



FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS FFEB

PROGRAMA DE ESTUDOS 2011



**FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS
BRASILEIROS – FFEB
PROGRAMA DE ESTUDOS 2011**

Escola de Administração Fazendária – Esaf

Alexandre Ribeiro Motta

Diretor-Geral

Lucíola Maurício de Arruda

Diretora de Educação

Fátima Guerreiro

Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Revisoras

Yana Palankof

Rejane de Meneses

Diagramação

Heonir Soares Valentim

**FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS
BRASILEIROS – FFEB
PROGRAMA DE ESTUDOS 2011**

Brasília-DF, 2012



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Forum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB : programa de estudos –
Brasília: Esaf, 2012.

736 p. : il. color ; 23 cm.

ISBN 978-85-7202-053-4

1. Política Fiscal 2. Finanças Públicas 3. Tributação I. Escola de
Administração Fazendária

CDD 336.3

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões desta obra, são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Escola de Administração Fazendária – Esaf.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Estrada para Unai, km 4, BR 251

Brasília-DF

CEP 71686-900

Sítio: www.esaf.fazenda.gov.br

SUMÁRIO GERAL

PREFÁCIO, 7

APRESENTAÇÃO, 9

📌 NÚCLEO 1 — REFORMA TRIBUTÁRIA

Coordenador/orientador: Marco Aurélio Valadão

01. APRIMORAMENTO DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO: UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO ICMS, 11
02. GUERRA FISCAL EM OPERAÇÕES INTERESTADUAIS COM BENS E MERCADORIAS IMPORTADAS – ANÁLISE E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO, 111

📌 NÚCLEO 2 — ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS RECEITAS ESTADUAIS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Coordenador/orientador: Nelson Leitão Paes

01. ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS RECEITAS: CONJUNTURA INTERNACIONAL E ESTUDO DE CASO DO DF, 291
02. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS – FPE, 399

📌 NÚCLEO 3 — CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Coordenador/orientador: Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

01. PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS RELATIVOS AOS IMPOSTOS ESTADUAIS EM CONVERGÊNCIA ÀS NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO, 509

📌 NÚCLEO 4 — SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA

Coordenador/orientador: Marcelo Abi-Ramia Caetano

01. A IMPORTÂNCIA DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO DOS ESTADOS MEMBROS DA FEDERAÇÃO, 587
02. ALTERNATIVAS PARA CAPITALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO PARA O RIO GRANDE DO SUL, 627
03. GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DO ATIVO IMOBILIZADO FACE DOS PADRÕES INTERNACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 695

O Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB) foi criado por convênio firmado entre nove estados em setembro de 2004 e concebido para funcionar como um ambiente propício ao debate construtivo sobre federalismo fiscal. A ideia, originada da proposta para um programa de estudos fiscais com a FGV apresentada dois anos antes por Fernando Rezende, assumiu identidade própria, inspirada em experiências internacionais que apontam a importância do papel desempenhado por instâncias formais e informais voltadas para a apreciação das questões federativas. Foi também impulsionada pela necessidade de equilibrar o confronto em torno de interesses regionais e locais, repartição do ICMS entre origem e destino e competição fiscal e investir nos pontos de convergência.

Neste contexto, o Programa de Estudos do FFEB, iniciado em 2005 com o propósito de sistematizar a experiência e o conhecimento estaduais na área do federalismo fiscal, passou a representar a ação mais significativa do Fórum dos Estados. Até 2009, foi carreado pela FGV. A partir de 2010, quando foi acolhido pela Esaf, o FFEB recebeu a adesão dos 26 estados e do Distrito Federal. Por sua vez, o Programa foi ampliado para abranger mais áreas de interesse dos estados e passou a ser custeado pela Esaf. Somente a indicação e o deslocamento dos servidores participantes continuaram sob a responsabilidade dos estados. Com o apoio do Ministério da Fazenda, a Esaf, fazendo jus à tradição de excelência, tem aberto as portas aos estados sem impor condições nem restrições ao objetivo maior de produzir conhecimento num espaço de integração federativa.

Desde que foi criado, o Programa assumiu uma natureza híbrida, ou seja, transita entre a teoria e a prática. Nasce da demanda concreta dos estados em busca de alternativas para solucionar questões que se apresentam, respalda-se em fundamentos teóricos em busca dessas soluções e retorna ao pragmatismo quando propõe os caminhos possíveis. Nas palavras de um ex-secretário estadual de Fazenda, os estudos devem ser feitos para sair da prateleira. Ao mesmo tempo, se pretendem ser consistentes, precisam manter alguma distância do puramente circunstancial em benefício da análise abrangente, sem prejuízo da legitimidade de eventual tomada de posição pelos autores. É este espaço que o Programa tem procurado suprir.

Poder publicar os estudos elaborados no âmbito do Programa Esaf-FFEB representa uma imensa satisfação. A partir de 2010, novos participantes foram indicados e se

fizeram autores. O Programa passou por ajustes, o número de temas contemplados foi ampliado, e o saldo, ainda assim, é mais do que positivo. É verdade que há trabalhos mais consistentes e outros mais fragmentados. Porém, todos os que contribuíram merecem cumprimentos pelos resultados alcançados, especialmente os orientadores, a Diretoria de Educação da Esaf e os servidores estaduais participantes, de fato os autores, cujo entusiasmo, como eu já havia mencionado, se deve, principalmente, ao interesse pelo conhecimento e ao ideal de justiça federativa.

Fátima Guerreiro
Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

APRESENTAÇÃO

A Escola de Administração Fazendária (Esaf) tem grande satisfação de apresentar à sociedade a publicação dos trabalhos resultantes do Programa de Estudos Esaf – Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, que tem como objetivo promover, realizar e divulgar estudos sobre temas ligados às finanças públicas e que sejam relevantes para o fortalecimento das relações federativas no Brasil.

Em 2011 foram quatro núcleos de estudo: o primeiro, Reforma Tributária, com orientação de Marcos Aurélio Pereira Valadão, resultou em dois trabalhos: *Aprimoramento da tributação do consumo: uma proposta de aprimoramento do ICMS*, que perpassa um dos principais temas da reforma tributária – o aprimoramento da tributação do consumo no âmbito do ICMS. O segundo trabalho, *Guerra fiscal em operações interestaduais com bens e mercadorias importadas – análise e propostas de solução*, trata da denominada guerra fiscal, que vem prejudicando as finanças estaduais e, conseqüentemente, o ajuste fiscal, bem como a provisão pública de bens e serviços, muitos deles importantes insumos do processo de produção.

No segundo núcleo – Análise do Desempenho das Receitas Estaduais e Transferências Governamentais, com orientação de Nelson Leitão Paes, foram desenvolvidos dois trabalhos: o primeiro, *Análise do desempenho das receitas: conjuntura internacional e estudo de caso do DF*, trata da análise do desempenho da receita sob duas óticas bastante distintas – o enfoque internacional, relacionando a conjuntura exterior com seus possíveis impactos econômicos sobre os estados brasileiros, e o enfoque da questão do hiato (ou *gap*) tributário, sugerindo uma metodologia para sua estimação calcada em uso intensivo de bases de dados externas às dos sistemas oficiais das Secretarias de Fazenda. O segundo trabalho, *Transferências intergovernamentais: Fundo de Participação dos Estados – FPE*, procura avançar no estudo de uma nova formulação para a distribuição do FPE a partir de 2013.

No núcleo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o terceiro, orientado por Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, foi apresentado o trabalho sobre *Procedimentos contábeis relativos aos impostos estaduais em convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público*, no qual foram delineados os procedimentos de integração contábil com o sistema de contas a receber nos Fiscos Estaduais, para possibilitar a contabilização dos impostos estaduais pelo regime de competência e avançar na transparência requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No quarto núcleo – Sistemas de Previdência –, orientado por Marcelo Abi-Ramia Caetano, foram elaborados três trabalhos. O primeiro, *A importância da entidade gestora única nos regimes próprios de previdência social: o caso dos estados membros da Federação*, analisa as experiências dos estados membros da Federação na criação, na implantação e no funcionamento das entidades previdenciárias dos seus regimes próprios de previdência social (RPPS). O segundo trabalho, *Alternativas para capitalização dos regimes próprios de previdência social: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul*, teve como finalidade, além de evidenciar a situação dos RPPS dos estados brasileiros, apresentar e discutir alternativas de capitalização realizando uma simulação para o caso do RPPS do Rio Grande do Sul. O terceiro trabalho, *Guia de implementação sobre o tratamento contábil do ativo imobilizado em face dos padrões internacionais: um estudo de caso nos regimes próprios de previdência social*, tem como escopo elaborar um guia de implementação para o tratamento contábil do ativo imobilizado dos RPPS ante os padrões internacionais.

Os trabalhos aqui apresentados do Programa de Estudos Esaf-FFEB 2011 demonstram a importância e a pertinência deste programa, que se pauta na teoria para identificar soluções de questões relevantes para os estados, tendo ainda como resultado o desenvolvimento das competências dos servidores envolvidos e o compartilhamento do conhecimento para todos os entes federativos.

Alexandre Ribeiro Motta
Diretor-Geral da Esaf

**APRIMORAMENTO DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO:
UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO ICMS**

José Ronaldo Carlos de Almeida Mendonça
Secretaria de Estado de Fazenda/AL
Coordenador do Subgrupo

Carlos Brandão
Secretaria de Estado de Fazenda/RO

Marco Antonio Lima Lincoln
Secretaria de Estado de Fazenda/DF

Maria Terezinha de Moura
Secretaria de Estado de Fazenda/DF

Rubens Bezerra Soares
Secretaria de Estado de Fazenda/BA

Coordenador/Orientador:
Marcos Aurélio Pereira Valadão
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
Doutor em Direito – Southern Methodist University/EUA
profvaladao@yahoo.com.br



RESUMO

A pesquisa verificou um dos principais temas da reforma tributária – o aprimoramento da tributação do consumo no âmbito do ICMS. Para atingir os objetivos previamente identificados serão verificados, além do aspecto geral para embasar os argumentos a serem apresentados, os principais aspectos específicos que apresentam problemas em relação à cumulatividade do ICMS e a problemas de implementação, creditamento e arrecadação: 1) prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal; 2) prestação de serviços de comunicação; 3) incidência sobre energia elétrica; 4) prestação de serviços de transportes; 5) ICMS nas operações de exportação; 6) o princípio da não cumulatividade e o problema dos créditos do ICMS; 7) creditamento dos bens do ativo imobilizado e dos bens de uso e consumo; 8) ICMS e comércio eletrônico; 9) o princípio do destino na alocação da receita e sua repercussão tributária e econômica. Considerando os aspectos relativos à sua efetiva viabilidade de implementação, diversas soluções, para cada problema identificado, foram apresentadas. Com relação à cumulatividade decorrente de não creditamento de bens de uso e consumo, ativo imobilizado, energia elétrica e serviços de comunicação, a solução mais simples aponta no sentido do aumento de alíquota, de forma que seja mantida a mesma arrecadação, mesmo se admitindo o aproveitamento de todos os créditos mencionados, sendo uma aproximação razoável um aumento geral de alíquota da ordem de 3,5%. Outra alternativa é a transformação do ICMS em um IVA mais “puro”, com ampliação de bases hoje não cobertas pelo imposto, de forma que a admissão desses créditos não tivesse como contrapartida aumento de alíquota do ICMS.

No caso dos créditos acumulados na exportação, diversas soluções foram propostas (securitização, pagamento de fornecedores com deságio, etc.) e apontam para a necessidade de dar liquidez a esses créditos, ficando claro que o avanço da NF-e e do Sped contábil e fiscal irá facilitar a implementação dessas soluções, especialmente pela facilidade que poderá se ter no futuro para atribuir a responsabilidade pela devolução do crédito ao estado onde foi gerado.

No caso das operações pela internet, a conclusão é que a única solução administrativamente recomendável e, sob o ponto de vista jurídico, constitucionalmente viável para a questão é a aprovação de uma emenda à Constituição que altere o sistema tributário nacional para determinar a partilha do ICMS entre os estados de origem e destino nas operações com consumidor final via internet, reconfigurando tais operações e distinguindo-as das operações de aquisição com presença física efetiva do consumidor final. No que diz respeito à mudança para a tributação no estado de consumo, uma solução apenas parcial, mas viável neste momento, seria promover, a alteração da Resolução n. 22, de 19 de maio de 1989, relativamente à adoção de novas alíquotas interestaduais, reduzindo todas as alíquotas interestaduais a 4%. Outra solução, mais complexa e mais difícil de ser implementada, porém mais eficiente, mas que depende de emenda constitucional, seria a redução a 2% da alíquota do ICMS para o estado de origem, mas com tributação total na origem pela aplicação da alíquota correspondente ao consumo interno do estado destinatário a ser recolhido pelo estado remetente, equalizando as diferenças por meio de uma câmara de compensação.

ABSTRACT

The research addressed a major theme of tax reform in Brazil which is the improvement of consumption taxation under the ICMS.

The main aspects that present specific problems in relation to cumulative ICMS, and problems related to crediting and revenue collection are: 1) transportation services, 2) communication services, 3) electricity services, 4) ICMS on exports; 5) the non-cumulative principle and the problem of credits of ICMS; 6) crediting of fixed assets, 7) crediting of goods for use and consumption; 8) ICMS and electronic commerce; 9) the destination principle and its impact on allocation of tax revenue among States.

Considering all the aspects, and the feasibility of implementation, several solutions for each problem are identified. Regarding the cumulative result of not crediting for the use and consumption of goods, property, electricity, and communication services, the simplest solution points towards higher a tax rate, but keeping the same revenue, even assuming the use all aforementioned tax credits. For this purpose, a general increase in the ICMS rate of 3.5% is reasonable approximation. Another alternative is the transformation of the ICMS tax on a more "pure" value added tax (VAT), by broadening the tax base, so that the admission of such credits would not have demand an increase in the tax rate, in order to keep the same revenue level.

In the case of accumulation of tax credits derived from exports, various solutions have been proposed (securitization, payments to suppliers at a discount, etc.), being clear the need to provide liquidity to these claims. It is assumed that the advance of the NF-e and accounting and tax SPED will facilitate the implementation of these solutions. It is because these technologies will make easier in the future to assign responsibility for tax refunding to those States where the tax credits were generated.

For transactions over the internet, the conclusion is that the only administratively feasible and recommended solution, and also constitutionally viable, is the approval of an Amendment to the Constitution to amend the National Tax System to modify of the division of the ICMS revenue between States of origin and of destination in internet operations. It can be made by reconfiguring such operations, and by distinguishing them from transactions with actual physical presence of the consumer.

Regarding the change to destination principle, only a partial solution, but feasible at present moment, would be to promote the amendment of Senate Resolution No. 22, dated May 19, 1989, by reducing all interstate rates to four percent. Another solution, much more difficult to put into practice, although more efficient, which also demands a Constitutional Amendment, would be achieved by reducing the interstate tax to two percent for the State of origin, but with full taxation at source by applying the tax rate corresponding to domestic consumption of the destination State, to be collected by the State of origin, being the differences to be equalized through a clearinghouse.

Keywords: State Goods and Service Tax (ICMS). Non-cumulative tax. ICMS credits: goods and services, fixed assets, goods for use and consumption, electricity, transportation and communication services. ICMS on exports: credit accumulation. ICMS and electronic commerce. Destination principle for ICMS and State revenue allocation.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO, 19
- 2 O ICMS, 21
 - 2.1 Aspectos gerais, 21
 - 2.2 Âmbito de incidência do ICMS, 21
 - 2.3 Características do ICMS, 22
 - 2.3.1 Operações relativas à circulação de mercadorias, 23
 - 2.3.2 Prestação de serviço de transporte interestadual ou intermunicipal, 25
 - 2.3.3 Prestação de serviço de comunicação, 25
 - 2.3.4 Entrada de mercadoria importada do exterior, ainda que para uso ou ativo fixo do estabelecimento, 27
 - 2.3.5 Fornecimento de mercadorias com serviços não compreendidos na competência tributária dos municípios, ou, se compreendidos, com expressa indicação de incidência do ICMS em lei complementar relativa à mercadoria, 27
 - 2.3.6 Serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior, 28
- 3 A NÃO CUMULATIVIDADE E O PROBLEMA DO CRÉDITO DO ICMS, 28
 - 3.1 Introdução, 28
 - 3.2 Mercadorias e serviços – a regra geral, 32
 - 3.2.1 Regimes de crédito físico e de crédito financeiro, 33
 - 3.2.2 Considerações relativas à sua aplicabilidade, 34
 - 3.2.3 Isenção e não incidência, 40
 - 3.2.4 A expressão montante cobrado nas anteriores, 41
 - 3.2.5 O cotejamento com as Constituições de 1967 e 1969, 45
 - 3.2.6 O regramento por lei complementar, 46
 - 3.3 Bens do ativo imobilizado, 49
 - 3.3.1 Natureza jurídica do crédito decorrente da aquisição de bens do ativo permanente, 49

- 3.3.2 A disciplina da Lei Complementar n. 87/1996, 51
- 3.3.3 Os limites e a forma de creditamento dos bens do ativo, 54
- 3.4 Bens de uso e consumo, 57
 - 3.4.1 O direito ao crédito de bens de uso e consumo no tempo, 57
 - 3.4.2 O que são bens de uso e consumo, 58
- 3.5 Energia elétrica, 61
- 3.6 Prestação de serviços de transportes, 65
 - 3.6.1 Isenção nas operações intermunicipais, 68
 - 3.6.2 Os créditos fiscais para as empresas de transporte, 69
- 3.7 Prestação de serviço de comunicação, 69
- 3.8 ICMS na exportação – acúmulo de créditos, 71
 - 3.8.1 A Lei Complementar n. 87/1996 e os créditos das mercadorias exportadas, 73
- 3.9 Resumo comparativo entre os diversos níveis de cumulatividade, 76
- 3.10 Soluções propostas, 79
 - 3.10.1 Cumulatividade decorrente de não creditamento de bens de uso e consumo, ativo imobilizado, energia elétrica e serviços de comunicação, 79
 - 3.10.2 Δ 79Créditos acumulados na exportação, 79
- 4 O ICMS E O COMÉRCIO ELETRÔNICO, 82
 - 4.1 Previsão na Constituição de 1988, 84
 - 4.2 Previsão na Lei Complementar n. 87/1996, 85
 - 4.3 Aplicação pelos estados, 86
 - 4.4 O efeito da concentração de receita nos estados produtores, 87
 - 4.5 A quebra do princípio da distribuição da receita, 87
 - 4.6 Soluções correntes – Protocolo ICMS 21/2011, de 1º de abril de 2011, 88
 - 4.6.1 Problemas apresentados, 89
 - 4.7 Soluções propostas, 90
- 5 PRINCÍPIO DO DESTINO NA ALOCAÇÃO DA RECEITA E SUA REPERCUSSÃO TRIBUTÁRIA E ECONÔMICA, 91

5.1 O modelo brasileiro, 93

5.2 O controle nas divisas interestaduais, 94

5.3 Saldo do ICMS nas operações interestaduais, 95

5.4 Soluções propostas, 99

REFERÊNCIAS, 99

ANEXO 1, 103

ANEXO 2, 108

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1. Estimativa para 2010 dos créditos por entradas de bens de uso e consumo próprio, energia elétrica, serviços de comunicação e ativo permanente (valores em R\$), 77
- Tabela 2. Estimativa para 2010 dos créditos dos ICMS de exportadores (valores em R\$), 78
- Tabela 3. Exemplificativa, 80
- Tabela 4. Perdas de receita do ICMS em função do comércio eletrônico, 87
- Tabela 5. ICMS interestadual. Saldo do imposto nas operações interestaduais em 2005 e 2010 (estimativa). Valores em R\$ mil (valores negativos indicam saldo credor), 96
- Tabela 6. ICMS interestadual. Variação do saldo do imposto nas operações interestaduais em 2005 e 2010 (estimativa). Decorrentes da redução das alíquotas interestaduais de 12% e 7% para 2%. Valores em R\$ mil (valores negativos indicam saldo credor), 98

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Vendas, 83

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1. Mandado de segurança, 103
- Quadro 2. Consulta fiscal, 105

1 INTRODUÇÃO

A este grupo coube a tarefa de estudar o tema da reforma tributária, tema este que perpassa por diversos eixos, envolvendo a tributação das esferas federal, estadual e municipal. A reforma tributária pode ser vista como uma reforma estrutural, como a da Emenda 18, de 1965, e pode ser considerada relativamente a tópicos específicos. Nas discussões do grupo concluiu-se que não há espaço para se pensar temas muito amplos, de natureza estrutural em relação a todo o sistema tributário. Assim, a opção, considerando-se que se trata do Fórum dos Estados, foi analisar a tributação do consumo a cargo dos estados, que é justamente o ICMS, o principal imposto da Federação.

Em um contexto específico, na perspectiva de que uma reforma tributária não irá extinguir o ICMS e que, pelo menos, esta possibilidade não existe no curto ou no médio prazo, optou-se por trabalhar aspectos específicos da tributação do ICMS visando ao aperfeiçoamento de sua atual sistemática, analisando seus aspectos mais prejudiciais do ponto de vista da eficiência econômica e estudando soluções.

Assim, o Subgrupo 1¹ concentra-se em aspectos relativos à tributação do consumo, com foco no ICMS (principal tributo dos estados), cuja administração encontra diversos problemas de ordem prática. Para tanto, procurar-se-á evitar repetir pesquisas e trabalhos já existentes, no intuito de colaborar com propostas de solução dos problemas apontados.

Durante as pesquisas, surgiu a ideia de verificar quais os principais temas que afetam as administrações tributárias estaduais em relação ao ICMS (considerando-se ações judiciais em procedimento de mandado de segurança e consultas fiscais). Dez estados responderam, conforme se pode verificar no Anexo 1. Dentre as cinco questões mais recorrentes, observa-se que uma está pacificada pelos tribunais e diz respeito à base de cálculo do ICMS (demanda contratada de energia elétrica), outras remetem o problema à questão da não cumulatividade do imposto, tratada neste trabalho, que também analisará a questão afeita ao comércio via internet, também mencionada na pesquisa, o que mostra o acerto na escolha dos temas que afetam o ICMS, devendo ser estudados para seu aperfeiçoamento.

1 O outro subgrupo tratará do tema guerra fiscal.

Dentre as matérias citadas na pesquisa, deixa-se de tratar neste trabalho do efeito da substituição tributária e do Simples Nacional na não cumulatividade, temas também frequentes nos estados, mas que podem ser objeto de estudos futuros (inclusive o caso da demanda contratada, mencionado antes).

Para atingir os objetivos previamente identificados pelo grupo no I Encontro do Fórum Fiscal em 2011, serão verificados, além do aspecto geral para embasar os argumentos a serem apresentados, os seguintes aspectos específicos que apresentam problemas em relação à cumulatividade do ICMS e a problemas de implementação, creditamento e arrecadação: 1) prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal; 2) prestação de serviços de comunicação; 3) incidência sobre energia elétrica; 4) prestação de serviços de transportes; 5) ICMS nas operações de exportação; 6) o princípio da não cumulatividade e o problema dos créditos do ICMS; 7) creditamento dos bens do ativo imobilizado e dos bens de uso e consumo; 8) ICMS e comércio eletrônico; 9) o princípio do destino na alocação da receita e sua repercussão tributária e econômica. Outros diversos aspectos poderão (deverão) ser abordados em estudos futuros.

São objetivos deste trabalho: 1) elaborar um diagnóstico do quantitativo de créditos acumulados no âmbito do ICMS, identificando suas causas e sugerindo ajustes necessários a sua utilização, quando necessários, relativamente às operações com bens do ativo imobilizado, energia elétrica, exportação, além de prestações de serviços de transporte e comunicação; 2) analisar o impacto no desenvolvimento das atividades econômicas da vedação à apropriação do crédito relativo à aquisição de bens de uso ou consumo; 3) elaborar diagnóstico do volume de operações relativas ao comércio eletrônico interestadual e seu impacto na arrecadação dos estados exportadores e importadores; 4) elaborar estudo relativo à adoção do princípio de destino nas operações e nas prestações sujeitas ao ICMS e o impacto de sua adoção com alíquota de 2% e alíquota zero.

Nesse sentido, no capítulo 2 serão analisados os aspectos específicos do ICMS que servirão de suporte para a discussão nos capítulos seguintes. No capítulo 3 cuidar-se-á da questão da não cumulatividade e das questões relativas à acumulação de crédito do ICMS. No capítulo 4 será verificado um problema que vem se agravando cada vez mais: o tratamento do comércio eletrônico no âmbito do ICMS. No capítulo 5 será estudada a repercussão econômica e tributária da mudança para o princípio do destino no ICMS e será abordado seu impacto na alocação da receita.

Em vez de um capítulo final com as proposições, para manter a organicidade optou-se por colocar as soluções indicadas ao final da análise de cada aspecto estudado.

2 O ICMS

2.1 Aspectos gerais

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) vige desde 01/03/1989, com a entrada em vigor do novo sistema tributário nacional, advindo com a Constituição Federal de 1988.

O ICMS consiste numa ampliação do antigo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) com a agregação dos antigos impostos federais sobre energia elétrica, minerais, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, além dos extintos tributos federais sobre serviços de transporte e de comunicação.

O ICMS teve sua vigência inicial sob o regramento provisório do Convênio ICMS 66, de 16 de dezembro de 1988, por autorizativo do § 8º do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição Federal de 1988, para atendimento ao art. 146 da referida Constituição, que visava a viabilizar a instituição do ICMS pelos estados.

Nos termos do art. 146, III, “a”, da vigente Constituição Federal, cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem como em relação aos impostos discriminados na Constituição, seus respectivos fatos geradores, bases de cálculos e contribuintes.

Com base no Convênio ICMS 66/1988, em virtude da não edição da lei complementar a que se refere o art. 146 da CF/1988, é que os estados passaram a legislar sobre ICMS em seus respectivos territórios.

Em setembro de 1996 foi editada a Lei Complementar 87/1996, que finalmente regulou a matéria, revogando o Convênio ICMS 66/1988 e estabelecendo normas a serem observadas por todos os estados no que pertine ao ICMS.

2.2 Âmbito de incidência do ICMS

Para efeitos deste estudo, importa lembrar que nos termos do art. 155, II, e seu § 2º, da CF/1988, e da Lei Complementar 87/1996 o ICMS tem o seguinte campo de incidência:

- a) operações relativas à circulação de mercadorias;
- b) prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, ainda que iniciadas no exterior;
- c) prestações onerosas de serviços de comunicação, ainda que iniciadas no exterior;
- d) entrada de bem ou mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, contribuinte ou não do ICMS, qualquer que seja sua finalidade (ainda que para uso ou ativo fixo do estabelecimento);
- e) fornecimento de mercadorias com serviços não compreendidos na competência tributária dos municípios, ou, se compreendidos, com expressa indicação de incidência do ICMS em lei complementar relativa à mercadoria.

A par disso, é necessário ao nosso estudo fazer exposições básicas relativas ao ICMS, sempre trilhando o entendimento das Fazendas Públicas Estaduais a respeito da matéria e deixando de lado o posicionamento meramente doutrinário.

Registre-se que Carraza (2005, p. 34-35) admite que a “sigla ICMS alberga pelo menos cinco impostos diferentes, a saber: a) imposto sobre operações mercantis (operações relativas à circulação de mercadorias), que, de algum modo, compreende o que nasce da entrada de mercadorias importadas do exterior; b) imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) imposto sobre serviços de comunicação; d) imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e e) imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais. Diz-se *diferentes* porque esses tributos têm hipóteses de incidência e bases de cálculo diferentes. Há, pois, pelo menos cinco núcleos distintos de incidência do ICMS.

No entanto, há também o entendimento de que o ICMS seria um IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) imperfeito, ou parcial. Ou seja, sem base de incidência ampla (exclui serviços em geral) e com vinculação ao crédito físico. Esse entendimento, que parece ser o mais correto, tende a simplificar a solução dos problemas decorrentes da cobrança do imposto.

2.3 Características do ICMS

O ICMS é um imposto:

- a) não cumulativo: compensa o que for devido em cada operação com o montante cobrado na operação anterior;
- b) plurifásico: incide em cada fase de circulação da mercadoria, desde a produção até o consumo;
- c) indireto: o ônus do imposto é repassado para o consumidor da mercadoria ou para o tomador do serviço.

Considerando o ICMS, Souza e Mendonça (2002, p. 6) admitem que a regra matriz de incidência tributária do ICMS pode ser assim discriminada: se alguém realizar a venda de mercadorias (critério material) dentro dos limites geográficos do estado (critério espacial), reputando-se acontecido o fato naquele instante em que a mercadoria deixou o estabelecimento (critério temporal), então aquele que realizou a operação (sujeito passivo) deve pagar ao estado (sujeito ativo) uma determinada quantia composta pela multiplicação do valor da operação pela alíquota (critério quantitativo).

2.3.1 Operações relativas à circulação de mercadorias

O termo “operações” foi usado para não vincular a circulação de mercadorias a qualquer dos contratos ou negócios jurídicos, como no antigo IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações), que tinha como base de incidência os negócios jurídicos de venda e de consignação.

O IVC foi substituído, por intermédio da EC 18/1965, pelo ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), que, por sua vez, com o advento da CF/1988 foi substituído pelo ICMS.

No ICMS, “operações” relativas à circulação de mercadorias são quaisquer atos ou negócios, independentemente da natureza jurídica específica de cada um deles, que implicam circulação de mercadorias. É o que expressa o § 2º do art. 2º da LC 87/1996 ao dispor que “a caracterização do fato gerador independe da natureza jurídica da operação ou prestação que o constitua ou do título jurídico pelo qual a mercadoria efetivamente saída do estabelecimento estava na posse do respectivo titular”. Assim, o termo operação não se restringe a ato ou negócio jurídicos apenas, mas a qualquer ato material que anime a circulação de mercadorias.

Alvitre-se que a doutrina tem veiculado três tipos de circulação: a) a circulação física, exemplificada como mudança de localização, quando ocorre a efetiva saída do objeto de incidência do imposto de um estabelecimento, denominado “A”, para

outro estabelecimento, denominado “B”; b) a circulação econômica, exemplificada como a passagem de um estágio para outro do processo econômico, quando, ainda que no mesmo estabelecimento, venha a ocorrer a mudança do objeto de incidência do imposto de um processo produtivo para um processo industrial, mesmo que essa mudança ocorra em áreas contínuas do mesmo proprietário; c) a circulação jurídica, exemplificada como mudança de titularidade do objeto de incidência do imposto, que deixa de pertencer a determinado contribuinte para pertencer a outro sem que, necessariamente, venha a ocorrer sua mudança física.

No contexto da legislação tributária, a expressão “circulação” pode alcançar os aspectos físicos, econômicos e jurídicos, como se observa da leitura dos arts. 2º e 12 da LC 87/1996, sendo a regra geral a circulação física. Nesses termos, quem determina a feição da referida expressão são a lei complementar (CF/1988, art. 146) e a lei ordinária instituidora do tributo.

Portanto, entende-se por circulação a série de operações que impulsionam as mercadorias desde a fonte de produção até o consumo, sendo irrelevante que, em sua marcha, a mercadoria tenha sofrido ou não transferência de posse ou de propriedade. Para que se configure a circulação basta apenas que a mercadoria saia do estabelecimento do contribuinte, ainda que para outro estabelecimento seu, nos termos do art. 12, I, da LC 87/1996.

Contudo, Melo (2002, p. 13-15) adverte que Geraldo Ataliba e Cléber Giardino analisaram o significado do termo “operações”, admitindo que, embora o termo possa ser compreendido num sentido econômico, num sentido físico ou num sentido jurídico, para o intérprete do direito só interessa o sentido jurídico. E continua informando que Ataliba ressalta ser a operação – e apenas esta – o fato tributado pelo ICMS. Logo, a circulação e a mercadoria são consequências e meros aspectos adjetivos da operação tributada, prestando-se tão-só a qualificar – dentro do universo possível das operações mercantis realizáveis – aquelas sujeitas ao tributo, *ex vi* de uma eficaz qualificação legislativa.

Assim, não é qualquer operação realizada que se sujeita ao ICMS, podendo ser tributadas apenas as operações que digam respeito à circulação atinente a uma especial categoria de bens: as mercadorias. Nesse contexto, pode-se admitir que o texto constitucional compreende unicamente circulação jurídica, atrelada à mercadoria, conceito exclusivo aos lindes do direito mercantil, como espécie do gênero “produto”, como bem econômico que alguém, com o propósito de lucro, produz para vender ou compra para revender.

2.3.2 Prestação de serviço de transporte interestadual ou intermunicipal

Prestação de serviço consiste na execução de uma utilidade a alguém, portanto prestar serviço de transporte é executar uma utilidade, ou seja, o serviço de transporte, a alguém. Trata-se de uma obrigação de fazer.

O serviço de transporte pode ser de pessoas, bens, mercadorias ou valores, sendo realizado por qualquer meio ou via, a exemplo dos transportes rodoviário, aquaviário, ferroviário, aéreo, dutoviário, etc.

O qualificativo “interestadual” ao transporte quer dizer que seu percurso transcende as fronteiras do estado onde foi iniciado. Por sua vez, o qualificativo “intermunicipal” indica que o percurso do transporte vai além das fronteiras do município onde foi iniciado.

O serviço de transporte intramunicipal – prestado dentro de um mesmo município – não é abrangido pela incidência do ICMS. Contudo, há incidência do ICMS ainda que a prestação tenha sido iniciada no exterior.

Para verificar-se a incidência é preciso saber onde o transporte se inicia e onde se encerra, vale dizer, é o trajeto percorrido para a realização da entrega da coisa ou pessoa que determina se o transporte é intramunicipal, intermunicipal, interestadual ou internacional.

Em 26/11/2001, apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 1600-8, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o transporte aéreo de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional, além do transporte aéreo internacional de cargas, não se inclui no campo de incidência do ICMS.

2.3.3 Prestação de serviço de comunicação

Prestar serviço de comunicação é executar uma utilidade, o serviço de comunicação, a alguém. Trata-se também de uma obrigação de fazer. Segundo Aurélio Buarque de Holanda, o termo comunicação significa

ato ou efeito de comunicar-se. Ato ou efeito de emitir, transmitir e receber mensagens por meio de método e/ou processos convencionados, quer através da linguagem falada ou escrita, quer de outros sinais, signos ou símbolos, quer de aparelho técnico especializado, sonoro e/ou visual.

Segundo o mesmo autor, o termo pode referir-se também à engenharia eletrônica: “Transmissão de informação de um ponto a outro por meio de sinais sem fios ou de ondas eletromagnéticas”; ou à informática: “Transmissão de mensagens entre uma fonte e um destinatário”.

O conceito legal de comunicação apresenta o seguinte teor: “Transferência unilateral ou bilateral de informação por meio de sinais convencionados” (art. 6º do Decreto n. 97.057, de 10/11/1988 – Regulamento do Código Brasileiro de Telecomunicações). O conceito técnico encontra-se no *Glossário de termos de telecomunicações*, do Federal Standard 1037 americano, que diz:

1) transferência (ou movimento) de informação entre usuários e processos de acordo com convenções preestabelecidas; 2) ramo da tecnologia relacionado à representação, à transferência, à interpretação e ao processamento de dados entre pessoas, lugares e máquinas”.

Por sua vez, prestação de serviço de comunicação significa: a) fornecer a terceiros os meios necessários para que a comunicação ocorra; b) levar uma mensagem de uma fonte para o destino; c) conjunto de atividades realizadas em benefício de terceiros, mediante remuneração, para que a comunicação ocorra. São espécies de serviços de comunicação:

- a) telecomunicação – segundo o § 1º do art. 60 da Lei Federal n. 9.472/1997, é a transmissão, a emissão ou a recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. A lei referida relaciona os tipos de serviços de telecomunicações, dos quais citamos alguns: telefonia fixa ou móvel (celular); radiochamada; radiotáxi; radioamador; TV a cabo; radiodifusão de sons e imagens (rádio e televisão); televisão por assinatura, etc.;
- b) serviços postais e de telegrama – prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);²
- c) comunicação visual – refere-se a painéis urbanos publicitários aplicados em veículos e semoventes. Por exemplo: *back lights* (caixas iluminadas por

2 Contudo, no REsp n. 407.099/RS, Relator: Ministro Carlos Velloso, DJ de 06/08/2004, o STF firmou entendimento no sentido de que a ECT é beneficiária da imunidade tributária recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, da CF/1988.

dentro com anúncios nas faces externas); *front lights* (telas de vinil com iluminação frontal); painel trifásico (telas de vinil fatiadas que giram no eixo de um suporte triangular ao mudar imagens); *busdoor*.³

2.3.4 Entrada de mercadoria importada do exterior, ainda que para uso ou ativo fixo do estabelecimento

O ICMS incide também sobre a entrada de mercadoria ou bem importado do exterior por pessoa física ou jurídica. Vale dizer: se o objeto (coisa, bem, mercadoria) for adquirido para comercialização ou para uso ou consumo, sobre ele incidirá o ICMS. Nesse sentido foi editada a Emenda Constitucional 33/2001, que alterou o § 2º do art. 155 nesta parte, encerrando uma controvérsia judicial que se havia firmado no sentido de que não haveria incidência se não houvesse etapa posterior de comercialização.

2.3.5 Fornecimento de mercadorias com serviços não compreendidos na competência tributária dos municípios, ou, se compreendidos, com expressa indicação de incidência do ICMS em lei complementar relativa à mercadoria

Trata-se de operações mistas em que ocorrem simultaneamente o fornecimento de mercadorias e a prestação de serviços, que poderão se sujeitar à incidência do ICMS ou do ISS, conforme o caso. Nesta hipótese, há de se levar em conta o seguinte:

- a) prestação de serviço constante na lista prevista no art. 1º da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, sem ressalvas, na própria lista, da incidência do ICMS no fornecimento de mercadorias: incidência do ISS;
- b) prestação de serviço não constante na lista da LC n. 116/2003, com fornecimento de mercadorias: incidência somente do ICMS;
- c) prestação de serviço constante na lista da LC n. 116/2003, com fornecimento de mercadorias e ressalva de incidência do ICMS inserida na própria lista: incidência do ICMS e do ISS.

³ Matéria dotada de certa controvérsia, com decisões do STJ no sentido de que, sobre os serviços de publicidade e propaganda, incide o ICMS, e não o ISS, a exemplo do REsp n. 114.171/SP, Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ de 25/08/1997, e do REsp n. 895.84/SP, Relator: Ministro Demócrito Reinaldo, DJ de 29/10/1996, e AgRg no REsp 737.263/SP, Relator: Ministro Francisco Falcão, DJ 26/06/2006, p. 121.

2.3.6 Serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior

Segundo o texto constitucional, incide o ICMS no serviço de transporte ou de comunicação iniciado no exterior desde que contratado no Brasil (art. 155, § 2º, X, “a”, da CF/1988).

3 A NÃO CUMULATIVIDADE E O PROBLEMA DO CRÉDITO DO ICMS

3.1 Introdução

Apesar de grande parte da doutrina tratar a não cumulatividade como um princípio constitucional, entende-se que ela não pode ser considerada como tal. Os princípios estão a meio caminho entre os valores e as regras expressas no texto. Eles dão eficácia e positivação aos valores, tais como justiça, segurança jurídica, liberdade, etc. Para Torres (2005, p. 195), “os princípios se situam no espaço compreendido entre os valores e as regras, exibindo em parte a generalidade e abstração daqueles e a concretude das regras”. Este autor classifica a não cumulatividade como subprincípio do princípio da capacidade contributiva, que, por sua vez, está ligado ao valor justiça.

Entretanto, entende-se que a não cumulatividade não tem *status* de princípio, ou mesmo de subprincípio, caracterizando-se como mera técnica de tributação. Analisando essa questão no III Simpósio Nacional de Direito Tributário, em 1978, Martins (1997, p. 140), concluiu “ter entendido ser o princípio da não cumulatividade elemento não componente do fato impositivo do tributo, mas técnica de arrecadação constitucionalmente assegurada”. Contudo, em função do contexto, aqui, por vezes a não cumulatividade é referida como princípio, não sendo porém esta a posição dos autores.

A não cumulatividade consiste em permitir a dedução do imposto devido em uma etapa da comercialização do montante cobrado na etapa anterior, evitando a incidência do imposto por mais de uma vez sobre a mesma base econômica, que caracteriza o “efeito cascata”, como é comumente conhecido. Dito de outra forma, como o fizeram Derzi e Santiago (2011, p. 11), acontece a cumulatividade do imposto

[...] quando uma mesma base é onerada duas vezes, o que é próprio dos tributos plurifásicos, porém sem possibilidade de anulação da incidência anterior, isto é, com restrição

ao direito de crédito, ou sem a possibilidade de transferência para a frente do ônus da incidência atual.

Em relação ao abatimento do imposto devido do montante cobrado nas etapas anteriores, tem-se em mente o modelo de não cumulatividade adotado no Brasil, *tax on tax* (imposto contra imposto), que será objeto de análise posterior. Todavia, pode-se conseguir efeito semelhante, não cumulatividade, abatendo-se diretamente as bases de cálculo (*basis on basis*). Mas esta sistemática, em alguns casos, pode provocar distorções, por exemplo, quando a venda se realiza por valor inferior, caso em que a base tributária se torna negativa.

Outro modelo possível consiste em aplicar diretamente a alíquota sobre o montante acrescido. Este modelo melhor caracteriza o tipo de imposto sobre valor agregado (IVA), pois efetivamente incide sobre o valor que se soma ao anteriormente tributado, porém não é a metodologia comumente utilizada para o IVA, especialmente em virtude das sérias dificuldades técnicas para sua implementação. Mas, repita-se, a opção brasileira foi o cotejamento de imposto contra imposto, que permite a incidência da tributação mesmo nos casos de vendas por valor inferior ao da aquisição.

Essa característica ganha especial relevância no Brasil em face das diferentes alíquotas adotadas no sistema, como nas vendas interestaduais. Como as alíquotas internas são superiores às interestaduais, mesmo sendo a base de cálculo da venda inferior à da compra (venda com prejuízo), em certos casos há imposto a pagar. Caso a opção do constituinte tivesse sido pelo abatimento das bases de cálculo, no exemplo não haveria como tributar em razão da ausência de base imponible.

Essa forma de tributar, uma espécie de imposto sobre valor agregado (IVA), com a ressalva supramencionada, foi uma evolução da tributação plurifásica cumulativa, visando a aperfeiçoar a tributação em busca de neutralidade, justiça fiscal, autofiscalização e produtividade fiscal.

Atribui-se aos economistas a paternidade dessa forma engenhosa de tributar, havendo controvérsia quanto à origem dos estudos que fundamentaram a concepção do IVA. Alemanha e Estados Unidos reivindicam-na, mas a maioria das citações doutrinárias atribui à França a primazia de sua aplicação prática. Comentando a incerteza quanto à origem do IVA, Baratto (2005, p. 54) pondera: “De uma forma ou de outra o economista que se destacou no estudo do IVA foi o francês Maurice Lauré. Em 1954, a França incluiu o estágio atacadista no IVA”.

O IVA demonstrou superar as deficiências da tributação plurifásica cumulativa apontadas pelos economistas, tais como falta de neutralidade, provocando distorção da alocação dos recursos econômicos, alterando os preços desde o produtor até o consumidor final; desestímulo às exportações e estímulo às importações, etc.

A neutralidade proporcionada pela IVA contribui para que os empresários não alterem a forma de organizar seus negócios e operações com o fito de evitar a tributação, como, por exemplo, verticalizar a produção da empresa, restringindo o número de fases sobre as quais incidiriam o imposto. Isso é possível porque, conforme acentua Derzi, comentando o ICMS, na obra de Baleeiro, que nosso imposto mais próximo ao IVA, mesmo que imperfeito:

[...] a Constituição de 1988 não autoriza que o ICMS onere o contribuinte *de iure*. Ao contrário, por meio do princípio da não cumulatividade, garante-se que o contribuinte, nas operações de venda que promova, transfira ao adquirente o ônus do imposto que adiantara ao Estado e, ao mesmo tempo, possa ele creditar-se do imposto que suportou nas operações anteriores. A Lei Fundamental somente se concilia com um só entendimento: o ICMS não deve ser suportado pelo contribuinte (comerciante, industrial ou produtor) (BALEEIRO, 2007, p. 419).

Na prática ocorre, ou deveria ocorrer, como se fosse aplicada a alíquota sobre o preço final de venda no varejo. Por exemplo, se tivéssemos uma alíquota uniforme de 10% aplicada em cada uma das fases (produção, distribuição e consumo) utilizando o método da não cumulatividade (modelo de tributar plurifásico e não cumulativo), o resultado seria equivalente à aplicação da mesma alíquota sobre o valor da venda no varejo (modelo monofásico).

Indubitavelmente, o modelo monofásico é mais simples e transparente, mas também mais vulnerável à sonegação, em virtude da pulverização das vendas no varejo, de menor produtividade fiscal, visto que o estado demora a receber o imposto, e de maior dificuldade na recuperação do crédito em caso de evasão fiscal.

O IVA, por sua vez, apresenta grande potencial arrecadatário e de autocontrole fiscal. A capacidade de arrecadar é decorrente da forma plurifásica de tributar associada a não cumulatividade, que permitem a aplicação de alíquotas mais elevadas desde a produção. Outro aspecto proporcionado por essa conjunção de características é a antecipação pelos empresários de parte do imposto, que, ao final, será suportado em sua integralidade pelo consumidor. Ou seja, o estado não precisa esperar que a mercadoria perfaça todas as fases de comercialização para receber seu quinhão. No percurso, des-

de a produção até o consumo, o empresário cobra o imposto da empresa compradora e o repassa ao fisco. Quem comprou, por sua vez, repercute o imposto no preço de sua venda, cobrando do comprador seguinte, além de abater a parcela que adiantou (crédito fiscal), recuperando o que pagou e recolhendo a diferença ao estado. Essa operação se repete até o consumidor final, que suporta o ônus integral da tributação.

Tudo ocorre como uma conta corrente fiscal que se desenvolve em paralelo às operações comerciais. É a sistemática de débitos pelas vendas e créditos pelas compras que faz o imposto percorrer a cadeia comercial até o consumidor, sem influenciar, em tese, os preços relativos. E é o direito ao crédito pelas compras que provoca o autocontrole fiscal nos impostos tipo IVA. Como o crédito se torna uma “moeda” de abatimento do imposto a pagar, a empresa compradora tenderá a exigir o documento fiscal que lhe confira o direito ao creditamento. Dessa forma, ocorrerá um autocontrole do sistema, contribuindo para o combate à sonegação.

Outra característica benéfica à administração tributária proporcionada por essa metodologia consiste na disponibilização de vários patrimônios para garantir uma operação. Cada contribuinte responde pela montante do imposto referente à sua fase. Assim, em caso de sonegação em algum dos estágios o fisco não sofrerá todo o prejuízo, mas especificamente sobre aquele débito. Na prática, terá tantos patrimônios quantas forem as fases de comercialização para realizar a execução fiscal, assegurando a recuperação do imposto devido.

