarial ou em cargos políticos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GAÚCHA GZH. **Profecia de Olívio sobre Ford se cumpre mais de 20 anos depois.** Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2021/01/profecia-de-olivio-sobre-a-ford-se-cumpre-mais-de-20-anos-depois-ckjt1klj0007k019wnmifypju.html>, acesso em 03/04/2023.

EXAME. **ICMS é o tributo que mais contribui para cofres públicos.** Disponível em <https://exame.com/economia/icms-e-tributo-que-mais-contribui-para-cofres-publicos/>, acesso em 03/04/2023

INFOSYSTEM. **Tabela de alíquotas de ICMS internas e interestaduais 2023.** Disponível em <https://www.infosystem.com/artigos/33-documentos-fiscais/189-tabela-de-aliquotas-de-icms-internas-e-interestaduais-2023>, acesso em 10/02/2019.

CONTABILIZEI. **Quais são os impostos federais, estaduais e municipais.** Disponível em <https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/impostos-federais-estaduais-e-municipais/>, acesso em 14/03/2022

LEGISWEB. **ICMS/RS - Contribuintes do Simples Nacional que ultrapassaram o sublimite estadual em 2019 devem regularizar a situação cadastral.** Disponível em <https://www.legisweb.com.br/noticia/?id=23243>, acesso em 09/01/2020.

GADELHA, SERGIO RICARDO DE BRITO. ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**, p. 06-10, 2018.

GLOBO. **Entenda a crise financeira do Rio Grande do Sul.** Disponível em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-crise-financeira-do-rio-grande-do-sul.html>, acesso em 15/08/2022.

REDE JORNAL CONTÁBIL. **ICMS: Origem, quem paga, como funciona o recolhimento, DIFAL e muito mais.** Disponível em <https://www.jornalcontabil.com.br/icms-origem-quem-paga-como-funciona-o-recolhimento-difal-e-muito-mais/>, acesso em 12/03/2022.

IBGE. **Cidades e Estados.** Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs.html>, acesso em 01/05/2022.

JUS. **Competência tributária.** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2621/competencia-tributaria>, acesso em 15/08/2021.

PUCRS. **Infraestrutura de transportes no Rio Grande do Sul e Desenvolvimento Regional.** Disponível em https://www.pucrs.br/face/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/109_RODRIGO-DA-ROCHA-GONCALVES-2.pdf, acesso em 20/04/2022.

SECRETARIA DA FAZENDA. **Arrecadação de impostos estaduais no RS apresenta crescimento de 19,0% no primeiro trimestre de 2021.** Disponível em https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/15723/arrecadacao-de-impostos-estaduais-no-rs-apresenta-crescimento-de-19%2C0-no-primeiro-semester-de-2021/termosbusca=*, acesso em 12/09/2022.

SILVA, SANTOS MAURO. **Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter - Minassian.** Revista Nova Economia, Belo Horizonte, [s. n.], Jan-Abril 2005.

LAURENCE, BARDIN. **Análise de Conteúdo**, p. 45-56, 1977.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Lei Complementar Número 87, de 13 de Setembro de 1996.** [s. n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

REZENDE, FERNANDO. **ICMS: Gênese, mutações, atualidade e caminhos para recuperação**, p. 11-15, 2009.

AFONSO, ROBERTO. **ICMS: crise federativa e obsolescência.** Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/R4zq5jB6mg6Vkw7hGDYxTzG/?lang=pt.>, acesso em 10/07/2022.

CHIEZA, ANGELA. **Pandemia, Federalismo fiscal e Reforma Tributária: o caso dos Municípios do RS.** Disponível em https://www.anpec.org.br/sul/2021/submissao/files_l/i6-602c76dd0027a394b280f383472c6610.pdf, acesso em 01/08/2022.

RAMOS, SILVÉRIO. **Abuso do Poder do Estado: Vitimização do contribuinte pelas sanções políticas.** Disponível em <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Discente/05.pdf>, acesso em 22/09/2022.

HERMANY, RICARDO. **Judicialização das políticas públicas: desafios frente a gestão financeira dos municípios brasileiros.** Disponível em <https://revistas.ubp.edu.ar/index.php/rdys/article/view/35>, acesso em 10/09/2022.

COUTINHO, DIOGO. **Direito e Economia: Política na Regulação de Serviços Públicos**, [s. n.], 2021, 1977.

HAFFNER, JACQUELINE. **A economia gaúcha diante do cenário macroeconômico nacional e regional.** Disponível em <https://arquivofee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m11t03.pdf>, acesso em 22/09/2022.