Abordagem diferente faz o Canadá em relação à sujeição passiva. Por não onerar o contribuinte de direito (comerciante, industrial, etc.), mas o contribuinte de fato (consumidor), o Canadá não reconhece aos atores econômicos o *status* de contribuinte. Na verdade, considera-os meros intermediários, com a função de reter o imposto e repassá-lo aos cofres públicos. Esta nuance jurídica faz grande diferença em caso de evasão do imposto, notadamente porque os empresários, ao serem considerados apenas intermediários, não são responsáveis pessoais pelo recolhimento do imposto, ficando caracterizada de plano, na falta do recolhimento, a apropriação indébita, que receberá o tratamento jurídico devido, inclusive na esfera penal.

Em face de suas inegáveis virtudes, a experiência francesa rapidamente se espalhou pelo mundo. Hoje, mais de 130 países a utilizam. Digno de nota é que uma das condições para a permanência de um membro da União Europeia é que o país adote o chamado IVA comunitário. O Brasil foi o terceiro país a implantá-lo, depois da França e da Costa do Marfim. Isso ocorreu em 1958, conforme acentuou Baratto (2005, p. 54):

[...] Brasil o terceiro, quando em 1958 adotou experiência com imposto não cumulativo através do então Imposto de Consumo, que passou a ser denominado IPI a partir da EC 18/65, e, principalmente, quando substituiu o IVC, imposto cumulativo de competência dos estados, pelo ICM (EC 18/65 – o ICM teve o início de sua vigência em 1967).

Apesar de sua implantação precoce, o Brasil o fez de maneira precária, negligenciando algumas características do modelo de valor agregado, mitigando dessa forma sua plena eficácia. As restrições ao uso do crédito, a substituição tributária, os benefícios fiscais, as isenções, as reduções de base de cálculo concedidos em etapas intermediárias bem como a negativa de restituição dos créditos acumulados têm trazido cumulatividade ao modelo, comprometendo sua capacidade de contribuir para a criação de um ambiente de negócio saudável ao desenvolvimento produtivo.

A forma de implantação e administração do ICMS, um IVA parcial, tem influenciado na alocação de recursos, nas decisões empresariais, mormente na escolha do local onde instalar a empresa, na concorrência e na tomada de decisão dos consumidores, anulando em parte as grandes vantagens proporcionadas pela IVA como parâmetro facilitador do desenvolvimento econômico.

Nesta etapa do trabalho serão analisadas as questões relativas ao uso e ao aproveitamento do crédito, com foco nos pontos polêmicos ainda pendentes de solução.

3.2 Mercadorias e serviços – a regra geral

Antes de iniciarmos os comentários acerca do regramento do ICMS na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 87/1996 e legislação ordinária, revisaremos alguns conceitos já mencionados ligeiramente, pois servirão de premissas às ideias que serão apresentadas no decorrer do trabalho.

Como foi dito, o ICMS é um imposto sobre o consumo, plurifásico e não cumulativo. Os impostos sobre o consumo oneram o contribuinte de fato, que é o consumidor. Logo, devem ser neutros para o produtor, o industrial, o distribuidor, o importador, os varejistas, etc. Se, por uma distorção do sistema, vier a recair sobre um dos agentes econômicos, seu valor reverter-se-á em custo para a empresa, que o repassará ao preço, tornando-se elemento da base de cálculo a ser tributada na venda da mercadoria. Isso distorce o preço de venda, onerando a mercadoria.

Assim, a premissa básica para se conseguir a neutralidade é assegurar o ressarcimento dos agentes econômicos de qualquer imposto que venham a suportar tempora-

riamente, evitando que o valor do imposto migre da conta corrente de débito e crédito, que se realiza paralelamente às operações comerciais, para o custo da mercadoria, trazendo efeitos indesejáveis à atividade comercial.

Para melhor explicitar os argumentos anteriores, faz-se necessário esclarecer a natureza jurídica do crédito fiscal e, posteriormente, fazer a distinção entre crédito físico e crédito financeiro.

Para Mattos (2006, p. 275):

[...] a Constituição Federal foi exaustiva e minuciosa quando atribuiu aos Estados competência para instituir o ICMS, estabelecendo duas regras jurídicas distintas: 1ª) uma de natureza tributária, qual seja, a hipótese de incidência que consiste na realização de operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de certos serviços, gerando débito de imposto, e 2ª) outra, de natureza econômica ou financeira autônoma, determinando que tais débitos sejam compensados com créditos correspondentes ao “montante” cobrado nas operações e prestações anteriores.

Observa-se, portanto, que o crédito tem natureza distinta da hipótese de incidência, uma vez que possui natureza econômica ou financeira. Na verdade, é um direito subjetivo do contribuinte, com sede constitucional, que assegura ao agente econômico compensar o que for devido com o montante cobrado nas operações precedentes.

Enfrentando essa questão no III Simpósio Nacional de Direito Tributário em 1978, Martins (1997, p. 140) havia asseverado tratar-se a não cumulatividade de “técnica de arrecadação constitucionalmente assegurada”. Feita essa distinção, enfrentaremos a questão dos créditos físico e financeiro para demonstrar, à frente, a posição assumida pela atual Constituição.

3.2.1 Regimes de crédito físico e de crédito financeiro

Entende-se por regime de crédito físico o que só admite o crédito, para abatimento do imposto devido pelas vendas, relativos à entrada de mercadoria que será objeto de saída subsequente, ou, no caso de fabricação, aos insumos que integrarão os produtos fabricados ou, ao menos, que são consumidos no processo de produção. Vê-se, por isso, como o próprio nome sugere, que a vinculação é física: ou a própria mercadoria, ou o que nela venha a se integrar materialmente.

Por sua vez, o regime de crédito financeiro admite o crédito fiscal de todas as mercadorias e serviços que entraram no estabelecimento e foram tributados pelo imposto. Ele pressupõe que tudo vira custo para a empresa e inevitavelmente irá compor o preço de venda. Dessa forma, ao negar-se o crédito, o valor do produto ou do serviço diluído no preço das mercadorias vendidas será tributado outra vez, caracterizando-se a cumulatividade do imposto.

Machado (1999, p. 133) assim segregou os dois regimes:

Entende-se por regime de crédito financeiro aquele no qual todos os custos, em sentido amplo, que vierem onerados pelo ICMS ensejam o crédito respectivo. Sempre que a empresa suportar um custo, seja ele consubstanciado no preço de um serviço, ou de um bem, e quer seja este destinado à revenda, à utilização como matéria-prima, produto intermediário, embalagem, acondicionamento ou mesmo ao consumo ou à imobilização, o ônus do ICMS respectivo configura um crédito deste imposto.

Entende-se como regime de crédito físico aquele segundo o qual somente geram crédito as entradas de bens que se destinem a sair do estabelecimento, tal como entraram, ou a integrarem, fisicamente, o produto em cuja fabricação constituem insumo.

Assim, entende-se que os dois regimes perderam a exclusividade com a entrada dos serviços no campo de incidência do ICMS, os quais, naturalmente, não podem agregar-se às mercadorias e nem por isso deixam de fazer jus ao crédito. Todavia, didaticamente é necessário delinear os conceitos que serão úteis no deslinde e no entendimento de outras questões.

3.2.2 Considerações relativas à sua aplicabilidade

A Constituição Federal de 1988 consagrou a não cumulatividade do ICMS no art. 155, § 2º, I:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

Alvitre-se que regra semelhante se encontra inserta no art. 153, § 3º, II, relativa ao IPI.

Ao estabelecer que seja compensado do imposto devido o que tiver sido cobrado nas operações anteriores, a regra constitucional fez nascer para o sujeito passivo da obrigação tributária o direito subjetivo ao crédito fiscal. Esse direito, de compensar ou abater, é oponível ao estado, mesmo porque esta é norma cogente, sendo de aplicação obrigatória tanto para o contribuinte como para o fisco. Há quem advogue se tratar de norma de eficácia plena, imediata, na consagrada classificação de Silva (2000), o que precisa ser relativizado, haja vista que a própria Constituição estabeleceu a necessidade de disciplinamento por lei complementar para estabelecer, em especial, a forma de compensação e manutenção de crédito nas operações de exportação e para outros estados.

Logo em sequência, no inciso II do § 2º do art. 155, o texto constitucional tratou de prever os casos em que não seria admitido o repasse do crédito para operação subsequente, bem como deveriam ser glosados os créditos relativos às operações anteriores, nos seguintes termos:

II - a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

- a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
- b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

Entende a grande maioria da doutrina que o princípio da não cumulatividade foi suficientemente insculpido no texto constitucional, que também cuidou de definir as exceções nas quais seria admitida a cumulatividade do imposto. Advoga que o Brasil, com base nos dispositivos citados, acolheu a sistemática do crédito financeiro, contemplando o direito ao crédito fiscal para todos os casos de entrada de mercadorias e serviços nos quais haja incidência do imposto, ressaltando-se apenas as exceções previstas na própria Constituição. Os seguidores desta corrente afirmam que nenhuma legislação infraconstitucional, nem mesmo lei complementar, pode mitigar o alcance do princípio, considerando inconstitucionais as limitações trazidas pelo Convênio ICMS 66/1988 bem como as previstas na Lei Complementar n. 87/1996, que o sucedeu. Assim entendem Carraza (2007, p. 320), Baleeiro (2007, p. 419), Mattos (2006, p. 276). Por sua vez, Machado (1999, p. 137) enxergou margem para atuação da lei complementar, entendendo que o texto constitucional admite mais de uma interpretação:

[...] para realização do princípio da não cumulatividade tem que se considerar entrada e saída dos bens que estão em circulação. Pode-se é certo argumentar que o bem do ativo permanente, utilizado no comércio ou na indústria, de certa forma também segue circu-

lando, porque, como utilidade, do ponto de vista financeiro, o seu valor se vai aos poucos incorporando ao valor dos bens vendidos pelo estabelecimento. Este é o entendimento que fundamentou a doutrina do denominado crédito financeiro, em oposição à doutrina do crédito físico, que tem predominância no Brasil.

Voz destoante, e com muita ênfase, é a de Beija (2001, p. 154), que, analisando as normas relativas ao ICMS encartadas na Constituição, concluiu:

[...] as regras constantes no derogado Convênio 66/88 (art. 31, inciso II) eram perfeitamente legítimas. Por outro lado, considerando-se a edição da Lei Complementar 87/96 e suas alterações, chega-se à conclusão que esta lei extrapolou os limites constitucionais, mas que, não obstante, continua válida e eficaz no nosso mundo jurídico pátrio.

Para embasar seu entendimento, esse autor estabeleceu duas premissas: a primeira vem da análise da regra matriz de incidência do ICMS, constante no art. 155, II, da Constituição Federal, a quem chamou de comando mãe:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Atendo-se apenas às operações mercantis da norma supra, Beija assevera que esta se refere exclusivamente às operações com “mercadorias” e que o conceito de mercadoria é clássico, estabelecido pelo direito privado, não podendo ser transmutado pelo direito tributário, conforme preceitua o Código Tributário Nacional, alargando o sentido e o alcance do termo para contemplar outras realidades. “Assim, referido arquétipo constitucional somente alcança as operações com mercadorias (coisas móveis) que o contribuinte está colocando *in commercium*, em direção ao seu consumo pelo adquirente” (BEIJA, 2001, p. 155). O autor conclui a primeira premissa dizendo que o ICMS somente pode ser exigido nas operações relativas à circulação de mercadorias enquanto estas estiverem no seu *iter* em direção ao consumo.

A segunda premissa advém da análise do papel da lei complementar. Aduz o art. 146, incisos I, II, e III, que estabelece o papel da lei complementar em matéria tributária, combinado com o art. 155, § 2º, XII, que firma a competência da lei complementar relativa ao ICMS para demonstrar que a norma infraconstitucional deve cingir-se ao que foi estabelecido na Constituição.

Como base nas premissas levantadas, o autor advoga que, ao disciplinar o princípio da não cumulatividade (art. 155, § 2º, I), ao qual denominou de “comando filho”, a lei deveria fazê-lo em consonância com a regra matriz de imposição do imposto, encartada no art. 155, II. Se assim houvesse procedido haveria de respeitar o conceito de mercadoria ao qual está afeta a regra de incidência (comando mãe), não deferindo direito a crédito relativo à aquisição de bens para o ativo permanente e materiais para uso e consumo, por estarem fora do comércio e não se coadunarem com o conceito de mercadoria, que é o objeto do ICMS. Beija entende que o princípio da não cumulatividade está submisso à regra matriz de incidência, devendo com esta se conformar.

Um aspecto que robustece a tese supra é a inegável inspiração econômica da Lei Complementar n. 87/1996, conhecida nos meios econômicos como Lei Kandir em referência ao então deputado federal Antônio Kandir, autor do projeto de lei e que viria a ser ministro do Planejamento do governo Fernando Henrique. A matéria foi amplamente veiculada pela imprensa especializada.

As principais novidades trazidas pela lei foram: 1) desonerar as exportações para realizar a máxima econômica de não se exportar imposto, com vistas a aumentar a competitividade dos produtos no mercado externo; 2) desonerar os investimentos em ativos a fim de promover a renovação do parque industrial brasileiro; e 3) diminuir o custo de produção, diminuindo a carga tributária sobre bens de uso e consumo, energia elétrica e serviços de comunicação.

Foi efetivamente nesse cenário que a Lei Complementar n. 87/1996 inaugurou o sistema de crédito financeiro, que, adicionado ao sistema de crédito físico insculpido pelo constituinte original, redundou em um sistema misto de crédito para o ICMS.

Data venia, e com todo respeito aos ilustres doutrinadores que pensam diversamente, não há como vislumbrar no texto constitucional a assunção ao regime de crédito financeiro, açambarcando como crédito fiscal todos os custos da empresa. Além do respeito à regra matriz de incidência do ICMS (art. 155, II), a mera análise do texto constitucional que materializou o princípio da não cumulatividade (art. 155, § 2º, I) demonstra haver um vínculo lógico, um liame, entre as operações de saída e as anteriores, as de entrada:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido, em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços, com o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

Assim, para a Constituição de 1988, o direito ao crédito relativo às operações anteriores estava vinculado ao débito quando da saída da mercadoria, “compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias [...] com o montante cobrado nas anteriores

Não foi por outro motivo que o constituinte determinou o estorno de crédito nas operações isentas ou com não incidência do tributo. Isso foi feito justamente pela ausência do débito: se não há débito na saída, também não há crédito pela entrada.

Ao contrário do que defende a doutrina majoritária, que enxerga nos comandos previstos no art. 155, § 2º, II, b (estorno do crédito nas saídas isentas ou não tributadas) uma exceção ao regime de crédito financeiro, vemos a confirmação do regime de crédito físico, pois em consonância com a essência do princípio da não cumulatividade: se não há débito a compensar, não há direito ao crédito para abater.

Não se trata de “interpretação retrospectiva”, também afastada por Mattos (2006, p. 276), defendendo tese oposta, “segundo a qual a inteligência do ordenamento anterior projeta-se no ordenamento novo, como se fosse mero desdobramento daquele”. Não é isso, a dicção do atual Texto Magno aponta que o constituinte não tencionou quebrar a tradição do regime de crédito adotado nas constituições anteriores. Se essa fosse sua intenção, em face do caráter analítico do texto constitucional, certamente o constituinte teria marcado seu propósito de maneira mais clara e contundente.

Entende-se que, como mencionado repetidas vezes, o ICMS é um imposto sobre o consumo e, como tal, só deve onerar o consumidor final. Tem-se, todavia, que em alguns casos a própria empresa é o consumidor final e deve suportar o ônus. Não que o faça de forma definitiva, pois seria contrário à sua natureza. Quando suporta um custo, qualquer que seja, buscará sua recuperação pelas vias normais, qual seja, por meio do preço de venda de suas mercadorias. Além do mais, os custos, de forma geral, são abatidos das receitas da empresa, diminuindo o lucro, com reflexo na tributação do Imposto de Renda.

A constatação de que a empresa é tida como consumidora final em certas situações está na própria Constituição, conforme consta abaixo:

Art. 155 [...]

§ 2º [...]

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

- a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;
- b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea “a” do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual.

Vê-se que o texto utiliza as expressões: “destinem bens e serviços a consumidor final [...] e quando o destinatário for contribuinte do imposto”. Logo, assume a Constituição que a empresa pode ser consumidora final, recebendo o tratamento de contribuinte de fato, ou seja, deve suportar o ônus do imposto.

Para arrematar e reforçar a tese de que a Constituição, em seu texto original, assumiu o critério de crédito físico, analisando o inciso VIII supracitado, não haveria razão de o legislador exigir o pagamento da diferença de alíquota nas compras de bens e serviços a consumidor final, quando este for contribuinte do ICMS, se este, à época, tivesse direito ao crédito, pois, na prática, não teria de pagar o tributo. Tudo seria apenas um jogo contábil.

Todavia, a dúvida sobre que regime de compensação de crédito a Constituição adotou originalmente foi dirimida completamente pelo 1ª Turma do STF ao julgar o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 229.045-6/RS, tendo como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, conforme consta abaixo:

Firme entendimento do Supremo Tribunal no sentido de não reconhecer o direito de creditamento do valor do ICMS quando pago em razão de operações de consumo de energia elétrica, ou de utilização de serviço de comunicação, ou ainda, de aquisição de bens destinados ao uso e/ou à integração, no ativo fixo, do seu próprio estabelecimento.

O julgamento ocorreu em 19/10/2004, afastando definitivamente qualquer dúvida que ainda remanescesse.

Para encerrar este tópico, ressalve-se que não estamos firmando posição contra o direito ao crédito para bens do ativo e material de uso e consumo, que será objeto de análise mais à frente. O que se quer demonstrar é que o texto original da Constituição de 1988 não fez uma opção clara e definitiva pelo regime de crédito financeiro, como advoga a maioria da doutrina. Pelo contrário, as referências apontam para a manutenção do entendimento clássico, optando pelo regime de crédito físico. Assim também entendeu o STF, a quem cabe, em última análise, o controle interpretativo final do Texto Maior.

3.2.3 Isenção e não incidência

Atendo-se ao Texto Magno, o certo é que este ressalvou apenas a isenção e a não incidência como institutos tributários inibidores do crédito, tanto para frente, para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, como para trás, acarretando a anulação do crédito relativo às operações anteriores (art. 155, § 21, II). Mesmo assim, deixou a critério do legislador ordinário dispor sobre sua regulamentação quando estabeleceu “salvo determinação em contrário da legislação”. Ou seja, fica ao talante do legislador ordinário levar o dispositivo em conta, ou não, quando da elaboração da norma beneficiadora.

Essa norma parece ter pouca relevância prática, pois apenas baliza o alcance do benefício. Deve-se atentar para a fase na cadeia comercial em que a isenção é concedida. Se no final, já no consumo, terá o efeito de beneficiar o consumidor, pelo fato de o imposto não onerar o preço de venda final. Contudo, se for exigido o estorno do crédito relativo às operações anteriores, o benefício será de menor monta, uma vez que, na impossibilidade de se ressarcir do imposto anteriormente pago, o comerciante dará ao valor pago nas compras o tratamento de custo da mercadoria, repassando-o ao preço.

Ao contrário, podendo abater o imposto pago pelas aquisições de outras operações tributadas, ele comporá o preço de venda final sem o imposto pela venda, visto que a operação será isenta, tampouco agregando ao preço o valor do imposto anteriormente pago. Dessa forma, o consumidor fruirá o benefício em sua integralidade.

Considere-se que isenções no meio da cadeia comercial devem ser olhadas com muito critério, pois, em alguns casos, podem até prejudicar o consumidor. Exemplo antigo, mas elucidativo, que nos apresenta Derzi ao comentar a obra de Baleeiro (BALEIRO, 2007, p. 428) conforme se visualiza na tabela a seguir:

Exemplo A (inexistência de isenção)

	FABRICANTE	ATACADISTA	VAREJISTA
Preço	R\$ 900,00 + R\$100,00	R\$ 1.000,00 + R\$ 200,00	R\$ 1.200,00 + R\$ 300,00
Margem/lucro	R\$ 100,00	R\$ 200,00	R\$ 300,00
Imposto 18,6%	R\$ 186,00	R\$ 223,00	R\$ 279,00
Dedução	-	R\$ 186,00	R\$ 223,00
A recolher	R\$ 186,00 +	R\$ 37,00 +	R\$ 56,00

Preço final: R\$ 1.500 + R\$ 279,00 = R\$ 1.779,00

Imposto total = R\$ 279,00

Exemplo B (isenção da operação do atacadista)

	FABRICANTE	ATACADISTA	VAREJISTA
Preço	R\$ 900,00 + R\$ 100,00	R\$ 1.186,00 + R\$ 200,00	R\$ 1.386,00 + R\$ 300,00
Margem/lucro	R\$ 100,00	R\$ 200,00	R\$ 300,00
Imposto	R\$ 186,00	-	R\$ 313,00
Dedução	-	-	-
A recolher	R\$ 186,00 +	-	R\$ 313,00

Preço final: R\$ 1.686,00 + R\$ 313,00 = R\$1.999,00

Imposto total = R\$ 499,00

E segue a explicação da autora:

O atacadista, no segundo exemplo dado, calculará sua margem tomando como base o preço de compra + imposto, porque não terá direito à dedução. O varejista, por sua vez, calculará sua margem sobre 1.386, porque o atacadista não lhe faturará TVA dedutível. Com isso, no exemplo B, o preço final é mais elevado e a Fazenda recebe mais do que receberia se não houvesse isenção (exemplo extraído de Jean-Yves Mercier e outros, op. cit.) (BALEEIRO, 2007, p. 429).

3.2.4 A expressão *montante cobrado nas anteriores*

Uma fonte de acaloradas discussões entre os fiscos e os contribuintes é o sentido exato da expressão “montante cobrado nas anteriores”. Entende a doutrina que não há necessidade de o imposto ser efetivamente cobrado para ensejar o direito de crédito do comprador ou do tomador do serviço. Basta que haja a previsão legal de incidência do imposto na operação de aquisição para fazer nascer o direito ao crédito fiscal. Nesse caso, pouco importa se o imposto foi ou não cobrado e repassado ao estado pelo vendedor. Note-se que o legislador evitou usar o vocábulo pago, como outrora já fizera (Decreto-Lei 406/1968), o que limitaria ainda mais o direito ao uso do crédito.

Mas mesmo optando pelo termo “cobrado”, recebeu ressalvas da doutrina, como o fez Martins (1997, p. 57)

[...] continua o constituinte a incidir na mesma terminologia incorreta do texto anterior. A compensação não se dá por força do imposto cobrado na operação anterior, mas do imposto incidente. O imposto poderá nunca ser cobrado, mas gerará direito a crédito, pois a incidência é aquela determinadora do crédito, como bem já decidiu o Supremo Tribunal Federal nas questões que lhe foram levadas ou como já demonstrei em pareceres sobre a matéria.

Argumentam os defensores dessa teoria que o fisco não pode exigir que o comprador monitore todas as suas aquisições, verificando em cada operação se houve a real cobrança do tributo.

Essa polêmica ganhou maior destaque com o acirramento da denominada “guerra fiscal”, em que os estados concederam uma série de benefícios para indústrias e atacados sem o aval das demais unidades da Federação, nos termos previstos na Constituição Federal. Alega-se que estes buscaram usar o ICMS para fazer política de desenvolvimento econômico e social com o propósito de atrair investimentos produtivos para seus territórios, gerando empregos e renda para sua população.

Na prática, os benefícios concedidos – crédito presumido, redução da base de cálculo, diferimento do imposto, etc. – reduzem o montante a pagar na saída das mercadorias. No entanto, preserva o valor do crédito a transferir, como se o imposto fosse pago integralmente. Assim, quem compra mercadoria das empresas beneficiadas paga o preço com o imposto reduzido e se apropria do crédito cheio.

Essa situação fez nascerem várias modalidades de “planejamento tributário” com o fito de baixar a carga do imposto, notadamente pela utilização de estratégia que possibilitasse à empresa apropriar-se de crédito fictício ou não pago.

Por isso, a diferença das alíquotas interestaduais, acrescida dos benefícios fiscais, criou o ambiente favorável à “engenharia tributária”, com o fito de reduzir a carga do imposto por meio do aumento do crédito transferido. Utilizando-se, por exemplo, uma venda de São Paulo para o Nordeste, com alíquota de 7%, o vendedor pode simular uma passagem por um estado que tenha um programa de incentivo fiscal para atacadistas. Nesses casos, a venda seria taxada a 12% e, consequentemente, o crédito a ser aproveitado também seria nesse montante, mas, na prática, com a aplicação do benefício, a operação entre o segundo estado e o destino final seria taxada com valor bem menor, proporcionando um ganho extra para a empresa.

Na prática, ocorre de a mercadoria não ir fisicamente ao estado de destino, acontecendo apenas o jogo contábil da troca das notas fiscais, o que ficou conhecido vulgarmente por *cross doc*.

Alguns estados, em especial os mais industrializados, repudiam essa prática, alegando que todo benefício só poderá ser concedido nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal e da Lei Complementar n. 24, de 07/01/1975. Esses dispositivos dispõem sobre a obrigatoriedade da celebração de acordos específicos entre os secretários das Fazendas estaduais no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para a concessão de quaisquer isenções, benefícios fiscais ou incentivos.

Há estados, a exemplo de São Paulo, que fazem restrições ao aproveitamento do crédito, ainda quando o imposto esteja destacado em documento fiscal, mas existam benefícios fiscais concedidos em desacordo com a legislação a qual estiverem sujeitos todos os estados e o Distrito Federal, ou seja, fora do Confaz.

Nesses termos, o Estado de São Paulo marcou sua irrisignação com a edição do Comunicado CAT n. 36, de 29/07/2004, no qual listou expressamente benefícios concedidos por outros estados, à margem das regras previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 24/1975, os quais teriam, por consequência, de ser glosados pelos contribuintes adquirentes localizados no Estado de São Paulo.⁴

Nessa esteira de entendimento, outros estados adotaram procedimento semelhante, a exemplo de Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. Ressalte-se que alguns estados adotaram esse tipo de expediente mesmo tendo editado leis de incentivo para estabelecimentos industriais e atacadistas à revelia de autorização pelo Confaz.

Segundo Borges e Sadi (2006), muitos contribuintes se insurgiram contra as iniciativas de São Paulo, ingressando com demandas judiciais. O Estado do Amazonas propôs a Adin n. 3.350, com o intuito de afastar a aplicação do comunicado CAT n. 36. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF) não reconheceu o mérito desta Adin sob o argumento de que o Comunicado era apenas informativo, visando a prestar esclarecimento aos contribuintes de São Paulo. Posteriormente, o Distrito Federal ingressou com a Adin n. 3.692 sobre a mesma questão, mas atacando diretamente a previsão do art. 36, § 3º, da Lei n. 6.374/1989, dispositivo que amparava a edição do referido comunicado.

A questão é intrincada. Se de um lado merece reparo a atitude unilateral dos estados menos industrializados, que, à míngua de uma política industrial nacional que leve em conta suas características, lançam mão de benefícios fiscais do ICMS para atrair investimento de forma irregular e ao arrepio da Constituição, do outro há quem

4 Para maiores detalhes ver Granjeiro (2011), Marques (2010) e Borges e Sadi (2006).

considere reprovável também a atitude dos estados que glosam os créditos dos contribuintes que adquiriram mercadorias oriundas das unidades federadas que concederam tais benefícios.⁵ Note-se que, com essa atitude, ferem o princípio da não discriminação, por estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza em razão de sua procedência, conforme o art. 152, além do princípio da não cumulatividade, previsto no art. 155, § 2º, I, ambos da Constituição Federal.

Argumenta Oliveira (2010, p. 223-224) que, em obediência ao princípio da não cumulatividade (o qual, não custa lembrar, a quase totalidade do fisco considera ser mera regra de apuração do imposto), se deve observar a existência de três diferentes momentos. No primeiro ocorre a incidência do ICMS, seja na operação de circulação de mercadoria, seja nas prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, oportunidade na qual nasce a obrigação tributária que torna a Fazenda estadual, como sujeito ativo, portadora do direito subjetivo de exigir o pagamento do imposto pelo contribuinte, que, como sujeito passivo, tem o dever de pagá-lo. No segundo momento surge o crédito do ICMS, mais especificamente quando o adquirente da mercadoria ou do serviço tributado se torna portador do direito subjetivo de se apropriar do crédito do imposto destacado em documentos hábeis e comprobatórios da operação ou prestação, que permite registrá-lo em seus livros fiscais, possibilitando sua apropriação. No terceiro momento surge o direito ao crédito do imposto, que autoriza o contribuinte a compensar os créditos apropriados pela entrada de mercadorias e serviços com os débitos apurados na saída decorrentes do desenvolvimento de suas atividades econômicas. Nesse contexto, acontece curiosa inversão, uma vez que tal contribuinte passa a ser o sujeito ativo dessa relação jurídica, enquanto a Fazenda, o sujeito passivo.

Assim, para que tais pressupostos sejam respeitados, pugna-se, como vem ocorrendo, pelo fim da guerra fiscal, principalmente após o posicionamento do STF em relação a leis que concederam benefícios fiscais sem o respaldo do Confaz.

Um alento para o deslinde dessa questão decorre do julgamento realizado pelo STF, em 01/06/2011, no qual foram apreciadas 14 ações contra leis de estados que concediam benefícios fiscais sem convênio prévio celebrado no Confaz. As leis contestadas eram as do Rio de Janeiro, de Mato Grosso do Sul, de São Paulo, do Paraná, do Pará, do Espírito Santo e do Distrito Federal. A decisão foi tomada pelo Plenário do STF, em especial no julgamento da Adin n. 2.906, ajuizada em 2003 pelo governo

5 Para maiores detalhes ver Granjeiro (2011), Marques (2010) e Borges e Sadi (2006).

de São Paulo e relatada pelo ministro Marco Aurélio, declarando inconstitucionais os benefícios concedidos à revelia do Confaz.

Essa decisão histórica é um marco para pôr fim à guerra fiscal, pois se espera que tenha o condão de inibir futuras tentativas dos estados em usar o ICMS como forma de atrair novos investimentos. Se bem que, infelizmente, já há relato, via imprensa especializada, de reedição de leis estaduais em substituição às consideradas inconstitucionais. Resta esperar para avaliar a efetividade das decisões.

3.2.5 O cotejamento com as Constituições de 1967 e 1969

Retomando a análise do § 2º, I, do art. 155 da Constituição, agora para avaliar o avanço em relação ao regramento anterior, pode-se cotejá-lo com os textos da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969. A Constituição de 1967 estabelecia, em seu art. 24, § 5º, que:

§ 5º - O imposto sobre circulação de mercadorias é não cumulativo, abatendo-se, em cada operação, **nos termos do disposto em lei**, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado, e não incidirá sobre produtos industrializados e outros que a lei determinar, destinados ao exterior. (Grifou-se.)

Por sua vez, a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, disciplinou no art. 23, II, que:

II - operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, industriais e comerciantes, imposto que não será cumulativo e do qual se abaterá, **nos termos do disposto em lei complementar**, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado. A isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação, não implicará crédito de imposto para abatimento daquele incidente nas operações seguintes. (Grifou-se.)

Por seu turno, a Constituição em vigor dispõe no art. 155, § 2º, I, que o ICMS:

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

Vê-se que, na essência, na determinação do direito de abater ou de compensar as normas são semelhantes, diferindo na limitação ao uso do direito. O texto de 1967

remeteu à lei ordinária seu regramento, quando dispõe: “Nos termos do disposto em lei”. A Emenda Constitucional de 1969 delegou tal disciplinamento à lei complementar: “Nos termos do disposto em lei complementar”.

A Constituição de 1988 também delegou à legislação infraconstitucional poderes para limitar o direito subjetivo do contribuinte, notadamente à lei complementar, que pode, relativamente ao crédito do ICMS, conforme art. 155, § 2º, XII, alínea c: “Disciplinar o regime de compensação do imposto”; e, segundo a alínea f: “Prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outros Estados e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias”.

Todavia, assevera Derzi:

Não há dúvida de que a Constituição Federal nenhuma limitação ou exceção impõe ao princípio da não cumulatividade. Não há dúvida de que os convênios interestaduais e as leis complementares firmadas após a Constituição de 1988 somente poderiam ter escolhido o modelo amplo, o único compatível com o ditado constitucional. Não há dúvida de que as exceções admitidas pela Constituição Federal se restringem às hipóteses de isenção ou não incidência, hipóteses nas quais pode o legislador infraconstitucional graduar o benefício isencional, mantendo ou estornando os créditos relativos às operações anteriores. As leis complementares à Constituição, a título de regulação do regime de compensação do imposto, não podem modificar a Constituição Federal (BALEIRO, 2007, p. 423).

Obviamente essa não é a posição das Fazendas estaduais, que consideram o disposto na Lei Complementar n. 86/1997 relativamente aos procedimentos atinentes à apropriação do crédito e sua compensação amparado nos ditames da previsão constitucional, mais especificamente quando a Constituição delega àquela a disciplina do regime de compensação do ICMS.

3.2.6 O regramento por lei complementar

Observe-se que se, por um lado, a doutrina, quando trata do conceito de operação, busca fazer seu histórico desde os primórdios da adoção do ICM no ordenamento jurídico pátrio, atrelando o conceito de operação ao conceito restrito de negócio jurídico em prejuízo de sua maior amplitude de circulação jurídica, física e econômica; por outro lado, no que tange ao regramento do crédito e sua compensação, despreza esse mesmo histórico, atendo-se exclusivamente ao conceito do que denomina princípio

da não cumulatividade, sem levar em conta o autorizativo constante em Constituição anterior e, até mesmo, limitando, quando não desprezando, a autorização prevista na Constituição atual a respeito da matéria em deslinde, em discordância até mesmo de posicionamento do STF, que já decidiu ser constitucional o regramento da apropriação de créditos dos bens do ativo, uso e consumo, energia elétrica e comunicação, nos termos previstos na LC n. 87/1996.

De certa forma, pode-se dizer que a Lei Complementar n. 87/1996 prima em ser uma evolução do regramento disposto no Convênio ICMS 66/1988, que regrou o ICMS até sua edição, inclusive no que tange à aplicação da não cumulatividade. Nesse quesito, a Lei Complementar apenas repetiu a Constituição em vigor, conforme dispõe em seu art. 19:

Art. 19. O imposto é não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

No estabelecimento do regime de compensação, a Lei Complementar expande seu alcance além do que dispunha o Convênio 66/1988, uma vez que admite, inclusive, a apropriação do crédito financeiro, ao contemplar o direito ao crédito nas aquisições de bens para o ativo permanente como também para uso e consumo do estabelecimento, além dos serviços de transporte e de comunicação, tanto que assim dispõe em seu art. 20:

Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

Por sua vez, o Convênio ICMS 66/1988, o qual, por força do § 8º do art. 34 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentou o ICMS por mais de sete anos, até a edição da LC n. 87/1996, fez opção explícita pela compensação do crédito físico, como se vê pela leitura do art. 31:

Art. 31 Não implicará crédito para compensação com o montante do imposto devido nas operações ou prestações seguintes:

I - a operação ou a prestação beneficiada por isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação;

II - a entrada de bens destinados a consumo ou à integração no ativo fixo do estabelecimento;

III - a entrada de mercadorias ou produtos que, utilizados no processo industrial, não sejam nele consumidos ou não integrem o produto final na condição de elemento indispensável a sua composição;

IV - os serviços de transporte e de comunicação, salvo se utilizados pelo estabelecimento ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza, na comercialização de mercadorias ou em processo de produção, extração, industrialização ou geração, inclusive de energia.

Deve-se ressaltar, todavia, que a Lei Complementar do ICMS deferiu a fruição integral e imediata do direito ao crédito sobre bens de uso e consumo, fornecimento de energia elétrica e prestação de serviço de comunicação, diferimento este que, é bem verdade, vem sendo postergado, tendo agora como horizonte para seu gozo ilimitado o ano de 2020, como estipula, no art. 33, a LC n. 87/1996. Porém, esses temas ainda serão tratados na sequência deste trabalho.

Contudo, torna-se de bom alvitre desde logo mencionar que, mediante respaldo constitucional, a apropriação de créditos sofre temperamentos. De fato, nem todas as mercadorias e serviços que envolvem determinado estabelecimento são onerados pelo ICMS, proporcionando a utilização do crédito fiscal. Para tanto, faz-se necessário que elas tenham vínculo com a atividade econômica do estabelecimento. Ao contrário, ter-se-ia de aceitar crédito decorrente de qualquer custo assumido pela empresa, ainda quando fosse supérfluo ou de mera liberalidade dissociada da atividade empresarial. Essa precaução vem expressa no § 1º do art. 20 da LC n. 87/1996, *in fine*: “§ 1º Não dão direito a crédito as entradas de mercadorias ou utilização de serviços resultantes de operações ou prestações isentas ou não tributadas, ou que se refiram a mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento”.

Tais temperamentos, sem dúvida, constituem um dos mais cabais motivos pelos quais parte da doutrina vocifera sua opção por considerar a não cumulatividade um princípio constitucional em vez de uma regra que, sabidamente, pontifica em ser eivada por delineamentos explícitos da mais evidente objetividade, como é o caso. Todavia, tal sabedoria não parece satisfazer essa doutrina, que teima em conceder a uma mera técnica fisco-contábil de apuração de imposto o *status* constitucional de princí-

pio. Essa defesa, na verdade, parece revestir seus defensores da armadura necessária para combater outros pontos de vista em batalhas jurídico-tributárias, notadamente no que tange ao direito à apropriação de todos os créditos do ICMS por todos os contribuintes e de forma imediata. Nesse contexto, restaria claro que um princípio constitucional-tributário possui maior valor do que uma regra constitucional-tributária, ainda mais quando se deseja fazer prevalecer como pressuposto que a Lei Complementar do ICMS não deve dispor sobre o crédito do ICMS e sua compensação.

Na verdade, não é outro o pensamento de Coelho (2009, p. 450) quando observa que:

Sem dúvida, a colocação das datas *pro futuro* reforça a tese de que o “crédito financeiro” somente foi instituído após a Lei Complementar 87/96 (com isto estaremos desacreditando o perfil estritamente constitucional do princípio da não cumulatividade).

Contudo, tais considerações, que desprezam o comando constitucional do art. 155, § 2º, XII, c, que estipula caber à lei complementar disciplinar o regime de compensação do ICMS, descaracterizam também a previsão contida no art. 146, III, b, da mesma Constituição, que determina caber ainda à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, não apenas especificamente à obrigação e lançamento, à prescrição e decadência, como também ao crédito, que tem sido motivo de tanta divergência interpretativa. Entretanto, acima de qualquer polêmica doutrinária, as disposições constitucionais vigentes em deslinde são bastante explícitas, sobrepondo-se a maiores artifícios intelectuais.

3.3 Bens do ativo imobilizado

Assente a compreensão de que o direito ao crédito relativo ao ativo permanente não tem sede, mas autorização constitucional para ser disciplinado na Lei Complementar n. 87/1996, passa-se a discorrer sobre tal direito, relativo ao crédito na aquisição de bens destinados ao ativo permanente ou fixo da empresa.

3.3.1 Natureza jurídica do crédito decorrente da aquisição de bens do ativo permanente

Em face da polêmica ao derredor do alcance da Lei Complementar n. 87/1996, se esta poderia ou não conceder direito a crédito para aquisições de bens do ativo permanente e assim inaugurar outro regime de compensação, distinto do instituído

originalmente previsto pela Constituição Federal, houve quem questionasse a natureza jurídica dos referidos créditos.

A lógica é a seguinte: se o direito ao crédito, que fundamenta o princípio da não cumulatividade, estava vinculado às operações com mercadorias, na acepção clássica do termo forjado pelo direito civil, não haveria como estender esse direito a bens, pois estes se quedam na empresa, não seguindo o ciclo comercial, como fazem as mercadorias. Assim, não provocariam débitos pelas saídas, não havendo o que compensar. Logo, nesse entendimento, o direito ao crédito do ativo permanente, concedido pela Lei Complementar n. 87/1996, não defluiria da regra da não cumulatividade prevista na Constituição. Na verdade, seria apenas uma espécie de benefício fiscal, concedido com o fito de desonerar os investimentos para proporcionar a modernização do parque fabril brasileiro.

Essa tese veio à baila quando da edição da Lei Complementar n. 87/1996, por entender, quem a defende, que o regime de crédito financeiro estava, desde sempre, na Constituição, donde a lei seria meramente interpretativa e, por força do art. 106, I, do Código Tributário Nacional (CTN) teria aplicação retroativa, alcançando as aquisições de bens para o ativo permanente desde 01/03/1989, data da entrada em vigor do novo sistema tributário brasileiro. Tal teoria foi reforçada pelo entendimento expressado pelo então ministro do STF, Nelson Jobim, julgando a Adin n. 1.622/DF, ao destacar que:

O art. 20, na parte atacada, visa a estimular a produção. Assegura o crédito de ICMS que tenha incidido sobre mercadorias destinadas a uso ou consumo ou ao ativo permanente das empresas. Tem por objetivo desonerar os investimentos no parque industrial (ativo imobilizado) e o custo da produção industrial.

Vê-se, portanto, que a fundamentação se respaldou no sentido econômico, e não no jurídico. Comentando o julgado citado, Mattos (2006, p. 301) assinalou:

Tal fundamento, entretanto, deixa a entender que este crédito teria a natureza jurídica de incentivo ou benefício fiscal e não de simplesmente cumprir o princípio da não cumulatividade do tributo. Porém, se assim fosse, *ad argumentandum*, a inconstitucionalidade seria ainda mais gritante, porque sua concessão é matéria da alçada exclusiva dos convênios celebrados pelo Estado (CF, art. 155, inc. XII, alínea g, c/c Lei Complementar 24/1975, art. 1º).

Corrente contrária admite que, diferentemente dos argumentos expendidos no julgamento do STF, o direito ao crédito para os bens do ativo permanente emana

efetivamente do princípio da não cumulatividade, apoiando-se na ideia de que o custo do bem adquirido para o ativo fixo se agrega, aos poucos, ao valor de cada operação de saída. Dessa forma, continuaria tendo repercussão no ciclo econômico, como as mercadorias.

No entanto, o não acatamento da retroatividade da norma que concedeu direito ao crédito para o ativo permanente, para contemplar os bens adquiridos desde a entrada em vigor do atual sistema, decorre de que esse direito não estava previsto no texto original da Constituição. O STF já havia firmado entendimento a esse respeito ao julgar questionamento ao Convênio 66/1988 – que regulamentou o ICMS antes da Lei Complementar 87/1996 –, vetando expressamente o crédito decorrente da compra de bens do ativo. Ou seja, o STF entendeu que o regime de crédito assumido pela Constituição de 1988 foi o físico. Logo, a Lei Complementar n. 87/1996 inovou no regime de crédito e, portanto, jamais poderia ser mera lei interpretativa, proporcionando a extensão do direito a fatos pretéritos.

Nesse contexto, o STF acertou em não acatar a retroatividade do direito, embora haja quem admita ter a Suprema Corte se equivocado em sua fundamentação.

Discorrendo sobre a origem histórica do crédito financeiro na França da década de 1950 e demonstrando que ele veio como forma de aprimorar o princípio da não cumulatividade, Derzi, ao comentar a obra de Baleeiro (BALEEIRO, 2007, p. 433-434), faz o seguinte relato:

Foi com a reforma da Lei n. 54.404/54 que se introduziu o crédito financeiro, de modo que os contribuintes passaram a deduzir do imposto a pagar o imposto incidente na compra de bens do ativo fixo, atenuando-se ou anulando-se, desde então, a dupla tributação dos investimentos.

3.3.2 A disciplina da Lei Complementar n. 87/1996

Esclarecida a natureza jurídica do direito aos créditos nas compras de bens do ativo, cabe analisar a questão à luz da Lei Complementar n. 87/1996. Para tanto, torna-se pertinente considerar o disposto no art. 20:

Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive

a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação

§ 1º Não dão direito a crédito as entradas de mercadorias ou utilização de serviços resultantes de operações ou prestações isentas ou não tributadas, ou que se refiram a mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento.

§ 2º Salvo prova em contrário, presumem-se alheios à atividade do estabelecimento os veículos de transporte pessoal.

Pelo que se depreende das disposições contidas no mencionado art. 20, pode-se entender que a LC n. 87/1996 efetivamente inaugurou o regime de crédito misto ou híbrido (físico e financeiro), respeitando os limites previstos no art. 155, § 2º, XII, c, da Constituição Federal, que estipula:

XII - cabe à lei complementar:

[...]

c) disciplinar o regime de compensação do imposto.

Assim, a lei complementar cumpriu seu papel dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. Cumpriu porque tinha competência para tal: disciplinar o regime de compensação do imposto.

Note-se que o direito evolui segundo a dinâmica social. Para isso, busca regar situações em consonância com as novas necessidades sociais. Desse modo, à época da edição da lei, as empresas demandavam pela desoneração dos investimentos e das exportações, nos moldes já experimentados na Europa. E assim foi feito, dentro do balizamento constitucional. Poderia o direito ter sido mais amplo, assumindo um regime de crédito universal, absoluto. Poderia ter sido mais parcimonioso, deferindo o direito ao crédito para bens do ativo e negando-o para os de uso e consumo. Sendo assim, o que se deve ressaltar é que, em qualquer um desses casos (como acontece com todos aqueles sobre os quais já dispõe), a lei não estaria extrapolando sua competência.

Analisando esse dispositivo, Machado (1999, p. 274) teceu o seguinte comentário:

A nosso ver, ao admitir os créditos relativos à entrada de bens do ativo permanente, o legislador complementar apenas exerceu a competência que lhe atribui o art. 155, § 2º, inciso XII, “c”, da Constituição Federal, disciplinando o regime de compensação do imposto. Aproximou esse regime daquele conhecido como de crédito financeiro.

Contudo, o direito ao crédito não é irrestrito, alcançando todos os bens que adentrarem à empresa. O § 1º veda crédito para os casos já previstos na Constituição, operações com mercadorias ou serviços isentas ou não tributadas, mas também o inadmite para operações com mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento.

Alvitre-se que o § 2º do art. 20 da CF exemplifica caso de um bem do ativo, mais especificamente o veículo de transporte pessoal, que é considerado alheio à atividade da empresa, salvo prova em contrário. Ora, tal disposição, como contém seu benefício, também pode expressar seu malefício. De fato, há quem considere tal exemplo pouco elucidativo. Quem pensa assim admite que se a intenção do legislador foi afastar, de plano, as compras, pela empresa, de veículos particulares para seus sócios e gestores, certamente esse propósito teve eficácia. Mas, com tantos bens alheios a atividades da empresa, citar apenas um caso pode, ao invés de esclarecer, gerar controvérsias e interpretações a *contrario sensu*, do tipo: se a lei vetou o crédito apenas para veículos particulares, pode tê-lo admitido para outros bens alheios às atividades da empresa. Nesse cenário, talvez o silêncio fosse a melhor medida, talvez não.

Por isso, torna-se oportuno lembrar que o conceito de bem do ativo permanente se encontra vinculado àquele disposto na Lei n. 6.404, de 15/12/1976, a denominada Lei das Sociedades Anônimas. Tal lei dispunha, em sua redação original (art. 178, § 1º, c), que as tais contas estavam divididas em investimentos, ativo imobilizado e ativo diferido. Ora, para o ICMS, no tocante à apropriação de crédito, sempre importou o bem do ativo permanente atrelado ao conceito de ativo imobilizado. Sendo assim, tal entendimento ainda prevalece, apesar da alteração sofrida em sua denominação na redação dada pela Lei n. 11.941, de 27/05/2009, que transmudou o ativo permanente em ativo não circulante, preservando, porém, dentro do seu âmbito, o conceito de ativo imobilizado, que é aquele que realmente tem relevância para o deslinde do direito ao crédito do ICMS. Para tanto, resta considerar o disposto no inciso IV do art. 179 da referida lei, quando dispõe:

Art. 179. As contas serão classificadas do seguinte modo:

[...]

IV – no ativo imobilizado: os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens;

Pela análise do texto legal, concluiu-se que o direito recai sobre os bens corpóreos relacionados à produção ou à comercialização de mercadorias ou à prestação de serviços tributados pelo ICMS, ou seja, há um liame entre o bem e a atividade fim da empresa. São os denominados bens instrumentais, aqueles que não apenas são destinados à manutenção das atividades normais do estabelecimento, mas têm permanência duradoura e correta contabilização no ativo imobilizado, em conformidade com a Lei n. 6.404/1976.

Para orientar os contribuintes de São Paulo, o coordenador de Administração Tributária da Fazenda paulista editou a Decisão Normativa n. 1, de 2000, com o seguinte teor:

Entende a Consultoria Tributária, com fundamento no artigo 20 da Lei Complementar n. 87/96 (artigo 38 da Lei n. 6.374/89), que dão direito a crédito do valor do ICMS apenas os bens relacionados à produção e/ou comercialização de mercadorias ou a prestação de serviços tributados pelo ICMS, ou seja, quando se tratar dos chamados bens instrumentais, vale dizer, bens que participem, no estabelecimento, do processo de industrialização e/ou comercialização de mercadorias ou da prestação de serviços. Neste particular, recomenda-se a leitura da Decisão Normativa CAT n. 2, de 7 de novembro de 2000, que bem delineou os aspectos conceituais da dicção ativo permanente.

Portanto, fica claro que a aquisição de bens das áreas administrativas e de outros setores da empresa não vinculados à produção, à comercialização ou à prestação de serviços tributados pelo ICMS não gera direito a crédito fiscal para compensação dos débitos do ICMS.

3.3.3 Os limites e a forma de creditamento dos bens do ativo

A redação original da Lei Complementar n. 87/1996 contemplava a utilização integral, e de uma só vez, dos créditos decorrentes da aquisição dos bens do ativo permanente. O contribuinte poderia creditar-se do total do ICMS destacado na nota fiscal de aquisição, acrescido do percentual relativo ao diferencial de alíquota, acaso existente, a partir de 01/11/1996, data em que a lei entrou em vigor, conforme art. 33, III, c/c art. 36.

Estabelecia, entretanto, que fosse realizado o estorno do crédito relativo a bens do ativo permanente utilizados na produção de mercadorias, ou na prestação de serviços, cujas saídas resultassem de operações isentas ou não tributadas. O valor seria

obtido, em cada período, multiplicando-se o respectivo crédito pelo fator igual a um sessenta avos da relação entre a soma das saídas e prestações isentas e não tributadas e o total das saídas e prestações no mesmo período.

Contudo, a Lei Complementar n. 102/2000 alterou o § 5º do art. 20, regrado de forma diversa o direito ao creditamento. Pela nova sistemática, tem-se que:

§ 5º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, relativamente aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, deverá ser observado:

I – a apropriação será feita à razão de um quarenta e oito avos por mês, devendo a primeira fração ser apropriada no mês em que ocorrer a entrada no estabelecimento;

II – em cada período de apuração do imposto, não será admitido o creditamento de que trata o inciso I, em relação à proporção das operações de saídas ou prestações isentas ou não tributadas sobre o total das operações de saídas ou prestações efetuadas no mesmo período;

Vê-se que a lei em comento parece ter interpretado, literalmente, a ideia de que o custo dos bens do ativo se integra, ao longo do tempo, ao valor das mercadorias vendidas. Com base nesse entendimento, deferiu o direito ao crédito em 48 parcelas (quatro anos), com as seguintes restrições: da parcela de um quarenta e oito avos deveria ser abatida a proporção das saídas isentas e não tributadas, ou seja, o crédito só seria integral se todas as operações do estabelecimento fossem tributadas, caso contrário, haveria sempre um percentual a abater da parcela a ser apropriada mensalmente.

Outra restrição decorre de alienação do bem do ativo permanente antes de decorrido o prazo de quatro anos, contado da data de sua aquisição. Neste caso, não será admitido o creditamento em relação à fração que corresponderia ao restante do quadriênio.

O fracionamento do crédito, para ser usado em 48 parcelas, foi questionado pelos contribuintes bem como a falta de atualização dos valores, que inevitavelmente seriam diminuídos pela inflação do período. Entretanto, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar n. 102/2000 no julgamento da Adin 2.325-0/DF.

Entende-se também que as regras são consentâneas com o previsto na Constituição, ou melhor, com a delegação outorgada pela Constituição à lei complementar. Afinal, em seu mister de disciplinar o regime de compensação do imposto poderia

alterar, como efetivamente o fez, a forma e o prazo de creditamento do ICMS incidente sobre os bens do ativo.

Ressalte-se que há quem considere haver incompatibilidade com os objetivos da lei, a previsão da obrigatoriedade imposta pelo inciso VII do § 5º do art. 20, quando dispõe sobre o cancelamento dos créditos remanescentes depois de decorridos os 48 meses, acusando a Fazenda de mitigar o direito concedido ao contribuinte com o fito de desonerar os investimentos.

Por esse motivo, alega-se que, ao exigir o cancelamento dos créditos remanescentes ao final do 48º mês, contado da data da entrada do bem no estabelecimento, o estado está se apropriando de crédito legítimo do contribuinte. Portanto, a lei complementar concede o direito com uma mão e retira-o com a outra. Na sistemática adotada – crédito em no máximo 48 parcelas e abatimento mensal do percentual das saídas isentas e não tributadas – não há como a conta fechar. Afinal, sendo 48 parcelas iguais a apropriar-se, das quais a cada mês a empresa fica obrigada a não se creditar de parte percentual, certamente haverá saldo remanescente todo mês, que pode redundar em valores significativos ao término do período.

Contudo, cabe notar que essa aparentemente estranha situação decorre também da regra constitucional que veda o crédito pelas entradas, quando houver saídas não tributáveis (art. 155, § 2º, II, b, CF). Na verdade, para efeitos tributários, a visão do legislador tomou como parâmetro a ficção de que existe a entrada parcial do mesmo bem do ativo mensalmente durante o período de quatro anos. Nesse contexto, cada valor proporcionalmente estornado, a cada período de apuração, relativamente às saídas isentas ou não tributadas caracteriza seu estorno definitivo, sem possibilidade nenhuma de saldo remanescente a ser apropriado ao final do referido período. Portanto, a redação do inciso VII do § 5º do art. 20 da LC n. 87/1996 apenas deixa isso explícito.

Por derradeiro, em relação aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, a lei estabelece uma obrigação acessória extra. Determina que estes serão objeto de lançamento em livro próprio, ou de outra forma que a legislação determinar, para fazer jus ao crédito. A razão de tal exigência é simplesmente o controle dos créditos relativos aos bens do ativo em separado dos demais créditos fiscais. Para tanto, foi instituído pelo ajuste Sinief n. 03/01 o Controle de Crédito de ICMS do Ativo Permanente (Ciap).

3.4 Bens de uso e consumo

Parte considerável da doutrina trata da questão dos bens de uso e consumo no mesmo tópico reservado aos bens do ativo permanente, talvez até induzida pelo próprio texto do art. 20 da Lei Complementar n. 87/1996, que assim estabelece: “[...] creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente”.

Como se vê, o legislador parece haver colocado as duas espécies no mesmo rol e em pé de igualdade. Por esse motivo, é possível que surja outro aspecto a justificar o tratamento dispensado pela doutrina quando aplica aos bens de uso e consumo o mesmo raciocínio econômico e tributário desenvolvido para os bens do ativo permanente. O aspecto comum é que são custos para a empresa que vão, aos poucos, agregando-se ao preço cobrado nas vendas de mercadorias ou na prestação de serviços. E como já foram tributados na aquisição, também seriam tributados, outra vez, nas vendas das mercadorias, haja vista que parte de seu custo de aquisição teria repercussão no preço, caracterizando, por isso, a cumulatividade do imposto.

Para evitar esse efeito indesejável, que pode trazer alguns dos malefícios já comentados, a lei concedeu o direito ao crédito fiscal referente ao ICMS incidente na aquisição, consagrando o princípio da não cumulatividade.

Ocorre que, na concessão do direito ao crédito fiscal do ativo permanente, quis o legislador desonerar seu investimento para possibilitar a renovação do parque industrial; no deferimento do direito aos créditos relativos aos bens de uso e consumo, tencionou diminuir os custos de produção e comercialização com o propósito de aumentar a competitividade das empresas, em especial na concorrência com empresas estrangeiras, na disputa comercial no mercado exterior. Mas as semelhanças param por aqui, pois na essência são bens diversos, com finalidades específicas, que receberam da lei integradora tratamento jurídico distinto, como se passa a apresentar.

3.4.1 O direito ao crédito de bens de uso e consumo no tempo

Ao ser editada a Lei Complementar n. 87/1996, assegurou-se o direito ao crédito referente às mercadorias entradas no estabelecimento destinadas a uso e consumo a partir de 1º de janeiro de 1998 (art. 33, I). Contudo, em face das pressões dos estados, temerosos de perder arrecadação, essa data foi seguidamente postergada para: 1º de janeiro de 2000

(LC n. 92 de 23/12/1997); 1º de janeiro de 2003 (LC n. 99 de 20/12/1999); 1º de janeiro de 2007 (LC n. 114 de 16/12/2002); 1º de janeiro de 2011 (LC n. 122, 12/12/2006, e finalmente a fruição do direito foi estendida para 1º de janeiro de 2020 (LC n. 138, de 29/12/2010).

Os seguidos adiamentos do direito à utilização dos créditos relativos aos bens de uso e consumo têm provocado veementes protestos da doutrina, mormente dos que acreditam e defendem que o direito ao crédito, de forma irrestrita, já estava presente na Constituição desde sua edição em 1988. Nesses termos, defende-se inclusive a retroatividade desse direito para alcançar fatos anteriores à edição da lei, por entender ser esta meramente interpretativa, como já relatado.

Mas, como já dito, essa ideia está superada, pelo fato de o direito ao crédito, relativo a essas espécies de bens, ter sido inaugurado pela Lei Complementar n. 87/1996, e, por ter sede em lei complementar, poder ser alterado por outra lei de igual hierarquia. Pode-se questionar a justiça desses seguidos adiamentos, haja vista que foi criada, entre os empresários, a expectativa de redução de seus custos com a desoneração do ICMS para os referidos bens. Deve ser mesmo frustrante para as empresas assistirem a esses seguidos adiamentos, notadamente agora para o ano de 2020, dando a entender que o Estado se arrependeu de ter concedido o direito ao crédito, resolvendo prorrogar sua fruição por mais uma década, oportunidade na qual poderá, mais uma vez, avaliar se há condições de absorver essa desoneração fiscal ou terá a necessidade de depender de uma nova prorrogação.

Cabe repetir que a adoção de tal prática, ainda quando cause impacto econômico a ser absorvido pelo contribuinte, encontra respaldo no ordenamento jurídico, uma vez que decorre de previsão contida na lei complementar.

3.4.2 O que são bens de uso e consumo

Intuitivamente, é tarefa fácil distinguir bens do ativo permanente (bens corpóreos, bens de capital) dos de uso e consumo. Os primeiros têm vida útil bem mais longa, devendo permanecer na empresa por um determinado período. Alvitre-se que para a apropriação do crédito pela aquisição o prazo é de quatro anos, como já foi analisado. De qualquer modo, estes são escriturados contabilmente na conta de ativo imobilizado e correspondem, em regra, ao investimento da empresa para consecução de suas atividades. Os bens de uso e consumo, ao contrário, têm vida mais curta, são escriturados na contabilidade no ativo circulante, ou mesmo nas contas temporárias, e têm funções acessórias, tais como limpeza, conservação, tarefas burocráticas, etc.

No Dicionário de ICMS de Camargo (2011), estão assim definidos:

Bens de uso e consumo são aqueles bens usados ou consumidos pelo estabelecimento, tal como bateria e pneu para veículo; material de escritório (lápiz, borracha, papel, etc.); material ou utensílio de limpeza, inclusive de máquinas empregadas no processo industrial (vassoura, escova, alvejante, estopa, etc.). Incluem-se entre as mercadorias consumidas ou usadas no estabelecimento: a) o material de reposição cujo consumo não decorra de uma aplicação direta no processo industrial, tal como o esmeril em pedra utilizada na recuperação ou conservação de ferramentas; b) a que, mesmo consumida em decorrência da ação direta sobre o produto em fabricação, esta ação não esteja estreitamente vinculada ao processo industrial ou não seja incondicionalmente necessária à efetiva obtenção do produto final; c) as partes, peças e acessórios de máquinas, adquiridos em separado das respectivas máquinas.

Essa definição, apesar de seu caráter objetivo e enumerativo, não se torna exaustiva, uma vez que, mesmo entre as mercadorias citadas, há algumas que provocam dúvidas quanto à sua classificação. Por exemplo, não há dúvida de que uma máquina é um bem do ativo permanente. Mas uma peça importante que a compõe, que corresponda a um percentual significativo de seu valor, como seria classificada quando comprada posteriormente? Em geral, os fiscos não têm acatado o crédito na aquisição de peças e partes de equipamentos, mas certamente há casos que suscitem justificadas dúvidas de interpretação. Nessas situações, resta analisar a legislação de cada unidade federada ou, até mesmo, formular consulta por escrito para solucioná-las.

Na verdade, a expressão bens de uso e consumo parece representar um sintagma nominal único e indecomponível, tal é a regularidade de sua utilização conjunta no âmbito jurídico-tributário, notadamente o do ICMS. Esse expediente certamente decorre da amplitude do seu alcance, uma vez que a utilização conjunta da terminologia permite amparar um vasto campo de abrangência. Isto é, independentemente de haver diferença ou similitude conceitual entre os termos uso e consumo, ambos, utilizados conjuntamente, encontram-se aptos a classificar o bem, enquadrando-o como mercadoria cuja apropriação do crédito se encontra postergada, nos termos previstos na Lei Complementar n. 87/1996.

Para seu deslinde, não custa mencionar o seguinte esclarecimento, constante no *site* da Fazenda Estadual do Rio Grande do Norte (acesso em 29/10/2011):

Mercadorias destinadas a uso são aquelas mercadorias utilizadas pelo estabelecimento, na manutenção de suas atividades, que não se consomem ou não se inutilizam no ato da sua utilização e possuem vida útil inferior a 12 meses;

Mercadorias destinadas a consumo são aquelas utilizadas pelo estabelecimento, na manutenção de suas atividades, que se consomem ou se inutilizam no ato da sua utilização.

Por tal esclarecimento percebe-se que a diferença básica entre um bem enquadrado no conceito de uso e outro bem enquadrado no conceito de consumo reside no resultado de sua utilização na manutenção das atividades do estabelecimento. Assim, o que caracteriza o uso é a possibilidade de reutilização do bem, desde que sua vida útil não ultrapasse o período de 12 meses desde sua aquisição; e o que caracteriza o consumo é justamente a impossibilidade de nova utilização, o que significa dizer que o bem se exaure no exato instante em que é utilizado.

Outra questão interessante diz respeito aos produtos intermediários que são consumidos no processo industrial ou se integram aos bens produzidos. Esses produtos geram créditos de ICMS pela sua aquisição, mas certos casos são de difícil classificação, demandando um laudo técnico da área específica do processo industrial para esclarecer a participação do produto no processo industrial.

São Paulo tratou da questão na Decisão Normativa CAT n. 01, de abril de 2001, na qual dispõe sobre o direito ao creditamento do ICMS relativo ao valor do imposto destacado em documento fiscal referente à aquisição de insumos, ativo permanente, energia elétrica, serviço de transporte e de comunicação, combustível e mercadoria para uso ou consumo, entre outras, dispondo também sobre os denominados produtos intermediários, da seguinte forma:

III – Do direito ao crédito do valor do imposto [...]

3 - Diante das normas legais e regulamentares atrás citadas, dão direito ao crédito do valor do imposto as seguintes mercadorias entradas ou adquiridas ou os serviços tomados pelo contribuinte:

3.1 Insumos:

[...]

Nessa linha, como tais, têm-se a matéria-prima, o *material secundário ou intermediário*, o material de embalagem, o combustível e a energia elétrica, consumidos no processo industrial ou empregados para integrar o produto objeto da atividade de industrialização, própria do contribuinte ou para terceiros, ou empregados na atividade de prestação de serviços, observadas as normas insertas no subitem 3.4 deste trabalho.

Entre outros, têm-se ainda, a título de exemplo, os seguintes insumos que se desintegram totalmente no processo produtivo de uma mercadoria ou são utilizados nesse mesmo

processo produtivo para limpeza, identificação, desbaste, solda, etc.: lixas; discos de corte; discos de lixa; eletrodos; oxigênio e acetileno; escovas de aço; estopa; materiais para uso em embalagens em geral – tais como etiquetas, fitas adesivas, fitas crepe, papéis de embrulho, sacolas, materiais de amarrar ou colar (barbantes, fitas, fitilhos, cordões e congêneres), lacres, isopor utilizado no isolamento e proteção dos produtos no interior das embalagens e tinta, giz, pincel atômico e lápis para marcação de embalagens –; óleos de corte; rebolos; modelos/matrizes de isopor utilizados pela indústria; produtos químicos utilizados no tratamento de água afluyente e efluente e no controle de qualidade e de teste de insumos e de produtos.

Há de se ressaltar, entretanto, que a classificação de produtos intermediários não é uníssona, pelo contrário, há grande divergência entre os estados, fazendo com que empresas com abrangência nacional gozem do direito sobre a aquisição de certos produtos em uns estados e em outros não.⁶

3.5 Energia elétrica

A energia elétrica entrou no campo de incidência do ICMS com a Constituição de 1988, que suprimiu os impostos únicos federais e fez incidir o imposto estadual sobre as operações relativas à energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais (art. 155, § 3º).

De início houve certa dificuldade em enquadrar as regras já consagradas do ICM, que só alcançavam mercadorias, energia e serviços de transportes e telecomunicação tributados pelo ICMS. No caso específico de energia, havia outra questão a superar, por tratar-se de coisa incorpórea, diferentemente das mercadorias comuns. Mas, ao poucos, os estados e a doutrina foram adequando as normas às novas hipóteses de incidência do imposto. O caso da energia não requereu maiores adaptações, haja vista que é considerada bem móvel para efeitos legais, conforme art. 83, I, do Código Civil de 2002, e por ser objeto de comercialização é, por consequência, mercadoria.

No que tange ao direito ao crédito fiscal decorrente do consumo de energia elétrica, este é incontroverso quando se trata de empresa que a distribui (art. 33, II, a da LC n. 87/1996), ou seja, aquela empresa que compra e vende energia, pois são operações da mesma natureza. A dúvida ocorre quanto ao aproveitamento do crédito por empresas comerciais ou industriais.

6 Esta polêmica é também frequente no âmbito do IPI com relação aos créditos dos produtos intermediários.

O Convênio 66/1988 que incorporou, indubitavelmente, o regime de crédito físico, tendo vedado expressamente o direito ao crédito na aquisição de bens de uso e consumo e do ativo permanente, bem como limitado o direito ao crédito decorrente da prestação de serviços de transporte e comunicação, ficou silente em relação ao consumo de energia elétrica. Ou melhor, considerou-a uma mercadoria destinada ao consumo, no rol das demais mercadorias desta espécie.

Nesse vácuo os estados adotaram, em regra, o posicionamento assinalado por Melo (2003, p. 242):

Na vigência do Convênio 66/88, algumas Fazendas estaduais condicionavam o direito ao crédito às seguintes situações:

- a) Consumo direto no processo de produção ou preparação de mercadorias, bem como no de sua comercialização, e de outras adquiridas para revenda;
- b) na iluminação dos ambientes onde se desenvolve os aludidos processos e na dos locais destinados à guarda, depósito e conservação dos estoques, que integram as mercadorias produzidas, de materiais consumidos na produção, preparo ou utilizados na comercialização de produtos acabados ou em processo de fabricação, e de mercadorias destinadas à revenda;
- c) no funcionamento de máquinas, aparelhos e recipientes usados para armazenagem e conservação dos referidos estoques.

Era praxe das Fazendas estaduais exigirem a separação destes ambientes, com a instalação de medidores individuais que possibilitassem quantificar com precisão o consumo de energia.

Este entendimento afastava qualquer possibilidade de direito ao crédito decorrente do consumo de energia elétrica para o comércio. E esta postura restritiva foi consagrada pelo STF no julgamento do RE n. 200168-RJ (DJ 22/11/1996 – p. -45717).

EMENTA: TRIBUTÁRIO. PRETENDIDO CRÉDITO RELATIVO AO ICMS INCIDENTE SOBRE A ENERGIA ELÉTRICA CONSUMIDA EM ESTABELECIMENTO COMERCIAL. Descabimento. “Não implicará crédito para compensação com o montante do imposto devido nas operações ou prestações seguintes a entrada de bens destinados a consumo ou à integração no ativo fixo do estabelecimento” (art. 31, II, do Convênio ICMS 66/88). Se não há saída do bem, ainda que na qualidade de componente de produto industrializado, não há falar-se em cumulatividade tributária. Recurso não conhecido.

A Lei Complementar n. 87/1996 veio trazer, inicialmente, novo entendimento sobre a utilização do crédito relativo ao consumo de energia elétrica, tanto que não fez restrições à utilização do crédito, estabelecendo no inciso II do art. 33 que a energia elétrica usada ou consumida no estabelecimento dará direito de crédito a partir da data da entrada desta lei complementar em vigor.

Essa nova regra parecia pôr fim a anos de disputas entre os fiscos estaduais e os contribuintes, incentivados e orientados pela doutrina, que advogavam o direito irrestrito ao uso de crédito para o consumo de energia, em respeito ao princípio constitucional, para a maior parte da doutrina, da não cumulatividade.

Contudo, essa norma teve vida curta, vigendo até 11/07/2000 com a entrada em vigor da Lei Complementar n. 102, que voltou a atrelar o direito ao crédito fiscal à operação com energia quando consumida em processo industrial ou quando utilizada em processo que redunde em operações de exportação para o exterior, conforme a nova redação do art. 3º, II da LC n. 87/1996, inciso II:

II – somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento:

- a) quando for objeto de operação de saída de energia elétrica;
- b) quando consumida no processo de industrialização;
- c) quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais; e
- d) a partir de 1º de janeiro de 2003, nas demais hipóteses.

As regras insertas pela Lei Complementar n. 102 prestigiaram as do antigo Convênio 66/1988 e o fizeram de forma clara, espancando qualquer dúvida existente. No entanto, trazia um alento para os contribuintes, ao estipular que a partir de 1º de janeiro de 2003 o direito seria irrestrito, contemplando inclusive a energia consumida nos estabelecimentos comerciais e nas áreas administrativas.

Entretanto, os estados, que decerto nunca se resignaram com a concessão do direito ao crédito pelo uso de energia para as empresas comerciais, e mesmo para as indústrias, em ambiente fora das áreas de produção, articularam-se com seus representantes no Congresso Nacional e prorrogaram a fruição do direito ao creditamento por três vezes: para 1º de janeiro de 2007 (LC n. 114, de 16/12/2002); 1º de janeiro de 2011 (LC n. 122, de 12/12/2006) e, finalmente, para o início da próxima década, 1º de janeiro de 2020 (LC n. 138, de 29/12/2010).

Juridicamente, portanto, a questão está bem delineada, bastando conjugar-se o disposto no § 1º do art. 20, com o inciso II do art. 33, ambos da Lei Complementar n. 87/1996, uma vez que fica estabelecido que, para proporcionar o uso de crédito em sua aquisição, a mercadoria deve ser pertinente à atividade do estabelecimento e, no caso de energia, estar vinculada ao processo de industrialização.

Assentes tais regras, vai-se a outra questão. Há atividades que, mesmo realizadas por estabelecimentos comerciais, são consideradas como se industriais fossem. É o caso, por exemplo, do resfriamento de alimentos, atividades de panificadoras, inclusive em supermercados, e da própria prestação de serviço de comunicações, que usam intensivamente energia. Há casos nos quais, inclusive, a energia se constitui no maior custo para a venda da mercadoria ou a prestação dos serviços.

Os estados têm se dividido quanto à flexibilização das regras para contemplar esses casos. Alguns entendem que são atividades industriais que se enquadram nas normas da Lei Integradora, até porque na legislação do IPI a energia também é considerada produto industrializado. Outros, porém, não admitem a possibilidade de creditamento do imposto decorrente da energia utilizada fora do processo industrial.

Analisando a questão e sustentando a tese da admissibilidade do crédito, assim se posicionou Carrazza (2007, p. 372-373):

Na mesma linha, gera direito de crédito de ICMS a energia elétrica consumida na refrigeração de mercadorias que, sem ela, não poderiam sequer ser comercializadas. É o caso do gelo, do sorvete, dos alimentos prontos congelados e outros produtos industrializados do tipo.

A nosso sentir, em alguns casos, completa-se no próprio estabelecimento comercial o processo de industrialização do produto ali posto à venda. Daí que a energia elétrica indispensável à ultimateção deste processo gera direito de crédito de ICMS.

Assim também se posicionou o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE n. 588954 RG/SC, Relator: Ministro Cezar Peluso, de 22/10/2009:

EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Creditamento. Direito não reconhecido na origem. Aquisição de energia elétrica por supermercado. Exercício de atividade industrial. Processamento de alimentos. Questão da ofensa ao princípio constitucional da não cumulatividade. Relevância. Repercussão geral reconhecida. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário que

verse sobre a admissibilidade de se considerar como atividade industrial o processamento de alimentos realizado por supermercado, para fins de crédito de ICMS.

Registre-se, todavia, que o STJ dissente desse entendimento, pois, para esta Corte, descabe o aproveitamento de crédito pelo consumo de energia no preparo e na conservação de alimentos, como pode se observar no julgado do REsp 1133276, de 09/08/2010:

TRIBUTÁRIO – ICMS – COMPENSAÇÃO – ENERGIA ELÉTRICA – ESTABELECIMENTO COMERCIAL – IMPOSSIBILIDADE.

O § 1º do art. 20, da Lei Complementar n. 87/1996, restringiu expressamente as hipóteses de creditamento do ICMS à entrada de mercadorias que façam parte da atividade do estabelecimento. Por seu turno, o art. 33 II “b” da referida legislação só autoriza o direito de crédito quando a entrada de energia elétrica no estabelecimento é consumida no processo de industrialização. No caso, o supermercado sequer fez prova de ser contribuinte de IPI, restando que as operações de panificação, restaurante, açougue e peixaria não implicam processo de industrialização, sendo inviável a compensação do ICMS relativo à compensação de energia elétrica utilizada pelo estabelecimento comercial, visto que não se caracteriza como insumo. Precedentes do STJ e do TJRJ. Recurso não provido.

E no texto do Acórdão arremata:

As atividades de panificação e de congelamento de produtos perecíveis por supermercado não configuram processo de industrialização de alimentos, por força das normas previstas no Regulamento do IPI (Decreto 4.544/2002), razão pela qual inexistente direito ao creditamento do ICMS pago na entrada da energia elétrica consumida no estabelecimento comercial.

Nesses casos, resta ao contribuinte analisar a legislação de cada ente federado para verificar o posicionamento a ser adotado no tocante ao aproveitamento do crédito decorrente da utilização de energia relativamente às matérias em deslinde. O que é evidentemente um complicador para o ICMS, que cria problemas de neutralidade, pois impacta a alocação de recursos produtivos.

3.6 Prestação de serviços de transportes

A prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal entrou no campo de incidência do ICMS com a Constituição de 1988 (art. 155, II). O aproveita-

mento do crédito pela utilização dos referidos serviços foi garantido na própria Constituição, quando do estabelecimento da técnica da não cumulatividade (art. 155, § 2º, I) e ratificado pela Lei Complementar n. 87/1996 (arts. 19 e 20).

Diferentemente do serviço de comunicação, que teve o direito ao seu aproveitamento postergado sucessivamente, conforme análise feita a seguir, o de transporte interestadual e intermunicipal não sofreu qualquer tipo de limitação. E não podia ser diferente, pois a venda de mercadorias e o serviço de transporte estão vinculados, sendo atividades complementares.

Por serem atividades interdependentes, no caso específico de transporte de mercadoria, o crédito correspondente ao serviço complementa o referente à mercadoria transportada, pois estão no bojo de uma operação conjunta. Dessa forma, constitui crédito fiscal o valor do imposto anteriormente cobrado relativo aos serviços de transporte interestadual e intermunicipal prestados por terceiros e destinados a emprego em prestação de serviço da mesma natureza, em operações de comercialização ou em processos de industrialização.

Há de se verificar, contudo, a modalidade da operação, se CIF (*cost, insurance and freight* – custo, seguro e frete), caso em que o vendedor se responsabiliza pela entrega da mercadoria no estabelecimento do comprador, arcando com as despesas necessárias para tanto, ou FOB (*free on board*), caso em que o comprador se responsabiliza pelo transporte e pelo seguro da mercadoria.

No primeiro caso – transporte por conta do vendedor –, este pode utilizar frota própria ou contratada para fazer a entrega. No caso de frota própria, não haverá prestação de serviço propriamente dito, cabendo ao vendedor destacar na nota fiscal o valor integral da mercadoria já com o frete embutido no preço, ou cobrar o frete como despesas acessórias na própria nota fiscal. Em ambos os casos o valor cobrador comporá a base de cálculo do ICMS. Nesta hipótese, o comprador terá direito ao crédito integral destacado no respectivo documento fiscal.

Se o vendedor contratar a prestação de serviço com terceiros, via transportadora, o ICMS destacado no conhecimento de transporte constitui crédito fiscal do estabelecimento vendedor (tomador do serviço), se for contribuinte do imposto, vedada sua utilização como crédito fiscal por parte do destinatário.

No caso da venda com cláusula FOB, caso o comprador utilize veículo próprio para o transporte da mercadoria adquirida, não há que se falar em incidência de im-

posto, pois não haverá prestação de serviço de transporte, pois ninguém presta serviço a si próprio. Neste caso, também não há crédito fiscal, mesmo porque não há nenhuma cobrança de ICMS relativo a esta operação.

Caso o próprio vendedor faça o transporte, evidentemente por conta do comprador, este usará como crédito o valor destacado na respectiva nota fiscal. Se o comprador utilizar uma empresa transportadora para prestar o serviço, poderá utilizar como crédito o valor destacado no conhecimento de transporte, desde que tenha assumido os custos dessa prestação, identificando-se com o tomador desta.

Em suma, quem arcar com a despesa com a prestação de serviço de transporte, o frete, seja vendedor ou comprador, terá direito ao crédito destacado no conhecimento de transporte.

Uma regra que tem causado espécie é praticada por estados que vedam o crédito nas operações de prestação de serviço de transporte quando a mercadoria transportada for isenta ou não tributada, ou mesmo enquadrada no regime de substituição tributária por antecipação.

A estranheza decorre de a prestação de serviço de transporte ter base de incidência diversa da operação de circulação de mercadoria. Mesmo não havendo operações com mercadorias, como no caso de transporte intermunicipal ou interestadual de passageiros, incide o ICMS, o que demonstra a autonomia do fato gerador do ICMS na **prestação** de serviço de transporte.

Porém, boa parte dos fiscos estaduais, no caso de transporte de mercadorias, vincula o direito de utilização do crédito destacado no conhecimento de transporte à natureza da operação relativa às mercadorias transportadas. Caso estas sejam isentas ou não tributadas, não possibilitarão o aproveitamento do crédito relativo ao transporte daquelas mercadorias. Consequentemente, se no mesmo conhecimento de transporte constarem os dois tipos, tributadas e isentas ou não tributadas, far-se-á a proporcionalidade, de modo que seja apropriado o crédito apenas das mercadorias que tiveram incidência de imposto.

Nas operações com diferimento admite-se o crédito desde que a fase de diferimento se encerre na entrada da mercadoria. Caso o diferimento se estenda à saída, também não será admitido o crédito do frete.

Aduzem os fiscos estaduais que adotam esse tratamento tributário que o crédito fiscal existe para ser compensado com os débitos decorrentes das saídas tributadas, e

como as mercadorias transportadas, que não sofrem incidência de imposto, provavelmente não provocarão débitos nas saídas, não haverá motivo para contemplar o crédito nas operações de prestação de serviço de transporte daquelas mercadorias.

Há, contudo, a ressalva de que disposição expressa da lei pode assegurar a manutenção do crédito, até porque há casos em que a mercadoria é adquirida com isenção e vendida com ônus do imposto, situação comum quando é concedida isenção apenas nas operações internas. Nesses casos, não há dúvida do direito ao crédito do frete nas operações de compras, mesmo sendo a mercadoria isenta nesta fase.

Entretanto, asseveram os estados que o não acatamento do crédito fiscal do serviço de transporte, quando a mercadoria transportada é exonerada de imposto, está respaldado na inteligência do multicitado art. 155, § 2º, II, da Constituição Federal.

3.6.1 Isenção nas operações intermunicipais

Em decorrência das muitas críticas pela incidência do ICMS sobre as prestações de serviços de transportes intermunicipais, que, na prática, não resulta arrecadação líquida para o estado, quando das operações com contribuintes no imposto, uma vez que o débito do contribuinte prestador do serviço é anulado pelo crédito do tomador do serviço, especificamente quando as operações ocorrem entre contribuintes do mesmo estado (intermunicipais), algumas unidades federativas celebraram o Convênio ICMS 04/2004, em 2 de abril de 2004, autorizando isentar de ICMS as prestações de serviço de transporte quando realizadas para contribuinte do imposto dentro do próprio estado, nos termos estabelecidos pela cláusula abaixo:

Cláusula primeira. Ficam os Estados do Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo autorizados a conceder isenção do ICMS na prestação de serviço de transporte intermunicipal de cargas destinadas a contribuinte do imposto, que tenha início e término no seu território, nos termos estabelecidos em legislação estadual.

Também é comum a isenção da prestação de serviços de transporte intermunicipal de passageiros desde que com características de transporte urbano ou metropolitano, nos termos do Convênio n. 37, de 24 de abril de 1989. Esse benefício fiscal decorre da existência de municípios muito próximos, nas regiões metropolitanas, que se caracterizam, na prática, como se fosse uma única cidade.

3.6.2 Os créditos fiscais para as empresas de transporte

As empresas de transporte, além dos créditos decorrentes da utilização de serviço da mesma natureza, têm direito ao crédito do ICMS cobrado nas aquisições de mercadorias utilizadas na prestação efetiva dos serviços. Assim, constitui crédito fiscal, para compensação com o tributo devido em prestações subsequentes, em geral, o valor do imposto anteriormente cobrado relativo às aquisições de combustíveis, lubrificantes, óleos, aditivos e fluidos, desde que efetivamente utilizados na prestação de serviços de transporte.

Os demais custos de manutenção da frota, tais como pneus, correias, filtros, etc., são, em regra, classificados como materiais de uso e consumo, cujo direito ao crédito está vetado até 2020, como já citado.

Pode ainda a transportadora desconsiderar os créditos pelas entradas e optar por um crédito presumido, nos termos do Convênio n. 106, de 13 de dezembro de 1996, que corresponde a 20% do imposto devido. Esta é uma forma de simplificar o cálculo do imposto, embora tenha algumas implicações, como, por exemplo, quando a empresa adquire mercadorias substituídas (combustíveis, lubrificantes, etc.), gerando-se controvérsia sobre a agregação do imposto substituído por antecipação e pago por terceiros no montante do imposto devido para efeito do cálculo dos 20% do crédito presumido a que terá direito.

3.7 Prestação de serviço de comunicação

Diferentemente das operações de prestação de serviço de transporte ou do consumo de energia, a prestação de serviço de comunicação é de difícil vinculação às atividades industriais ou comerciais dos estabelecimentos, salvo para as próprias empresas prestadoras dos referidos serviços. Tais serviços são usados, em regra, no apoio à comercialização (telemarketing), no acompanhamento das vendas (serviços de atendimento ao cliente), na infraestrutura de informática, etc., casos de difícil atrelamento e mensuração às atividades-fim da empresa.

Mesmo assim, a Lei Complementar n. 87/1996, em sua redação original, não fez restrições ao aproveitamento do crédito relativo à utilização dos serviços de comunicação, conferindo o direito ao crédito deste à entrada em vigor da lei, que se deu em 01/11/1996.

Essa permissividade irrestrita durou pouco, pois a Lei Complementar n. 102, de 11/07/2000, que alterou o art. 33 da LC n. 87/1996, estabeleceu total restrição à utilização do crédito, nas seguintes condições:

Art.33 [...]

IV - somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento:

- a) ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza;
- b) quando sua utilização resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais;
- c) a partir de 1º de janeiro de 2003, nas demais hipóteses.

Relativamente às demais hipóteses, previstas na alínea “c” citada, o direito foi sistematicamente sendo adiado para: 1º de janeiro de 2007 (LC n. 114, de 16/12/2002); 1º de janeiro de 2011 (LC n. 122, de 12/12/2006); e, por fim, foi postergado para o ano de 2020 (LC n. 138, de 29/12/2010).

No tocante ao percentual a ser apropriado quando sua utilização resultar em operações de saída ou prestações para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais, que é o caso de empresa exportadora que utiliza serviço de comunicação na consecução da exportação, pode-se visualizar o seguinte exemplo, relativamente a uma empresa exportadora que apresenta os seguintes dados relativos a determinado mês, considerando-se que 10% são utilizados em caráter meramente administrativo, não podendo ser computados como relativos à execução de mesma natureza, nos termos exigidos pela alínea “a” do inciso IV do art. 33 da LC n. 87/1996:

- a) saídas internas tributadas: R\$ 60.000,00;
- b) saídas para o exterior: R\$ 40.000,00;
- c) saídas totais: R\$ 100.000,00;
- d) ICMS constante da NFSC: R\$ 1.000,00;
- e) 10% do ICMS não apropriado: R\$ 100,00;
- f) proporção das saídas para o exterior: $R\$ 40.000,00 / R\$ 100.000,00 = 40\%$;
- g) crédito a ser apropriado: $40\% \times (R\$ 1.000,00,00 - R\$ 100,00) = R\$ 360,00$;
- c) proporção não apropriável: $60\% \times R\$ 900,00 = R\$ 540,00$.

Portanto, o crédito do serviço de comunicação a ser apropriado, em tal contexto, é de R\$ 360,00.

Cabe mencionar que, nos termos do art. 2º, III, da LC n. 87/1996, somente há incidência de ICMS sobre as prestações onerosas de serviços de comunicação. Desse modo, é preciso que alguém que queira enviar determinada mensagem para outrem contrate, mediante pagamento, terceiro que permita, por intermédio dos meios colocados à disposição do pagante, o envio da mensagem para sua recepção pelo destinatário.

3.8 ICMS na exportação – acúmulo de créditos

Uma das maiores questões atuais em relação ao ICMS refere-se aos créditos acumulados em função das exportações, situação que foi aguçada com o tratamento amplo e irrestrito dado pela Lei Kandir às operações para o mercado externo.

Como dito anteriormente, a Lei Complementar n. 87/1996, a denominada Lei Kandir, tinha, entre seus objetivos, desonerar as exportações e os investimentos e baixar o custo de produção das empresas com o fito de torná-las mais competitivas no mercado internacional.

Porém, a desoneração dos ativos e a diminuição do custo das empresas foram apenas parcialmente alcançadas, haja vista as limitações impostas pela própria lei, e suas posteriores alterações, ao aproveitamento dos créditos dos ativos, dos bens destinados a uso e consumo, do consumo de energia e da utilização dos serviços de comunicação.

Entretanto, na desoneração das operações para o mercado exterior, a lei atingiu plenamente seus objetivos, afastando definitivamente a tributação sobre as mercadorias exportadas e permitindo o aproveitamento do crédito nas aquisições de todas as mercadorias e serviços, incluindo bens para o ativo imobilizado, o consumo de energia e a prestação dos serviços de transporte e comunicação.

Foi efetivamente um grande avanço, rompendo antigos paradigmas no tratamento das operações de exportação para o mercado internacional, que, ao longo do tempo, padeciam de avanços e retrocessos na relação dos fiscos com os contribuintes.

Em síntese retrospectiva, partindo-se do antigo ICM, vê-se que a Constituição de 1967 determinava a não incidência do tributo sobre produtos industrializados, e outros que a lei determinasse, destinados ao exterior. Por seu turno, o Decreto-Lei n.

406/1968 repetiu o dispositivo constitucional, determinando a não incidência sobre a saída de produtos industrializados destinados ao exterior e assegurando a manutenção dos créditos das mercadorias entradas para utilização como matéria-prima ou material secundário, bem como na utilização de embalagem dos produtos exportados.

Contudo, excepcionou o caso das matérias-primas de origem animal ou vegetal que representassem, individualmente, mais de 50% do valor do produto resultante de sua industrialização, salvo disposição da lei estadual em contrário.

Com a ressalva deixada pelo Decreto-Lei n. 406/1968, os estados trataram de celebrar convênios limitadores do uso de tais créditos com a introdução de listas de produtos, trazendo percentuais norteadores do estorno do crédito. Como se vê, foram contemplados com a imunidade apenas os produtos industrializados, sujeitando-se a tributação normal pelo ICM os produtos primários, nos termos daquele decreto-lei.

Além disso, o Confaz estipulou, via convênio, que não perdia a natureza de primário o produto que tivesse sido submetido a processo de beneficiamento, acondicionamento ou reacondicionamento, com o evidente propósito de tributá-lo na sua remessa para o exterior, ainda que utilizado em operação caracterizada como de industrialização.

Portanto, este era o cenário do ICM sobre as exportações. Com a Constituição de 1988 e a criação do ICMS, no que se refere à exportação, ampliou-se o quadro original de produtos tributados pelo novel imposto, na medida em que a Lei Magna excluiu do rol dos produtos industrializados, não tributados na exportação, os “semielaborados”, que viessem a ser definidos por lei complementar ou convênio, objetivando sua tributação pelos estados.

Como a Lei Complementar n. 87/1996 só foi editada no final de 1996, cerca de oito anos depois da promulgação da Constituição, os estados, usando as prerrogativas conferidas no próprio texto constitucional, celebraram o Convênio ICMS 66/1988, definindo, conforme entendimento dos secretários estaduais das unidades federadas, o rol dos produtos considerados semielaborados, que seriam tributados pelo imposto quando exportados. O convênio não foi bem aceito pelos contribuintes, que buscaram a reparação de seus direitos com o Poder Judiciário.

A Lei Complementar n. 65/1991 buscou pacificar esse cenário de querelas entre o fisco e os contribuintes. Para tanto, definiu, em seu art. 1º, o que caracterizaria um produto industrializado semielaborado, mas delegou a confecção da lista de produtos

ao Conselho Nacional de Política Fazendária, segundo as definições estabelecidas pela lei complementar.

Esta lei também buscou assegurar o direito à manutenção do crédito sobre as exportações, estabelecendo a não exigência à anulação do crédito relativo às entradas de mercadorias para utilização como matéria-prima, material secundário e material de embalagem, bem como o relativo ao fornecimento de energia e aos serviços prestados por terceiros na fabricação e no transporte de produtos industrializados destinados ao exterior.

Todavia, esse benefício não foi completamente eficaz, em face de ação direta de inconstitucionalidade intentada pelo Estado de Minas Gerais contra esse regramento, fazendo com que a manutenção dos créditos para as empresas exportadoras continuasse a depender das listas de produtos confeccionadas pelos estados.

Esse quadro foi inteiramente superado com o advento da Lei Kandir, que estendeu a imunidade do ICMS sobre as exportações a todas as mercadorias e serviços exportados, além de assegurar o integral aproveitamento dos créditos de mercadorias, bens e serviços adquiridos por empresas exportadoras que tivessem relação com as operações de comércio exterior. Ademais, a Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, pôs traços definitivos na tributação das operações de exportação, substituindo na redação da norma imunizante (art. 155, § 2º, X da CF) o termo “produtos industrializados” por “mercadorias”, nos seguintes termos:

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores.

3.8.1 A Lei Complementar n. 87/1996 e os créditos das mercadorias exportadas

A Lei Complementar n. 87/1996 foi pródiga em citar e reforçar o direito ao aproveitamento do crédito de ICMS incidente em qualquer aquisição de mercadorias e serviços tributados pelo imposto que resultassem em operação de exportação para o exterior, como se pode ver nas expressões sublinhadas nos seguintes dispositivos:

Art. 20 [...]

§ 3º É vedado o crédito relativo a mercadoria entrada no estabelecimento ou a prestação de serviços a ele feita:

I - para integração ou consumo em processo de industrialização ou produção rural, quando a saída do produto resultante não for tributada ou estiver isenta do imposto, **exceto se se tratar de saída para o exterior;**

II - para comercialização ou prestação de serviço, quando a saída ou a prestação subsequente não forem tributadas ou estiverem isentas do imposto, **exceto as destinadas ao exterior.**

[...]

§ 5º [...]

III - para aplicação do disposto nos incisos I e II deste parágrafo, o montante do crédito a ser apropriado será obtido multiplicando-se o valor total do respectivo crédito pelo fator igual a 1/48 (um quarenta e oito avos) da relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações de saídas e prestações do período, **equiparando-se às tributadas, para fins deste inciso, as saídas e prestações com destino ao exterior** ou as saídas de papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos.

[...]

Art. 21 [...]

§ 2º Não se estornam créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de **operações ou prestações destinadas ao exterior** ou de operações com o papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos.

[...]

Art. 32. A partir da data de publicação desta Lei Complementar:

I - o imposto não incidirá sobre operações **que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior;**

II - darão direito de crédito, que não será objeto de estorno, as mercadorias entradas no estabelecimento para integração ou consumo em processo de produção de mercadorias industrializadas, inclusive semielaboradas, **destinadas ao exterior.**

[...]

Art.33 [...]

II - somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento:

[...]

c) quando seu consumo resultar em **operação de saída ou prestação para o exterior**, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais.

[...]

IV - somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento:

[...]

b) quando sua utilização resultar em operação de **saída ou prestação para o exterior**, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais. (Grifou-se.).

Vê-se que o texto foi até certo ponto repetitivo para evitar qualquer interpretação restritiva à utilização do crédito fiscal relativo às entradas quando estas redundarem em operação de exportação. Ademais, já antevendo que empresas exportadoras inevitavelmente acumulariam crédito, previu, no § 1º do art. 25, situações em que poderiam ser utilizados, nos seguintes termos:

Art. 25 [...]

§ 1º Saldos credores acumulados a partir da data de publicação desta Lei Complementar por estabelecimentos que realizem operações e prestações de que tratam o inciso II do art. 3º e seu parágrafo único podem ser, na proporção que estas saídas representem do total das saídas realizadas pelo estabelecimento:

I - imputados pelo sujeito passivo a qualquer estabelecimento seu no Estado;

II - havendo saldo remanescente, transferidos pelo sujeito passivo a outros contribuintes do mesmo Estado, mediante a emissão pela autoridade competente de documento que reconheça o crédito.

Analisando-se tais dispositivos, fica claro que a aplicação do inciso I do § 1º do art. 25 da LC n. 87/1996 independe da participação do fisco, podendo o contribuinte, a seu talante, transferir os referidos créditos a outro estabelecimento seu no estado. Já o disposto no inciso II depende do reconhecimento do crédito pelo fisco estadual por meio da emissão de documento, normalmente um certificado de crédito, que possibilite o aproveitamento do crédito por outro contribuinte no mesmo estado. Pois é justamente nesse ponto que se dá o impasse, até então não superado, ao longo dos últimos

15 anos, desde a edição da multicitada lei complementar, no qual estados e União discutem a quem cabe arcar com as perdas decorrentes da desoneração das exportações.

Alvitre-se que a lei previu que a União entregasse aos estados e a seus municípios, anualmente, montante de recursos para compensar tais perdas. Para tanto, foram estabelecidos índices para cada unidade da Federação em função da participação das receitas de ICMS incidentes nas exportações, inclusive dos produtos semielaborados, sobre o total da arrecadação do imposto, relativos aos dois anos anteriores à publicação da lei.

Mas, com o passar dos anos, a União entendeu que os estados já se haviam adequadado ao novo modelo e começou a estabelecer ressalvas para o repasse, tais como quitar dívidas do estado com a própria União, limite das transferências à previsão orçamentária, etc., chegando ao ponto de, em 2009, ameaçar não prever no orçamento montante de recursos para esse fim.

Em represália, os estados cogitaram aprovar um protocolo pelo qual deixariam de aceitar a transferência para terceiros de créditos de ICMS oriundos da desoneração de suas exportações. A ameaça surtiu efeito, pois a União incluiu tal previsão no projeto de lei orçamentária.

Em face dessas questões, bem como pelas constantes debilidades das receitas estaduais, os estados sempre impuseram limites para a emissão do certificado de crédito, permitindo o repasse do direito a outro contribuinte. Os créditos vão se acumulando e os estados liberam-no a conta-gotas, sempre na dependência da saúde financeira do caixa do Tesouro estadual.

3.9 Resumo comparativo entre os diversos níveis de cumulatividade

Em decorrência de toda uma série de dificuldades existentes para se identificar o total de créditos acumulados do ICMS no país, tenham elas cunho político, decorrente da guerra fiscal existente entre os estados ou da incerteza da compensação das perdas pela União; cunho jurídico, decorrente do presumido temor de que seu exato conhecimento possa fornecer munção para que os contribuintes acionem o Judiciário, visando ao exercício de seus pretensos direitos; ou cunho técnico, decorrente da inexistência de instrumentos eficazes de controle, inclusive tecnológico, que identifiquem o real volume de créditos acumulados relativos aos bens de uso ou consumo, energia elétrica, serviços de comunicação e ativo permanente, este último restrito ao conceito

de ativo imobilizado, além do acúmulo de créditos referentes à exportação, não resta alternativa senão consolidar dados concernentes a cada um dos tópicos evidenciados por meio de estimativas, a exemplo destas que se demonstram nas tabelas seguintes.

Tabela 1. Estimativa para 2010 dos créditos por entradas de bens de uso e consumo próprio, energia elétrica, serviços de comunicação e ativo permanente (valores em R\$)

Unidade federada	Bens de uso e consumo ¹	Energia elétrica ¹	Serviços de comunicação ¹	Ativo permanente ²
Acre	43.317.730	3.697.855	3.697.855	7.835.941
Alagoas	149.774.400	24.962.400	12.481.200	11.356.394
Amapá	39.965.324	3.411.674	3.411.674	4.565.954
Amazonas	455.363.794	77.745.038	22.212.868	67.610.075
Bahia	643.578.417	279.288.747	85.000.923	110.093.146
Ceará	307.447.500	110.681.100	24.595.800	34.580.018
Distrito Federal	92.013.380	9.201.338	110.416.056	15.819.857
Espírito Santo	828.816.555	104.472.675	90.542.985	40.672.175
Goiás	686.287.140	163.401.700	122.551.275	61.476.782
Maranhão	156.250.678	35.377.512	11.792.504	44.195.063
Mato Grosso	725.813.912	96.063.606	37.358.069	72.848.407
Mato Grosso do Sul	181.003.446	41.770.026	78.898.938	27.041.016
Minas Gerais	2.555.626.222	326.250.156	299.062.643	262.002.915
Pará	424.371.484	36.226.834	36.226.834	69.670.336
Paraíba	78.298.498	20.206.064	12.628.790	11.344.451
Paraná	1.123.500.537	235.796.409	97.092.639	177.303.488
Pernambuco	445.783.742	100.932.168	33.644.056	49.499.663
Piauí	101.746.220	23.036.880	7.678.960	5.779.580
Rio de Janeiro	2.070.175.950	391.033.235	276.023.460	307.869.394
Rio Grande do Norte	144.946.284	28.420.840	17.052.504	18.279.489
Rio Grande do Sul	858.879.024	250.506.382	214.719.756	229.569.207
Rondônia	178.919.408	15.273.608	15.273.608	11.507.908
Roraima	33.693.144	2.876.244	2.876.244	1.983.396
Santa Catarina	818.935.409	310.988.130	124.395.252	132.637.361

Unidade federada	Bens de uso e consumo ¹	Energia elétrica ¹	Serviços de comunicação ¹	Ativo permanente ²
São Paulo	9.323.992.659	1.015.484.349	1.107.801.108	920.200.655
Sergipe	107.389.842	20.367.039	5.554.647	19.711.490
Tocantins	44.804.520	6.720.678	4.480.452	8.277.216
Total	22.620.695.219	3.734.192.687	2.857.471.100	2.723.731.377

Notas: ¹ Valores estimados por meio do produto da receita do ICMS em 2010 pelos percentuais de participação dos créditos na receita do imposto, apurados pela Cotepe/Confaz e apresentados em justificativa a Projeto de Lei Complementar do qual resultou a LC n. 138/2010. ² Estimativas elaboradas com base na cláusula quarta do Protocolo ICMS 69/2008 a partir de valores contábeis das entradas de bens destinados ao ativo permanente, apurados pela Cotepe/Confaz para o ano de 2006, atualizados monetariamente pelo IPCA médio para 2010.

Fonte: elaboração dos autores com base em dados da Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe)

Tabela 2. Estimativa para 2010 dos créditos dos ICMS de exportadores (valores em R\$)

UNIDADE FEDERADA	Participação Percentual na Exportação em 2007 (1)	Créditos do ICMS de Exportadores em 2007 (2)	Créditos do ICMS de Exportadores em 2010 (3)
ACRE	0,01%	1.414.833	1.647.012
ALAGOAS	0,42%	58.008.160	67.527.475
AMAPA	0,08%	645.453	751.374
AMAZONAS	0,70%	97.623.489	113.643.800
BAHIA	4,67%	986.314.720	1.148.171.958
CEARA	0,72%	100.453.155	116.937.823
DISTRITO FEDERAL	0,06%	14.094.502	16.407.452
ESPIRITO SANTO	4,33%	605.548.598	704.920.960
GOIAS	2,01%	280.136.968	326.108.295
MARANHAO	1,38%	192.417.312	223.993.576
MATO GROSSO	3,23%	451.331.783	525.396.697
MATO GR. SUL	0,82%	114.601.487	133.407.939
MINAS GERAIS	11,58%	1.617.154.318	1.882.534.247
PARA	4,99%	697.512.755	811.976.714
PARAIBA	0,15%	21.222.498	24.705.174
PARANA	7,79%	745.192.900	868.645.418
PERNAMBUCO	0,55%	76.400.991	88.938.626
PIAUÍ	0,04%	4.247.983	4.945.090
RIO DE JANEIRO	9,02%	500.204.633	582.289.731
RIO GR. NORTE	0,24%	484.793.345	564.349.403
RIO GR. SUL	9,47%	1.322.869.018	1.539.955.836
RONDÔNIA	0,28%	9.577.757	11.149.496
RORAIMA	0,01%	2.114.327	2.461.295
STA CATARINA	4,66%	1.013.138.150	1.179.397.193
SÃO PAULO	32,61%	4.555.762.820	5.303.377.319
SERGIPE	0,09%	10.921.877	12.714.190
TOCANTINS	0,10%	5.358.928	6.238.345
TOTAL	100,00%	13.970.062.761	16.262.592.437

Notas: (1) SECEX/MDIC.

(2) Valores observados para AP, BA, DF, PR, PI, RJ, RN, RO, RR, SC, SE e TO, cuja soma foi de R\$ 3,7 bilhões e cuja participação percentual no total das exportações foi de 27,04% em 2007. Assumindo esse percentual como também sendo o de participação dessas UF's no total dos créditos, os valores para as demais UF's foram estimados conforme a participação percentual da UF no total das exportações.

(3) Atualização monetária dos valores de 2007 para 2010 pelo IPCA médio.

Fonte: Cotepe

3.10 Soluções propostas

3.10.1 Cumulatividade decorrente de não creditamento de bens de uso e consumo, ativo imobilizado, energia elétrica e serviços de comunicação

Com relação ao aproveitamento imediato dos créditos do ativo imobilizado e dos créditos das outras aquisições, conforme discutido anteriormente, a solução mais simples aponta no sentido do aumento de alíquota com o intuito de manter a mesma arrecadação, mesmo se admitindo o aproveitamento de todos os créditos mencionados.

Uma aproximação razoável do acréscimo da alíquota do ICMS para todos os setores (considerando no cálculo a arrecadação do ICMS de 2010 e o crédito acumulado de 2010, conforme a Tabela 1) seria de 3,5%. Ou seja, admitindo-se os créditos integrais e imediatos de bens de uso e consumo, ativo imobilizado, energia elétrica e serviços de comunicação, mas com o aumento das alíquotas do ICMS em 3,5 pontos percentuais, a arrecadação do ICMS dos estados não sofreria alteração. Para uma explicação mais detalhada da metodologia, ver Anexo 2.

O problema com esta solução é de natureza política, pois qualquer aumento generalizado de alíquota, ainda que não implique efetivo da arrecadação, sofre grande resistência da sociedade.

Outra alternativa é a transformação do ICMS em um IVA mais “puro” com ampliação de bases hoje não cobertas pelo imposto e que também não são cobertas pelo ISS, como a locação de veículos e o comércio de bens e direitos “intangíveis”, de forma que a admissão desses créditos não tivesse como contrapartida o aumento de alíquota do ICMS. No limite, poder-se-ia pensar na absorção do ISS pelo ICMS, de forma que o IVA estadual tivesse a base mais ampla possível, nos moldes do IVA europeu (neste caso devendo ser alterados os critérios de rateio do ICMS com os municípios, preservando assim a receita daqueles entes federados). Nunca é demais lembrar que esta solução passa por um amplo debate político e federativo.

3.10.2 Créditos acumulados na exportação

Uma das grandes inquietações dos estados, mormente os menos industrializados, consiste em suportar os créditos oriundos das compras de insumos e mesmo mercadorias nos estados mais desenvolvidos, o que caracteriza uma efetiva transferência de renda para os maiores estados da Federação.

Uma das principais alegações, portanto, para a adoção dessa prática baseia-se no pressuposto de que a apropriação de todos os créditos gerados certamente causaria um grande impacto em suas arrecadações, comprometendo a economia estadual. Para minorar o problema, alguns estados buscam mecanismos para liberar créditos sem comprometer as receitas correntes nos seguintes moldes:

- a) Utilização de crédito fiscal para pagamentos de autos de infração, inclusive em casos de anistia e transação. Nesses casos, a utilização dos créditos não compromete a receita presente, tendo o efeito positivo de diminuir o volume de crédito acumulado ao mesmo tempo em que o da dívida ativa.
- b) A transferência para terceiros, como adota o Estado do Paraná, de todo crédito acumulado da empresa que assim a pleiteie, mas estabelecendo-se um limite na utilização pela empresa que adquiriu tal crédito. Para a adoção dessa medida cabe visualizar tabela exemplificativa, na qual o citado Estado do Paraná vinculou o valor do crédito a ser utilizado ao percentual de recolhimento da empresa, visando a garantir os direitos dos interessados, mas preservando também seu potencial de arrecadação:

Tabela 3. Exemplificativa

Valor do crédito	Percentual de recolhimento
Até R\$ 20 mil	Liberado
De R\$ 20 a R\$ 50 mil	30%
De R\$ 50 a R\$ 100 mil	20%
De R\$ 100 a R\$ 150 mil	10%
Acima de R\$ 150 mil	5%

Fonte: Cotepe

- c) Na prática, o Paraná transferiu para a empresa compradora a decisão de qual volume de crédito pode adquirir. Todavia, esse modelo pode funcionar muito bem, pois, dependendo da negociação entre as empresas, principalmente do desconto concedido pela vendedora, a compradora pode distribuir o benefício ao longo de um período, utilizando uma parte do valor adquirido a cada mês. Permitir o pagamento a fornecedores de mercadorias e insumos, prática utilizada por São Paulo, com créditos acumulados em compras anteriores. A grande vantagem deste procedimento é que o próprio estado que recebeu o imposto da primeira operação suporta o crédito.

- d) Concessão de regime especial que permita à empresa exportadora adquirir as mercadorias e os insumos destinados à exportação já sem a incidência do imposto. Para tanto, torna-se necessária uma fiscalização prévia que estabeleça uma espécie de índice técnico para cada produto que reflita o percentual de crédito a ser relacionado às exportações. Assim, por exemplo, se 50 % das aquisições de determinado produto forem utilizados na industrialização de uma mercadoria exportada, a empresa exportadora pode comprar o produto com a incidência de apenas 50 % da alíquota aplicada à operação.
- e) Criação de uma espécie de bolsa de negociação de crédito pelo estado. Para tanto, define-se mensalmente um valor para transferência de crédito fiscal, de acordo com um percentual da receita mensal, autorizando-se a transferência para os contribuintes que concedam um desconto maior para sua apropriação.
- f) Emissão em favor das empresas de um título baseado nos créditos acumulados de ICMS depois de verificada sua legitimidade, assegurando-se sua securitização, conforme estudo promovido pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) (2006) denominado O problema dos créditos de ICMS acumulados pelos exportadores – uma proposta alternativa. Pela proposta, o estado emitente compromete-se em resgatar o título dentro de cinco anos, por exemplo. Nesse período, o título pode ser negociado com o BNDES, de acordo com o desconto próprio às demais operações realizadas pelo banco. Em seguida, o BNDES pode usá-lo como uma das formas de pagamento de seus débitos com o Tesouro Nacional. Ao final, fechando o ciclo, o Tesouro Nacional pode cobrar o resgate do título ao estado emitente deste no prazo previamente determinado. Tal proposta, criativa e inovadora, precisa superar algumas questões decorrentes da natureza tributária dos créditos fiscais, além de poder ter impacto no nível de endividamento dos estados pela assunção desta dívida pelo Tesouro Estadual.
- g) Uma solução futurística seria a identificação da origem dos créditos para as operações de exportação imunes, atribuindo-se a responsabilidade por esses créditos a cada estado de origem. Assim, o estado exportador faria a devolução, mas teria um direito de crédito em relação aos estados de onde provieram mercadorias ou insumos que originaram efetivamente aqueles créditos ou parte deles. O ajuste seria feito via uma câmara de compensação, e cada estado arcaria com o crédito correspondente ao imposto que foi arrecadado no seu próprio estado. Isso será possível no futuro, quando

todas as empresas intervenientes no processo operarem com nota fiscal eletrônica (NF-e) e escrituração contábil e fiscal certificada (SPED).

Portanto, observa-se que existem efetivas possibilidades de adoção de medidas que podem minorar, senão resolver, a questão do represamento do crédito acumulado, notadamente aqueles relativos às exportações. Todavia, somente um estudo criterioso, por cada um dos entes federativos, quando não por todos conjuntamente, a depender da solução escolhida, inclusive com a participação da União, pode indicar qual alternativa pode ser mais consentânea à garantia da conciliação entre a não cumulatividade do crédito e sua repercussão nas finanças estaduais.

4 O ICMS E O COMÉRCIO ELETRÔNICO

Uma questão relevante, dentre os estudos para aprimoramento do ICMS, diz respeito à tributação do comércio eletrônico. Para os fins deste trabalho, foge-se das concepções mais abrangentes para fixar-se apenas no conceito mais objetivo, que é o da aquisição de mercadoria ou bem de forma não presencial por consumidor final, não contribuinte do ICMS, mediante operação interestadual, tratado nos termos do Protocolo ICMS n. 21, de 1º de abril de 2011.

Nesse sentido, acompanhando a evolução das tecnologias de comunicação e informação ocorrida nas últimas décadas, entre outros fatores, o incremento das vendas diretas a consumidores de outros estados por meio da internet vem ocorrendo em escala exponencial, tendo chegado ao ponto de comprometer a arrecadação do ICMS nos estados predominantemente consumidores, além do evidente prejuízo causado ao comércio tradicional local. Estudos recentes apontam para um crescimento das vendas de varejo *online* de R\$ 0,55 bilhão em 2001 para R\$ 13,6 bilhões em 2010, excluindo as vendas de automóveis, passagens aéreas e leilões virtuais.

A ocorrência desse fato econômico decorre do mandamento expresso no inciso VII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, que estabelece a aplicação do princípio da origem nas operações e nas prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, não contribuinte do ICMS, localizado em outro estado, atribuindo a totalidade da arrecadação do tributo ao estado de localização do estabelecimento fornecedor. Acontece que a maior concentração das operações das chamadas empresas “pontocom”, que praticam essa modalidade de comércio, ocorre, por diversas razões econômicas e administrativas, nos estados mais desenvolvidos das Regiões Sul e Sudeste, o que pro-

voca o efeito indesejado de contribuir para o aumento do desequilíbrio econômico regional, ao transferir receita para aquelas proveniente das regiões mais pobres do país.

Gráfico 1. Vendas



Fonte: Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, E-commercebrasil.org

A situação descrita no parágrafo anterior tem sido objeto de contestação pelos estados prejudicados há vários anos, os quais vêm recebendo, como resposta dos reclamados a sugestão de tratamento da matéria apenas por meio de alteração constitucional. Para esse fim, várias propostas de emenda à Constituição, como a PEC 36/2006 e a PEC 227/2008, incorporaram a partilha do ICMS entre o estado de origem e o de destino das operações e das prestações que destinem bens e serviços ao consumidor final, não contribuinte do imposto, localizado em outro estado. No entanto, todas as iniciativas nesse sentido foram infrutíferas, o que comprova a dificuldade de mudanças no texto constitucional quando envolve grandes interesses econômicos.

Propostas de tratamento da questão por meio de um convênio no Confaz entre as unidades federadas, nos moldes do Convênio ICMS 51/2000, de 15 de dezembro de 2000, que disciplina as operações interestaduais com veículos automotores novos efetuadas por meio de faturamento direto para o consumidor residente em outra unidade federada, foram permanentemente rechaçadas sob a alegação de inconstitucionalidade. Esse vício não costuma ser atribuído ao Convênio 51/2000, pois este atende aos interesses econômicos preponderantes dos estados produtores de automóveis, coincidentemente todos fora do Protocolo 21/2011, exceto o Amazonas e Santa Catarina. Portanto, fica claramente evidente a diferença de tratamento dado a questões legislativas de cunho semelhante quando se sobrepõe o interesse de manutenção de uma vantagem econômica, ainda que casual, ao interesse do equilíbrio federativo.

Inconformados com a lentidão do processo legislativo convencional em confronto com a rápida evolução do processo econômico, alguns estados iniciaram um movimento político reconhecidamente inconstitucional, em confronto com o *status quo*, estabelecendo unilateralmente a cobrança de uma parcela de ICMS aplicável sobre as operações de compras interestaduais efetuadas por consumidores locais. Esse movimento, originário da Região Nordeste, mediante legislações estaduais, ao obter adesões em outras regiões consolidou a assinatura do Protocolo ICMS n. 21/2011, que, consoante consta em sua ementa, “estabelece disciplina relacionada à exigência do ICMS nas operações interestaduais que destinem mercadoria ou bem a consumidor final, cuja aquisição ocorrer de forma não presencial no estabelecimento remetente”. Determina, portanto, a partilha do imposto entre os estados de origem e destino, congregando, atualmente, 19 estados e o Distrito Federal, ficando de fora apenas os seguintes estados: Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Em que pese grande parte de as opiniões veiculadas na mídia considerar esse movimento apenas mais um episódio da “guerra fiscal”, o governo federal demonstra conceder-lhe a importância devida, a ponto de esse tema constar como parte essencial do atual projeto de reforma tributária e como medida necessária para correção constitucional. A propósito, foi aprovada na 142ª reunião do Confaz, realizada em 8 de julho de 2011, minuta de uma Proposta de Emenda Constitucional, a ser encaminhada pelo Executivo, que altera o Sistema Tributário Nacional para permitir a partilha do ICMS entre os estados de origem e destino envolvidos nessas operações.

Pondere-se que é difícil o posicionamento favorável a um movimento que afronta as regras mais elementares do Estado de Direito ao contrariar os mandamentos constitucionais. Entretanto, ao mesmo tempo, também é difícil ficar absolutamente inerte, sem reconhecer o recrudesimento de um conflito político decorrente das transformações econômicas, a exigir urgente reforma no texto constitucional para adequação à realidade atual da economia.

Assim, não faltam razões para justificar a inclusão deste tema entre as mais importantes propostas atualmente veiculadas para aprimoramento do ICMS.

4.1 Previsão na Constituição de 1988

A tributação das operações interestaduais relativas à circulação de mercadorias está prevista nos incisos VII e VIII do § 2º do art. 155 da CF, estabelecendo claramente

a tributação na origem para o consumidor final não contribuinte do ICMS localizado em outro estado:

[...]

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea “a” do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

Entretanto, para as aquisições decorrentes de importação do exterior, aplica-se o princípio do destino, previsto na alínea “a” do inciso IX do § 2º do art. 155, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 33, de 2001:

[...]

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

4.2 Previsão na Lei Complementar n. 87/1996

A Lei Complementar n. 87/1996 limita-se a reproduzir o texto constitucional no que se refere à competência dos estados e do Distrito Federal para a instituição do imposto e das hipóteses de incidência, nos termos dispostos nos arts. 1º e 2º:

Art. 1º Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Art. 2º O imposto incide sobre:

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

[...]

§ 1º O imposto incide também:

I - sobre 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;

Apenas no § 1º do art. 6º, ao tratar da substituição tributária, é que a lei complementar vem referir-se às operações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro estado que seja contribuinte do imposto. Nesse caso, de acordo com o disposto no inciso VIII do § 2º do art. 155 da CF, para atribuir ao estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual:

Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário.

§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subsequentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.

4.3 Aplicação pelos estados

A adesão ao Protocolo n. 21, de 1º de abril de 2011, reflete o apoio maciço à proposta de partilha do ICMS incidente nas operações interestaduais destinadas a consumidor não contribuinte. São signatários originais os seguintes estados: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia e Sergipe, além do Distrito Federal. Seguiram-se as adesões dos Estados do Mato Grosso do Sul, a partir de 25/04/2011, e do Tocantins, a partir de 15/07/2011.

4.4 O efeito da concentração de receita nos estados produtores

Estudo realizado pela Superintendência de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia estima, para 2010, uma perda de receita de ICMS, em função do comércio eletrônico, no total de R\$ 509,91 milhões para vinte unidades federadas, para um faturamento total de R\$ 13,6 bilhões no país:

Tabela 4. Perdas de receita do ICMS em função do comércio eletrônico

UF	R\$ milhão	UF	R\$ milhão	UF	R\$ milhão
AC	3,36	PI	12,12	BA	82,60
AM	36,47	CE	39,94	MT	39,53
PA	35,31	RN	18,94	MS	34,96
RO	14,01	PB	16,33	GO	52,12
AP	3,13	PE	52,99	DF	13,57
RR	2,64	AL	13,42	TO	7,51
MA	19,72	SE	11,24	Total	509,91

Fonte: Sefaz/BA

A concentração da receita efetua-se em favor dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Acentua-se, portanto, o caráter de incremento da desigualdade regional ao promover-se o aumento da arrecadação justamente nos estados mais desenvolvidos da Federação.

4.5 A quebra do princípio da distribuição da receita

Prevista nos arts. 157 a 159 da Constituição Federal, o princípio da repartição das receitas tributárias estabelece a obrigatoriedade da repartição das receitas de certos tributos entre os entes federados. Por meio dela buscou o legislador constituinte assegurar uma relativa equivalência econômico-financeira entre eles, aspecto fundamental para o equilíbrio federativo.

Como já foi visto, a tributação das operações interestaduais que destinam bens e mercadorias para consumidor final não contribuinte do ICMS localizado em outro estado, prevista na alínea “b” do inciso VII do § 2º do art. 155, estabelece a tributação

na origem, não prevendo, portanto, a repartição dessa receita tributária, ao contrário da operação de remessa para consumidor contribuinte do imposto (alínea “a” do inciso VII), que a prevê no inciso VIII.

Um questionamento que se poderia fazer acerca da alteração constitucional proposta é se esta poderia constituir-se em quebra do princípio da distribuição da receita tributária e da instituição da partilha da receita entre os estados em ambas as situações. Para que isso pudesse acontecer seria preciso que a mudança colocasse em risco qualquer cláusula pétrea da Constituição, em especial a do modelo federativo do Estado. Seria preciso que, ao contrário do que se almeja, a alteração viesse a provocar a inviabilização econômica do estado membro prejudicado. O que se pretende, no entanto, é restabelecer o equilíbrio econômico rompido pelas mudanças econômico-sociais, efetuando a correção constitucional para adequá-la à realidade.

Kaminski (2008) responde favoravelmente a esta questão da seguinte forma:

Verificou-se que o modelo federativo adotado requer a preservação da autonomia dos entes federados para viabilizar, em última análise, a sua própria manutenção. Logo, não é possível alterar intensamente esse modelo, consagrado na Constituição, aumentando indistintamente recursos de um ente federativo em detrimento do outro, retirando-lhe por completo a autonomia ou impondo-lhe dificuldades tamanhas que impeçam a consecução de seus fins. Caso seja esse o efeito de eventual reforma constitucional, não poderá ela subsistir perante a Constituição Federal, já que esta edificou o modelo federativo de Estado ao *status* de cláusula pétrea, sendo eivada de inconstitucionalidade a proposta de emenda tendente a aboli-lo. No entanto, é possível a reforma constitucional que não venha a causar sérias dificuldades financeiras ao ente federado, incapaz de comprometer a autonomia e, por conseguinte, não traga nenhuma ameaça ao modelo federativo de Estado.

Por conseguinte, fica evidente que a mudança requerida é plenamente possível sob o aspecto do equilíbrio econômico, almejado pelo princípio que norteia as repartições da receita tributária, pois não se constitui em ameaça ao pacto federativo, além de contribuir, isto sim, para a restauração do equilíbrio perdido.

4.6 Soluções correntes – Protocolo ICMS 21/2011, de 1º de abril de 2011

Entre as soluções propostas para a questão da partilha da receita do ICMS nas operações e prestações interestaduais, tendo como destinatário o consumidor final não contribuinte, além de algumas leis e decretos estaduais promulgados unilateralmente

prevaleceu a solução adotada por meio da assinatura do Protocolo ICMS 21/20011, de 1º de abril de 2011.

O protocolo institui, em sua cláusula primeira, a exigência a favor da unidade federada de destino da mercadoria ou bem da parcela do ICMS devida na operação interestadual em que o consumidor final adquire mercadoria ou bem de forma não presencial, por meio de internet, telemarketing ou *showroom*. No parágrafo único, a exigência mais controvertida: “Parágrafo único: a exigência do imposto pela unidade federada destinatária da mercadoria ou bem aplica-se, inclusive, nas operações procedentes de unidades da Federação não signatárias deste protocolo”.

Na cláusula segunda pactua-se a responsabilidade da retenção e do recolhimento do imposto pelo remetente em favor do estado destinatário na condição de substituto tributário, enquanto na cláusula terceira se estabelece a partilha entre as unidades federadas de origem e destino, ficando para o destinatário o valor correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual, definida em 7%, para as operações e as prestações provenientes dos estados das Regiões Sul e Sudeste, exceto do Estado do Espírito Santo; e 12% nas operações e nas prestações oriundas dos demais estados e do Distrito Federal. O parágrafo único da cláusula terceira ainda define que “O ICMS devido à unidade federada de origem da mercadoria ou bem, relativo à obrigação própria do remetente, é calculado com a utilização da alíquota interestadual”.

4.6.1 Problemas apresentados

O Protocolo ICMS n. 21/2011 pode ser considerado, assim como os inúmeros benefícios fiscais concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do Confaz, flagrante desrespeito às normas constitucionais, como mais um exemplo da *realpolitik* aplicada nas relações federativas no Brasil para a solução das questões tributárias que afligem os estados-membros, à espera de uma reforma tributária mais que necessária.

A exemplo do Convênio ICMS 51/2000, que há cerca de 11 anos instituiu, na prática, a repartição da receita entre origem e destino para as operações interestaduais de faturamento direto de veículos automotores ao consumidor final, além da redução efetiva da carga tributária, de forma flagrantemente inconstitucional, o Protocolo ICMS n. 21/2011 buscou solução semelhante para o problema das “vendas pela internet”. Aliás, o modelo original proposto foi apresentado sob a forma de convênio, tendo vigorado sob a forma de protocolo em substituição à proposta original, devido à rejeição por algumas unidades federadas, inviabilizando a solução via convênio, que exigiria unanimidade no Confaz.

Entre os problemas apontados na solução proposta pelo Protocolo ICMS n. 21/2011 destacam-se:

1. a criação de uma nova hipótese de incidência do ICMS;
2. a aplicação da alíquota interestadual nas operações envolvendo bens que se destinam a consumidor final;
3. a bitributação para os contribuintes já onerados pela aplicação da alíquota interna no estado de origem.

Na prática, como já ocorre com o exemplo citado do Convênio ICMS 51/2000, as inconstitucionalidades apontadas seriam suportadas pelos entes tributantes caso houvesse unanimidade na aprovação da proposta ou suas regras se aplicassem apenas entre os signatários. Como isso não ocorre, não há como se admitir o aumento da carga tributária imposto pela bitributação das operações já tributadas integralmente na origem. Esta consiste, portanto, na maior deficiência da legislação proposta, considerada nos termos do confronto político, pois não é possível medir o grau de uma inconstitucionalidade perante outra.

4.7 Soluções propostas

Considerando-se o exposto, não há como escapar da única solução administrativamente recomendável e, sob o ponto de vista jurídico, constitucionalmente viável para a questão: a aprovação de uma emenda à Constituição que altere o sistema tributário nacional para determinar a partilha do ICMS entre os estados de origem e destino nas operações com consumidor final via internet, reconfigurando tais operações e distinguindo-as das operações de aquisição com presença física efetiva do consumidor final.⁷

Destaque-se que mesmo em uma reforma tributária ampla que passasse a tributação do ICMS para o destino, o problema apontado para essas operações subsistiria,

7 Este problema não é só da Federação brasileira. A título de informação, menciona-se o que ocorre nos Estados Unidos da América (EUA). Lá é vedada, por via de uma decisão da Suprema Corte, a tributação nas operações interestaduais. Com o crescimento das vendas pela internet apareceu a dificuldade da tributação local sobre o consumo, via *sales tax* (imposto de venda ao consumidor, no varejo, unifásico), cobrado pelos estados. Muitos estados norte-americanos instituíram, então, o que poderíamos denominar de “imposto sobre o consumo de bens e serviços” (*use tax*), de forma que quem consome a mercadoria ou serviço é o contribuinte do imposto (no estado de destino), e o estado preserva sua receita, embora a aquisição tenha sido feita a partir de outro estado. Deve-se lembrar que nos EUA a competência para instituir tributos é concorrente, e os estados têm ampla liberdade para sua instituição, exceto os incidentes sobre o comércio exterior.

pois se assume, pelo modelo atual, a venda pela internet como sendo uma operação interna, uma venda com presença física. Assim, a solução acima deve ser utilizada mesmo no âmbito de uma reforma tributária mais ampla, que preservasse o ICMS ou seu substituto como tributo estadual sobre o consumo.

5 PRINCÍPIO DO DESTINO NA ALOCAÇÃO DA RECEITA E SUA REPERCUSSÃO TRIBUTÁRIA E ECONÔMICA

A escolha do princípio de alocação da receita do imposto, se de origem ou de destino, é tema alheio ao direito tributário, pois se encontra fora da relação jurídica obrigacional entre o sujeito ativo e o sujeito passivo. Assim, a opção é pré-jurídica, relacionada à política econômico-financeira e ao equilíbrio federativo.

Há várias formas de realizar esses princípios, que devem levar em consideração o nível de integração dos mercados e de harmonização da legislação, bem como o tipo do imposto: consumo, produção, etc.

O princípio de origem adapta-se mais a mercados integrados, com legislação harmonizada e para impostos sobre produção. O de destino, ao contrário, é mais apropriado a mercados não integrados e para impostos sobre consumo.

Como afirmado no início deste trabalho, o ICMS é um imposto sobre consumo, uma espécie de IVA, apesar de apresentar algumas distorções em relação a um IVA puro. É, em tese, neutro, não recaindo sobre os agentes econômicos, que antecipam o imposto ao estado e o recuperam na operação seguinte, em um mecanismo denominado suporte-repercussão. Ou seja, o ICMS não representa custo para as empresas. Assim sendo, a carga tributária é transferida de um agente a outro no ciclo econômico, até chegar ao consumidor final, que a suporta definitivamente.

Ocorre que, em muitos casos, as operações iniciam-se em um estado e o consumo se realiza em outro. Não raro, pode ocorrer que a indústria se localize em determinado estado, o atacado em outro e, por fim, o varejo e o consumidor em um terceiro. Como o imposto é plurifásico, nesse tipo de operação ocorre uma série de débitos e créditos nas transações intermediárias até chegar ao consumidor final. Dessa forma, a carga tributária é repartida entre os três estados de forma aleatória, podendo a parcela maior ficar com um estado diferente do da localização do consumidor.

Este consumidor mora em determinado município, em um dos estados da Federação. É nele que trabalha, estuda, usa o sistema de saúde, vota e demanda os serviços

públicos de modo geral. Portanto, nada mais justo que o imposto que pague ser atribuído ao estado onde vive e contribui para o desenvolvimento social. Dessa forma também pensa Baratto (2005, p. 80):

Assim, para atender ao princípio da equidade, a maioria das correntes doutrinárias e da literatura considera desejável que a receita dos impostos sobre bens e serviços seja apropriada (alocada, atribuída) ao país (no caso do Brasil, aos estados) onde ocorre o consumo final dos bens e serviços, que é onde, em regra, os consumidores demandam os serviços públicos.

Outro tema aventado no tratamento dessa questão refere-se ao princípio do equilíbrio federativo, que poderia ser afetado com uma mudança da arrecadação da origem para o destino. Há de se ver, no entanto, que o princípio da origem, ou mesmo o misto, como o brasileiro, provoca distorções, por promover transferência de recursos dos estados consumidores líquidos (considerando as entradas e saídas dos estados) para os mais industrializados. Assim, o princípio do destino teria o condão de reparar essa inconveniência sem afetar o equilíbrio federativo, como asseverou Alecrim (2006, p. 29)

A mudança da arrecadação da origem para o destino não fere, em tese, o princípio federativo, uma vez acompanhada das necessárias medidas de compensação pela perda da arrecadação dos estados produtores.

Vê-se que a arrecadação no destino realiza melhor o princípio da equidade nos impostos sobre consumo, como o ICMS. É que o consumo se realiza de forma muito mais desconcentrada que a produção. Ele se espalha pelos mais longínquos rincões, alcançando a todos. Dessa forma, um princípio de tributação e repartição do produto da arrecadação que se atrele a essa característica refletirá como mais justa a repartição das receitas oriundas dessa tributação.

Essa vantagem da aplicação do princípio de destino nas operações interestaduais foi resumida da seguinte forma por Baratto (2005, p. 81):

Em federações, a adoção do princípio do destino no que diz respeito à atribuição de receita oriunda das transações interestaduais resulta em uma distribuição horizontal (entre os estados) mais equitativa de receita, posto que o consumo é menos concentrado do que a produção.

5.1 O modelo brasileiro

Bem no início do ICM (1965), o Brasil utilizava o princípio de origem puro, pois as alíquotas eram uniformes em todo o território nacional e as exportações eram taxadas. Mas logo se verificou a inadequação dessa sistemática, que favorecia os estados industrializados em detrimento dos importadores líquidos. Observou-se também que taxar as exportações restringia a competitividade dos produtos brasileiros, pois impunha custos tributários aos produtos exportados enquanto outras economias estavam adotando metodologias de desonerar as exportações, especialmente com a difusão do IVA.

Dessa forma, as exportações foram paulatinamente sendo exoneradas de tributação, complementando-se a total liberação com a LC n. 87/1996, com as alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais, carreando a maior parte da arrecadação para o estado de destino.

Atualmente o Brasil aplica um modelo híbrido, ou misto, pois utiliza, a depender da operação, o princípio de origem puro, o de origem restrito e o de destino. Explica-se: nas operações interestaduais de contribuinte do ICMS para consumidor final em outro estado é aplicado o princípio de origem puro, pois a tributação, a cobrança e o resultado da arrecadação ficam com o estado de origem, conforme determina o art.155, § 2º, VII, “b”.

Nas operações e nas prestações interestaduais entre contribuintes do imposto será aplicada a alíquota interestadual, definida por resolução do Senado, conforme determina o art. 155, § 2º, IV, da CF/1988. E o Senado editou a Resolução n. 22, de 19 de maio de 1989, fixando em 12% a alíquota nas operações e nas prestações interestaduais, exceto nas operações e nas prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, caso em que deve ser aplicada a alíquota de 7% a partir de 1990 (em 1988 foi de 8%).

Dessa forma, adotou o país o princípio da origem restrita nas transações interestaduais entre contribuintes do imposto, pois tanto a tributação e cobrança como a destinação da receita são repartidas pelos estados. Feita da forma que foi, com a aplicação de alíquotas diferenciadas, a sistemática teve o grande mérito de dispensar a criação de câmaras ou fundos de compensação para repartir o produto da arrecadação.

Por fim, além dos dois princípios comentados anteriormente, o Brasil usa para o ICMS o princípio do destino nas operações que destinem a outros estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia

elétrica,⁸ e em suas transações com o exterior, pois exonera de tributos a exportação e taxa as importações com a mesma carga utilizada para operações no mercado interno. Dessa forma, alinhou-se à sistemática utilizada pela maioria dos países, adequando-se às regras do comércio internacional.

5.2 O controle nas divisas interestaduais

É muito frequente apontar como uma das vantagens do princípio de origem puro não ser necessário o controle nas divisas interestaduais. Os que a defendem ponderam que como a tributação é realizada integralmente na saída da mercadoria não há necessidade de monitorar o deslocamento físico entre as unidades da Federação. Isso é verdade, no sentido de que se há tributação integral na saída, seja interna seja interestadual, não há estímulo para que o contribuinte desonesto simule uma operação interestadual (com alíquota menor), enquanto na realidade é uma venda interna, pois não haveria diferença na tributação.

Assim, o princípio do destino, ao contrário, demandaria uma forte estrutura de postos fiscais para assegurar que não haveria simulação de operações interestaduais, com a entrega da mercadoria no próprio estado de origem. Por esse motivo, no caso de uma mudança constitucional transferindo a tributação para o destino, o sistema implementado deve permitir a tributação total na origem, seja utilizando o já conhecido sistema do “barquinho” apregoado por Varsano, seja pela via de tributação integral com repasse ao estado de destino, por via de Câmara de Compensação, do imposto arrecadado na origem, conforme proposto na PEC 233/2008.

Entretanto, a fraude é sempre possível, até porque, sendo uma operação interestadual simulada, pode acontecer de o remetente estar a transferir créditos de ICMS cujos créditos originários não serão adimplidos, o que dificulta enormemente a fiscalização, uma vez que os contribuintes em conluio não estão na mesma unidade da Federação. Neste caso, a efetiva comprovação da circulação física seria também desejável. Contudo, devem ser consideradas as modernas tecnologias para comprovação de circulação, o que é possível com a utilização da nota fiscal eletrônica, e o uso de tecnologias de tracejamento do trânsito, sem necessidade de estruturas físicas caras e muitas vezes ineficientes nas divisas interestaduais, considerando-se a forma como hoje são utilizadas.

8 CF/1988, art. 155, § 2º, X, “b”.

5.3 Saldo do ICMS nas operações interestaduais

O ICMS interestadual resulta da diferença entre os somatórios dos débitos e dos créditos do imposto sobre as vendas e as compras, respectivamente, entre as unidades federadas. Assim, o saldo pode ser devedor, ou seja, os débitos maiores do que os créditos, ou credor, os débitos menores do que os créditos.

No entanto, vale mencionar que débitos na unidade federada de origem nem sempre correspondem a créditos na unidade federada de destino. É o caso da aquisição de bens para uso ou consumo próprio do contribuinte, que gera débito na saída, mas não gera crédito na entrada. A Lei Complementar n. 138/2010 estabelece que somente darão direito a crédito as mercadorias destinadas ao uso ou ao consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2020.

Outro caso é a não escrituração da base de cálculo na cobrança do imposto antecipado com encerramento da cadeia de comercialização, situação em que há a cobrança da diferença de alíquota e da margem de valor agregado definitiva.

O fato de contribuintes do Simples Nacional não se creditarem do imposto também faz com que nas compras interestaduais oriundas de contribuintes do regime normal haja débitos na unidade federada de origem sem créditos para a unidade federada de destino.

Vale considerar ainda o reflexo nos dados econômico-fiscais de simulações de operações interestaduais, como, por exemplo, as vendas dentro da unidade federada, tributadas a alíquotas superiores à interestadual, simuladas como vendas interestaduais, e a não escrituração de entradas de bens com o propósito de omitir sua posterior saída.

Para o ano de referência 2005, segundo apuração do Grupo de Trabalho n. 8 – Quantificação da Comissão Técnica Permanente do ICMS do Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Fazenda (Cotepe/Confaz/MF), com base em dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Fazenda, o saldo Brasil, isto é, a soma dos saldos do ICMS interestadual das unidades federadas, foi devedor de R\$ 15,7 bilhões, ou 10,09% da receita total do imposto em nível nacional. Aplicando-se sobre o valor da receita do ICMS de cada unidade federada, em 2010, a relação percentual entre o saldo do ICMS interestadual e a receita do imposto em 2005, obtêm-se estimativas para os saldos do ICMS interestadual em 2010, conforme a Tabela 5:⁹

9 No momento da elaboração deste trabalho, os dados sobre a balança comercial interestadual e o ICMS nas operações e nas prestações interestaduais em 2010 encontravam-se em fase de consolidação, análise e validação pelo Grupo de Trabalho n. 8 – Quantificação da Cotepe/Confaz/MF. Assim, com o intuito de

Tabela 5. ICMS interestadual.

Saldo do imposto nas operações interestaduais em 2005 e 2010 (estimativa).

Valores em R\$ mil (valores negativos indicam saldo credor)

Regiões	Saldo em 2005 (A)	Receita do ICMS em 2005 (B)	Relação Percentual em 2005 (C)=(A)/(B)	Receita do ICMS em 2010 (D)	Saldo em 2010 (E)=(C)*(D)
<i>Norte</i>	2.710.079	8.530.400	31,77%	15.457.075	4.910.659
Acre	(44.161)	331.512	-13,32%	528.265	(70.370)
Amazonas	3.344.948	3.002.409	111,41%	5.553.217	6.186.772
Pará	(661.702)	2.851.873	-23,20%	5.175.262	(1.200.784)
Rondônia	136.681	1.243.724	10,99%	2.181.944	239.789
Amapá	(37.502)	240.529	-15,59%	487.382	(75.990)
Roraima	(50.939)	184.571	-27,60%	410.892	(113.401)
Tocantins	22.754	675.782	3,37%	1.120.113	37.715
<i>Nordeste</i>	996.665	22.719.919	4,39%	40.870.410	1.792.882
Maranhão	(519.946)	1.464.279	-35,51%	2.948.126	(1.046.841)
Piauí	(140.774)	902.277	-15,60%	1.919.740	(299.519)
Ceará	(20.612)	3.144.615	-0,66%	6.148.950	(40.304)
Rio Grande do Norte	(359.043)	1.616.466	-22,21%	2.842.084	(631.272)
Paraíba	(50.380)	1.336.582	-3,77%	2.525.758	(95.204)
Pernambuco	316.069	4.313.803	7,33%	8.411.014	616.269
Alagoas	(143.049)	1.100.364	-13,00%	2.080.200	(270.428)
Sergipe	37.933	1.010.710	3,75%	1.851.549	69.491
Bahia	1.876.466	7.830.843	23,96%	12.142.989	2.909.764
<i>Centro-Oeste</i>	3.757.467	13.270.680	28,31%	22.748.735	6.441.088
Mato Grosso	882.086	3.444.403	25,03%	5.336.867	1.335.744
Mato Grosso do Sul	1.112.668	2.666.872	41,72%	4.641.114	1.936.358
Goiás	1.660.805	4.223.690	39,32%	8.170.085	3.212.574
Distrito Federal	121.908	2.935.715	4,15%	4.600.669	191.046
<i>Sudeste</i>	7.012.594	84.671.311	8,28%	149.471.072	12.379.398
Minas Gerais	1.031.726	15.637.857	6,60%	27.187.513	1.793.728
Rio de Janeiro	(864.563)	13.396.583	-6,45%	23.001.955	(1.484.456)
São Paulo	5.697.365	51.001.254	11,17%	92.316.759	10.312.731
Espírito Santo	1.148.066	4.635.617	24,77%	6.964.845	1.724.928
<i>Sul</i>	1.179.428	25.972.038	4,54%	42.129.961	1.913.182
Paraná	327.265	8.759.645	3,74%	13.870.377	518.205
Santa Catarina	575.863	5.829.455	9,88%	10.366.271	1.024.033
Rio Grande do Sul	276.299	11.382.938	2,43%	17.893.313	434.326
BRASIL	15.656.232	155.164.348	10,09%	270.677.253	27.311.595

Fonte: Coluna (A) apurada pela COTEPE/CONFAZ/MF a partir de dados disponibilizados pelas Unidades Federadas.