FILHO, GOULART. **Formação Econômica de Santa Catarina.** Disponível em https://www.abphe.org.br/arquivos/2003_alcides_goularti_filho_formacao-economica-de-santa-catarina.pdf, acesso em 22/09/2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resultados das contas públicas do primeiro semestre são publicados.** Disponível em <https://estado.rs.gov.br/resultados-das-contas-publicas-do-primeiro-semester-sao-publicados#:~:text=Nos%20primeiros%20seis%20meses%20do,R%24%2031%2C3%20bilh%C3%B5es.>, acesso em 22/09/2022.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Boletim de Indicadores Econômico-Fiscais.** Disponível em sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/boletim/boletim-2022/2087-sde-boletim-economico-maio-2022/file., acesso em 22/09/2022.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Lei Número 8820 de 27 de Janeiro de 1989**. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2008.820.pdf>., acesso em 22/09/2022.

TOMICH, ANDRADE. **Desoneração do ICMS da Cesta Básica**. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/111/113>., acesso em 23/09/2022.

LEGISWEB. **Decreto Número 56145 de 20/10/2021**. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=421972>, acesso em 23/09/2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei Número 10297, de 26 de Dezembro de 1996**. Disponível em https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1996/lei_96_10297.htm., acesso em 24/09/2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto Número 1322, de 10 de Junho de 2021**. Disponível em https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2021/dec_21_1322.htm., acesso em 24/09/2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto Número 105 de 14 de Março de 2007**. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=162977>., acesso em 24/09/2022.

SENADO NOTÍCIAS. **Reforma Tributária deve ficar para 2023**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/27/reforma-tributaria-deve-ficar-para-2023>., acesso em 24/09/2022.

MARTINS, ROBERTO. **Da Intervenção do Estado na Economia**. Disponível em <http://www.bibliotekevirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/664-rcd/v08n08/6057-da-intervencao-do-estado-na-economia.html>., acesso em 21/09/2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Resolução Número 1, de 13 de Janeiro de 2014**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192., acesso em 14/10/2022.

NAZARETH, MARCOS. **Equilíbrio Geral Computável para o Brasil**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/KvfBfkbN9J5zzBnzSFy5frC/?lang=pt>, acesso em 10/11/2022.

WEINGAST, BARRY. **Market-Preserving Federalism and Economic Development**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/765068>, acesso em 05/02/2023.

FRANCISQUINI, RENATO. **A sociedade civil e os meios de comunicação**. Disponível em: <file:///C:/Users/kalunga/Downloads/13451-Texto%20do%20Artigo-41435-1-10-20100505.pdf>, acesso em 05/02/2023

GAÚCHA GZH. **Governo Sartori registrou maior rombo dos últimos 16 anos no RS.** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/03/governo-sartori-registrou-maior-rombo-dos-ultimos-16-anos-no-rs-cjsvx5oj900fw01ujuiacw2px.html>, acesso em 05/02/2023.

GAÚCHA GZH. **Em nota, presidente do TJ faz duras críticas ao governo Sartori: “Sem projeto de crescimento”.** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/12/em-nota-presidente-do-tj-faz-duras-criticas-ao-governo-sartori-sem-projeto-de-crescimento-4938518.html>, acesso em 05/02/2023.

GAÚCHA GZH. **O que levou Marco Aurelio Cardoso a deixar o comando da Secretaria Estadual da Fazenda.** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/juliana-bublitz/noticia/2022/08/o-que-levou-marco-aurelio-cardoso-a-deixar-o-comando-da-secretaria-estadual-da-fazenda-cl6dinnnw000d017rxlmn34el.html>, acesso em 06/02/2023.

GAÚCHA GZH. **Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul deixa o cargo.** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/08/secretario-da-fazenda-do-rio-grande-do-sul-deixa-o-cargo-cl6ck5m1s0083017pm0kkhj4h.html>, acesso em 06/02/2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL. **Lei Complementar N° 159, de Maio de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm, acesso em 06/02/2023.

PODER 360. **Arrecadação nos Estados com ICMS cai 13% em 1 ano.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/arrecadacao-nos-estados-com-icms-cai-13-em-1-ano/>, acesso em 10/02/2023.

FIESC. **Diferença interestadual de ICMS deve ser aplicada em 2023, defende FIESC.** Disponível em: <https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/diferenca-interestadual-de-icms-deve-ser-aplicada-em-2023-defende-fiesc>, acesso em 10/02/2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Rio Grande do Sul e União chegam a acordo sobre compensação das perdas de ICMS de 2022.** Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/rio-grande-do-sul-e-uniao-chegam-a-acordo-sobre-compensacao-das-perdas-de-icms-de-2022>, acesso em 10/02/2023.

EPRB. **Reforma do ICMS da gasolina precisa ser revista, diz Eduardo Leite.** Disponível em: <https://epbr.com.br/reforma-do-icms-da-gasolina-precisa-ser-revista-diz-eduardo-leite/#:~:text=A%20essencialidade%20da%20gasolina%20provocou,de%2016%25%20a%2017%25>, acesso em 20/03/2023.

INFORSYSTEM. **Tabela de alíquotas de ICMS internas e interestaduais 2023.**

Disponível em: <https://www.inforsystem.com/artigos/33-documentos-fiscais/189-tabela-de-aliquotas-de-icms-internas-e-interestaduais-2023>, acesso em 20/03/2023.