Colunas (B) e (D) extraídas do Boletim ICMS da COTEPE/CONFAZ/MF.

obter ordem de grandeza para os valores do saldo do ICMS interestadual em 2010, recorreu-se aos dados de 2005, por serem as informações de domínio público mais recentes.

No esforço de quantificação realizado pela Cotepe/Confaz/MF com os dados de 2005, o ICMS interestadual foi calculado com base nas alíquotas de 7% e 12%, conforme origem e destino, e nos valores de base de cálculo. O saldo interestadual apurado tende ao ICMS potencial e não ao efetivo, pois benefícios concedidos que afetem o cálculo do imposto a recolher, como, por exemplo, crédito presumido ou outorgado, e o financiamento do imposto não são computados no valor da base de cálculo das saídas interestaduais.

Por isso, na Tabela 5, o saldo interestadual do Amazonas representa 111,41% da receita do ICMS em 2005, o que não reflete a realidade. Tal distorção decorre de os dados econômico-fiscais do estado não considerarem os créditos interestaduais decorrentes das compras por contribuintes da Zona Franca de Manaus.

A princípio, a adoção do princípio do destino puro, ou alíquota interestadual zero, implicaria a inversão de sinal dos saldos do ICMS interestadual apresentados na Tabela 5, resultando em ganhos para aquelas unidades federadas que hoje apresentam saldo credor e perdas para aquelas com saldo devedor atual. O saldo interestadual para a totalidade das unidades federadas passaria de devedor para credor.

Estudo da Cotepe/Confaz/MF foi divulgado pelo jornal *O Estado de S. Paulo* em 25/05/2008, e, com base nos dados referentes ao exercício de 2005, apurou a variação do saldo do ICMS interestadual na hipótese de redução das alíquotas interestaduais de 12% e 7% para 2%, o que levaria a cobrança do imposto em direção ao princípio do destino (GOBETTI, 2008).

A adoção da alíquota de 2% tem sido discutida atualmente no âmbito das mudanças julgadas necessárias na tributação do comércio interestadual. O saldo do ICMS interestadual passaria de R\$ 15,7 bilhões para R\$ 7,9 bilhões, resultando em perda para o conjunto das unidades federadas de R\$ 7,8 bilhões, apesar de haver ganhos para algumas unidades. O resultado em âmbito nacional representaria 5% da receita total do ICMS. A Tabela 6 apresenta estimativa para 2010 da variação do saldo do ICMS interestadual devido à redução das alíquotas interestaduais para 2%.

Por oportuno, cabe mencionar que o impacto no ICMS interestadual decorrente de alterações nas alíquotas poderá ser mais bem avaliado em trabalho posterior com a contribuição do Grupo de Trabalho n. 8 – Quantificação da Cotepe/Confaz/MF, que no momento se dedica a consolidar e a tratar os dados do comércio interestadual relativos ao ano de 2010.

Tabela 6. ICMS interestadual.

Variação do saldo do imposto nas operações interestaduais em 2005 e 2010 (estimativa).

Decorrentes da redução das alíquotas interestaduais de 12% e 7% para 2%.

Valores em R\$ mil (valores negativos indicam saldo credor)

Regiões	Variação do Saldo do ICMS Interestadual em 2005 (A)	Receita do ICMS em 2005 (B)	Relação Percentual em 2005 (C)=(A)/(B)	Receita do ICMS em 2010 (D)	Variação do Saldo do ICMS Interestadual em 2010 (E)=(C)*(D)
<i>Norte</i>	(2 214.696)	8 530.400	-25,96%	15.457.075	(4 013.027)
Acre	42.883	331.512	12,94%	528.265	68.334
Amazonas	(2 847.471)	3 002.409	-94,84%	5.553.217	(5 266.646)
Pará	600.431	2 851.873	21,05%	5.175.262	1 089.595
Rondônia	(96.819)	1 243.724	-7,78%	2 181.944	(169.856)
Amapá	37.552	240.529	15,61%	487.382	76.091
Roraima	52.096	184.571	28,23%	410.892	115.976
Tocantins	(3.368)	675.782	-0,50%	1 120.113	(5.582)
<i>Nordeste</i>	(494.055)	22 719 919	-2,17%	40 870 410	(888.746)
Maranhão	474.405	1 464.279	32,40%	2 948.126	955.150
Piauí	152.765	902.277	16,93%	1 919.740	325.032
Ceará	58.110	3 144.615	1,85%	6 148.950	113.628
Rio Grande do Norte	330.442	1 616.466	20,44%	2 842.084	580.986
Paraíba	58.903	1 336.562	4,41%	2 525.758	111.312
Pernambuco	(213.211)	4 313.803	-4,94%	8 411.014	(415.717)
Alagoas	147.029	1 100.364	13,36%	2 080.200	277.953
Sergipe	(8.802)	1 010.710	-0,87%	1 851.549	(16.125)
Bahia	(1 493.696)	7 830.843	-19,07%	12 142.989	(2 316.217)
<i>Centro-Oeste</i>	(2 863.558)	13 270 680	-21,58%	22 748 735	(4 908 740)
Mato Grosso	(684.823)	3 444.403	-19,88%	5 336.867	(1 061 086)
Mato Grosso do Sul	(862.656)	2 666.872	-32,35%	4 641.114	(1 501 266)
Goiás	(1 438.945)	4 223.690	-34,07%	8 170.085	(2 783 420)
Distrito Federal	122.866	2 935.715	4,19%	4 600.669	192.548
<i>Sudeste</i>	(2 456.743)	84 671 311	-2,90%	149 471 072	(4 336 912)
Minas Gerais	(82.173)	15 637 857	-0,53%	27 187 513	(142 864)
Rio de Janeiro	1 407 918	13 396 583	10,51%	23 001 955	2 417 398
São Paulo	(2 756 903)	51 001 254	-5,41%	92 316 759	(4 990 237)
Espírito Santo	(1 025 585)	4 635 617	-22,12%	6 964 845	(1 540 904)
<i>Sul</i>	272.692	25 972 038	1,05%	42 129 961	442 341
Paraná	235.576	8 759 645	2,69%	13 870 377	373 021
Santa Catarina	(172.745)	5 829 455	-2,96%	10 366 271	(307 185)
Rio Grande do Sul	209.861	11 382 938	1,84%	17 893 313	329 889
BRASIL	(7 756.360)	155 164 348	-5,00%	270 677 253	(13 530 622)

Fonte: Coluna (A) apurada pela COTEPE/CONFAZ/MF a partir de dados disponibilizados pelas Unidades Federadas.
 Colunas (B) e (D) extraídas do Boletim ICMS da COTEPE/CONFAZ/MF.

5.4 Soluções propostas

Uma solução apenas parcial, mas viável no momento, seria promover, a princípio, a alteração da Resolução n. 22, de 19 de maio de 1989, relativamente à adoção de novas alíquotas interestaduais, reduzindo todas as alíquotas interestaduais a 4%.

Outra solução, mais profunda e mais difícil de ser implementada, porém mais eficiente, mas que depende de emenda constitucional, seria a redução a 2% da tributação para o estado de origem, mas com tributação total na origem pela aplicação da alíquota correspondente ao consumo interno do estado destinatário a ser recolhido pelo estado remetente (na verdade, o estado remetente cobraria na origem o diferencial de alíquota que seria igual à alíquota do destino menos 2%). As diferenças de saldo entre os estados, decorrentes das diversas transações interestaduais, seriam apuradas por uma câmara de compensação, que faria também a liquidação desses créditos contra um fundo, que seria formado com recursos de parcela do ICMS e da União.

Deve-se também considerar a possibilidade futura da criação de um IVA dual, com alocação da receita total do ICMS no destino e cobrança na origem, o que também demanda alteração constitucional, especialmente porque haveria alteração do próprio âmbito de incidência do imposto, mas que resolveria também alguns problemas apontados no restante deste estudo.

Vale lembrar que qualquer dessas soluções teria como efeito positivo uma acentuada diminuição, ou mesmo a eliminação, da denominada guerra fiscal, tema que não foi objeto central deste estudo.

REFERÊNCIAS

Livros

BALLEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11a. ed. Ver. e Com. À luz da CF/1988 por Mizabel Abreu Machado DERZI. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BARATTO, Gedalva. **ICMS: alternativas para tributar as operações e prestações interestaduais e para partilhar o produto da arrecadação**. Curitiba, np, 2005.

BELJA, Osvaldo Bispo de. ICMS – crédito fiscal sobre materiais de uso e consumo e de bens do ativo permanente na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 87/1996. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, n. 75, p. 154-168, 2001.

TERRA, Ben J. M.; KAJUS, Julie. **Introduction to value added tax in the EC**, 1991.

BLINDENBACHER, Raoul; KAROS, Abigail Ostien. **Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal**: perspectivas comparativas. Foro de Federaciones, 2007.

CÁCERES, Alberto I.; DREILING, Paola E. **El impuesto al valor agregado**. Buenos Aires: La Ley, 2005.

CARRAZA, Roque. **ICMS**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

_____. **ICMS**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Não cumulatividade tributária. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Não cumulatividade tributária**. São Paulo: Dialética; Fortaleza: Icet, 2009. cap. 14, p. 449-482.

EBRILL, Liam et al. **The modern VAT**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

FERREIRA, Roberto Nogueira. **A reforma essencial**: uma análise, sob a ótica empresarial, das propostas e dos bastidores da reforma tributária. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Aspectos fundamentais do ICMS**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 1999.

_____. **Curso de direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JR., Álvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

MARQUES, Klaus Eduardo Rodrigues. **A guerra fiscal do ICMS**: uma análise crítica sobre as glosas de crédito. São Paulo: MP Editora, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O princípio da não cumulatividade do ICMS: crédito, pelas empresas de transporte, do imposto pago nos insumos das subcontratadas. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 25, p. 137-146, 1997.

MATTOS, Aroldo Gomes de. **ICMS**: comentários à legislação nacional. São Paulo: Dialética, 2006.

MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **ICMS**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

_____; LIPPO, Luiz Francisco. **A não cumulatividade tributária**. São Paulo: Dialética, 2011.

MINTZ, Jack M. National tax policy and global competition. **Brooklyn J. Int'l**, n. 16, p. 1285, 2001.

MIRRLEES, James. **Dimensions of tax design**. New York: OUP, 2010.

PALMA, Clotilde Celorico. **Introdução ao imposto sobre o valor acrescentado**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2005.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (Org.). **Reforma tributária (Emendas Constitucionais n. 41/2003; n. 42/2003; n. 44/2004)**. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda., 2004.

_____; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **IVA para o Brasil**: contributos para a reforma da tributação do consumo. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda., 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUSA, Francisco Celestino de. **Incentivo fiscal e desenvolvimento no Brasil**: 1950-2007. Teresina, 2009.

Artigos, dissertações, teses e relatórios

ALECRIM, Fernando Augusto da Fonseca. Impacto da proposta de reforma tributária no federalismo brasileiro. **Revista de Administração Fazendária**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 9-31, 2006.

BARATTO, Gedalva. **ICMS**: alternativa para tributar as operações e prestações interestaduais e para partilhar o produto da arrecadação. 2005. 403f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Departamento de Economia do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

_____; LOBATO, José Roberto Soares. Cenário de reforma tributária com tributação dual sobre o consumo. **Cadernos Fórum Fiscal**, n. 5, Brasília: Esaf, 2007.

BELJA, Osvaldo Bispo de. ICMS – crédito fiscal sobre materiais de uso e consumo e de bens do ativo permanente na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 87/1996. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, n. 75, p. 154-168, 2001.

BORGES, Alessandro Barreto; SADI, Renata Kalil. **As glosas de créditos de ICMS efetuadas pelo fisco paulista com base no comunicado CAT 36/04, 2006**. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com>> . Acesso em: 02/08/2011.

CAMARGO, Roberto. Dicionário do ICMS. **Blog Roberto Camargo – Educação Tributária**. Disponível em: <<http://robertocamargo.typepad.com/educacaotributaria/dicionario-do-icms.html>> . Acesso em: 27/09/2011.

DERZI, Misabel Abreu Machado; SANTIAGO, Igor Mauler. **A harmonização dos IVAS do Brasil para o desenvolvimento produtivo**. 2011. Disponível em: <<http://sachacalmon.com.br/biblioteca/artigos/>> . Acesso em: 02/10/2011.

DIEFENTHAELER, Ricardo. The taxation of consumption in processes of economic integration. Dissertação. George Washington Un., 2010, np.

DIVERSOS AUTORES. Harmonização tributária. **Cadernos Fórum Fiscal**, n. 3. Brasília: Esaf, 2006. _____. O ICMS: perspectivas estaduais. **Cadernos Fórum Fiscal**, n. 11. Brasília: Esaf, 2009.

GRANJEIRO, Luiz Antonio de Faria. **Guerra fiscal e a glosa do crédito do ICMS incentivado**. Dissertação (Curso de Especialização em Direito Tributário). Orientador: prof. dr. Marcos Aurélio P. Valadão. Esaf, 2011, np.

GOBETTI, Sérgio. Estados exageram perdas com reforma tributária, revela estudo. Brasília, **O Estado de S. Paulo**, 25 de maio de 2008, p. A4.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **O problema dos créditos de ICMS acumulado pelos exportadores**: uma proposta alternativa, 2006. Disponível em: < http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20060420_icms.pdf > . Acesso em: 08/10/2011.

KAMINSKI, Loraine Maria Michalak. **Reforma constitucional de repartição tributária**: violação ou não de cláusula pétrea, 2008. Disponível em: < http://www.lfg.com.br/artigo/20080529143315433_reforma-constitucional_dereparticao-tributaria-violacao-ou-nao-de-clausula-petrea---loraine-maria-michalak_kaminski.html > . Acesso em: 27/08/2011.

OLIVEIRA, André Félix Ricotta de. **A regra-matriz do direito ao crédito de ICMS**, 2010, p. 223-224. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp138457.pdf> > . Acesso em: 09/09/2011.

RESENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. **Cadernos Fórum Fiscal**, n. 10, Brasília: Esaf, 2009.

SOUZA, Mário Alberto de Alencar; MENDONÇA, José Ronaldo Carlos de Almeida. **Apostila da legislação tributária do Estado de Alagoas**. Maceió, 2002.

TORRES, Ricaedo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: valores e princípios constitucionais tributários. V.2. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

WORLD BANK. Brazil – an agenda for tax reform. vol. II. Assessment of the Brazilian indirect taxes. **Report n. 8147-BR**. Washington: World Bank, 1990.

Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil.

Lei Complementar n. 87, de 13/09/1996.

Convênios e protocolos – ICMS.

Banco de dados

< <http://www.fazenda.gov.br/Confaz> >

< http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Fiscal_dos_Estados.htm >

< <http://www2.planalto.gov.br/> >

ANEXO 1

Trata-se da consolidação das respostas a duas perguntas (com no máximo cinco exemplos por pergunta): quais as matérias mais comuns em mandado de segurança contra a administração tributária estadual e o mesmo em relação à consulta fiscal? O questionário padrão foi encaminhado a todos os estados e ao DF. Estados que responderam (mesmo que de maneira incompleta): Rondônia, Sergipe, Roraima, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Alagoas e Distrito Federal (totalizando nove estados e o DF, o que corresponde a mais de 40% das unidades federativas).

Quadro 1. Mandado de segurança

Tema	Estados	Comentários
Energia elétrica – demanda contratada	RO, PE, BA, GO, MS, AL	Incidência ou não do ICMS e sobre o valor da demanda contratada – ver Súmula 392 pela incidência na demanda medida. Seria possível a tributação da demanda contratada (utilizada ou não), considerando que seu valor faz parte o preço final da mercadoria (energia elétrica);
Construção civil: ICMS – diferencial de alíquota	RO, RR, PE, MS, AL	As construtoras têm inscrição estadual, assim, não podem se beneficiar da alíquota interestadual e depois se negarem ao pagamento do diferencial (3%), alegando que não são contribuintes.
Comércio eletrônico – protocolo 021/2011	RR, BA, MS, DF	(BA >> isenção de ICMS pessoas não cadastradas no CAD-ICMS e nas aquisições por meio do e-commerce). NO DF Em antecipações de tutela deferidas, tem-se afastado a aplicação do Protocolo Confaz n. 21 e, com isso, impedido a cobrança o diferencial de alíquota
Apreensão de mercadorias pelos postos fiscais	PE, BA, MS, AL	Poder de polícia da administração. Não visa cobrar tributos, mas, sim, a coibir a sonegação fiscal. Favorável ao contribuinte. Súmula 323 do STF
Benefício fiscal: PNE – aquisição de veículo automotor	GO, AL, DF	O benefício seria exclusivo para o PNE apto para condução do veículo, mas há decisões judiciais em contrário
Óbice à inscrição estadual	BA, MS	Débito de sócio impediria a inscrição estadual de uma nova empresa (Justiça é contrária)
Substituição tributária – não há direito de repetição caso a mercadoria tenha sido comercializada por preço a menor	GO, MS (obs. abaixo)	ADM = Justiça (GO)
Ativo imobilizado	RO	Se o bem for adquirido por contribuinte do ICMS, o mesmo está sujeito à tributação do Diferencial de Alíquota do ICMS
Tributação de equipamento e mercadoria importada	BA	Cobrança de ICMS em face de importação de mercadoria para seu ativo fixo
Usinas hidrelétricas – turbinas, geradores e peças partes	RO	O fisco entende que está sujeito à tributação do ICMS, pois integram o ativo da empresa Geradora – contribuinte do ICMS. Ainda não existe decisão local com análise meritória. Existe liminar deferida para suspender a cobrança

CONTINUA ▶

Tema	Estados	Comentários
Empresa optante do Simples Nacional	RO	Sujeição à tributação do Diferencial de Alíquota do ICMS nas aquisições interestaduais
Cartões indutivos	RR	Se o ICMS é devido na origem ou no destino
Antecipação tributária – Simples Nacional	PE	A Lei do Simples Nacional ressalta a exigência do pagamento do ICMS nas operações interestaduais. Justiça mantém entendimento do estado (PE)
Repasse de ICMS aos municípios X concessão de benefícios fiscais pelos estados	PE	O ICMS não arrecadado em razão da concessão de benefício fiscal não integra a base de cálculo dos repasses aos municípios
Tributação de equipamento e mercadoria importada	BA	Cobrança de ICMS em face de importação de mercadoria para seu ativo fixo
Caráter confiscatório – multa de 150%	GO	ADM difere da Justiça (contra multa, pela natureza. confiscatória)
Não cumulatividade – aplicação exclusiva de crédito físico	GO	ADM = Justiça
Redução da alíquota do ICMS visando à seletividade/essencialidade do produto	AL	Tributação sobre a alíquota padrão (25%) A Justiça tende a reduzir, objetivando o cumprimento do princípio da capacidade contributiva voltado a seletividade/essencialidade
Inclusão no último Programa de Recuperação – Refaz/ICMS	DF	Indefere-se adesão de contribuintes ao Refaz/ICMS, devido à ausência de regulamentação da lei que instituiu o programa. Decisões judiciais têm sido favoráveis à tese fazendária
Atualização monetária de precatório apresentado para compensação tributária	DF	O valor nominal do precatório oferecido, ou seja, sem qualquer atualização monetária, deve ser igual ou maior ao débito fiscal a ser compensado. Há poucas decisões sobre o tema, mas a Justiça local tem-se alinhado ao posicionamento da Administração Fazendária do DF. Tem considerado que o precatório apenas será objeto de atualização de valores no momento em que estaria apto a ser pago em moeda corrente

MS > > outras demandas importantes:

- não pagamento de ICMS do frete de mercadorias destinadas à exportação;
- não pagamento de ICMS sobre produtos destinados à exportação;
- obrigatoriedade de emissão de nota fiscal eletrônica (ver consultas a seguir);
- compensação de débito de ICMS com precatório judicial (ver consultas a seguir);
- não pagamento de ICMS calculado com base em pauta fiscal ou o novo valor real pesquisado;
- não pagamento de ICMS sobre amostras grátis.

Quadro 2. Consulta fiscal

Tema	Estados	Comentários
Optante do Simples Nacional – substituição tributária	PE, MS, AL	ICMS nas operações interestaduais. Previsão expressa no art. 13, § 1º, XIII, a, da Lei Complementar n. 123, de 14/12/2006
Optante do Simples Nacional – diferença de alíquota	RO, PE	Se está sujeito à tributação do diferencial de alíquota do ICMS nas operações interestaduais
Construção civil – diferencial de alíquota	RO, MS	Se na aquisição, na condição de contribuinte, valendo da Inscrição Estadual, está sujeita à tributação
Utilização de NF-e	SE	A Sefaz/SE tem se manifestado contrária à prorrogação dos prazos fixados na legislação, bem como, no que tange à obrigatoriedade, o entendimento é de que os contribuintes do ICMS, inclusive os prestadores de serviços, cadastrados com atividade econômica cuja CNAE se encontre relacionada como obrigada à NF-e, não há como se eximirem do cumprimento desse dever instrumental
Emissão de nota fiscal destinada a prestador de serviço estabelecido fora do local da prestação	SE	Os prestadores de serviços formulam consultas para evitar eventuais autuações no trânsito de mercadorias ou bens
Inidoneidade de doc. destina a contribuinte não habilitado na Suframa	RR	Notas fiscais são consideradas inidôneas, com inserção de benefício fiscal, quando o contribuinte não estiver habilitado na Suframa
Utilização de crédito fiscal na aquisição de combustíveis por qualquer tipo de indústria	RN	Questão referente à apropriação do valor do imposto retido por substituição tributária nas operações de aquisição de combustíveis, na proporção em que este for utilizado no processo produtivo como produto intermediário
Lavanderia industrial é considerada estabelecimento industrial	RN	Elisão fiscal – sendo considerado estabelecimento industrial, não paga ISS sobre a prestação de serviço e alega que as operações que realiza são de beneficiamento, cujo ICMS fica suspenso
Utilização de crédito fiscal (ativo imobilizado, uso e consumo e saídas isentas)	PE	O princípio da não cumulatividade deve ser entendido em consonância com a lei que estabelece as vedações parciais ou totais de utilização dos ICMS incidentes nas operações anteriores
Compensação tributária – precatórios	GO	Demanda-se lei específica
Fruição de incentivos fiscais	GO	Fiel observância do princípio da legalidade – interpretação literal x interpretação teleológica
Pagamento do ICMS do diferencial de alíquota por contribuinte que exerça atividade mista com substituição tributária	MS	Fisco exige o diferencial de alíquota da parcela de mercadorias adquiridas como material de consumo. No entanto, no caso de insumo para o desenvolvimento da atividade comercial há sujeição ao pagamento da substituição tributária
Demanda contratada de energia elétrica	MS	O entendimento do fisco é de que a base de cálculo do ICMS coincide com o valor do serviço de energia elétrica contratado, independentemente de ter sido consumida integralmente, pois o consumo é critério irrelevante para a configuração da materialidade do tributo. O entendimento jurisprudencial é no sentido de que o ICMS deve ter por base de cálculo somente o valor correspondente ao valor do serviço de energia elétrica efetivamente usufruído pelo usuário

Tema	Estados	Comentários
Diferencial de alíquota	MS	Tratando-se de empresa de construção civil com cadastro de contribuinte no estado, é cobrado o diferencial de alíquota nas operações interestaduais, em que há recolhimento da alíquota interna no estado de origem. O STJ pacificou o entendimento de que não é exigível o recolhimento de diferencial de alíquota de empresas de construção civil, pois que o material adquirido em outros estados seria empregado às suas obras e, assim, a empresa seria consumidora final. No entanto, tal entendimento tem sido abrandado diante do reconhecimento de ser necessário estar comprovado que os materiais adquiridos foram efetivamente empregados na obra para se afastar a cobrança do diferencial de alíquota. Caso contrário, presume-se que a operação seja de circulação de mercadoria, hipótese em que a empresa de construção civil não seria consumidora final e, consequentemente, seria contribuinte do diferencial de alíquota
Substituição tributária – pauta fiscal	MS	O fisco entende que somente há direito à restituição do tributo pago em caso de isenção. As pretensões apresentadas em juízo visam à restituição do tributo em relação à diferença de valor entre a presunção contida na pauta fiscal e a efetivamente realizada. O STF já se posicionou favoravelmente ao fisco, autorizando a restituição somente em caso de isenção
Obrigatoriedade de envio para o sistema da nota fiscal alagoana das operações registradas nas notas fiscais eletrônicas – NF-e	AL	A nota fiscal eletrônica é o documento fiscal que substitui as notas fiscais 1 e 1-A, incluindo-se, portanto, nos ditames da IN SEF 41, de 14/11/2008

CF > > outros temas importantes:

- 1) imunidade de entidade sem fins lucrativos quanto a ICMS incidente sobre energia elétrica;
- 2) comércio eletrônico;
- 3) inscrição dos nomes de devedores no cadastro de inadimplentes – Serasa;
- 4) responsabilidade tributária dos administradores em falência;
- 5) responsabilidade tributária por sucessão;
- 6) responsabilidade tributária dos administradores;
- 7) prescrição intercorrente.

CONTINUA ►

QUESTIONÁRIO ENVIADO

Programa de Estudos Esaf – Fórum Fiscal dos Estados

PESQUISA

Esta enquete tem por objetivo mapear os principais questionamentos dos contribuintes sobre o ICMS nos últimos dois anos a fim de nortear os estudos do Fórum Fiscal dos Estados.

Obs.: favor limitar as respostas a cinco linhas por célula da tabela.

Tema: ICMS

Quais as principais demandas dos contribuintes em mandados de segurança e procedimentos de consulta?

1. Mandados de segurança

	Tema	Entendimento da administração	Entendimento judicial
1			
2			
3			
4			
5			

2. Consultas

	Tema	Entendimento da administração	Comentários
1			
2			

Observações:

ANEXO 2

Cálculo do acréscimo da alíquota média do ICMS para compensar a perda de receita em razão do aproveitamento dos créditos acumulados

A receita do ICMS pode ser explicitada pela equação

$$ICMS = B * (\sum ti * yi) \quad i = 1, \dots, n,$$

onde *ICMS* é a receita anual do imposto, *B* é a base sujeita à tributação, *ti* é a alíquota nominal do imposto sobre o segmento econômico *i* e *yi*, o peso da receita do imposto advinda do segmento *i*, sendo $\sum yi = 1$.

Assim, a variação da receita do imposto ($\Delta ICMS$) decorrente de igual acréscimo, em pontos percentuais, de todas as alíquotas seria dada pela equação

$$\Delta ICMS = B * \sum \Delta t * yi \Leftrightarrow \Delta ICMS = B * \Delta t * \sum yi \Leftrightarrow \Delta t = \Delta ICMS / B,$$

ou seja, o acréscimo generalizado das alíquotas é igual à variação da receita do ICMS dividida pelo valor da base sujeita à tributação.

Com isso, preliminarmente de posse dos valores da receita do ICMS em 2010 divulgados pelo Boletim do ICMS do Confaz/MF¹⁰ e das alíquotas nominais vigentes em maio de 2011, disponibilizadas pelas Secretarias Estaduais de Fazenda e consolidadas pelo Grupo de Trabalho n. 8 – quantificação da Cotepe/Confaz/MF, estimou-se o valor da base sujeita à tributação do ICMS, conforme a seguir.

Receita do ICMS em 2010: R\$ 270.677.253.000,00

Segmento econômico	ICMS em 2010 (em R\$ milhões)	ICMS em 2010 (em %)	Alíquota arbitrada (em %) ¹	Alíquota ponderada (em %)
Combustíveis	51.829,7	19,15	25	4,8
Comunicação	30.699,4	11,34	25	2,8
Energia	27.719,9	10,24	21	2,2
Veículos	14.842,9	5,48	12	0,7
Bebidas	3.297,8	1,22	17	0,2
Fumo	4.288,2	1,58	25	0,4

CONTINUA ►

¹⁰ < www.fazenda.gov.br/confaz/ > .

Segmento econômico	ICMS em 2010 (em R\$ milhões)	ICMS em 2010 (em %)	Alíquota arbitrada (em %) ¹	Alíquota ponderada (em %)
Sector primário	8.215,0	3,03	12	0,4
Outros	129.784,3	47,95	17	8,2
Soma	270.677,2	100,00	-	19,5

¹ Com base nas alíquotas apresentadas pela Cotepe e pelo Confaz/MF.

Estimativa da base de tributação do ICMS = R\$ 270,6 bilhões/0,195 = **R\$ 1.384.564.259.914,62.**

Dado que o valor estimado do não aproveitamento dos créditos de bens de uso e consumo próprio, energia elétrica, serviços de comunicação, ativo permanente e de exportadores totalizou R\$ 48.198.682.819,51, tal montante equivaleria à variação negativa na receita anual do imposto caso o aproveitamento fosse permitido. Assim, no sentido de compensar a perda e manter o nível de receita do ICMS, caberia **promover acréscimo de 3,5 pontos percentuais de todas as alíquotas**, conforme cálculo seguinte.

$$\Delta t = \Delta \text{ICMS} / B \text{ ó } 3,5\% = \text{R\$ } 48,2 \text{ bilhões} / \text{R\$ } 1.384,6 \text{ bilhões}$$

A alíquota média ponderada passaria de 19,5% para 23,0%.

ALÍQUOTAS NOMINAIS DE ICMS EM MAIO DE 2011																			
UF	PAD	GASOL	DIESEL	ALC	ENERGIA	COM	BEB	FUMO	VEIC	TRANSP	MAQ	BENS DUR	HIG	FARM	VEST	CONSTR	SUPERF		
AC	17	25	25	25	12 a 25	25	17 a 25	25	17	17	12 a 17	17	17	17	17	17	17 a 25		
AL	17	27	17	27	17 a 27	27	17 a 27	27	17	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17	27	
AP	17	25	17	25	17	25	17 a 25	25	17	17	17	17	12	17	17	17	25		
AM	17	25	17	25	25	25	17 a 25	25	12 a 25	0 a 17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		
BA	17	27	25	27	12 a 27	17 a 27	17 a 27	27	12	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17 a 40		
CE	17	27	25	25	27	27	17 a 27	27	17	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17 a 27		
DF	17	25	12	25	12 a 25	25	17 a 25	25	12	17	17	17	17	17	12	17	17 a 25		
ES	17	27	12	27	12 a 25	25	17 a 25	25	12 a 25	4 a 12	17	17	17	17	17	17	25		
GO	17	27	18	29	12 a 27	27	17 a 27	27	12 a 17	4 a 17	17	17	12 a 19	17	17	17	17 a 27		
MA	17	25	12 a 17	25	14 a 27	25	17 a 25	25	17	4 a 17	12 a 17	17	17	17	17	12 a 17	17 a 25		
MT	17	25	17	25	0 a 27	25 a 30	17 a 25	3	12 a 17	4 a 17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		
MS	17	25	17	25	17 a 25	27	17 a 25	25	17	17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		
MG	18	27	12	22	0 a 30	25	12 a 25	25	12 a 25	12 a 18	12	12 a 18	12 a 25	18	12 a 18	7 a 18	18 a 25		
PA	17	28	17	26	0 a 25	3	17 a 30	3	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17	17 a 30		
PB	17	25	17	25	0 a 20	25	17 a 25	25	17	17	17	17	17	0 a 17	17	17	17 a 25		
PR	18	28	12	18	0 a 29	29	12 a 29	29	12	4 a 12	12 a 18	12 a 18	12 a 18	12	12	12 a 18	25		
PE	17	27	17	25	20 a 25	28	17 a 27	25 a 27	12 a 17	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		
PI	17	25	17	25	20 a 25	25	17 a 27	27	17	12 a 17	12 a 17	17	17	17	17	17	17 a 30		
RJ	19	31	13		0 a 30	0 a 30	17 a 26	26	12 a 19	0 a 19	13 a 19	13 a 19	7 a 19	19	19	19	13 a 200		
RN	17	27	17	25	17 a 27	27	17 a 27	27	17	17	17	17	17	17	17	17	27		
RS	17	25	12	25	12 a 25	25	17 a 25	25	12 a 25	12	12	17	17 a 25	17	17	12 a 17	17 a 25		
RO	17	25	25	25	17	25 a 35	17 a 25	25	17	12 a 17	17	17	17 a 25	17	17	17	17 a 25		
RR	17	27	17	17	17	17	17 a 25	25	17	17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		
SC	17	25	12	25	12 a 25	25	17 a 25	12 a 25	12 a 17	12 a 17	17	17	17 a 25	17	17	17	17 a 25		
SP	18	25	12	25	0 a 25	25	18 a 25	25	12 a 18	12	12	12 a 18	12 a 18	7 a 18	18	12 a 18	18 a 25		
SE	17	25	17	25	0 a 25	25	17 a 25	17 a 25	17 a 25	4 a 17	7 a 17	17	17	17	17	17	17 a 25		
TO	17	25	15	25	25	25	17 a 25	25	12 a 17	17	17	17	17	17	17	17	17 a 25		

Não informaram: AC, BA, RR (foi utilizada informação mais antiga)

Fonte: GT08/Cotepe/Confaz

GUERRA FISCAL EM OPERAÇÕES INTERESTADUAIS COM BENS E MERCADORIAS IMPORTADOS

Luiz Márcio de Souza

Secretaria de Estado de Fazenda/SP
Coordenador do Subgrupo

Julio César Moraes Arana

Secretaria de Estado de Fazenda/ES

Humberto Tomigawa

Secretaria de Estado de Fazenda/MS

Manoel Lúcio Alves Fernandes

Secretaria de Estado de Fazenda/ES

Paulo Cezar de Souza

Secretaria de Estado de Fazenda/MT

Carlos Sérgio Moraes Novaes

Secretaria de Estado de Fazenda/MA

Coordenador/Orientador:

Marcos Aurélio Pereira Valadão

Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil

Doutor em Direito – Southern Methodist University/EUA

profvaladao@yahoo.com.br



RESUMO

O estudo analisa o tema da reforma tributária com foco na tributação do consumo a cargo dos estados, especificamente o ICMS, o principal imposto da Federação, com o intuito de colaborar com propostas de solução dos problemas apontados no texto. Dentre os aspectos analisados, o foco concentra-se na questão da não cumulatividade, nos problemas de creditamento do imposto, no acúmulo de créditos decorrentes da exportação, nos efeitos do comércio via internet e no princípio do destino na alocação da receita e sua repercussão tributária e econômica. Dentre as soluções propostas, com relação ao aproveitamento imediato dos créditos (ativo imobilizado e outros), a mais simples aponta no sentido de conservar os créditos de maneira mais ampla, com aumento de alíquota para manter a mesma arrecadação. Outra alternativa é a transformação do ICMS em um IVA? Puro? Com a incorporação do ISS, nos moldes do IVA europeu (alterando-se os critérios de rateio do ICMS com os municípios com o intuito de preservar a receita daqueles entes federados). No que diz respeito às operações via internet, a solução mais viável seria a aprovação de uma emenda constitucional determinando a partilha do ICMS entre os estados de origem e os de destino nas operações com consumidor final, distinguindo-as das demais. Em relação aos créditos na exportação, uma solução futurística seria a identificação da origem dos créditos para as operações de exportação imunes, atribuindo-se esses créditos a cada estado de origem. Outra solução viável, mais fácil, seria promover a adoção de novas alíquotas interestaduais, além de se considerar, posteriormente, a possibilidade de criação do IVA dual, com alocação da receita do ICMS no destino e cobrança na origem.

Palavras-chave: Tributação do consumo. Aperfeiçoamento do ICMS. Operações via internet. Não cumulatividade. Acumulação de créditos decorrentes de exportação.

ABSTRACT

The study examines the issue of tax reform with a focus on consumption taxation by the States, specifically the ICMS, the main tax of the Brazilian federation, in order to collaborate with proposals for solving the problems that are pointed in the text. Among the aspects analyzed, the focus is on the issue of non-cumulative and the problems of tax crediting, the accumulation of credits arising from exports, the effects of internet com-

merce, and the destination principle regarding revenue allocation and its tax and economic impacts. Among the proposed solutions with respect to the immediate use of tax credits (derived from fixed assets acquisitions and others), the simplest solution points to keeping the credits more broadly, and by increasing the tax rate in order to preserve revenue. Another alternative is the transformation of the ICMS in a? Pure? VAT, with the incorporation of the ISS to its basis, similar to European VAT (along with the change of the criteria of partition of ICMS revenue with municipalities in order to preserve the same amount of revenue to those federal entities). With regard to transactions via internet, the most viable solution would be the adoption of a constitutional amendment determining the share of ICMS between states of origin and destination in operations performed through internet. With regard to export credits, a futuristic solution would be to identify the origin of the credit for export transactions (which are not subject to taxation), attributing these credits to each state of origin, another viable solution, which is easier, would be to promote the adoption of new interstate tax rates, and additionally considering later the possibility of creating a dual VAT, with the allocation of the ICMS revenue in the destination and collection at the state of origin.

Keywords: Taxation of consumption. Improvement of ICMS. Internet transactions. Not cumulative. Accumulation of tax credits from exports.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO (CONCEITOS E VISÕES), 123
- 2 GUERRA FISCAL: ASPECTOS GERAIS, 127
 - 2.1 Incentivos fiscais – conceitos e aspectos problemáticos, 127
 - 2.1.1 Tentativas de equacionar o problema, 137
 - 2.1.2 Os incentivos fiscais: mapeamento, 144
 - 2.1.3 Incentivo e concorrência, 149
 - 2.2 Origens e desenvolvimento da guerra fiscal no Brasil, 151
 - 2.2.1 Os caminhos do ICMS, 151
 - 2.2.2 Tratamento da guerra fiscal no Legislativo, 155
 - 2.3 Tratamento da guerra fiscal no Judiciário, 158
- 3 TEORIA DOS JOGOS APLICADA AO AMBIENTE FEDERATIVO DE GUERRA FISCAL, 159
 - 3.1 Revisão da teoria dos jogos, 159
 - 3.2 Teoria dos jogos aplicada no ambiente federativo de guerra fiscal, 164
 - 3.2.1 Os “jogadores”, 164
 - 3.2.2 Regras/recompensas/perdas/interações estratégicas/promessas/ameaças/cooperação/rivalidades, 186
 - 3.2.3 Porque o Confaz não detém a guerra fiscal (a legitimidade do autointeresse), 189
 - 3.2.4 Os atores e suas razões, 193
 - 3.2.5 Os estados devem competir ou cooperar?, 198
 - 3.2.6 Matrizes de **payoff** – simulações de valores e exploração de conceitos, 200
 - 3.3 Uma avaliação da distribuição de ganhos e perdas da guerra fiscal pela abordagem da teoria dos jogos, 220
 - 3.3.1 As hipóteses restritivas do modelo, 221
 - 3.3.2 A dinâmica e as características do modelo, 222
 - 3.3.3 Mecanismos de incentivo e de punição, 226

3.3.4 Conclusões e sugestões, 228

4 ICMS NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS DE MERCADORIAS IMPORTADAS E GUERRA FISCAL NA IMPORTAÇÃO – ESTUDO DE CASO, 229

4.1 A expansão do comércio exterior no século XXI, 229

4.1.1 Comparativo do desempenho do comércio externo brasileiro e mundial – 2000 a 2009, 229

4.1.2 Evolução da balança comercial brasileira, 233

4.1.3 Desempenho do comércio externo brasileiro dos setores industriais por intensidade tecnológica – 2000 a 2010, 235

4.1.4 Desempenho do comércio externo brasileiro e suas interfaces com a China – 2000 a 2010, 240

4.1.5 Comentários finais, 251

4.2 Evidências de guerra fiscal nas operações, 252

4.2.1 Principais portos brasileiros: tendências da última década, 252

4.2.2 Evolução das importações realizadas pelos portos de Santa Catarina, 255

4.2.3 Os padrões de operação dos principais portos brasileiros, 256

4.2.4 O crescimento não homogêneo da Federação brasileira e a posição de Santa Catarina, 257

4.2.5 A evolução do comércio de Santa Catarina/São Paulo, 260

4.2.6 O caso do cátodo de cobre, do porto ao comércio interestadual, 263

4.2.7 O papel do incentivo tributário às importações, 265

4.2.8 O benefício fiscal às importações no ordenamento de Santa Catarina, 266

4.3 Elementos para estimativa do impacto das operações com origem em Santa Catarina, 268

4.3.1 Critérios e fonte de dados, 268

4.3.2 Estimativa, 270

4.4 Conclusões e sugestões, 271

REFERÊNCIAS, 275

ANEXO 1, 279

ANEXO 2, 282

ANEXO 3, 283

ANEXO 4, 285

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1a. Base de ICMS hipotética de um estado que recebe investimentos sem renúncia fiscal, 191
- Gráfico 1b. Base de ICMS hipotética de um estado que recebe investimentos com renúncia fiscal, 191
- Gráfico 2. Participação percentual das exportações brasileiras nas exportações mundiais, 231
- Gráfico 3. Evolução percentual das exportações brasileira e mundiais, 231
- Gráfico 4. Participação percentual das importações brasileiras nas importações mundiais, 233
- Gráfico 5. Evolução percentual das importações brasileiras e mundiais, 233
- Gráfico 6. Evolução da balança comercial brasileira (US\$ bilhões), 235
- Gráfico 7. Composição da exportação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica, 236
- Gráfico 8. Composição da importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica, 239
- Gráfico 9. Comparativo exportação brasileira total e para a China (US\$ bilhões), 242
- Gráfico 10. Evolução da participação percentual da China nas exportações brasileiras, 242
- Gráfico 11. Composição percentual da exportação total brasileira por fator agregado, 242
- Gráfico 12. Exportação brasileira para a China – principais produtos (jan./ago. 2011), 246
- Gráfico 13. Corporativo importação brasileira total e da China (US\$ bilhões), 247
- Gráfico 14. Participação percentual da China nas importações brasileiras, 249
- Gráfico 15. Importação brasileira da China – principais produtos (jan./ago. 2011), 250
- Gráfico 16. Importações acumuladas em 12 meses – Itajaí (SC), 255
- Gráfico 17. Importações acumuladas em 12 meses – dez. 1997 = 100, 256
- Gráfico 18. PIB estadual – taxas médias anuais de crescimento 1980-2005, 259
- Gráfico 19. Comércio bilateral com São Paulo – evolução do valor das operações, 261
- Gráfico 20. Comércio bilateral com São Paulo – vendas/compras de Santa Catarina, 261

- Gráfico 21. Comércio com São Paulo x importações de Santa Catarina, 262
- Gráfico 22. Participação no valor de transformação industrial – Brasil, 262
- Gráfico 23. Cátodos de cobre : participação nas importações brasileiras, 264
- Gráfico 24. Roubo de cobre, 265
- Gráfico 25a. Participação das maiores cargas relativas do ICMS – 2002-2008, 283
- Gráfico 25b. Participação das cargas intermediárias relativas do ICMS – 2002-2008, 283
- Gráfico 25c. Participação das cargas intermediárias relativas do ICMS – 2002-2008, 284

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1. Modalidades de renúncia de caráter não geral, caso em que todo benefício é um incentivo fiscal, 127
- Quadro 2. Modalidades de renúncia de caráter geral, caso em que o benefício não tipifica incentivo fiscal, 128
- Quadro 3. Medidas de compensação, 129
- Quadro 4. Estados brasileiros, crescimento nominal do ICMS – 2002-2010, 130
- Quadro 5. Subsídio e subvenção, 134
- Quadro 6. Renúncia de receitas, 138
- Quadro 7. Compensação da renúncia, 139
- Quadro 8. Contabilização da renúncia, 139
- Quadro 9. Respostas/distorções, 140
- Quadro 10. Estados, base legal dos incentivos fiscais, beneficiários e justificativa para a adoção de políticas de apoio, 145
- Quadro 11a. Matriz *payoff* de única rodada. Ganhos esperados quando o estado 2 concede incentivo inferior ao concedido pelo estado 1, 200
- Quadro 11b. Matriz *payoff* de segunda rodada. Ganhos esperados quando o estado 1 concede incentivo inferior ao concedido pelo estado 2, 201
- Quadro 11c. Exemplo na forma estratégica de estratégia estritamente dominada. Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais de concessão ou negação de incentivos, 202

- Quadro 11d. Exemplo na forma estratégica de estratégia estritamente dominada.
Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais
de concessão ou negação de incentivos, 203
- Quadro 11e. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação, 206
- Quadro 11f. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação, 206
- Quadro 11g. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação, 206
- Quadro 11h. Exemplo na forma estratégica de estratégia fracamente dominante.
Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais
de concessão ou negação de incentivos, 208
- Quadro 12a. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas
(1ª rodada), 210
- Quadro 12b. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas
(2ª rodada), 211
- Quadro 12c. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas
(3ª rodada), 212
- Quadro 13. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e
quando não concedem incentivos (em milhões de reais) – situação 1, 215
- Quadro 14. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e
quando não concedem incentivos. (em milhões de reais) – situação 2, 218
- Quadro 15. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e
quando não concedem incentivos (em milhões de reais) – equilíbrio de
Nash, 219
- Quadro 16. Comparativo exportação (FOB), 230
- Quadro 17. Comparativo importação (CIF), 232
- Quadro 18. Intercâmbio comercial brasileiro – totais gerais, 234
- Quadro 19. Exportação brasileira por intensidade tecnológica (FOB), 236
- Quadro 20. Importação brasileira por intensidade tecnológica (FOB), 238
- Quadro 21. Saldo comercial brasileiro por intensidade tecnológica (FOB) – US\$
milhões, 239
- Quadro 22. Comparativo exportação brasileira total e para
a China (FOB), 241
- Quadro 23. Exportação brasileira total (FOB) por fator agregado, 244
- Quadro 24. Exportação brasileira para a China (FOB) por fator agregado, 245

- Quadro 25. Exportação brasileira para a China – principais produtos (FOB) – jan./ago. 2011, 246
- Quadro 26. Comparativo importação brasileira total e da China (FOB), 248
- Quadro 27. Importação brasileira da China – principais produtos (FOB) – jan./ago. 2011, 250
- Quadro 28. Importações: principais portos brasileiros em 1997, 253
- Quadro 29. Importações: principais portos brasileiros em 2010, 254
- Quadro 30. Participação dos estados da Região Sul no PIB brasileiro, 260
- Quadro 31. Principais mercadorias importadas pelos portos de Santa Catarina – montante em 2010, 269
- Quadro 32. Estimativa do comércio interestadual de mercadorias importadas pelos portos catarinenses em 2010, 271
- Quadro 33. Estados brasileiros – participação do ICMS sobre o PIB no período 2002-2008, 273

1 INTRODUÇÃO (CONCEITOS E VISÕES)

Para efeito de contextualização e conceituação, apresentam-se adiante algumas formulações de autores que têm estudado o tema com mais frequência:

Esta competição — a guerra fiscal — vem prejudicando as finanças estaduais — e, conseqüentemente, o ajuste fiscal — bem como a provisão pública de bens e serviços, muitos deles importantes insumos do processo de produção. Além disso, a guerra fiscal cria conflitos entre as unidades da Federação e seus resultados tendem a contrariar objetivos de políticas — necessariamente nacionais — que visem ao desenvolvimento regional ou à desconcentração da produção. A despeito desses males, a guerra fiscal seria aceitável se seus benefícios sociais líquidos fossem positivos. Argumentou-se, porém, que são raríssimos os casos em que se justifica do ponto de vista nacional a concessão do incentivo estadual (VARSANO, 1997, p. 11).

Todas essas observações nos permitem sugerir um conceito mais amplo de guerra fiscal, relacionando-a não ao grau de acirramento das políticas estaduais de incentivos, nem apenas a uma forma de intervenção na decisão alocativa, mas sim a todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento (ALVES, 2001, p. 30).

A chamada guerra fiscal ocorre quando um estado concede incentivos fiscais para o ICMS sem prévia e necessária celebração de convênios [...] e sem lei complementar que discipline a matéria como determina a Constituição [...] resultando em obrigação do estado receptor a aceitar o crédito do imposto que não foi recolhido no estado de origem em virtude do incentivo por ele outorgado, em razão do princípio da não cumulatividade do imposto, o que leva a ser o benefício suportado também pela unidade da Federação destinatária que nenhum benefício auferem em termos de arrecadação, em razão do empreendimento estabelecido por força dos estímulos naquela origem (RODRIGUES in MARTINS et al., 2007, p. 302).

Pode-se dizer também que a denominada guerra fiscal consiste em um

[...] ataque ao pacto federativo brasileiro [...] no qual os estados brigam entre si para atrair investimentos sem pensar nos problemas que isso irá acarretar à União, ao estado perdedor e até mesmo ao estado ganhador. [...] Qual o ponto de equilíbrio e – centralização e

confederação? A guerra fiscal não é uma disputa saudável [...] nem é algo novo. [...] A guerra fiscal é extremamente nociva ao equilíbrio federativo. Quem perde é o próprio ordenamento jurídico, pois a concessão é feita à revelia do Confaz (DECOMTEC/FIESP, 2004).

Essa leitura inicial não afasta o interesse de validar a classificação em face das contribuições acadêmicas à compreensão geral do fenômeno. Nesse sentido, algumas pesquisas destacam a dimensão histórica da guerra fiscal. Sob condições peculiares da evolução federativa no Brasil, certas iniciativas unilaterais de governos de estado, no limite do exercício de suas competências no campo tributário, ganharam uma escala tal que passaram a gerar impactos expressivos na alocação privada de investimentos e nas finanças estaduais. Sem declaração formal, instalava-se, assim, a guerra fiscal entre nós.

Para Sérgio Prado e Carlos Cavalcanti, a última década do século passado foi o palco por excelência do primeiro ato da guerra fiscal após uma longa sequência de ensaios irregulares:

Seguramente nunca terá havido um momento, desde os anos cinquenta, em que não houvesse pelo menos uma dezena de estados [...] com programas de desenvolvimento regional/local em operação, utilizando predominantemente incentivos tributários. [...] No começo dos noventa, [o fenômeno] retorna de forma inicialmente tímida para depois explodir, a partir de 1993/4, numa grande polêmica nacional (PRADO, CAVALCANTI, 2000, p. 8).

Em um dado momento, a reprodução ampliada de antigas práticas, a incorporação de novas soluções, enfim, o acirramento do caráter competitivo dessas políticas caracteriza um estado peculiar, chamado de “guerra fiscal” por Sérgio Prado e Carlos Cavalcanti.

A ideia de generalização de uma política de natureza tributária – eventualmente combinada com facilidades creditícias – articulada com o objetivo de promover o desenvolvimento regional também compõe a definição de guerra fiscal para muitos outros autores, como ilustra o exemplo:

De maneira geral, o termo guerra fiscal caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados, [...] um procedimento generalizado e que beneficia praticamente todo e qualquer investimento, seja em capital fixo (maquinaria e equipamentos), edificações e obras civis, capital de giro, desenvolvimento tecnológico e pesquisa [...]. (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996).

Os mesmos autores criticam o que lhes sugere ser a mira desfocada dos instrumentos da guerra fiscal, que parecem alcançar, muitas vezes, alvos por demais distintos, sem critério aparente de seletividade, a ponto de embaçar a compreensão das áreas ou dos segmentos econômicos que os governos estaduais desejam realmente incentivar.

Outros pesquisadores encaram com ceticismo a própria possibilidade de atuação seletiva ou mesmo a adoção de qualquer outro critério racional ante a escalada da guerra fiscal, que se encaminha inexoravelmente em direção a um ambiente *hobbesiano* em que cada estado trava uma luta perdida contra todos os demais:

Fica evidente, a este ponto, que as empresas que obtêm vantagens fiscais ganham, mas que outras, já instaladas, que disputam mercado com as aquinhoadas, perdem. Por isso, pressionam o governo estadual para lhes conceder idênticos incentivos que lhes permitam competir em iguais condições. Em face da dificuldade de resistir a essa justa reivindicação, a sangria dos recursos públicos do estado aumenta. E, como as empresas prejudicadas não se restringem às localizadas em A [em face de outros estados], todos os demais governos estaduais sofrem pressões semelhantes.

[...]

Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais – todos os estados concedendo incentivos semelhantes –, estes perdem seu poder de estímulo, que depende de diferenças na tributação (VARSANO, 1997, p. 15).

Dentre as diversas formas de guerra fiscal, interessa particularmente a este estudo a chamada guerra fiscal na importação. A importação como atividade econômica estimulada pelo governo subnacional, mesmo que em desarmonia com a política macroeconômica adotada pela União, é um desdobramento tardio da guerra fiscal na Federação brasileira. Antes de chegar a esse ponto, os protagonistas dessa guerra *sui generis* acumularam vasta experiência, tanto na diversificação de estratégias para alcançar seus objetivos como na batalha particular da propaganda, divulgando versões contraditórias sobre os ônus e os benefícios suportados ou desfrutados pelos seus cidadãos, conforme a posição predominante de cada estado chamado a prestar contas de sua atuação.

A manifestação relativamente recente credencia a política de estímulos regionais às importações como um novo campo de estudo da guerra fiscal, ainda pouco explorado pelos pesquisadores. A guerra fiscal na importação é um caso particular da guerra

fiscal – este é o entendimento predominante nos diversos diagnósticos preliminares. Para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, “ao contrário da guerra fiscal tradicional, que transfere empregos que poderiam ser gerados em alguns estados para outros, a guerra fiscal do ICMS na importação transfere empregos do Brasil para o exterior” (DECOMTEC/FIESP, 2004).

A guerra fiscal, como se vê, inspira a investigação dos limites nas escolhas estratégicas dos atores envolvidos, e esse problema remete à teoria dos jogos. De fato, a concessão de incentivos fiscais para instalação de empreendimentos privados pode ser descrita, com alguma limitação, com o aporte teórico da teoria dos jogos, o que será feito em item específico deste trabalho.

As considerações preliminares, anteriormente expostas, são indicativas do escopo do trabalho. Trata-se de investigar a natureza de recentes políticas estaduais de incentivo à importação de mercadorias e bens, procurando inferir de que forma estão inseridas no contexto de guerra fiscal ora em curso na Federação brasileira. A revisão das contribuições mais expressivas para a compreensão geral do fenômeno será complementada com um esforço original de aplicação da teoria dos jogos à guerra fiscal.

Nesse sentido, o trabalho tem os seguintes objetivos: 1) investigar a guerra fiscal no ambiente federativo brasileiro, em particular as possibilidades de estratégias adotadas por seus protagonistas; 2) analisar os instrumentos de legislação estadual do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que instituem a guerra fiscal no âmbito das mercadorias importadas e os impactos decorrentes dessa política; 3) criticar as principais propostas de reforma do ICMS tendo em vista a eficácia no combate à guerra fiscal das importações.

O trabalho, em sua seção dois trata de questões inerentes à guerra fiscal e traz um tratamento do conceito de benefícios e incentivos fiscais como embasamento para as discussões seguintes. O deslinde da questão é importante porque uma questão conceitual pode impedir a aprovação do benefício no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Na seção três a guerra fiscal é analisada com base na utilização da teoria dos jogos; e na seção quatro é feito o estudo de caso – Santa Catarina (apenas para efeito de análise da questão, pois os problemas decorrentes são comuns a todos os estados que praticam tal estratégia de guerra fiscal). Adotou-se a metodologia de tecer conclusões e sugestões ao final de cada seção. Assim, com o intuito de colaborar efetivamente para a solução dos problemas estudados, ao final das seções três e quatro são apresentadas sugestões que se entendem possíveis de serem implementadas. No

caso da seção três, as propostas têm caráter amplo, isto é, aplicam-se a qualquer forma de guerra fiscal, e no caso da seção quatro, as soluções dirigem-se à guerra fiscal na importação.

2 GUERRA FISCAL: ASPECTOS GERAIS

2.1 Incentivos fiscais – conceitos e aspectos problemáticos

Por ser importante no contexto da análise da guerra fiscal, que se faz por meio da criação de incentivos fiscais irregulares, torna-se necessário inicialmente um estudo mais detalhado do seu conceito e de suas formas.

Primeiramente cumpre indagar o que é incentivo fiscal. Caracteriza-se como incentivo fiscal a redução ou a eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, oriundo de lei ou norma específica.

O benefício que implica renúncia de caráter não geral é incentivo fiscal. O usufruto do benefício de caráter não geral é acessível somente a contribuintes que atendam aos critérios estabelecidos, estando estes vinculados a contraprestações pelo usufruto do benefício. Esse tipo de participação depende de requerimento (Quadro 1).

Quadro 1. Modalidades de renúncia de caráter não geral, caso em que todo benefício é um incentivo fiscal

	Modalidades de renúncia	Complemento LRF
Benefício = incentivo	Anistia	Sem especificidade
	Remissão	
	Subsídio	
	Crédito presumido	
	Isenção	Não geral
	Alteração de alíquota	Se implicar redução discriminada de tributos
	Modificação de base de cálculo	

Fonte: interpretação da LRF, art. 14

O benefício que implica renúncia de caráter geral **não é incentivo fiscal**. Esse tipo de benefício, ao ser usufruído por todos independentemente de requerimento, cria uma situação análoga à de não incidência tributária, por decorrência, os beneficiários estão desobrigados de contraprestações. As consequências desse raciocínio estão expressas nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2. Modalidades de renúncia de caráter geral, caso em que o benefício não tipifica incentivo fiscal

	Modalidades de renúncia	Complemento LRF
Benefício ≠ incentivo	1. Anistia	Sem especificidade
	2. Remissão	
	3. Subsídio	
	4. Crédito presumido	
	5. Isenção	Geral
	6. Alteração de alíquota	Redução discriminada de tributos
	7. Modificação de base de cálculo	

Fonte: interpretação da LRF, art. 14. Exemplo de benefício sem incentivo fiscal é a isenção de ICMS para produtos da cesta básica

Quanto ao enunciado do artigo 14 da LRF:

[...] concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias¹ e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

1 Diretrizes da LDO: dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, comprometendo as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício; dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas; quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros; estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (DEBUS, 2011).

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Estariam os estados cumprindo o que consta na LRF, especialmente quanto ao inciso II? Para cumprir este inciso, pressupõe-se que as medidas de compensação seriam sintetizadas, como no Quadro 3.

Quadro 3. Medidas de compensação

valores arbitrários

Modalidades de renúncia	Medidas de compensação	Valor da renúncia	Valor esperado da compensação
1. Anistia	Elevação de alíquotas	100,00	105,00
2. Remissão	Ampliação da base de cálculo	0	0
3. Subsídio	Majoração de tributos	350,00	360,00
4. Crédito presumido	Criação de tributos	400,00	405,00
5. Isenção	Criação de contribuição	80,00	85,00
6. Alteração de alíquota	Majoração de tributos	90,00	95,00
7. Modificação de base de cálculo	Criação de contribuição	100,00	100,00
Total		1.120,00	1.150,00

Nota: valores hipotéticos para demonstrar situações compensatórias requeridas pela LRF (no caso, a diferença entre R\$ 1.150 e R\$ 1.120)

Fonte: elaboração dos autores

Se um determinado estado apresenta uma taxa y de crescimento vegetativo de ICMS, como isolar dessa expansão o efeito decorrente de concessão de renúncia? Esta pergunta é praticamente impossível de ser respondida em face da indisponibilidade de informações, tanto no que diz respeito ao montante de renúncias quanto às compensações destas.

O Quadro 4 mostra o crescimento nominal de ICMS das unidades federadas entre 2002 e 2010. Quais estados concederam renúncias? Qual o montante? Quanto do ICMS renunciado retornou de forma compensatória?

Se essas informações fossem conhecidas, elas trariam tanto vantagens quanto desvantagens aos estados. A vantagem é que essas informações – quando não assimétricas

– gerariam comparações sobre o uso de renúncias para fomento à atividade econômica ou qualquer outra diretriz estabelecida pelo governo. Assim, um estado sem renúncias poderia apresentar um crescimento de ICMS superior a outro que não as concedeu. Isso significaria que os resultados esperados no imposto não se concretizaram. Naturalmente essa conclusão de forma isolada não anularia o mérito de um programa de renúncias, sendo necessárias avaliações complementares.

Quadro 4. Estados brasileiros, crescimento nominal do ICMS – 2002-2010

NomeEstado	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Acre	23,08	7,23	2,15	8,58	8,87	28,89	23,39	22,85	24,97
Alagoas	22,58	5,12	15,16	9,41	16,45	13,06	21,74	18,78	13,57
Amapá	16,62	18,34	12,67	8,88	19,68	30,42	25,06	6,46	16,98
Amazonas	26,82	-5,21	24,45	10,49	11,90	14,92	19,11	12,44	17,80
Bahia	19,72	-0,93	14,52	3,91	9,88	9,79	21,48	13,92	21,48
Ceará	19,76	8,80	20,46	4,31	19,44	5,03	13,69	8,66	14,25
Distrito Federal	14,85	1,44	14,17	4,30	12,97	13,75	19,67	10,54	22,03
Espírito Santo	4,41	-4,72	19,10	15,45	9,84	24,21	27,18	23,22	-4,37
Goiás	21,63	9,34	17,44	11,33	11,24	6,17	7,55	22,46	15,49
Maranhão	17,24	6,99	17,33	9,58	24,83	22,86	21,65	6,29	14,45
Mato Grosso	6,39	5,91	21,86	11,16	1,52	4,84	32,76	32,73	19,77
Mato Grosso do Sul	8,47	-1,57	24,18	16,31	12,86	13,53	26,32	25,93	11,12
Minas Gerais	21,65	-3,73	20,07	13,60	8,83	18,27	19,91	15,54	3,47
Pará	14,24	8,32	14,05	10,84	16,00	18,54	12,86	24,07	18,02
Paraíba	20,22	9,00	14,87	9,47	14,68	16,78	9,95	12,52	1,62
Paraná	12,27	4,83	16,67	8,87	5,75	11,96	16,61	15,95	15,67
Pernambuco	22,49	10,59	14,64	11,34	12,76	17,64	15,40	10,91	19,64
Piauí	20,94	13,17	19,25	10,02	18,48	18,45	24,39	12,53	16,29
Rio de Janeiro	20,43	7,09	13,81	5,85	10,51	2,64	16,74	7,41	11,10
Rio Grande do Norte	17,56	7,14	12,47	4,84	18,38	15,91	17,54	16,75	11,52
Rio Grande do Sul	18,60	1,76	20,95	3,76	3,78	18,11	7,22	20,79	10,96
Rondônia	22,36	6,49	16,17	8,17	7,15	17,61	22,18	38,25	12,25
Roraima	17,07	16,70	11,74	21,57	19,95	22,30	12,28	8,49	4,30
Santa Catarina	21,55	7,36	16,43	10,60	5,82	10,86	12,24	20,05	18,59
São Paulo	17,49	2,95	20,78	9,35	13,31	11,06	13,98	8,15	10,57
Sergipe	29,33	6,79	11,34	5,01	13,45	15,77	14,19	10,80	19,37
Tocantins	19,40	2,45	16,14	9,16	6,88	11,44	10,52	31,86	21,16

Fonte: Coordenação Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS)

A LRF cita sete hipóteses que devem ser consideradas renúncia de receita, mas para as quatro primeiras situações – anistia, remissão, subsídio e crédito presumido – a lei não a impõe:

[...] condição para que elas integrem o conceito de renúncia; já para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios – o legislador impôs adjetivação específica, considerando como renúncia apenas as isenções em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos. [...] Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador [...] foi [...] de restringir a incidência [...] estabelecendo condições para sua aplicação (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

Do exposto, conclui-se que somente caracterizarão renúncia de receita as hipóteses que privilegiem e beneficiem individualmente certo contribuinte. Se os quatro primeiros institutos são considerados renúncia de receita sem qualquer condição, resta, então, esclarecer o alcance do significado de cada um dos três últimos da forma em que foram especificados.

Pires in Martins et al. (2007) e Peixoto in Martins et al. (2007, p. 21) diferem incentivos fiscais sobre a despesa (subvenções, crédito presumido e subsídios) e sobre a receita (isenção, diferimento, remissão e anistia).

Incentivos fiscais sobre a despesa

Subvenção

São auxílios pecuniários concedidos pelo estado, nos termos da legislação específica, em favor de instituições que prestam serviços ou realizam obras de interesse público. Podem ser subvenções de custeio ou de investimento. O propósito da subvenção de custeio é incentivar atividade que, em condições normais, não seria empreendida. Por sua vez, a subvenção de investimento consiste em um aporte de capital, autêntica transferência de recurso público para os entes privados, de acordo com os objetivos específicos determinados pelo estado concessor.

Crédito presumido

“O crédito presumido é um incentivo fiscal oferecido pelo Estado para algumas operações, que reduz o ICMS a ser pago pela empresa” (SEFAZ/PI, 2010, p. 26).

O crédito presumido, de maneira geral, é concedido por um ato do Executivo (lei, decreto, outros), e como o próprio título desta modalidade sugere, o Estado, no

recebimento do tributo, presume que o contribuinte já efetuou parte do pagamento de tal forma que o valor percebido pelo fisco é menor do que normalmente ocorreria em um regime de apuração normal. A hipótese de um menor valor é muito coerente, visto que o contribuinte não se vincularia a um regime de crédito presumido se estivesse sendo onerado por maiores desembolsos.

Pelo que se observa, o crédito presumido constitui uma alternativa jurídica de grande aplicação pelos fiscos estaduais, podendo também ser de natureza subjetiva, ou seja, sua concessão depende de solicitação pelo contribuinte. No caso da subjetividade, o contribuinte pleiteia sua inclusão. Ao Estado cabe a prerrogativa de autorizar ou não a modalidade requerida pelo contribuinte. Se admitir, o fisco estará recebendo um montante de impostos inferior ao que ele obterá com uma apuração normal. Tecnicamente, quando da anuência dos estados ao crédito presumido, é necessário como preconizado pela LRF o cumprimento de duas medidas: (1) estudo de impacto, e (2) adoção de compensações dos tributos em função de qualquer medida redutora da arrecadação.

Embora não haja um meio infalível para comprovar, é razoável admitir que existam no máximo memórias precariamente organizadas de medidas compensatórias em poder das equipes econômicas estaduais e, portanto, a recomposição do ICMS afetado pelo crédito presumido não é um cálculo facilmente obtível para avaliação de seus resultados.

Em Mato Grosso, o crédito presumido é utilizado também para empresas que participam de programas.² Como funcionam esses programas? O contribuinte que atende aos requisitos exigidos por um determinado programa e deseja dele participar solicita sua inclusão por meio de uma carta-consulta. Se o programa em questão consta da gestão da Secretaria de Estado, Minas e Comércio (SICME), a decisão depende desta Secretaria e do Conselho de Desenvolvimento Empresarial (Cedem). Se o programa está sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Seder), o julgamento da carta-consulta será feito por esta Secretaria e pelo Conselho de Desenvolvimento Agrícola (CDA). Uma vez aceita no programa, a empresa passa a usufruir de até 100% de crédito presumido. A rigor, a vantagem desse tipo de relação Estado-contribuinte é a potencial exclusão do beneficiário em caso de descumprimento de regras programáticas.

2 Sendo os principais o de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (Prodeic), Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso (Prodei).

Como a maioria das críticas sobre a execução dos programas é quase sempre bem fundamentada, o problema principal desses atos do Executivo repousa na baixa ou na inexistente avaliação do desempenho das empresas, isso inclui especialmente aferição do aporte de investimentos feita pelos signatários bem como o número de empregos indiretos que estes geram.

A natureza jurídica do crédito presumido é variada, podendo, por vezes, tratar-se de um subsídio, de uma subvenção ou de mera redução da base de cálculo. Tradicionalmente, operam no campo dos impostos não cumulativos, sob a forma de um valor que se adiciona ao montante destacado ou cobrado nas operações e nas prestações anteriores. O crédito presumido é ainda aplicado como forma de prevenir a dupla tributação internacional da renda pelos tratados internacionais (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al., 2007, p. 24).

Subsídios governamentais

[...] são auxílios do governo na forma de transferência de recursos para uma entidade em troca do cumprimento passado ou futuro de certas condições relacionadas com as atividades operacionais da entidade. Excluem as formas de apoio governamental às quais não possa razoavelmente ser-lhes dado um valor e transações com o governo que não possam ser distinguidas das transações comerciais normais da entidade.³

Entende-se como subsídio toda ajuda oficial de governo, seja de natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal, com o fim de estimular a produtividade de indústrias instaladas no país. Os subsídios têm efeito equalizador de preços, de forma a corrigir distorções no mercado ou reduzir desigualdades sociais regionais, além de servir como instrumento de incentivo às exportações, sobretudo em países em desenvolvimento (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al., 2007, p. 22).

A fronteira entre o que seja subsídio e subvenção é muito tênue. Para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁴ o subsídio trata da “[...] concessão de dinheiro feita pelo governo às empresas para lhes aumentar a renda ou abaixar os preços ou para estimular as exportações do país. [...]”.

Acrescenta o Tesouro que tais concessões/subsídios também podem ser feitas diretamente ao consumidor final.

3 Disponível em: < <http://www.knoow.net/cienceconempr/contabilidade/subsidiogovern.htm> > .

4 Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_s.asp > . Acesso em: 28/11/2011.

Quanto às subvenções, para a STN há dois tipos: (1) a econômica e a (2) social. A subvenção econômica é a:

[...] alocação destinada à cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas [...], assim como as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda.

São também subvenções econômicas os pagamentos feitos pelo governo aos agentes compradores de gêneros alimentícios de produtores rurais. Outro caso típico de subvenção econômica é o pagamento complementar feito pela prefeitura às empresas de ônibus em função do preço reduzido das passagens dos estudantes.

A subvenção social é a “suplementação dos recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços de assistência social ou cultural sem finalidade lucrativa” (STN, 2011).

Com base nas informações da STN, pode-se deduzir o Quadro 5.

Quadro 5. Subsídio e subvenção

Descrição	Mecanismo	Características			Beneficiários diretos
Subsídio	Dinheiro	Aumenta a renda das empresas	Reduz preços ao consumidor	Aumenta a exportação	Empresas privadas e consumidores
Subvenção	Dinheiro e orçamento	Cobre déficits das empresas públicas	Bonifica produtores, mantém empresas deficitárias e ajuda na assistência social	Suplementa recurso de origem privada às ações sociais	Empresas públicas, produtores, instituições de assistência social

Fonte: elaboração dos autores

Incentivos fiscais sobre a receita

Isenções

Há duas correntes que explicam o que são isenções: para a primeira, a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo (pelo instituto da exclusão do crédito tributário – art. 175, I, do Código Tributário Nacional (CTN)); para a segunda, é a modalidade de não incidência. Dependem dessa interpretação as consequências fiscais da revogação de uma lei incentivadora.

Um aspecto importante é que “isenções condicionadas e concedidas por prazo certo são irrevogáveis, nos termos do art. 178 do CTN e da súmula 544 do STF”. Não são revogáveis as isenções condicionadas ou concedidas por prazo certo, pois ambas são cumulativas (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al. 2007, p. 21).

Diferimento

Embora o diferimento não conste explicitamente como benefício, sua funcionalidade para Pires (in MARTINS et al., 2007) acaba desdobrando os efeitos de uma forma comum de incentivo fiscal. O instituto do diferimento modifica o critério temporal do fato gerador, ou seja, alonga o prazo para cumprimento de uma obrigação.

O diferimento constitui um dos instrumentos mais utilizados em matéria de incentivos fiscais, embora não possua definição expressa no nosso ordenamento jurídico. Parte da doutrina vê o diferimento como subespécie de isenção, enquadrando-o entre as condições previstas no art. 178 do CTN.

Aperfeiçoa-se o diferimento mediante a realização de um evento futuro, para o qual devem concorrer os fatos jurídicos necessários ao seu enquadramento. Não se verificando as condições exigidas, o crédito tributário, ainda assim, não pode ser exigido, por consistir, de fato, numa pura isenção.

Se o diferimento pressupõe uma condição futura, essa postergação torna-se inválida se a condição não for cumprida, e o não cumprimento anula os efeitos jurídicos provocados pela suspensão ou diferimento. “O STF tem se manifestado contra a prática de diferimento que acaba por se resolver em isenções definitivas” (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al., 2007, p. 23-24).

Anistia e remissão

A anistia abrange exclusivamente as infrações (CTN, art. 180). A anistia e a remissão não constituem a rigor modelos de redução da carga tributária. Contudo, podem ser consideradas “instrumentos de estímulo ao exercício de certas atividades econômicas ou ferramentas de pacificação social” (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al., 2007, p. 24). Assim,

A anistia é a que mais se aproxima das características próprias dos incentivos fiscais, tendo em vista constituir-se “fato de príncipe”, ainda que não se desobrigue do atendimento aos requisitos previstos no art. 180 e no art. 150, 6º, da CF. Já a remissão é simples ato

de liberalidade do legislador, que desobriga o contribuinte do cumprimento da obrigação nos termos do art. 172 do CTN (PIRES in MARTINS et al., 2007; PEIXOTO in MARTINS et al., 2007, p. 24).

Ainda:

[...] o dispositivo apresenta sete hipóteses que devem ser consideradas como renúncia de receita, sendo que para as quatro primeiras situações – anistia, remissão, subsídio e crédito presumido – *[a Lei não estabelece condição adicional para que se caracterizem renúncia]*, já para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios – o legislador impôs adjetivação específica, considerando como renúncia apenas as isenções em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador não foi outra, senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

Se incondicionalmente anistia, remissão, subsídio e crédito presumido são renúncias, resta esclarecer em que condições a isenção, a redução de alíquota e base de cálculo se caracterizam como renúncias.

O caso da isenção não geral

A isenção é hipótese de exclusão do crédito tributário. Após descrever o fato gerador, o legislador retira a obrigação de constituir o crédito do contribuinte.

Conforme definição do ilustre Ruy Barbosa Nogueira, “a isenção concedida em caráter geral pode ser gozada por todos aqueles que se encontrem na situação descrita pela lei, independentemente de requerimento” (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

Já a isenção especial (não geral⁵) é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

5 Art. 179 (CTN). A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Na verdade, nem toda isenção não geral dependerá de requerimento do interessado, como também nem toda isenção [...] específica, [...] será não geral, pois poderá estar atrelada a alguma política pública, sendo, portanto, geral (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

Pode-se entender que os termos **isenção geral** e **não discriminada** (coluna 3, Quadro 2) são locuções de igual efeito semântico, implicando efeitos jurídicos equivalentes (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

Se o termo **discriminado** significa distinguir, diferenciar, então **não discriminado** significa não distinguir, não diferenciar, ou seja, generalizar. Nesse caso, quando se fala de redução de alíquota ou de redução de base de cálculo sem restrição ao perfil do beneficiário que seria afetado por política tributária, então **não se trata de renúncia**. “Pelo exposto, podemos entender [...] que a redução da base de cálculo indiscriminada, genérica, ampla e abrangente não se constituiria como renúncia” (NT n. 10, SEFAZ, MATO GROSSO, 2009).

A NT n. 10 (SEFAZ, MATO GROSSO, 2009) traz considerações aos termos “outros benefícios”⁶ constantes no art. 14 da LRF, ou seja, “pode ser qualquer um, indo além daqueles enumerados no texto legal”. Como nas situações anteriores, esses “outros benefícios” somente serão renúncias se forem operacionalizadas de forma diferenciada. Novamente aqui se observa que esses “outros benefícios”, quando estabelecidos de maneira geral, não terão a tipificação de renúncia.

2.1.1 Tentativas de equacionar o problema

Questionário do Confaz

O Confaz, em agosto de 2011, encaminhou aos estados um documento para que estes respondessem se determinados benefícios (Quadros 6, 7 e 8) eram ou não (na visão dos respondentes) enquadrados como incentivo fiscal. Essa preocupação vem em um momento muito oportuno, visto que a ambiguidade conceitual acerca do que seja “incentivo fiscal” impossibilitará sua mensuração e controle, bem como impedirá comparações dos valores renunciados pelas unidades da Federação.

6 Art. 14, § 1º A renúncia compreende [...] e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Perguntas feitas pelo Confaz

Pergunta 1: Dentre os benefícios relacionados, quais o estado interpreta como renúncia de receitas para fins do disposto no art. 14 da LRF? (Quadro 6).

Pergunta 2: Com relação à elaboração do anexo – estimativa e compensação da renúncia de receita – [quais os conceitos adotados?] (LRF, art. 4º, § 2º, V) (Quadro 7).

Pergunta 3: Contabilização da renúncia de receitas, [quais os métodos/conceitos adotados?] (Portaria Conjunta STN/SOF n. 01/2011) (Quadro 8).

Quadro 6. Renúncia de receitas

Descrição	O item enquadra-se em alguma modalidade de renúncia? Se sim, qual?*						
	1	2	3	4	5	6	7
1. Isenções de mercadorias destinadas à exportação (Lei n. 87/1996)							
2. Incentivos fiscais estabelecidos no Confaz – caráter genérico							
3. Incentivos fiscais estabelecidos no Confaz – setores específicos							
4. Incentivos fiscais para setores específicos, com relevância econômica ou social							
5. Incentivos fiscais para empresas específicas, com relevância econômica ou social							
6. Qualquer benefício que tenha tratamento diferenciado , independentemente da relevância social ou econômica							
7. Descontos concedidos para pagamento antecipado de tributos (IPVA, IPTU, etc.) – impacto positivo no orçamento							
8. Imunidade tributária constitucional							
9. Prorrogação de benefício tributário existente (conceituado como renúncia fiscal)							
10. Prorrogação de qualquer benefício tributário existente no estado							
11. Redução do valor de “taxas” para adequação à contraprestação dos serviços disponibilizados pelo estado (art. 77 do CTN)							
12. Isenções de ICMS para os serviços de “transporte coletivo” por concessão pública							
13. Benefícios concedidos para empresas “estatais”							
14. Anistia concedida em parcelamento de débitos fiscais							
15. Isenções para operações internas destinadas à utilização na Copa do Mundo de Futebol Fifa 2014							

Fonte: Confaz/Coordenação Técnica Permanente do ICMS (Cotepe)

Nota: *Os números de 1 a 7 estão na mesma ordem do Quadro 2.

Quadro 7. Compensação da renúncia

Descrição	Resposta
1. O estado tem adotado os conceitos anteriores na elaboração do demonstrativo?	s/n
2. Os valores informados no demonstrativo refletem apenas os novos benefícios a serem concedidos?	s/n
3. Os valores informados são elaborados com base nas declarações fiscais (valores estimados)?	s/n
4. Os benefícios financeiros também estão sendo divulgados no demonstrativo (CF, art. 165, § 6º)?	s/n
5. O Tribunal de Contas do Estado possui normatizações quanto aos critérios para a elaboração do demonstrativo?	s/n
6. O levantamento dos dados para elaboração do demonstrativo é realizado pela área de tributação ou equivalente?	s/n

Fonte: Confaz/Coordenação Técnica Permanente do ICMS (Cotepe)

Quadro 8. Contabilização da renúncia

Descrição	Resposta
1. O estado já possui estrutura para iniciar a contabilização da renúncia de receitas a partir de 2012?	s/n
2. O estado já iniciou os procedimentos para a contabilização da renúncia de receitas a partir de 2012?	s/n
3. O estado entende que a contabilização da renúncia de receitas deve ter como base informações obtidas por meio das “declarações fiscais”?	s/n
4. O estado concorda com os registros contábeis da renúncia de receitas?	s/n

Fonte: Confaz/Coordenação Técnica Permanente do ICMS (Cotepe)

Em uma avaliação preliminar sobre o conteúdo do questionário é possível admitir que as respostas nele contidas revelarão alguns vieses à medida que os respondentes consultarem a legislação de seus respectivos estados e com base nela **não** confirmarem a natureza do benefício como de **renúncia fiscal**, especialmente se as estiver praticando em desacordo ao prescrito na Lei n. 24/1975 (sem convênios celebrados com o Confaz).

No Quadro 9 segue um exemplo que pode distorcer os resultados.

Quadro 9. Respostas/distorções

Pergunta	Há convênio celebrado?	O estado pratica?	É renúncia?
Incentivos fiscais para empresas específicas, com relevância econômica ou social.	Sim	Sim	Sim
	Não	Sim	Não
	Não	Não	Sim

Fonte: Confaz/Coordenação Técnica Permanente do ICMS (Cotepe)

Naturalmente que a legislação dos estados, mesmo que não facilmente acessível, os denunciará caso haja assimetria informacional nos questionários.

Há importantes inferências que podem ser retiradas dessa iniciativa do Confaz. Duas delas, já comentadas, referem-se à tentativa do colegiado em lapidar com maior precisão o conceito de renúncia, mas também ao desafio que terá o Conselho para fazer a convergência da multiplicidade de respostas que se originará nos questionários.

Outra observação de natureza mais substancial evidencia que o Confaz não apresenta incertezas sobre o objeto de sua governabilidade, o colegiado estaria, sim, tendo dificuldade em obstruir os pedidos de renúncias feitos pelos estados, pois diferentes interpretações fazem-nos posicionar-se contra ou favoravelmente à adoção de renúncias, ou a pautá-las nas reuniões do colegiado sem clareza de seu significado jurídico.

A iniciativa do Confaz busca construir uma homogeneidade conceitual. Sobre a confusão interpretativa que paira sobre o que seja ou não incentivo fiscal, diz Torres:

Desmistifica-se nos últimos anos o mecanismo dos privilégios e das desgravações fiscais [modalidades de renúncias]. Percebe-se hoje que são todos eles entre si, permitindo que se lhes desvende a concessão injustificada, ainda que camuflada sob diferentes rótulos. A própria legislação ordinária brasileira emprega indistintamente os termos “incentivo”, “estímulo” e “prêmio”, que têm a mesma extensão dos privilégios e não possuem significado jurídico claro (TORRES in Martins et al., 2007, p. 328).

Para Giacomoni,

Apesar de a maior parte dos entes federativos utilizarem, intensamente, esses mecanismos de apoio e incentivos nas diversas áreas de atividades, nunca houve, anteriormente

à Constituição de 1988, efetivo interesse em contabilizar os custos que tais favorecimentos determinam para as finanças públicas. Outro aspecto a destacar é a abrangência dada ao conceito de benefício, alcançando-o em suas várias formas de representação – tributária, financeira e creditícia. A efetiva observância dessa regra tem sido dificultada pela ausência de normas que fixem conceitos, definições, padrões e que estabeleçam classificações que atendam às inúmeras modalidades de benefícios existentes (GIACOMONI, 2005, p. 208).

Apesar de o art. 165, parágrafo 6º da CF prescrever que leis do Poder Executivo estabeleçam a regionalização dos efeitos decorrentes de “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, os municípios dessas regiões não têm, ao menos de forma mais visível, manifestado sua posição a respeito do descumprimento quase generalizado dessa regra constitucional. O silêncio dos municípios, a escassez de produção estatística de dados regionais no país (ou a má utilização destes) e ainda a necessidade de rever métodos orçamentários atualmente em nível agregado fazem com que a regionalização seja mais uma das quimeras constitucionais. Embora a entrada de municípios ofereça oportunidades para a discussão acerca do mérito dos incentivos, ela também pode ensejar uma “fogueira de vaidades” da qual decorra a inviabilidade de uma concertação política.

Em suma, um amplo fórum de discussão com os prefeitos necessariamente não ofereceria subsídios técnicos à formulação de programas de incentivos fiscais com o critério de orientação territorial.

Por um lado, se nada for feito, incentivos continuarão sendo concedidos sem a inclusão dos municípios como agentes do debate. Por outro lado, muitos municípios encontram-se tão afastados dos centros de decisão que facilmente têm sua população capturada por interesses políticos pouco nobres de cunho emancipacionista. Localidades mostram-se desprestigiadas porque o governo estadual não desenha um programa de incentivos para induzir aglomerações de atividades econômicas em áreas de pouco dinamismo.

Esse atributo pouco dinâmico sobre realidades municipais nem sempre é conhecido pelo planejador, mas, por ocasião da elaboração dos PPAs de diagnóstico sobre zoneamento agroambiental ou por estatísticas regulares feitas pelos municípios, pode-se conhecer o perfil municipal, seus estratos de renda por população, sua infraestrutura e sua base econômica capaz de orientar a formulação do instrumento “incentivo fiscal” que atenda às especificidades regionais.

No plano das finanças públicas, o parágrafo 7º do art. 165 da CF estabelece que os orçamentos fiscais e de investimentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional [...] que por sua vez arrola, entre os instrumentos de ação do estado, para reduzir as desigualdades regionais, **incentivos fiscais**, consistentes em isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais. Admissão constitucional de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (RODRIGUES in MARTINS et al., 2007, p. 300).

A questão da mobilidade do capital físico, ou seja, o deslocamento/instalação de ativos em uma parte do território nacional, tem uma severa restrição – a questão da escala. Vejamos um exemplo ilustrativo: o que fará um frigorífico quanto à dimensão de sua estrutura de abate? Prefere uma única instalação de grande porte, sofisticada, com diferenciação de cortes, inclusive para exportação, ou se instala em dois ou três municípios optando por uma capacidade inferior de abate? Claro que os empresários farão cálculos envolvendo o mercado consumidor e a distância dos plantéis. Mas um fato permanece como variável sujeita a inúmeras conjecturas: o incentivo fiscal exerceria uma influência locacional suficientemente forte para compensar e subjugar a relevância de outras variáveis mercadológicas e econômicas? Agora imaginemos uma grande quantidade de pequenos empreendimentos espalhando-se por municípios médios e grandes com capacidade de suprir a mesma demanda com escala de produção concentrada em poucos lugares. Nesse aspecto os incentivos podem ter um efeito concentrador quando se opta por apoio aos capitais de vulto, o que equivale a dizer que em nada contribuem para reduzir desigualdades regionais.

Parece arbitrário, mas os incentivos fiscais, ao menos intuitivamente, têm um efeito marginal para grandes investimentos, uma vez que outras variáveis têm maior peso na decisão locacional. Os habitantes de municípios interioranos são servidores públicos, feirantes, ambulantes, autônomos vivendo de trabalhos esporádicos. É provável que muitas habilidades requeridas pela empresa não sejam encontradas nos habitantes locais, o que forçaria à mobilidade de mão de obra com os consequentes custos adicionais. A debilidade na rede de serviço privado, a assistência técnica incompleta e a provisão de mão obra e serviços públicos deficitários impedem ou dificultam uma mudança de unidade industrial. Para atividades cujo volume de capital é menor e se vinculam mais fortemente às tradições locais, os incentivos funcionariam como um provável alavancador setorial.

Embora haja exemplos no país, é difícil admitir como regra que um capital

industrial unicamente pelo acesso a um programa de incentivos possa se instalar em município considerado pobre. E mesmo que o faça, a desvantagem de um modelo que incentive grandes empreendimentos em localidades pobres é que toda a economia local gravitará em torno desses negócios e sua interrupção pode deixar a comunidade em situação de penúria, haja vista nem sempre ter havido pelos residentes ganhos de autonomia para romper os escassos vínculos e pôr em movimento suas parcas economias em um processo de integração. Os incentivos seriam um dos meios para assegurar aos municípios a oportunidade de adensarem suas atividades, formarem elos por meio do esforço local, capacitarem-se e introduzirem pequenas inovações.

Nessa linha, as comunidades estariam imersas em um desenvolvimento endógeno, que, segundo Amaral Filho (1992), torna possível quando prescinde de um órgão centralizador ou de forças surgidas ao acaso e passa a considerar modelos que incorporem decisões dos atores locais, parte de baixo para cima, considere as potencialidades socioeconômicas locais, sedimente-se na comunidade e nas instituições, contribuindo para determinar intensas aglomerações de empresas que fabricam o mesmo produto ou gravitam em torno de uma produção típica.

Silva e Camilo (2011) mostram como ser identificada uma aglomeração produtiva municipal de tal forma que essa informação (Quociente Locacional – QL) constitua uma base para a regionalização de programa de incentivo fiscal.

$$QL = \frac{\frac{E_j^i}{E_j}}{\frac{E_{MT}^i}{E_{MT}}}$$

E_j^i = emprego do setor ou atividade i no município j em estudo;
 E_j = emprego total no município j;
 E_{MT}^i = emprego do setor ou atividade i no estado;
 E_{MT} = emprego total no estado.

Exemplo de uso do Quociente Locacional (QL)

Se $QL > 1$ há especialização da atividade no município, portanto não haveria incentivo para esta atividade neste município.

Se $QL < 1$ não há especialização de atividade no município, portanto este é um candidato a receber incentivo para fomento setorial.

Se $QL = 1$ há especialização da atividade no município, mas o potencial do setor mostra-se estagnado, e a restauração de sua dinâmica pode ser acionada por adoção de incentivos em gargalos inibidores.

Tal análise pode ser feita com os estados em relação ao país. Embora muitos especialistas (respaldados também pela CF) entendam que incentivos fiscais devam constar do arsenal dos governos para ajudar as regiões mais pobres, esse posicionamento encontra discordantes.

Os incentivos fiscais não são um instrumento eficiente para desenvolver as regiões mais pobres do País. [...] os fundos regionais de desenvolvimento, nos moldes dos que existem na União Europeia, são mais eficazes, desde que sejam usados no financiamento de infraestrutura nos estados, evitando o repasse direto para empresas, como os fundos constitucionais regionais (FNE, FNO e FCO).⁷

Pontos apoiados pela Carta de Cuiabá (Proposições 5 e 15):

Criação de Fundo Constitucional de Desenvolvimento Regional suficiente e capaz de promover o equilíbrio socioeconômico das diversas regiões do País.

Manutenção e fortalecimento dos atuais fundos estaduais voltados para investimentos em infraestrutura.

2.1.2 Os incentivos fiscais: mapeamento

Souza (2009) fez uma excelente pesquisa sobre os incentivos fiscais praticados pelos estados entre 1900-2007 (conforme Quadro 10).

⁷ A afirmação foi do jurista português Vasco Guimarães durante o debate sobre reforma tributária em 2008 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip). Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/119157.html> > . Acesso em: 17/09/2011.

Quadro 10. Estados, base legal dos incentivos fiscais, beneficiários e justificativa para a adoção de políticas de apoio

Estado	Base legal	Justificativa	Regimes
Acre	Leis ns. 1.358, 1.359, 1.361 de 2000; Decretos ns. 4.193, 4.179 e 4.198 de 2001	Incremento das atividades industriais, geração de empregos, agregação de valor, ampliação da competitividade, interiorização do desenvolvimento, produção de bens sem similares no estado, utilização de equipamentos não poluentes, inovação tecnológica.	"Incentivo tributário na modalidade de financiamento limitado ao total do investimento fixo realizado, mediante dedução de até 95% dos saldos devedores do ICMS [...]. Ficam isentos do ICMS incidente sobre as aquisições para o ativo fixo os equipamentos e as máquinas destinados aos estabelecimentos e às atividades industriais previstas neste artigo" (redação da Lei n. 1.358 de 29/12/2000).
Alagoas	Leis ns. 5.671/1995, 5.519/1993, 6.404/2003 e 6.813/2007	Aumento da produtividade, apoio ao turismo, à pesquisa e ao desenvolvimento; recuperação de empresas; fomento à indústria; programas de controle de poluição e preservação ambiental; estímulo a micro e pequenas empresas; implantação de parques tecnológicos.	Incentivos financeiros, administrativos, creditícios, locacionais, fiscais (diferimento, crédito fiscal, crédito presumido) e infraestruturais.
Amapá	Lei n. 775/2003; Decretos ns. 2.504/1998, 2.506/1998 e 2.669/1998	Geração de emprego, empresa nova, desenvolvimento regional.	Redução de base de cálculo do ICMS; redução de alíquotas; financiamentos de projetos industriais; incentivo em infraestrutura.
Amazonas	Lei n. 2.826/2003	Visam à integração, à expansão, à modernização e à consolidação dos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços, florestal, agropecuário.	Crédito estímulo, diferimento, crédito presumido de regionalização, isenção, redução de base de cálculo mediante contrapartidas dos beneficiários. "Os incentivos à atividade primária do Estado do Amazonas consistem na simplificação das obrigações fiscais acessórias, na isenção e na dispensa do ICMS e de taxas em uma vasta gama de operações praticadas por produtores (pessoas físicas e jurídicas) [...] de modo que praticamente estão desobrigados do pagamento desse imposto."
Bahia	Leis ns. 6.445/1992, 7.537/1999 e 7.599/2000	Atrair empreendimentos industriais e turísticos, objetivando a disseminação de tecnologias, a geração de emprego, renda e riqueza.	Financia até 90% de investimentos de empresas inclusas em programas de desenvolvimento; fomento à instalação de novos empreendimentos; desconcentração espacial; integração vertical de cadeias; desenvolvimento tecnológico; geração de novos produtos; prevenção de impactos ambientais; aproveitamento de crédito; diferimento de ICMS. "O Estado da Bahia oferece incentivos fiscais abundantes em quantidade, profundos nos benefícios que concede e onerosos para o Tesouro, muito bem identificados com as práticas da guerra fiscal e, portanto, muito atrativos para os investidores."

CONTINUA ▶

Estado	Base legal	Justificativa	Regimes
Ceará	Leis ns. 10.367/1979 e 13.567/2004	Promover o desenvolvimento industrial e gerar emprego e renda. Com os recursos de um fundo desenvolvimentista fomentam-se implantação, realocação, modernização, subscrição de ações, participações societárias, empréstimos com subsídios, aquisições de debêntures e subsídios de tarifas de águas e esgotos (art. 2º, Lei n. 10.367).	Dilatação do prazo para recolhimento do ICMS, diferimento do ICMS, concessão de crédito presumido e redução de base de cálculo.
Distrito Federal	Lei n. 2.499/1999	Implantar, ampliar, modernizar, realocar, reativar empreendimentos.	Créditos (financiamento de até 80%) do ICMS gerados pelo empreendimento incentivado; disponibilização de espaços públicos para a comercialização da produção rural; redução de tarifas e taxas de serviços públicos; cessão de direito de uso com opção de compra de terrenos rurais para implantação de empreendimentos produtivos; redução de base de cálculo; apoio para formação gerencial e técnica; apoio para recuperação e preservação ambiental.
Espírito Santo	Decreto-Lei n. 880/1969; Lei n. 1.376/1974 e Lei Federal n. 8.167/1991	Prestar apoio financeiro a programas e projetos de interesse para desenvolvimento científico e tecnológico.	Fundap: diferimento do recolhimento do ICMS da entrada (importação) para a saída das mercadorias importadas; na concessão de empréstimo/financiamento de 2/3 do ICMS gerado nestas saídas, por um prazo de vinte anos para pagamento, com uma carência de cinco anos a juros de 1% ao ano. Na obrigação de realizar investimentos em segmentos estratégicos predeterminados pelo estado. Invest-ES: diferimento e crédito presumido do ICMS e redução de base de cálculo.
Goiás	Lei n. 14.454/2003; Decreto n. 2.717/2006	Atrair e manter investimentos produtivos para reduzir as desigualdades sociais e regionais.	Financiamento do ICMS, outorga e dispensa do ICMS.
Maranhão	Leis ns. 6.249/1995, 7.978/2003, 7.977/2003 e 8.212/2005	Incentivar o desenvolvimento das atividades industriais e agroindustriais e promover atividades de comércio exterior.	Financiamento do ICMS, diferimento do ICMS, crédito presumido. "Os incentivos fiscais oferecidos pelo Estado do Maranhão são expressivos, bastante atrativos e muito identificados com os procedimentos da disputa por investimentos produtivos entre os estados brasileiros, denominada guerra fiscal."

CONTINUA ►

Estado	Base legal	Justificativa	Regimes
Mato Grosso	Lei n. 7.958/2003	Contribuir para a expansão, a modernização e a diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas, o aumento da competitividade, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.	Os percentuais de dispensa do ICMS podem chegar a 100%, dependendo dos regulamentos de cada programa, da localização geográfica e das prioridades do estado. Todos os beneficiários aportam um percentual a um fundo que é utilizado para projetos, pesquisas, difusão tecnológica e treinamento de mão de obra.
Mato Grosso do Sul	Decretos Estaduais ns. 6.692/1992, 6.606/1993, 8.860/1997, 9.113/1998, 9.176/1999, 9.745/1999, 9.761/1999, 9.930/2000; 10.065/2000; 10.310/2001, 10.428/2001, 11.208/2003	Fomento à industrialização, ao trabalho, ao emprego e à renda.	Créditos presumidos ou outorgados.
Minas Gerais	Leis ns. 15.219/2004, 13.194/1999, 16.306/2006	Ampliar e revitalizar empresas.	Criação de fundos com subscrição de debêntures e disponibilização de infraestrutura.
Pará	Leis ns. 6.912, 6.913, 6.914, 6.915 e 9.912 de 2006	Consolidar o desenvolvimento socioeconômico; verticalização da economia.	Diferimento do ICMS; créditos presumidos; reduções de base de cálculo; suspensões de incidências.
Paraíba	Lei n. 6.379/1996; Decretos ns. 23.743/2002 e 24.976/2004	Atrair e manter investimentos.	Redução de base de cálculo; crédito presumido; cessão de propriedade de uso; apoio financeiro; disponibilização de espaços com infraestrutura satisfatória.
Paraná	Leis ns. 13.212/2001, 13.670/2002, 14.747/2005, 14.895/2005, 14.978/2005, 15.182/2006, 15.426/2007, 15.457/2007	Atrair empreendimentos produtivos, fortalecer o desenvolvimento econômico e social e melhorar as condições de vida da população.	Créditos fiscais, diferimento, isenção, redução de base de cálculo. Exige como contrapartida aplicação de 5% do ICMS em qualificação do trabalhador e recomenda a manutenção do emprego.
Pernambuco	Leis ns. 11.675/1999, 11.695/1999, 13.177/2006, 13.280/2007; LC ns. 060/2004 e 68/2005	Atrair e manter empreendimentos, fortalecer o desenvolvimento, gerar emprego, renda e riqueza.	Crédito presumido; acesso subsidiado a espaços em distritos industriais; treinamento em mão de obra; incentivos fiscais, financeiros e importadores; isenção e diferimento de ICMS.
Piauí	Leis ns. 4.859/1996 e 4.503/1992; Decretos ns. 9.590 e 9591/1996	Realocar, revitalizar e ampliar empreendimentos de atividades e produtos prioritários e de industrialização.	Dispensa gradual do ICMS (começa com 100%) para fabricação de produtos com ou sem similares no estado.
Rio de Janeiro	Leis ns. 4.533/2005 e 4.786/2006	Consolidar o desenvolvimento econômico e social e estimular investimentos.	Isenções; reduções de base de cálculo e de alíquotas; diferimento; concessão de financiamento; regime especial de recolhimento.

CONTINUA ▶

Estado	Base legal	Justificativa	Regimes
Rio Grande do Norte	Leis ns. 7.075/1997 e 7.059/1997; LCs ns. 118/1997, 7075/1997, 7.911/2001, 8.148/2002, 7.810/2000, 8.048/2001, 8.610/2004, 4.525/1975; Leis ns. 5.397/1985 e 6.768/1995	Atrair e manter empreendimento para intensificar o desenvolvimento econômico e social.	Financiamento, isenções, redução de base de cálculo, diferimento, redução de custos de instalação. ¹
Rio Grande do Sul	Leis ns. 11.245/1998, 11.916/2003, 12.429/2006	Desenvolvimento econômico e social do estado; redução das desigualdades regionais; desenvolvimentos de parques industriais; geração de empregos; inovações tecnológicas.	Dos investimentos feitos no estado, 25% a 75% podem ser financiados pelas empresas mediante desconto, durante até oito anos, no recolhimento do ICMS adicional gerado a partir da implantação dos novos projetos. O passivo acumulado pelos investidores nesse período pode ser pago também em até oito anos, com correção pelo IPCA e juros de até 6% ao ano, além de uma carência máxima de cinco anos para a liquidação da primeira parcela mensal. O programa também prevê um abatimento que pode variar de zero a 70% no pagamento da dívida, numa escala inversamente proporcional ao índice de desenvolvimento da região que sedia o empreendimento. ²
Rondônia	Leis ns. 614/1995, 1.064/2002, 1.473/2005, 1.558/2005	Acelerar o desenvolvimento e a geração de emprego e renda.	Incentivo de 85% para os valores investidos.
Roraima	Leis ns. 214/1998, 215/1998, 232/1999, 399/2003, 399/2003	Promoção industrial.	Subscrições de ações; participações societárias; empréstimos; prestações de garantias; subsídios do principal e encargos financeiros de tarifas de água e esgoto; infraestrutura para armazenagem.
Santa Catarina	Decreto n. 1.721/2004; Lei n. 10.297/1996; Decreto n. 2.870/2001; Leis ns. 13.342/2005, 13.706/2006, 14.075/2007	Promover o incremento da geração de emprego e renda e o desenvolvimento tecnológico.	Diferimento do ICMS; dilação do prazo no pagamento de ICMS; pagamento de ICMS devido na importação de mercadorias mediante o lançamento no campo "outros débitos" do livro de Registro e Apuração desse imposto, que é debitado na saída subsequente pelo valor correspondente a 3% do valor do faturamento. Apropriação do ICMS obtido na entrada de bens destinados ao ativo permanente à razão de 1/10 por mês.

CONTINUA ►

Estado	Base legal	Justificativa	Regimes
São Paulo	Leis ns. 10.549/2000, 12.058/2005, 11.879/2005	Atrair e manter empreendimentos; incremento da produção agrícola e agroindustrial; incremento do turismo e do ecoturismo; expansão e modernização de empreendimentos agrícolas, industriais e de serviços; disponibilização adequada de infraestrutura.	Redução de alíquotas; eliminação de ICMS sobre importação de equipamentos; dilação de prazo para pagamento de ICMS.
Sergipe	Lei n. 3.140/1991 e mais alterações	Promover o desenvolvimento econômico e social.	Incentivo financeiro, creditício, locacional, fiscal; infraestrutura; diferimento do ICMS: “não concedem os famigerados crédito presumido nem as reduções de alíquotas de ICMS”.
Tocantins	Leis ns. 1.173/2000 e 1.790/2007	Promover a diversificação do setor empresarial do estado, com ênfase na renda e na redução das desigualdades regionais.	Crédito presumido; financiamento de até 75% do ICMS; isenções; reduções do ICMS para consumo de energia aos enquadrados em programas.

Fonte: adaptado de Sousa (2009, p. 145-215)

Contudo, existem outros mecanismos não previstos em leis em sentido estrito (mas em decretos, portarias, etc.), mais difíceis de serem catalogados.

2.1.3 Incentivo e concorrência

Um dos principais argumentos para concessão de incentivo fiscal é que seu uso aumentaria a concorrência. Mas até que ponto, segundo essa afirmação, gerar-se-á tal resultado?

A concorrência é o livre jogo da oferta e da procura, ou seja, não há intervencionismo do estado. Dado esse conceito amplamente difundido pela doutrina econômica, como os formuladores justificam o aumento da concorrência diante de ação pública baixando os valores de imposto a recolher?

As diferentes nomenclaturas redutoras de ICMS sempre implicam distintos regimes tributários, de tal modo que o aumento da concorrência é apenas um dos desfechos possíveis. Muitas empresas e atividades beneficiadas por incentivo já estão atuando no mercado no qual vendem produtos similares aos ofertados por outras empresas (seriam estas últimas mais eficientes?). As empresas beneficiárias, em função dos incentivos, elevam o *market-share* e convertem tributo em lucro e/ou aumentam o portfólio de ativos.

Uma conjectura em que os benefícios operariam em sentido positivo seria sua utilização em mercados dominados por monopólios ou concorrência monopolística (para ficar em dois exemplos) em que haja indícios de prática de preços artificialmente abusivos. Incentivos temporários induziriam novos ofertantes, o que poderia aumentar o bem-estar social. Essas simplificações de raciocínio apenas sinalizam um papel positivo aos incentivos fiscais. Naturalmente há a premissa da indústria nascente, as conjunturas econômicas desfavoráveis e o esforço em superar ciclos de estagnação.

Entretanto, as justificativas de que incentivos sempre aumentam a concorrência é apenas uma parte do resultado. E se os incentivos levarem à concentração e ao favorecimento de uma empresa ou de um setor? Num país com patamar de tributos na casa dos 40% sobre bens e serviços é fácil concluir que o tributo está longe de ser considerado custo neutro.

[...] a concessão de incentivos fiscais, assim como qualquer outro aspecto do sistema tributário nacional, influi na formação de preços no mercado, matéria umbilicalmente ligada à defesa da concorrência (CADE, 2000, p. 1).

Essa conclusão decorre da observação de que qualquer incentivo fiscal [...] poderia trazer grandes vantagens para empresas que [...] são escolhidas politicamente. De fato, analisando-se tabelas de custos de empresas hipotéticas percebe-se um expressivo aumento do lucro unitário dessas empresas na existência de incentivos fiscais (CADE, 2000, p. 5).

O trecho citado faz parte da Resposta à Consulta (0038/99 de 2000) feita pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para que este examinasse a possível deterioração do mercado decorrente de intervenção estatal limitadora da livre concorrência.

Assim, dado que a eficiente alocação de recursos na economia é uma das principais preocupações do direito da concorrência, fica clara a configuração da competência do Cade para conhecer da Consulta em tela. Isso porque [...], a guerra fiscal pode levar a situações de alocação ineficiente de recursos na economia e a condições que permitam a uma empresa deter domínio do mercado (CADE, 2000, p. 2).

A consulta enfatiza que, entre outras formas de incentivos fiscais, a desoneração do ICMS, dependendo da forma como é aplicada, exerce “efeitos deletérios à concorrência”.

Esclarecidos esses aspectos, passa-se ao estudo mais específico da guerra fiscal e do tratamento dado pelos Poderes Legislativo e Judiciário ao tema.

2.2 Origens e desenvolvimento da guerra fiscal no Brasil

2.2.1 Os caminhos do ICMS

A CF/1934 atribuiu aos estados a competência do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), efetuado por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, tendo como característica a cumulatividade (efeito cascata), porquanto incidia em todas as fases do ciclo mercantil (*well-to-wheel*).

A EC 18/1965 (01/12/1965) determinou a competência aos estados sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), tendo como principal característica a não cumulatividade (diferença a maior de créditos e débitos na operação).

O ICMS, no seu caminho histórico, encontra na Constituição de 1988 o maior alcance de sua base tributária e, indubitavelmente, os argumentos necessários para o acirramento da competição tributária.

Os impostos únicos (combustíveis, lubrificantes e minerais), antes de competência da União, após a promulgação da Carta Cidadã passaram às mãos dos estados e do Distrito Federal, bem como os serviços de transportes e de comunicação. Sublinha-se que atualmente a arrecadação do ICMS se ancora com extrema dependência nos segmentos de energia elétrica, combustíveis e comunicação.

O constituinte de 1988, ao optar por manter a tributação mista do ICMS (parte origem e parte destino) com alíquotas interestaduais elevadas, possibilitou a prática de atração de investimentos por meio de incentivos e benefícios fiscais sem o acordo dos demais estados.

A fim de aproximar as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, afastadas dos grandes centros produtores e consumidores (concentrados nas Regiões Sul e Sudeste, exclusive o Estado do Espírito Santo), dos objetivos estampados nos incisos II e III, última parte, do art. 3º da Constituição Federal – garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais, respectivamente –, instituíram-se os fundos de cunho social (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)) e as superintendências de desenvolvimento regional (a exemplificar, Sudam e Sudene).

O FPE e o FPM desde cedo demonstravam não manter valores suficientes e atualizados para reverter os graves problemas socioeconômicos que vicejam na maior parte

do território brasileiro, máxime quando a União, nos últimos anos, passou a concentrar seu ímpeto arrecadatório nas contribuições não partilhadas com os demais entes da Federação. De 1998 aos dias atuais, as contribuições sociais cresceram 70% a mais que os demais tributos da União, que são basicamente os partilhados. Se tivéssemos o IVA federal, a situação estaria resolvida, porquanto estariam excluídas apenas as contribuições previdenciárias e demais tributos de natureza regulatória.

Por sua vez, a flecha desenvolvimentista das superintendências regionais (Sudam e Sudene) nunca ganhou altitude, tampouco a velocidade necessária para vencer a resistência do ar capitalista direcionada inexoravelmente aos grandes centros produtores e consumidores do país. A má gestão técnica e os grandes focos de corrupção levaram à extinção dessas superintendências em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Foram, porém, recriadas em 2007 no governo do presidente Lula, por meio das Leis Complementares ns. 124/2007 e 125/2007.

É um truísmo admitir que bem antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 a política de incentivo e benefício fiscais encontrava abrigo em boa parte das unidades da Federação, mas em escalas menos beligerantes. A prática dos incentivos e dos benefícios fiscais dos estados deita raízes à época do ICM. O Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap, Lei n. 2.508, de 22/05/1970), no Estado do Espírito Santo, foi instituído na vigência do ICM e teve como marco indutor o Decreto-Lei n. 880, de 18/09/1969.

O que reforça mais e mais o binômio guerra fiscal-desenvolvimento é a voz avalizada de Fernando Rezende (REZENDE, 2006b, p. 7-10), na qual uma perspectiva adequada do fenômeno da “guerra fiscal” só pode ser obtida se tomarmos como ponto de partida a questão mais geral das políticas de desenvolvimento regional.

Ainda que a Federação brasileira nunca se tenha caracterizado pelo elevado grau de cooperação horizontal (muito pelo contrário), é ingênuo e equivocado atribuir à “guerra fiscal” somente “comportamento não cooperativo”, irresponsabilidade fiscal ou qualquer dos adjetivos frequentemente utilizados. É necessário partir da aceitação de que a busca do desenvolvimento regional é um objetivo legítimo e uma atribuição necessária dos governos estaduais perante seus cidadãos.

Disparidades inter-regionais de maior ou menor monta são uma característica das federações existentes. Da mesma forma, reduzir essas disparidades para realizar uma maior aproximação entre o padrão de vida e o bem-estar das diversas populações é um objetivo presente na agenda de governo de todas as federações. Nos sistemas fe-

derativos, a execução de políticas de desenvolvimento regional sempre envolveu uma dificuldade adicional, dada pela necessidade de coordenação entre as iniciativas de âmbito nacional, conduzidas pelo governo central, e as iniciativas individuais a que os estados membros têm inquestionável direito.

No período de 1950 a 1970, caracterizado pela forte presença dos governos centrais, as políticas de caráter nacional, conduzidas pelos governos federais, sempre se impuseram e dominaram as políticas individuais. Na maioria dos países, as iniciativas de maior porte no sentido do desenvolvimento regional assumiram cunho federal, enquanto as políticas individuais dos estados membros assumiam papel secundário, complementar.

Nesse contexto, o Brasil não foi exceção. No mesmo período, a partir das iniciativas pioneiras de criação das entidades de desenvolvimento regional, principalmente a Sudene, o governo federal ocupou plenamente o espaço das políticas de desenvolvimento regional. Durante o regime militar, a intervenção federal acentuou-se, fazendo uso intenso das empresas estatais e remodelando as políticas de desenvolvimento sob uma ótica mais ampla de abordagem setorial por meio de fundos e programas articulados a autarquias e entidades descentralizadas de gestão. A partir, contudo, da chamada “década perdida” dos anos 1980, a intervenção estatal federal neste objeto foi sendo reduzida progressivamente, e a privatização das empresas estatais eliminou um dos importantes instrumentos de atuação federal na distribuição regional do investimento.

As entidades regionais de desenvolvimento entraram em franco declínio e mesmo em decadência, chegando a tornarem-se moeda de troca política e a ser entregues a grupos políticos pouco interessados em sua atribuição principal, a de instrumentos de desenvolvimento. A contaminação de algumas delas por denúncias de corrupção contribuiu em muito para reduzir o apoio da opinião pública a qualquer esforço do governo federal para reativar as políticas de desenvolvimento regional, bem como sua extinção, como se falou em linhas passadas.

A questão decisiva, contudo, terá sido com certeza a progressiva mudança nas concepções do governo federal, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Ocorreu de fato o progressivo abandono de qualquer política mais ativa de intervenção, tanto no âmbito das políticas industriais como no de desenvolvimento regional. A ênfase na preservação dos mecanismos do livre mercado, combinada às pressões derivadas da necessidade do ajuste fiscal, levou à virtual retirada do governo federal do campo das políticas ativas de desenvolvimento.

Esses fatos já seriam suficientes para induzir os governos subnacionais a uma postura mais agressiva nas iniciativas de desenvolvimento próprio regional.

O espaço vazio deixado pela omissão federal tenderia a ser naturalmente ocupado, como de fato o foi, por políticas estaduais mais amplas e ativas. A história poderia ter sido diferente se outro importante acontecimento não tivesse ocorrido no mesmo período: a **interrupção do processo de desconcentração industrial que se iniciara nos anos 1970**, em grande medida como resultado das próprias políticas federais. Por volta de 1985, a participação relativa das regiões na distribuição da produção industrial estabiliza-se, e a partir dos anos 1990 começam a surgir indícios de reconcentração industrial, ainda que setorialmente seletiva, nos estados mais avançados do Sul-Sudeste.

Assim, em todos os estados localizados fora do centro mais dinâmico do país, observa-se a necessidade premente de tomar nas próprias mãos as políticas de desenvolvimento de suas regiões.

Nesse contexto, foi inevitável que os governos estaduais, percebendo-se abandonados pela ausência de políticas federais, aprofundassem seus programas de desenvolvimento. Esse impulso combina, na década de 1990, com a retomada dos investimentos externos na América Latina, gerando um ambiente propício ao acirramento dos conflitos entre estados decorrentes da competição por investimentos.

O ICMS passa por grande turbulência quando comparado aos outros tributos. A natureza do ICMS parece encerrar qualquer discussão que possa pairar sobre o assunto, o que leva a crer que a tributação no destino poderá resolver a questão. Todavia, alguma dúvida permanece no ar, os estados produtores abdicando da tributação (pura no destino) exercerão a vigilância necessária para evitar a sonegação, e os estados destinatários estão preparados (tecnologia não falta, a ilustrar NFe) para evitar o **fiscal gap** (evasão fiscal)?

A verdade é que agora a questão depende de vários fatores, e não parece estar presente e oportuna a tributação no consumo, apenas a redução nas alíquotas interestaduais e de importação, que estão condicionadas às decisões de *royalties*, FPE, dívida pública, fundos de desenvolvimento e equalização de receitas, comércio eletrônico, quórum fiscal. A questão está cada vez mais difícil de resolução fatiada, como quer o governo da presidenta Dilma Rousseff, e algumas trincheiras da guerra estão sendo escavadas no Legislativo e no Judiciário, como se observará em linhas futuras.

2.2.2 Tratamento da guerra fiscal no Legislativo

Propostas de reforma tributária

Diversas propostas para o tratamento da guerra fiscal têm aparecido na forma de alteração constitucional no bojo das propostas de reforma tributária. Na sequência das diversas propostas desde a década de 1990, foi apresentada a PEC 233, de 2008, de autoria do Poder Executivo, a mais abrangente e consistente apresentada até então, com uma reforma significativa na tributação do consumo, visando à sua simplificação.

Com relação ao ICMS, com o fim adicional de eliminar a guerra fiscal e com foco basicamente na mudança da tributação para o destino, a PEC 233/2008 continha, além da redução da alíquota interestadual do ICMS para 2% (ao final de um período de convergência de sete anos), propostas de alteração da atuação do Confaz e mesmo punição para os estados que praticassem incentivos fiscais sem prévia autorização, além de trazer um mecanismo que resolveria a transição considerando os benefícios já concedidos, a unificação da legislação do ICMS e a instituição de um fundo de desenvolvimento regional nos moldes dos fundos estruturantes da União Europeia (em substituição aos mecanismos dos estados).

No que diz respeito ao mecanismo de punição, que interessa a este estudo (especialmente no que tange à análise sob o prisma da teoria dos jogos), a PEC 233 tinha o seguinte teor:

Art. 10. As unidades da Federação que vierem a instituir benefícios ou incentivos fiscais em desacordo com o previsto no art. 155, § 2o, XII, “g”, da Constituição não terão direito, enquanto vigorar o benefício ou incentivo, à transferência de recursos:

I - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

II - do Fundo de Equalização de Receitas; e

III - do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para os fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 161, IV, “c”, da Constituição.

A PEC 233 foi apensada à PEC 31 de 2007, de autoria do deputado Virgílio Guimarães, que continha dispositivos com estratégias semelhantes à PEC 233, embora menos precisos, exceto pelo fundo de desenvolvimento estruturante e medidas punitivas para os estados que agissem em desacordo com a Constituição, instituindo novos mecanismos de guerra fiscal, mas com alteração do quórum do Confaz, o que a PEC

233 remetia à lei complementar. Dezenas de propostas que alteram o sistema tributário brasileiro e centenas de emendas foram também apensadas à PEC 31/2007,⁸ convertendo-se na PEC 31-A, que segue as linhas gerais da PEC 233, porém com diversas modificações e normas adicionais de transição. A proposta está ainda em tramitação (situação: pronta para pauta no plenário). Por diversos motivos, infelizmente, o Congresso Nacional não a analisou.

Há diversas propostas apresentadas em relação ao problema do comércio eletrônico e à alteração da partilha fiscal nas operações destinadas ao consumidor final que, a rigor, não representam guerra fiscal, portanto não serão objeto de análise neste trabalho.⁹

Proposta de alteração do quórum fiscal do Confaz (LC n. 24/1975)

Atualmente, a Lei Complementar n. 24/1975, art. 2º, § 2º, determina que a concessão de benefícios fiscais dependerá sempre de decisão unânime dos estados representados; sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes. Assim, se apenas um estado ou o Distrito Federal discordar da proposta apresentada por um ou por todos os demais entes da Federação, sua vontade, ainda que desarrazoada, será mantida.

A norma estabelecida na lei complementar tinha por escopo, entre outros, coibir distorções no desenvolvimento das diferentes regiões do país, o que certamente ocorreria se porventura houvesse permissividade unilateral e irrestrita para concessão de benefícios fiscais.

Todavia, o quórum de 100% para aprovação de benefícios fiscais constituiu-se no catalisador da nominada e malfadada guerra fiscal, uma vez que apenas um voto contraditório, no mais das vezes desarrazoado, tem sido fator impeditivo para a atração de investimentos nos estados ou em determinada região do país, motivando os acordos oficiosos.

Não se tem notícia de outro quórum (100%) semelhante ao estampado na LC n. 24/1975, art. 2º, § 2º, 1ª parte, no direito positivo brasileiro. É oportuno lembrar que

8 Para verificação da árvore de textos apensados, consultar o site da Câmara dos Deputados: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=347421 > .

9 PEC 56/2011 – autoria do senador Luís Henrique (PMDB/SC); PEC 36/2006 – autoria do ex-senador Rodolpho Tourinho – estende a divisão do tributo a qualquer consumidor final (posição em 07-01-2011-arquivada); PEC 227/2008 – autoria do deputado federal Luiz Carreira (DEM/BA), apensada à PEC 31/2007.

uma proposta de emenda constitucional será aprovada com três quintos dos votos, em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, restando descabido um quórum de unanimidade instituído por meio de lei complementar.

Os dispositivos da LC n. 24/1975 supramencionados são anacrônicos e antidemocráticos, desapontam os princípios da igualdade (*caput* do art. 5º), republicano e federativo (*caput* do art. 1º) e têm servido de combustível para o acirramento das desigualdades socioeconômicas nas já desafortunadas regiões do país.

Espera-se que o Congresso Nacional afaste do ordenamento jurídico tributário positivo brasileiro a norma anacrônica do voto unânime no Conselho Nacional de Política Fazendária. A discussão concentra-se nas seguintes propostas:

PLS n. 240/2006 – senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) – estabelece quórum de quatro quintos tanto para concessão como para revogação (total ou parcial) de isenção, incentivo e benefícios fiscais.

Substitutiva ao PLS n. 240/2006 – foi elaborado pelos representantes das unidades federadas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, alterando o quórum para quatro quintos. A proposta do Confaz foi recebida pela senadora Lúcia Vânia, que solicitou emenda ao projeto (posição em 10/11/2011 – aprovado parecer da comissão pela aprovação do projeto com a Emenda n. 1 – CI proposta pela senadora Lucia Vânia (PSDB/GO), que altera para três quintos a votação no Confaz).

Recentemente se apresentou na Câmara dos Deputados o PLS n. 85/2011, de autoria dos deputados Eduardo da Fonte (PP/PE) e Sandes Júnior (PP/GO), diferentemente das outras propostas almeja o estabelecimento de maioria absoluta e, cumulativamente, representatividade de uma unidade da Federação de cada região geográfica do país (posição em 20/10/2011 – designado relator deputado Pauderney Avelino (DEM/AM)).

Verifica-se nas propostas apresentadas ao Legislativo que prevalecem, como era de se esperar, textos que favorecem os interesses de cada região geográfica do país.

Guerra fiscal na importação

Projeto de Resolução do Senado n. 72, de 2010

Este projeto visa a combater especificamente a guerra fiscal na importação por meio de redução a zero das alíquotas dos produtos importados que não passem por processo de industrialização no Brasil nas operações interestaduais. Essa medida será analisada com mais detalhes adiante (item 4.4).

Outros

Há diversas propostas que afetam a tributação do ICMS, mas que não dizem respeito à resolução da guerra fiscal, a exemplo das diversas propostas existentes para resolver o problema criado pelo comércio eletrônico, que tem como consequência tributar a atividade comercial varejista somente na origem (PEC 56/2011 – autoria do senador Luís Henrique (PMDB/SC) – cuida apenas da partilha nas operações com o comércio eletrônico; PEC 36/2006 – autoria do ex-senador Rodolpho Tourinho – estende a divisão do tributo a qualquer consumidor final (posição em 07/01/2011-arquivada); PEC 227/2008 – autoria do deputado federal Luiz Carreira (DEM/BA), apensada à PEC 31/2007).

2.3 Tratamento da guerra fiscal no Judiciário

O desenrolar da guerra fiscal no Judiciário está em plena efervescência. Há pouco tempo no STF foram julgadas inconstitucionais diversas legislações que concediam tratamento favorecido aos contribuintes do ICMS, em discordância à Lei Complementar nº 24/1975, em que se cita: ADIs 2.906/RJ; 2.376/RJ; 3.674/RJ; 3.413/RJ; 4.457/RJ; 3.794/PR; 2.688/PR; 1.247/PA; 3.702/ES; 4.152/SP; 3.664/RJ; 3.803/PR; 2.549/DF.

Todavia, em 15/09/2010 houve o julgamento da ADI 3.462/PA, em que o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 25, da Lei Estadual n. 6.489/2002, que autorizava o Poder Executivo paraense a conceder remissão e anistia tributárias, no que restou alardeado como uma delegação insustentável do Poder Legislativo sob o olhar indeclinável da Carta Magna

A Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, relatora do processo, confirmou a cautelar deferida há cinco anos (08/09/2005), julgando procedente a ação por ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da reserva absoluta de lei formal em matéria tributária de anistia e remissão. Da mesma forma, o Estado de Rondônia teve alguns dispositivos de sua LC 231/2000 considerados pela Suprema Corte impregnados pelo espectro da inconstitucionalidade (ADI 3.429/RO).

Ainda no STF está sendo questionada a votação unânime no Confaz para a concessão de incentivos e benefícios fiscais. Os governadores do Nordeste encaminharam carta ao STF (para maiores detalhes consultar o Anexo 1) a fim de que no julgamento da ADPF 198/DF, que cuida de pedido de inconstitucionalidade da votação unânime para concessão de isenção, incentivos e benefícios fiscais, fosse emprestado um ritmo célere, bem como a modulação dos efeitos das decisões de inconstitucionalidade que

recaíram nas legislações atacadas nas ADINs, que relataram a concessão unilateral de benefícios e incentivos fiscais pelos estados e pelo Distrito Federal.

Percebe-se que o Executivo não tem medido esforços no sentido de promover a articulação com o Legislativo e o Judiciário para sobrestar os reflexos da guerra fiscal, mas a questão é complexa e conta com a resistência de parte de representantes dos três Poderes, máxime no Executivo dos estados que não pretendem redução na arrecadação e diminuição do poder político.

O Executivo Federal acenou com a possibilidade de interferir na discussão que envolve a guerra fiscal sobre a importação, que estaria prejudicando a indústria nacional na redução das alíquotas interestaduais; na adequação do Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal e dos Municípios (FPE e FPM); nos *royalties*. Entretanto, os estados e o Distrito Federal brigam por fundos que amparem as perdas com a redução nas alíquotas interestaduais e com o desenvolvimento regional (Fundo de Equalização de Receitas (FER) e Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)). Da mesma forma, aos estados que perderem receita com os novos ajustes no rateio do FPE.

Não será fácil desatar o nó que se está formando, mas aguarda-se com ansiedade que as propostas já amplamente discutidas encontrem finitude e auxiliem a retomada do crescimento socioeconômico do país.

3 TEORIA DOS JOGOS APLICADA AO AMBIENTE FEDERATIVO DE GUERRA FISCAL

3.1 Revisão da teoria dos jogos

A concessão de incentivos fiscais para instalação de empreendimentos privados pode ser descrita, com alguma limitação, com o aporte teórico da teoria dos jogos. Faz-se necessário, entretanto, revisitar alguns aspectos conceituais da teoria. Como o próprio nome sugere, a teoria dos jogos pressupõe um ambiente no qual é possível observar elementos inerentes aos jogos: “jogadores”, regras, recompensas, perdas, interações estratégicas,¹⁰ racionalidade, blefe, competição, promessas e ameaças (críveis ou vazias), cooperação/rivalidade, a figura do *free-rider*¹¹/oportunistas e a legitimidade do autointeresse.

10 Cada jogador decide fazer ou não fazer levando em conta as consequências de sua escolha.

11 Refere-se, por exemplo, a um estado que se posiciona contra ou a favor da concessão de um incentivo sem

A teoria dos jogos já conta com sofisticados modelos feitos por computadores,¹² com parâmetros variados de respostas, inclusive o lendário “olho por olho”. Uma pista de como jogar é o agente iniciar cooperando. Se o interlocutor também cooperar, o primeiro agente também coopera na segunda rodada. E continua a cooperar até o ponto em que o segundo o trai, e neste ponto o traidor recebe o “castigo”.

A razão pela qual essa estratégia funciona é que você está usando o jogo para mandar uma mensagem ao jogador: Eu vou fazer sempre o que você fez na última rodada; e como você nunca vai se beneficiar de minha traição, você deve sempre cooperar comigo, garantindo o melhor resultado para ambos. Em outras palavras, você está convidando-o para se unir a você e ambos jogarem contra o próprio jogo, em vez de cada um jogar contra o outro.¹³

Na vida real, o “olho por olho” é um comportamento restrito a grupos rivais (por exemplo, controle de territórios de tráfico), e quando isso ocorre o desfecho é quase sempre marcado por violência. Na maioria dos casos, as pessoas procuram agir da mesma maneira com que são tratadas, e a estratégia é sempre agir da melhor maneira na primeira interação. Não responder a um cumprimento, não chegar na hora a uma reunião, não entregar um trabalho na faculdade, não retornar uma ligação prometida são atitudes cotidianas que dificilmente ficam sem castigo. De modo mais brando, talvez até hilário, ou mais veemente, todo indivíduo acaba por responder de algum modo por aquilo que não faz quando deveria fazer, por aquilo que faz quando deveria não fazer. Isso vale quando se fala ou se deixa de falar – quando atitudes opostas são esperadas. A intensidade da punição varia com a repetição, com a posição que se ocupa e com as escusas que se tem.

As três situações seguintes exemplificam a aplicação da teoria dos jogos. Quando pais fixam o horário dos filhos saírem e chegarem em casa, embora sob o justo argumento de maior segurança para adolescentes e conforto emocional para os pais,

convicção de suas escolhas. Esse estado apenas segue um grupo que lhe aporta apoio ou a promessa dele. Ao final, leva vantagem sem incorrer em custos. A situação equivale a um estado declarar o voto negativo a um pleito. Isso impedirá o trâmite de pedido. Outro estado, embora também discordante, não precisa manifestar sua posição, ou seja, reprovando o incentivo, mas não precisa arguir e enfrentar uma animosidade futura. A posição de free rider foi vantajosa, pois o estado obteve o que queria sem qualquer esforço. O conceito pode ser aplicado também a uma instituição pública que revalida o que outra já fez para evitar que objeções e confrontos soem como desconfiança e ensejem retaliação futura.

12 MIYAZAWA (2010).

13 Disponível em: < <http://microcad.wordpress.com/2006/11/24/teoria-dos-jogos-equilibrio-de-nash/> > . Acesso em: 08/09/2011.

tal escolha pode levar à animosidade nos estudos, visto que, tolhidos de uma maneira que os colegas não o são, os filhos decidem (hipoteticamente) não cooperar nos rendimentos escolares. Consequentemente, sem qualquer regra de convivência social pode haver efeitos adversos que afetam toda a família. E como se espera, numa família existe um regramento básico estipulado por pais preocupados, mas, se descumprido sistematicamente pelos filhos, tais reincidências geram conflitos que ameaçam a própria estabilidade familiar. Não é sem motivo que a “negociação” entre as partes é, neste caso tipicamente doméstico, a atitude recomendada pelos especialistas.

No mundo empresarial, contexto mais apropriado para nosso estudo, um exemplo acerca da teoria dos jogos caracteriza-se quando uma empresa aventa a possibilidade de aumento de seu *market share*, optando por redução nos preços.

Há muitos pressupostos a serem considerados antes que uma empresa leve adiante sua ideia redutora de preços como estratégia de ampliação de mercado. Se desejar novos clientes, deverá avaliar a complementaridade e o efeito da substituição (essencialidade dos produtos), a capacidade de renda, a demanda reprimida, a logística e o alcance de suas iniciativas, de tal modo que consiga de fato se firmar em novo patamar maximizador de lucros.

Como toda ação tem consequências, alguns dos concorrentes não ficarão assistindo passivamente a seus clientes migrarem para um novo produto ou serviço sem uma contramedida defensiva. Se todos os concorrentes resolverem baixar os preços, ou se os preços mais baixos não aumentarem a demanda – demanda inelástica aos preços –, o resultado final poderá ser uma perda generalizada, constituindo um risco à própria sobrevivência de algumas marcas.

Contudo, se esse cenário não for plausível, quem reduz preços pode ganhar mercado e conquistar posições que antes não lhe eram possíveis. Porém, um concorrente de peso disposto a retaliar imporá um nível de rivalidade mais óbvio, e alguma firma do setor terá dificuldade em retornar ao ponto de equilíbrio.

Por uma questão de incertezas quanto ao comportamento do concorrente, empresas evitam competições acirradas quando se trata de precificação. Elas sabem que perdas, e não ganhos, podem ser o resultado. Preços agressivos não são exatamente exceções em alguns segmentos concorrenciais, aliás, é bom que haja estruturas competitivas de mercado que levem à deflagração de preços menores. Mas preços descendentes têm limites geralmente determinados pela composição dos custos e pelos lucros acumulados. Portanto, para substituir confrontos com resultados incertos empresas

preferem diferenciação de produtos, pacotes sazonais de vendas, paridade de preços e/ou territórios combinados de operação.

Entre países, os casos clássicos de conflito e as consequentes ameaças e retaliação estão, ao menos no âmbito das trocas internacionais, sob jurisdição da Organização Mundial do Comércio (OMC). Litígios são deflagrados e longas batalhas são travadas para investigar se determinadas práticas comerciais levadas a cabo por alguns países são lesivas a setores produtivos de outras nações.

Embora haja dificuldade técnica para definir se subsídios adotados por um país signatário são de fato lesivos ao livre comércio, o que se pode inferir é que o comércio internacional há muito tempo está entrelaçado de tal modo que decisões em políticas fiscais, monetárias e cambiais desdobram efeitos para outras nações. Assim, uma política generosa de subsídio nos EUA, na Europa ou na América Latina geralmente não é neutra nos fluxos internacionais de bens. Quando o Brasil protocola na OMC um pedido de autorização para retaliar os EUA e a União Europeia é porque interpreta como prejudicial a política de subsídios de americanos e europeus. Por sua vez, os países atingidos por medidas retaliadoras também podem usar um arsenal de medidas protetivas e igualmente severas.

Aparentemente nada impede que haja sanções ao Brasil, pois aqui também se concedem incentivos à agricultura ou à indústria, e estas exportam seus bens para EUA ou Europa e potencialmente podem ameaçar nos países destinos a permanência de setores produtivos similares. O *dumping*¹⁴ tem sido um dos problemas que suscitam embates na OMC porque sua prática associada à desarticulação da concorrência e ao estabelecimento de monopólio gera tensões e revides, ou, pelo menos, ameaças de instauração.

Na teoria dos jogos, com algumas restrições, podem ser esquematizadas regras do comércio internacionais das quais derivam perdas e ganhos para cada agente. Como o comércio internacional é um jogo repetido, vale a pena considerar bem as decisões que serão tomadas para que em um jogo seguinte um país não seja punido por equívocos do passado. Seria preferível que este país recebesse alguma recompensa por cumprir normas acordadas entre os signatários.

14 [...] para efeitos do presente acordo, considera-se que um produto é objeto de *dumping*, ou seja, que o produto é colocado no mercado de outro país por preço inferior ao seu valor normal, quando o preço de exportação, no momento da venda para outro país, é menor que o preço comparável, no curso das operações comerciais normais, de um produto similar destinado ao consumo do país exportador. Artigo VI do Gatt, 1994 (princípio *arms length*).

Uma ação que antes de ser tomada considera metodicamente o que o outro fará é por natureza um comportamento ricamente descrito e analisado pela teoria dos jogos. Essa teoria faz-se tão presente no cotidiano das administrações tributárias que um terceiro exercício simples nos permite dimensionar sua abrangência. Uma situação corriqueira é a sonegação do imposto pelo contribuinte. Ao fazê-lo, o sonegador corre o risco de ser pego e penalizado. Entre outros embaraços, ele pode vir a sofrer impedimentos legais no exercício de suas atividades. Mas o contribuinte tem uma recompensa, às vezes bem tentadora, que o impele ao ilícito. Dependendo de como opera, do tempo em que seus conluios permanecem ocultos, da capacidade que possui para simular ou dissimular seus atos, o contribuinte pode chegar à conclusão de que o crime compensa.

Se for engenhoso o bastante, poderá fazer operações cruzadas com outros contribuintes (quando um primeiro documento origina e legitima um segundo), produzindo assim provas materiais consistentes que permanecem ao alcance do Fisco para eventuais averiguações. E se for “racional”¹⁵ considerará questões como a austeridade da lei e a habilidade de investigação de crimes tributários, e nisto residirá sua segurança para burlar os procedimentos principais e acessórios que regem o pagamento dos tributos.

Esse aparente emaranhado de fatos e suposições engendrado pelo contribuinte, ao menos em teoria, vem seguido de um cálculo de ganhos e perdas que decorrerão de escolhas e de um *modus operandi*. Naturalmente que uma matematização¹⁶ precisa desses resultados (pró e/ou contra) não constitui uma prioridade ao infrator. Sem fazer qualquer árvore de probabilidade o infrator contumaz é crédulo o suficiente para avaliar os ganhos e as perdas que decorrem de seu desvio comportamental.

Uma lógica muito simples guia a ação desses agentes: eles calculam que a probabilidade de serem descobertos é relativamente baixa e que os benefícios auferidos dessa ilicitude valem o risco. Desde que consiga passar impune, um agente mal intencionado ficará inclinado a converter impostos em ganhos pessoais. Nem é difícil

15 Para a teoria dos jogos, o conceito de racionalidade é a coerência entre meios e fins, ou seja, os indivíduos empregam os meios mais adequados aos objetivos que almejam (FIANI, 2009, p. 13). A teoria abriga no conceito de racionalidade tanto a ação do Fisco de combate à sonegação quanto a ação dos sonegadores que arquitetam contra a ordem tributária, calculando (às vezes erroneamente) a probabilidade de ficarem impunes.

16 Mais adiante será apresentado um dos principais componentes da teoria dos jogos: a tabela de payoff. Nesta tabela aparecem linhas e colunas como funções de recompensas, ganhos e perdas que resultam de escolhas pelos agentes.

aceitar que, infelizmente para muitas situações em nosso país, o fraudador terá acesso a recursos jurídicos protelatórios, capacidade de coagir e até mesmo cooptar agentes públicos para consolidar seu intento. Mesmo que os custos de um ilícito ultrapassem a fronteira monetária e atinjam a zona subjetiva da moralidade, mesmo esses custos quase sempre têm apenas uma natureza efêmera e necessariamente não impõem uma punição duradoura. É uma questão complexa em que a censura social e política – volátil e/ou tolerante – não funciona como um freio para bloquear o ato imoral.

De forma consciente ou intuitiva esses atores estão imersos num cálculo de risco que a teoria dos jogos ajuda a compreender.

Esses são casos peculiares em que se pode usar a teoria dos jogos apenas observando a adaptabilidade de seus fundamentos. No trabalho, no trânsito, nas partidas de futebol, nas reuniões de condôminos, nas relações sindicais, na composição dos partidos políticos, também no ambiente de estudo do Fórum Fiscal, a teoria dos jogos apresenta-se como um esquema de ganhos e perdas orientador de decisões.

3.2 Teoria dos jogos aplicada no ambiente federativo de guerra fiscal

3.2.1 Os “jogadores”

Jogadores, na teoria dos jogos, referem-se a um indivíduo (agentes públicos), empresas ou instituições governamentais. Aqui se visualiza claramente a inserção direta dos técnicos e dos agentes políticos na configuração do Conselho Fazendário (Confaz). Mas não é tão trivial visualizar todos os “jogadores”. Há muitos atores importantes que agem na vigilância, como o Supremo, que julga casos de benefícios estaduais concedidos sem unanimidade; Tribunais de Contas que recuam (ou não) no exame específico de atos executivos; agente político; atores demandantes; contribuintes; agentes mediadores, como as Secretarias que operacionalizam programas de apoio às atividades econômicas; e até mesmo os municípios. Podemos incluir cidadãos que são, por assim dizer, paradoxalmente ganhadores e perdedores das ações políticas concessoras de incentivos. Como sempre, na economia podemos ver de um lado alguns que se beneficiam e de outro aqueles que pagam as contas.

Por mais contraditório que possa parecer, todos esses agentes têm uma lógica para justificar suas ações, e é dentro dessa lógica situacional que se descortinam resultados concretos ou teóricos que norteiam as decisões dos indivíduos.

“Jogadores”, ações e cenários do jogo

“Jogador 1” – Supremo

O que faz?

Inibe condutas e impõe limites administrativos e jurídicos às ações dos agentes. A posição julgadora do Supremo revitaliza o ordenamento jurídico, reitera o papel institucional e hierárquico das instituições, e adicionalmente exerce uma função organizadora capaz de desencorajar a guerra fiscal e neutralizar as perdas de arrecadação impostas aos entes que praticam renúncia.

A cena do jogo

Os ganhos decorrentes da ação julgadora do Supremo são a legitimação e a uniformização das regras, a adesão ao princípio da indisponibilidade e a supremacia do interesse público. A perda vem sob a forma de julgamento incompleto, ou seja, nesse longo período de vigência da Lei n. 24/1975 não será possível julgar cada caso de cada estado em que incentivos foram concedidos. Se o Supremo “inocentar” o estado que praticou a concessão, outros que não a praticaram acabarão como perdedores, ou seja, não incentivaram empresas e foram “punidos” por seguirem a lei.¹⁷ A economia desses estados “não optantes” do incentivo bem que poderia ter um nível mais pujante, mas, diante da ameaça de punição, recuaram dessa escolha. Contudo, ao final, o estado que a praticou recebe dois benefícios: (1) o investimento e a (2) convalidação do incentivo irregular. Outros cenários são possíveis à medida que os estados não concessores tenham mantido a integridade de suas bases impositivas de tributos.

Uma situação mais utópica seria, por exemplo, um agente público (por exemplo, o BNDES) financiar um volume de investimento em um estado sem precedentes de violação da LC n. 24/1975, ou seja, uma espécie de compensação/prêmio pelo estado não ter incorrido em qualquer tipo de transgressão ao ordenamento jurídico.

A questão de julgar (ou ameaçar fazê-lo – o blefe do jogo) é um **quase dilema**, visto que um eventual e irrestrito julgamento do Supremo criaria imbróglis jurídicos, técnicos e econômicos cujos efeitos desconhecidos gerariam toda sorte de acusações

17 Atualmente a punição mais provável é o pagamento dos tributos que deixaram de ser recolhidos pelas empresas beneficiárias dos benefícios irregulares, que tem imprevisíveis consequências políticas (porém, a punição é mais para a empresa que para o agente político). Mas outras formas de punição são possíveis, como por exemplo abortar qualquer decisão de transferência voluntária da União aos estados que praticam incentivos sem a aprovação do Confaz.

e contra-acusações capaz de expor um sistema instável de relações público-privadas. As opções entre (1) julgar agora, após 36 anos sob a égide da 24/1975, e, certamente, apenas um número restrito de casos ou (2) deixar tudo como está parece constituir igualmente uma perda irreparável ao princípio republicano/federativo. Qualquer saída é difícil, entretanto a menos danosa é “passar a valer” a partir de agora com todo tipo de consequência que isso possa ter. Vale recordar que em agosto de 2011 os governadores dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal, reunidos em Cuiabá/MT, registraram suas demandas

Entre as demandas está a Proposição 2, na qual é solicitada a convalidação irrestrita dos benefícios fiscais concedidos em desacordo com a Lei Complementar n. 24/1975, com manutenção destes de forma qualificada, por prazos determinados.

Torres in Martins et al. (2007) menciona que é vasta a jurisprudência do STJ no sentido de obstruir atos inconstitucionais. Harada (2007) declara que na área do ICMS,

[...] as guerras tributárias têm tomado o tempo precioso da Suprema Corte para declarar a inconstitucionalidade de inúmeras leis estaduais outorgando isenções ou reduções tributárias ao arrepio da legislação [...]. (HARADA, 2007, p. 246).

Melo in Martins et al. (2007, p. 157) lembra que cabe aos estados que se sentirem prejudicados com incentivos a faculdade de ingressar com medidas judiciais para invalidar esses incentivos.

O posicionamento do Poder Judiciário, em numerosos casos, tem sido no sentido de declarar inconstitucional qualquer lei estadual ou distrital que conceda incentivos fiscais sem a necessária deliberação e aprovação do Confaz (ELALI, 2007, p. 56).

Apesar de uma vasta jurisprudência do STF contra incentivos concedidos irregularmente, a esta reiteração do Supremo não se segue o castigo aos estados como exemplaridade pedagógica. Censura-se um estado por uma modalidade de incentivo, mas outros rótulos são dados e os incentivos continuam. Como é mais fácil falar do que fazer, não parece crível que estados com incentivos reprovados estariam dispostos a cobrar ICMS retroativo das empresas signatárias de programas (ou outra modalidade de renúncia), tampouco estabelecer alguma modalidade punitiva para o agente (político ou técnico) envolvido na operacionalização irregular do incentivo.

“Jogador 2” – Tribunais de Contas

O que fazem?

O Tribunal de Contas atua sobre legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.¹⁸

Cena do jogo

Há sempre um hiato entre aquilo que os agentes fazem e o controle exercido pelo Tribunal de Contas quanto a essas ações. Os ganhos que proviriam de uma atuação austera dos Tribunais de Contas não difeririam do que seria esperado com os ganhos que se originariam da atuação do Supremo. Podemos dizer que em escala estadual haveria o “enquadramento” do “Legislativo” e do “Executivo” para que estes mantivessem um controle menos frágil sobre os programas de renúncias e outras formas difusas de concessão de incentivos. Essa fragilidade diz respeito especialmente a critérios de entrada e à demonstração dos benefícios concretos gerados como contrapartida das empresas contempladas nos programas de renúncias.

É difícil presumir os cenários da interação que se dariam entre os Poderes caso um Tribunal de Contas fosse mais impositivo em suas recomendações. Possivelmente, a lógica é um Tribunal mais orientativo e menos prescritivo. Para começar, a produção de documentos pelos tribunais como requisito para aferir a conformidade das concessões constitui uma etapa bem laboriosa e, na maioria das vezes, consegue-se no máximo apenas uma seleção amostral (poucas empresas) na qual se efetuam procedimentos detalhados de auditoria.

Existem dificuldades em se conseguir documentos probatórios relacionados ao amplo espectro em que atuam compulsivamente o Executivo e o Legislativo na adoção de políticas incentivadoras. Essa dificuldade de produção documental ocorre tanto na administração pública como nas empresas quando estas se tornam potenciais alvos de estudos de caso.

[...] porque a manipulação dos diversos incentivos tem sempre o objetivo político de encobrir os nomes dos beneficiários, excluindo-os do orçamento, para atender a certas conveniências políticas e evitar o controle do eleitor (TORRES, 2007, p. 329).

18 Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7487/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-brasil>> .
Acesso em: 15/08/2011.

Se levada a cabo, uma recomendação do tribunal para desfazer programas de incentivos geraria consequências econômicas e políticas alarmantes. Fica relativamente claro deduzir que as perdas se materializar-se-iam em insegurança jurídica e em *sunk costs*¹⁹ para os agentes beneficiários.

A recusa do ente político em cumprir as suas obrigações decorrentes de lei específica de renúncia tributária, ou de concessão de qualquer outro benefício abrangido na referida lei, abrirá caminho para a empresa prejudicada pleitear na Justiça o seu direito adquirido, insusceptível de supressão até mesmo por via de emenda constitucional (HARADA, 2007, p. 252).

Seria um episódio inédito no país a anulação sistemática de toda modalidade de incentivos. O desfecho talvez fosse até uma ranhura irrecuperável na reputação de agentes públicos, sem descartar inclusive o afloramento de dissidências nas estruturas de poder. Como diferem os métodos e o alcance de diretrizes oriundas dos tribunais, há de se especular que um tribunal de um estado pode assumir uma linha mais branda e outro uma diretriz mais austera, e tais normatizações sobre políticas de incentivos carregariam seu matiz de parcialidade.

Não é simples combinar harmonia, interdependência, vigilância e freios vinculados às missões institucionais de controladores (tribunais) e de controlados (executivos). Na prática, as relações entre os Poderes/órgãos, quando eivadas de alguma tensão, pacificam-se após algumas recomendações e agendas de harmonização. Embora seja verdadeiro que os tribunais produzem e recomendam práticas contábeis e jurídicas (entre outras), é igualmente aceitável haver certa leniência quanto a alguns procedimentos concessores não vinculados plenamente aos ritos da legalidade. Não fosse assim, haveria uma lista menor de questionamentos no STF acerca dos incentivos.

Um dos exemplos de diagnóstico e recomendação quanto ao uso de incentivos fiscais foi gerado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso. No *Relatório de auditoria dos incentivos fiscais* (TCE-MT, 2009) foram sugeridas observações para aperfeiçoar a gestão dos incentivos fiscais: (1) realizar concursos para alocar pessoal efetivo na concepção, na concessão e no monitoramento de incentivos; (2) suspender incentivos

19 *Sunk costs* refere-se aos desembolsos iniciais que uma empresa faz em função de sua inserção em um programa de incentivo fiscal. Se uma indústria pagou um projeto de prospecção de mercado, edificou um prédio para suas instalações e o incentivo foi anulado, ela incorreu em *sunk costs* – custos irrecuperáveis ou irreversíveis.

quando apresentarem inconformidades; (3) incluir na GIA²⁰ um campo que informe o ICMS incentivado; (4) não impedir ou dificultar acesso às informações, isso vale tanto para instituições públicas quanto para empresas; (5) avaliar a concessão de incentivos com a expansão vegetativa dos tributos e com prescrições da LRF; (6) divulgar dados confiáveis e passíveis de aferição (memória de cálculos e documentos probatórios dos valores incentivados); (7) solicitar ao Confaz que todos os estados submetam à apreciação suas modalidades de incentivos; (8) evitar o conflito de interesses e o disfarce de dados quando empresas dependentes das beneficiárias são escolhidas para emitir laudos de vistoria; (9) exigir equipe de engenharia e de contabilidade para compor equipes de fiscalização nas empresas; (10) acompanhar e aferir se todos os indicadores estão sendo cumpridos pelas beneficiárias conforme sua proposta inicial; (11), exigir que a contabilização de incentivos seja feita em conformidade com o Conselho Federal de Contabilidade (NBC T 19.4 – Subvenção e Assistência Governamental); (12) desenvolver um *software* satisfatório para assegurar a transparência e possibilitar consultas.

“Jogador 3” – Agente político

O que faz?

Cumprir um papel de difícil harmonização: (1) conceder benefícios como fomento à economia; (2) manter-se nos limites da Lei de Responsabilidade (I - não afetar receitas e/ou II - apontar medidas compensatórias das renúncias – LRF, seção III, art. 5º, I e II) (ver item 2.1).

Cena do jogo

Na arena política constrói-se o espaço de concertação necessário para concretizar o horizonte da governança²¹ e da governabilidade. É praticamente impossível consultar uma proposta de mandato político sem deparar com medidas de incentivo à atividade econômica.

Durante a construção de um plano de governo, há duas forças convergentes que influenciam a inclusão de incentivos nas propostas dos candidatos: (1) a lógica do

20 Hipótese já superada em função da introdução da Escrituração Fiscal Eletrônica (EFD). À medida que os estados vão aderindo à EFD, a Guia de Informações e Apuração de ICMS (GIA) vai gradativamente perdendo sua relevância como documento fiscal.

21 Compreendido como a cooperação entre atores locais e regionais da qual decorre uma solução inovadora de problemas sociais e cria possibilidades de desenvolvimento sustentável para todos. Sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada à autogestão. A governança é uma forma autônoma por meio de redes. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006.

financiamento da campanha (2) e os apelos quanto aos postos adicionais de trabalho, talvez a mais vigorosa medida de alcance popular. Há de se ter em mente que o discurso sobre criação de empregos é tão inerente ao discurso político que sua ausência reflete descaso com a coletividade, enquanto promessas eloquentes e sem fundamentos se reverterem em desprestígio técnico pelo desconhecimento de regras básicas da economia.

Aliadas à criação de empregos vêm as aludidas estratégias de redução das desigualdades regionais. Essa premissa, com razão, é tão valorizada que a Constituição faculta à União conceder incentivo fiscal para diminuir desigualdades entre as regiões, conforme seu art. 151, inciso I, que dispõe:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.**

Para Harada in Martins et al. (2007, p. 245):

[...] este dispositivo (art. 151, inciso I) tem aplicação nos âmbitos estadual e municipal, por força do princípio da simetria. Tanto os estados como os municípios podem conceder incentivos fiscais para correção de desequilíbrio socioeconômico no âmbito de seus respectivos territórios. Nenhum estado membro apresenta o mesmo grau de desenvolvimento econômico social em todo seu território, o mesmo acontece com os municípios de grande porte, onde existem cinturões de pobreza em suas periferias (HARADA in MARTINS et al., 2007, p. 245).

O incentivo fiscal para empreendimentos novos é uma forma de promover o desenvolvimento econômico das regiões pobres do país e assim reduzir as desigualdades econômicas regionais.

O argumento segundo o qual a renúncia fiscal arruína a Fazenda dos estados pode se afigurar improcedente para os estados não industrializados. Nestes, a isenção de impostos para atrair empreendimentos novos é fórmula que aumenta, sem dúvida, a arrecadação, na medida em que aumenta a capacidade de compra de um número significativo de pessoas.

Para os estados onde não existem indústrias, é inteiramente infundada. Nestes, a instalação de uma indústria atraída pela isenção, além de não implicar renúncia à arrecadação,

promove o aumento desta por via indireta, na medida em que aumenta a renda e o consequente poder de compra, com a oferta de novos empregos (MACHADO, sd).

É grande a lista dos que concordam com os incentivos. Esta prática de concessão de incentivos fiscais via ICMS foi se alastrando pelo país afora, e hoje todos os estados brasileiros concedem algum desses tipos de incentivos, seja porque não existem alternativas oferecidas pelo governo federal, seja porque não possam imaginar que qualquer empreendimento venha para seu estado simplesmente por vir, dada a falta de infraestrutura e mão de obra especializada.

Há uma visão míope por parte de políticos e por parte de setores da imprensa e, consequentemente, a opinião pública vai se formando de que os incentivos fiscais, concedidos pelos estados, sejam uma prática de guerra fiscal. O interessante é que só se dá o nome de “guerra fiscal” para os incentivos fiscais concedidos pelos estados pobres. Quando os estados ricos concedem benefícios fiscais, estes recebem nomes imponentes, tais como: Primavera Fiscal, São Paulo Competitivo, etc. Até mesmo o governo federal, ao conceder benefícios fiscais, em 2009, para a indústria automobilística, materiais de construção e para a chamada linha branca, fez a sociedade entender como sendo medidas para proteger a economia brasileira contra a crise econômica que abateu as principais economias mundiais, naquela época (OLIVEIRA, 2009).

Nesta mesma linha, Lopes (2008) chama de famigerada a PEC 233, que, “entre outras coisas, pretende acabar com os incentivos fiscais concedidos pelos estados brasileiros para atrair investimentos para as suas regiões” com o objetivo de maior desenvolvimento das populações mais carentes. Os incentivos fiscais, tratados de forma equivocada como “guerra fiscal”, são na verdade um instrumento catalisador de investimentos.

O Legislativo e o Executivo dispõem, portanto, de uma boa justificativa para adotar políticas de incentivos quando estes forem concebidos com o propósito de aproximar as regiões menos dinâmicas das mais prósperas.

Sobre esse assunto, diz Elali:

Todo incentivo fiscal concedido sob amparo constitucional é legítimo, enquanto nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional.

O papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações de se buscar o desenvolvimento econômico, visando atingir certos benefícios,

cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados (ELALI in MARTINS et al., 2007, p. 51).

Os incentivos devem ser concedidos para gerar eficiência econômica, no sentido de romper o ciclo de atraso econômico. “A vontade da Constituição, portanto, deve ser concretizada, desde que examinados os efeitos dos incentivos, porquanto eles não podem gerar ainda maiores desigualdades” (ELALI in MARTINS, 2007, p. 51).

Isso significa que o Executivo e o Legislativo em alguma medida serão capturados por uma composição de forças que selarão muitas das decisões futuras do governo. Se de um lado se observa um conjunto de medidas anunciadas para incentivo à economia, por outro lado há limites legais e um duro choque de realismo que impedem muitas (muitas mesmo) das medidas pretendidas pelos anteriormente candidatos e posteriormente investidos do mandato, ou seja, promete-se antes das eleições, mas nem sempre é possível cumprir depois.

Se o Executivo nega todo tipo de renúncia, fragiliza sua atuação porque forças adversas se erguem. Essas forças são: (1) econômicas que eventualmente tenham catapultado sua campanha eleitoral; (2) coalizões políticas no Parlamento; (3) desaprovação popular, haja vista as contradições que emergem entre promessa e ação.

Assim, o político sempre ganha algo quando concebe programas de incentivos, mas perde outro tanto quando os executa: ganha ao receber apoio ao seu projeto, na forma de êxito dos empreendimentos privados e no alargamento do apoio popular; perde quando descumpre quesitos técnicos, quando empreendimentos mal sucedidos não trazem os resultados esperados ou quando se desgasta perante os ataques de opositores, que sempre acham motivo e argumentos para questionar incentivos e declarar possível parcialidade do governo em sua concessão. Perde ainda quando um estado o representa (ou ameaça representar) perante o Supremo, quando correrá risco de desfazer decisões administrativas de concessão de renúncia.

Um pensamento que conduz a diretriz governamental é o de conceder incentivos, até porque sempre se pode selecionar estatísticas favoráveis à produção de números alvissareiros. Enquanto os grupos beneficiários são articulados e capazes de influenciar o processo legislativo, a miríade de prejudicados tem mais dificuldade de se organizar e de manifestar sua dissensão.

Um exemplo pode ser citado para ilustrar este caso: uma grande indústria detém mais capacidade midiática de propagar os efeitos positivos dos benefícios recebidos

pelo governo do que uma constelação de unidades comerciais que continuam dispersas e oneradas por suas cargas normais de impostos, mesmo que esse nível de tributação sufoque sua permanência no mercado.

[...] na prática, inúmeros incentivos até agravam o desequilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as regiões. Eles vêm sendo instituídos sempre sob o manto do interesse público, porém com resultados negativos, porque são outorgados por critérios meramente políticos. Setores da economia como *lobby* bem organizado levam a melhor em detrimento de outros setores não organizados politicamente, desregulando a economia como um todo, causando distorções sociais e ferindo o princípio da isonomia, à medida que veste um santo e desveste outros dois ou três (HARADA in MARTINS et al., 2007, p. 245).

Um fato é claro: todo contribuinte, individualmente ou por intermédio de suas associações representativas, provoca a autoridade fiscal para reduzir seus impostos. Mas, em regra, são os capitais mais expressivos, especialmente na condição de empresa entrante, os mais propensos a pedir e a receber algum tipo de incentivo.

Para o agente político convém anunciar a concordância com os programas de incentivos antes da campanha e reexaminar cada caso após sua eleição à luz da legislação e das possibilidades financeiras dos estados. Embora isso pareça trivial – especialmente nos primeiros meses de governo –, a coalizão de forças que se forma nem sempre deixa essa alternativa ao mandatário. Essa premissa fundamental é violada porque o novo grupo que se instala (Executivo e Legislativo) está imbuído de um ideário recente cuja memória eleitoral mais ativa mostra maior capacidade de influenciar a edição (às vezes apressada) de programas e de regimes tributários diferenciais.

Embora o incentivo nos primeiros meses de governo soe como uma tendência, torna-se patente a necessidade de sua confirmação estatística. Uma coisa é óbvia: durante todo o mandato, os governos lidam com demandas de contribuintes postulantes de menos impostos porque estes estão dispostos a oferecer algo em troca, promessas nem sempre plausíveis.

Quanto aos resultados dos incentivos, o estado concessor tem sempre um número pronto acerca de quanto expandiu sua base tributária, do número de empregos diretos, dos postos de trabalhos indiretos, cujos métodos demonstrativos são obtusos demais para serem aferidos.

Um breve exame dos regramentos administrativos coloca em dúvida se o Legislativo de um estado está revestido dos preceitos necessários que os autorizam a

conceder incentivos fiscais. Os preceitos validadores em questão são: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Parece inquestionável que esses elementos estejam contemplados na legislação sobre incentivos.

Como é amplamente sabido, os três primeiros elementos – competência, forma e finalidade – são vinculados, enquanto os dois últimos – motivo e objeto – admitem certa discricionariedade do agente no exercício de sua função. Mas há de se recordar que na inexistência de unanimidade ou convênio do Confaz, o Legislativo não poderia curvar-se à própria vontade ou ao pleito do Executivo, tanto em um quanto em outro caso, para renunciarem ICMS mediante qualquer modalidade de incentivo, ou seja, o ritual administrativo não está cumprido.

Mas por que então, a despeito da inconformidade, os estados em alguma medida concedem tipos diferentes de incentivos fiscais?

Tem sido comum [...] a concessão de incentivos fiscais em nítida violação ao pacto federativo. Muitas das unidades da Federação para atraírem investimentos para os seus territórios acabam pondo em risco a unidade dos estados brasileiros. Estados e municípios, não obstante tenham a denominada competência para legislar sobre seus tributos, detendo também o atributo de autonomia, não podem sobrepor-se aos interesses nacionais, instituindo políticas contrárias à harmonia do Estado brasileiro, portanto, a outorga de incentivos fiscais deve observar rigorosamente os critérios estabelecidos na ordem jurídica como forma de proteger a Federação (ELALI in MARTINS et al., 2007, p. 59).

Alguns dos argumentos para essa aparente contradição do Estado constam da teoria da escolha pública. Os políticos não são diferentes de outras pessoas quando estas agem na busca legítima de seu autointeresse. A ideia de que o político se reveste de total benevolência e altruísmo quando investido de seu mandato foi duramente criticada por Buchanan e Tullock (ALVES; MOREIRA, 2004). O político, para manter-se no poder, usa a racionalidade que outro indivíduo também usaria para permanecer em sua ocupação. No que diz respeito à racionalidade política, os agentes utilizam-se de laços partidários, fortalecimento de alianças, cooptação de adversários, avaliação de suas potenciais fontes financiadoras, ações propagandistas com ocultamento de estatísticas desfavoráveis e ênfase nos resultados positivos. Nesse aspecto, a concessão de incentivos é utilizada como mecanismo capitateador de investimento, equalizador de riqueza e multiplicador de renda. Não importa se esses números não se realizaram, estejam abaixo das metas, sejam ambíguos ou mesmo inexistentes, o que importa é que houve uma intenção seguida de uma iniciativa. Melhor assim do que alternativamente não ter nada para dizer ao eleitorado.

Sempre há a externalidade decorrente da ação pública, e a externalidade dos incentivos, como era de se esperar melhora a vida de ao menos um cidadão sem necessariamente prejudicar a de outro (função paretiana). Claro que o custo de oportunidade do capital investido em um estado em função de incentivo recebido deve ser levado em consideração. Podemos dizer que o cidadão em outro estado, se ao menos não teve sua vida afetada negativamente, deixou, contudo, de tê-la afetada positivamente.

Segundo Alves e Moreira (2004), a ação do agente público, em nosso estudo, na formulação e na concessão de incentivos é marcada pelo *logrolling*, *reent seeking* (utilidades), problema do agente-principal (*moral hazard*), assimetria de informações, falhas de governo e falhas de mercado. Qual o significado desses conceitos e de que forma eles podem ser associados aos regimes renúncia/incentivo fiscal?

O *logrolling* é a barganha legislativa por preferência dos votos. “*Logrolling*, que consiste, literalmente, em trocar votos de forma a garantir mutuamente a aprovação de leis” (ALVES; MOREIRA, 2004, p. 73).

A existência de rentistas (*reent seeking*) manifesta-se na maximização do orçamento para levar adiante os projetos selecionados, a organização do *bureau* ou a influência no desenho de políticas alinhadas com os princípios e os valores partidários. É o comportamento lógico do político e do técnico. Nada mais elementar para esses agentes do que executar atividades que maximizem resultados e aumentem o poder e a reputação pessoal.

Para os políticos e os técnicos, é sempre valioso dispor de orçamentos vultosos, uma vez que deriva destes o número de beneficiários. Assim, é vantajoso incentivar meia dúzia de grandes empresas influentes ou milhares de pequenas organizações, e, em ambos os casos, será tanto melhor quanto for a abrangência da política e o número de cargos (*reent seeking*) ocupados na execução da atividade de Estado inerente a políticas de estímulo.

A teoria da escolha pública permite ainda que façamos uma associação entre a concessão de incentivos e o clássico problema do agente-principal. O político é o agente (que age), e o eleitor é o principal. Denominado como problema da agência, este se caracteriza quando o eleitor não tem motivos para monitorar todas as ações dos políticos. Assim, se o político eleito toma decisões que desagradam o principal (concedendo ou negando incentivos), este nada pode fazer porque o político se protege no anonimato das votações (secretas ou sem qualquer transparência) e nas regras do pleito quadrianual, e nisso consiste a dificuldade de punição. O político, antes da eleição, não revela todas as intenções, mas

eleito pode votar livremente seus projetos porque não sofrerá o castigo por suas decisões antagônicas à do seu eleitorado, a não ser o *impeachment* ou a cassação.

Podemos dizer que os incentivos fiscais somente se justificam na presença de falhas de mercado, outro tópico abordado pela teoria da escolha pública. As falhas de mercado são observáveis quando a remuneração do capital se mostra ameaçada por algum tipo de imperfeição no sistema econômico, como monopólio, oligopólio, monopsônio ou oligopsônio.

Investimentos de longo prazo, de grande monta e de retornos incertos são peculiaridades que levam agentes a fundamentar pedidos de incentivos fiscais para suas operações. Aqui novamente se destaca um dos relevantes pontos da economia – a assimetria informacional. Uma vez que os empresários sabem melhor sobre suas atividades do que o agente político, aqueles podem exagerar o risco potencial para serem agraciados com incentivo fiscal. Na verdade, o político não dispõe de informações detalhadas sobre o funcionamento da atividade, e esse véu sobre a lógica do negócio privado favorece o empresário, que, ao pintar um cenário mais desvantajoso do que realmente é, acaba por conseguir abatimentos de seus impostos.

A teoria da escolha pública aborda uma contundente realidade que afeta todas as administrações públicas: as falhas de governo. Convencionou-se chamar de falhas de governo o surgimento de problemas piores do que aqueles que existiam antes de o governo tenta corrigi-los.

[...] As falhas de governo, ou seja, os fatores que podem fazer com que as intervenções do governo gerem distorções maiores que aquelas que ele se propõe a resolver. Assim, toda ação governamental deveria ser precedida de uma análise prévia sobre as suas vantagens (correção de falhas de mercado) e desvantagens (possíveis falhas de governo decorrentes daquela ação).²²

Isso significa que incentivos fiscais mal elaborados revelam falhas de governo. Estas podem surgir, por exemplo, quando um estado exige que a empresa beneficiária prove que contribuiu para melhorar o índice de desenvolvimento humano no estado.

Como incentivos fiscais poderiam desdobrar efeitos piores do que os anteriormente existentes? Essas externalidades negativas podem sobrevir por meio de critérios

22 Disponível em: < www.brasil-economia-governo.org.br/2011/05/05/por-que-a-intervencao-do-governo-pode-gerar-prejuizos-a-sociedade/ > . Acesso em: 20/09/2011.

não isonômicos de entradas aos participantes, favorecimento que leva à iniquidade social, a problemas ambientais não previstos, à não alteração das desigualdades regionais, à geração de conflitos interestaduais, à acomodação empresarial (desincentivo ao mérito), à captura do Legislativo e do Executivo pelos *lobbies*, à perda de receitas (ingresso de impostos inferiores ao efeito multiplicador) e ao enfraquecimento federativo.

Muitas vezes, a ênfase do Executivo e do Legislativo em qualificar a concessão de incentivos não é seguida de igual entusiasmo para atuar na outra ponta, assegurando dessa forma a entrada de receitas para o erário. Por sua vez, a dilação excessiva de prazo para julgamentos de débitos contra a Fazenda Pública e o péssimo desempenho no recebimento de valores da dívida ativa, tem feito perdurar eternamente essas dívidas como crédito podre junto às procuradorias estaduais.

“Jogador 4” – Secretarias executoras de programas de incentivos

O que fazem?

Formulam critérios de concessão, executam, selecionam e protegem o banco de dados.

Cena do jogo

Nas coalizões políticas que se desdobram após o término das eleições, às vezes secretarias importantes, com orçamentos robustos e ações transversais, são entregues a agentes cujo perfil político acaba por preferir atributos de natureza técnica.

Com o início de uma nova legislatura, emanam novas diretrizes do quadro de dirigentes do primeiro escalão. Essas diretrizes apontam predileções estruturantes, industrializantes ou focadas em atividade agrícola, talvez ainda orientadas à atividade comercial. Aí está evidente quem ganha e quem perde quando um novo protagonista assume uma determinada pasta responsável pela concepção e pela concessão de incentivos. Não é sem motivo que as nomeações, de forma geral, são sempre precedidas de intensos diálogos, alianças e dissensões.

Mesmo assim, se o Executivo federal [*e estadual*] estabelecesse limites institucionais mais claros ao preenchimento do alto escalão, em termos de mérito e transparência na seleção, os próprios partidos seriam obrigados a profissionalizar suas indicações. A modernização da administração pública depende, ainda, da criação de capacidades institucionais vinculadas ao mérito e à “*accountability*” (prestação de contas) nos estados e, sobretudo, municípios (Abrucio, *Folha de S. Paulo*, abr. 2009).

Embora Abrucio (2009) sugira a valorização da meritocracia para o ente federal, a relevância do tema é ainda mais premente para cargos estaduais e municipais.

É nesse suposto equilíbrio de forças que se selecionam ações de Estado que vão beneficiar alguns setores, neutralizar a importância de uns e alçar outros até então negligenciados. Economicamente é quase descabido que alguns programas incentivadores dos governos sejam mantidos pelos *lobbies* de seus contribuintes perante o Legislativo e o Executivo, e não pela complementaridade econômica que desempenham. Nesse aspecto, tributos são renunciados para poucos setores sem estudos da real contribuição que esses setores agregam para frente e para trás nas cadeias e sem estudos mais aprofundados dos montantes e dos locais onde se devam instalar. Programas são mantidos por tradição, por força do legado de seus defensores, quando deveriam, a despeito da legislação que os submetem, vincular-se às aspirações futuras de um bem pensado projeto desenvolvimentista de longo prazo. Se um único critério for aferido, os empregos indiretos gerados por uma nova planta industrial aparecerão em números hiperbólicos para a maioria dos casos, impossíveis de serem comprovados.

Muitas vezes, as pessoas que concedem os benefícios são as mesmas que os fiscalizam, gerando um flagrante conflito ético. Registram-se situações em que equipes que aprovam cartas-consulta e se envolvem em outras etapas da validação de benefícios são servidores comissionados (TCE-MT, 2009). A conjectura mais plausível é que um servidor efetivo poderia ser inquirido a qualquer tempo a responder pela probidade plena de um ato, ao passo que o direito de regresso do Estado contra agente comissionado experimenta no mínimo algumas restrições de natureza administrativa (por exemplo, a demissão a bem do serviço público). Servidores efetivos combinados com maior tempo de aprendizado formariam uma massa crítica cujo conhecimento legal, técnico e analítico seria importante para aperfeiçoar a edição dos programas de incentivos.

Um questionamento pacífico que pode ser feito refere-se aos critérios que as secretarias formulam para selecionar postulantes aos incentivos. Enquanto os critérios de inclusão são explícitos, nem sempre estão claros os critérios de exclusão. Assim como são conhecidas regras de inclusão, regras excludentes também precisam ser evidenciadas. Descumprir direitos trabalhistas, normas ambientais e obrigações tributárias constituiriam premissas cerceadoras do direito de uma empresa manter-se vinculada em programas de incentivos fiscais.

O Instituto Ethos fornece-nos um rol de responsabilidades empresariais que, de alguma maneira, poderia ser adaptado e exigido dos participantes de programas.²³

Outro aspecto é o critério da permanência: incentivos não *ad eternum*. Alguns setores econômicos influenciam as instituições e o Legislativo para que perpetuem incentivos que, por essência, deveriam funcionar provisoriamente, ou seja, apenas até o fortalecimento de suas cadeias, e daí por diante atuarem sob os fundamentos do mercado livre.

Embora a matriz econômica de um estado não mude facilmente, a escolha dos mesmos beneficiários (ou setor econômico) invalida a tese da imparcialidade. Isso significa que muitos setores já incentivados, e mesmo capazes de caminhar sozinhos, continuam influenciando a composição política das secretarias executivas e recebendo proteção pública. A consequência é que muitos setores excluídos, se contemplados, também poderiam ser dinamizados se usufruíssem de políticas tributárias diferenciais.

É importante lembrar que a atuação governamental, quando norteadas por ações redutoras de desigualdades regionais, deveria guiar-se pela escolha de agentes localizados em regiões mais carentes e em setores pouco dinâmicos. Aliás, a questão da regionalização é tema marcante quando se trata de incentivos fiscais, tanto que 3% da arrecadação do IPI e do IR, conforme art. 159 da CF, é alocado em programas de “financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento...”

Essa medida em âmbito federal é um parâmetro a ser considerado como critério em programas estaduais. Entretanto, nem a diretiva constitucional de regionalização das despesas de capital nem o quesito federal para repartição de fundos desenvolvimentistas se fazem presentes em programas estaduais de incentivos. O pressuposto é que uma infinidade de pequenas empresas e setores afastados das orlas mais influentes do poder estejam sem acesso aos programas de incentivos. Assim, cadeias ora incompletas se fossem alavancadas por estímulo público teriam potencial para capilarizar efeitos positivos.

23 Entre eles: instalação em locais carentes e recrutamento de trabalhadores pobres; comprometimento total com as leis trabalhistas e ambientais; recompensa por desenvolvimento de talentos; programas de participação nos lucros; adoção de código de ética; minimização de demissões; encorajamento de hábitos saudáveis; desencorajamento do tabagismo; programas de redução de custos (consumo de água, energia e papel); utilização de produtos não tóxicos de limpeza; iluminação inteligente; desincentivo à burla tributária; pontualidade com fornecedores; não difusão de propaganda tóxica; afastamento de práticas comerciais antiéticas; doações e apoio à comunidade (escolas). Disponível em: < http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/responsabilidade_micro_empresas_passo.pdf > . Acesso em: 30/08/1011.

É oportuno mencionar que o Estado lida com recursos escassos e sempre há um custo de oportunidade associado a uma escolha. Qual o perfil dos agentes a serem incentivados, ou seja, qual o porte do empreendimento, sua localização ou tipo de atividade? O mesmo dilema que famílias²⁴ e empresas enfrentam na administração de recursos escassos também aflige o Estado. Tal questão é sempre recorrente na economia, e sua persistência nos dá um vislumbre da difícil escolha entre equidade e eficiência. O Estado deve apostar em setores e locais estagnados – princípio da equidade – correndo o risco de despender somas não recuperáveis ou apoiar indústrias e tecnologias em patamares mais adiantados porque estas concatenam mais setores a montante e/ou a jusante? Induz-se ganhos de produtividade às empresas de vanguarda ou oportunizam-se setores em formação?

Ganham com essa lógica situacional (agentes ganhadores): (1) empresas que pagam menos impostos; (2) agentes políticos que recebem apoio na forma de financiamento e voto; (3) indivíduos que estariam desempregados se não fosse a existência (ou o fortalecimento) de novos empreendimentos; (4) setores acionados devido ao efeito *spillover*; (5) técnicos comissionados que não estão sujeitos à extensividade de todas as punições previstas na legislação e pavimentam trajetórias profissionais, seja na administração pública seja na iniciativa privada.

Perdem ou deixam de ganhar: (1) empresas/setores não contemplados; (2) agentes políticos, por serem alvo de fiscalizações, sofrerem questionamentos na mídia e se tornarem vidraça da oposição; (3) cidadãos e órgãos de controle, por não terem acesso aos indicadores de contrapartida do desempenho empresarial (alegadamente, a questão do sigilo fiscal); (4) empresas eficientes, porque o Estado acaba interferindo nas regras de formação de preços e inibitórias das práticas mercantis concorrenciais; (5) funções prioritárias, como saúde, educação e segurança, cujos orçamentos ficam reduzidos se houver malogro da atividade econômica. Em alguns casos, em Mato Grosso o valor dos incentivos foi equivalente ao orçamento de funções prioritárias de governo;²⁵ (6) órgãos de controle, pela ambiguidade e pelo descontrole de registros sobre concessão, usufruto e aferição do valor dos incentivos.

24 **Família:** enviar um filho jovem à faculdade ou bancar a educação primária de outro. **Empresa:** como estratégia de *market share*, uma empresa hesita em lançar um novo produto ou gastar com publicidade em um já existente (suposição de escolhas rivais).

25 Se o valor do incentivo concedido for comparado ao orçamento de secretarias finalísticas, para alguns casos este último será menor. Isso ocorreu em Mato Grosso (Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2009).

A questão do sigilo fiscal tem sido uma barreira para que estatísticas sejam organizadas e permitam dimensionar os programas e seus demandantes. Quantos agentes econômicos pleitearam a inclusão em programas em um determinado período? A quais atividades econômicas se vinculam? Qual a localização do pretendente? Qual o faturamento anual? Quais foram os critérios de não absorção de outros postulantes?

“Jogador 5” – Empresas

O que fazem?

Condicionam a instalação ou a ampliação a seu acesso aos programas de renúncias.

Cena do jogo

Um princípio universal entre os contribuintes é a indisposição para o pagamento de impostos. Uma das principais razões alegadas para esse comportamento evasivo é que o setor público não faz melhor uso do dinheiro do que faria a atividade privada, mas também que impostos reduzem a recompensa pelo risco empresarial, além de aumentarem preços e reduzirem a demanda. O pagamento do imposto é uma obrigação cumprida pela ameaça da punição, seja ela de interdição nos negócios, seja de natureza moral ou monetária. Especialmente em situações de ampliação de investimentos, as corporações procuram valer-se do ganho político que decorre dessa alocação de recursos privados.

Se puderem, os contribuintes condicionarão o aporte de capital ao empreendimento a uma aliança com a administração pública para que a instalação ou a continuidade dos negócios sejam seguidas de alíquotas menores de impostos, diferimento na cadeia, doações de terrenos, crédito presumido ou qualquer modalidade tributária mais vantajosa do que as vigentes para outros contribuintes.

O mais emblemático é que o Confaz nem sempre aprova essa prática, contudo isso não significa que os estados não a adotem. Parece haver um acordo tácito entre os estados para que usem alguma modalidade de incentivo sem anuência do Confaz. E presume-se que os entes sabem que todos sabem que isso ocorre. É a tese da simetria informacional, conhecida na teoria dos jogos como o conjunto das informações de conhecimento comum.

O comportamento estratégico entre os jogadores consiste em não incomodar um estado pelo incentivo que ele pratica para não ser importunado pelas próprias decisões que toma. Essa leniência, todavia, coloca em xeque mecanismos institucionais

e esmaece institutos jurídicos que funcionariam como balizadores das organizações públicas.

Se um estado move uma ação contra outro por uso indevido de incentivos, é aceitável que o estado sob suspeição vá também “espionar” se o acusador cumpre rigorosamente os estatutos legais, sob pena de uma retaliação recíproca.

Até então, o pior que pode acontecer com as empresas beneficiárias é serem obrigadas à devolução dos incentivos auferidos, uma situação *sui generis* no país, um quadro tão absurdo que sua aplicação para a maioria dos casos soa como um desfecho incomum. Hipoteticamente, em qualquer escala que ocorra, a devolução do incentivo, além da insegurança jurídica, será sem dúvida apenas uma punição parcial. Será parcial porque não alcançará todas as empresas em todos os estados, tampouco será possível o direito de regresso quando apurada irregularidade em sua concessão. Quanto ao cálculo líquido de perdas e ganhos, é praticamente tácito o resultado dos incentivos: dependendo de quem coleta e trabalha as variáveis, o estado é um *agente ganhador*, dependendo, o estado é um *agente perdedor*.

Na verdade, o cálculo é mais espinhoso do que comumente se apresenta. Se considerarmos que menores impostos se transformam em capitalização privada, em gestão frouxa de custos e desinteresse por refinar a aptidão empresarial, então o impacto invisível do incentivo será contraproducente para a economia como um todo.

Contudo, é preciso se curvar sob o argumento de que o estado é peso morto quando aplica seus recursos em obras caras e de má qualidade ou quando esteriliza somas em elementos de despesa sem qualquer valor agregado à sociedade, ou ainda quando despende sem ater-se aos princípios da economicidade. De lado a lado, há argumentos para questionar quem faz o melhor uso de recursos escassos, se a corporação privada com o equivalente em incentivos ou o ente público com a tributação integral.

O mais satisfatório é que as empresas fossem alvos de avaliação rigorosa quanto: (a) à qualidade dos ativos; (b) aos preços que praticam; (c) aos empregos que geram; (d) ao dinamismo que imprimem à economia estadual; (e) à transparência sobre a fruição de impostos incentivados; e (f) a outros indicadores condizentes com os programas aos quais elas se vinculam.

A discussão dos incentivos fiscais raramente contempla a racionalização dos programas e mecanismos de incentivo em vigor. Avaliação criteriosa e isenta dos retornos econômicos

e sociais está longe de tornar-se prática habitual da administração pública. Para alguns, a própria ideia de avaliar e monitorar os resultados junto ao público beneficiado é rejeitada como intromissão indevida nos negócios privados. Assim, a válvula de escape tem sido, quase sempre, a concessão de mais e mais incentivos, sem devida atenção para critérios de seletividade quanto aos projetos e setores prioritários. Enquanto isso, para sustentar as finanças públicas, salga-se a tributação sobre bens e serviços de difícil sonegação ou evasão, como a energia e a telefonia, ou reduzem-se os investimentos sociais do Estado. Não é difícil saber quem paga a conta! (VIEIRA, 2005).

Para a economia, o incentivo é um vício ou uma virtude? Muitas empresas que atuam em atividades consolidadas pleiteiam programas de incentivos. São empresas inseridas em mercados com demanda robusta, como eletrodomésticos, automóveis, bebidas, ramo alimentício e até mesmo outras que intermediam artefatos tecnológicos. O quão razoável são esses pedidos? Isso viola todas as regras de fomento à indústria nascente.

Vimos isso ocorrer com indústrias maduras (automóveis, por exemplo), cujos ativos são difíceis de imitar, empresas com direitos de propriedade protegidos pelas patentes, mas supostamente vulneráveis à primeira conjuntura desfavorável, quando procuram reduzir seus tributos.

Generosas renúncias premiam atividades sem exigir muito em troca, quando no máximo os postulantes prometem redução nos preços ao consumidor, novos produtos e empregos e maior renda. Em alguma medida isso ocorre, mas é temerário afirmar que isso não existiria sem os incentivos. Quanto a preços menores, isso raramente ocorre, até porque o Estado, nos moldes liberais (ou neoliberais), evita intervir e administrar preços. Os preços também não recuam facilmente em face dos “prejuízos pretéritos” que requerem sua restauração, da dificuldade de informar o cliente sobre os novos preços (custos de publicidade), das incertezas quantos aos resultados efetivos de vendas adicionais ou de retaliação concorrencial.

[...] na prática nunca se viu, em tempo algum, o consumidor ter se beneficiado pelas isenções ou alíquotas zero. Sempre serviram para aumentar a margem de lucro dos comerciantes ou dos prestadores de serviços (HARADA, 2007, p. 246).

Pela teoria da indústria nascente, a intervenção governamental apoia empresas (ou atividades) em estágio inicial sob a alegação de que essa mediação pública possibilita aos setores favorecidos ganhos de habilidades e experiências que se constroem

em processo de desenvolvimento. Contudo, mesmo após décadas de ajuda do setor público, a pecuária continua incapaz de se sustentar por suas próprias forças. Essas atividades se utilizam de canais midiáticos para disseminar sua relevância e propagarem estatísticas dissimuladas de custos.

Permanecem incertezas de que o empurrão do Estado, por meio de incentivos, estabeleça um ambiente competitivo ou coloque em xeque a capacidade empreendedora dos agentes. Raciocínio trivial: enquanto muitos dizem que a bolsa família desencoraja o trabalho do indivíduo, de modo semelhante os incentivos operam como um inibidor da criatividade e da habilidade empresarial. Recupera-se aqui a questão da *moral hazard*. Um empresário com incentivos fiscais pode arriscar-se um pouco mais no superdimensionamento de gastos e nas contratações bancárias, pois, em última instância, os tributos menores compensam sua exposição ao risco.

Uma interessante passagem de Morgan (2002) evidencia uma prática comum no Japão que não tem ocorrido no Brasil. Lá, há um estreitamento das relações entre os bancos e a indústria.

Em contraste com o ocidente onde os bancos [japoneses] tendem a agir como juízes independentes e controladores do investimento corporativo, no Japão, eles assumem a responsabilidade de ajudar quando e onde for necessário (MORGAN, 2002, p. 142).

Enquanto no Brasil as cifras trimestrais dos lucros bancários são bilionárias, empresas encontram nos atrasos e no subsidiamento de impostos o caminho mais fácil para financiar parte de suas operações. Deveriam as empresas na realidade ter acesso a carteiras de investimento e à orientação bancária, o que lhes proporcionaria informações sobre as atividades em curso, a escala em que as empresas operam e as regiões de unidades corporativas que financiam. Os bancos cumpririam uma tripla função: (1) aumentariam o controle e a interação com o empresariado e, portanto, a chance de êxito dos negócios;²⁶ (2) elevariam a alocação de recursos para o setor produtivo; (3) e proveriam estatísticas regulares sobre o vigor e a debilidade de atividades industriais.

Há de se mencionar que a confiança entre os agentes é de fundamental relevância para o estabelecimento dessa estratégia de aliança.

26 A hipótese é que o empresário estaria mais preocupado com as decisões que toma, visto que seus ativos lastreiam operações de empréstimo bancário.

Infelizmente, é significativa a lista de agentes que persistem em driblar mecanismos legais e dissimular a natureza de operações tributárias, por exemplo: simulações de exportação (para não recolher ICMS), fraudes contábeis e subfaturamentos. Tais práticas revertem-se em desvantagem para os empresários idôneos, pois à medida que os bancos disponibilizam empréstimos também incluem neles os riscos da inadimplência.

“Jogador 6” – Municípios

O que fazem?

Participam da partilha dos recursos. Se as receitas se ampliam, então a repartição tributária os beneficia, caso contrário são prejudicados pela erosão de suas participações.

Cena do jogo

Os municípios, mesmo que bem representados por intermédio de suas associações, não demonstram objeções quanto à adoção dos incentivos fiscais. E por que deveriam discordar? À primeira vista parece totalmente sem propósito discordar dos incentivos, visto que em sua premissa fundamental o incentivo aumentará o ICMS e, por consequência, a partilha destinada aos entes municipais. Logo, o comportamento manifestado pelas autoridades municipais é a incorporação do discurso dominante de que incentivos fiscais impulsionam a economia.

O fato é que é difícil negar essas estatísticas positivas quando pessoas conseguem trabalho e a demanda efetiva (mesmo que residual) gera um ciclo de novos negócios. Além do mais, a decisão estadual parece afirmar um esquema paretiano²⁷ de redistribuição de renda na medida em que capitaneia investimento privado que seria feito em outro estado. Decidido o estado em que se fará o investimento, resta decidir em que município este ocorrerá.

É bom recordar novamente que muitas vezes a empresa já conhece por critérios econômicos o estado e o município de sua preferência, mas “joga” de tal modo que uma redução significativa de impostos poderia forçar sua intenção original. Ao menos isso é o que fazem crer. Entretanto, esse é um caso particular que envolveria municípios dispostos a barganharem impostos de sua competência. Para o nosso estudo importa conjecturar sobre duas possibilidades: (1) a escolha do local de um investimento

27 Melhora as condições de ao menos um agente sem prejudicar outro.

novo em que os municípios excluídos se sintam negligenciados em não recebê-lo ou (2) a permanência de incentivos que continuem contemplando municípios anteriormente beneficiados. Nesse caso, apoio e oposição seriam esperados de prefeitos ou associações municipais.

Contudo, para um conformismo geral como se o efeito *spillover* de investimentos fosse um postulado e não uma consequência possível. Associações de municípios não se mobilizam para avaliar o resultado econômico dos incentivos que os estados fazem com o ICMS, apesar de 25 % da receita municipal depender da partilha desse tributo. Os municípios estão ganhando, estão perdendo ou os resultados são inconclusivos?

É comum o município conceder isenção de tributos municipais por dez anos ou mais para as empresas industriais se localizarem em seu território, com vistas ao crescimento da produção, geração de emprego, expansão da economia e consequente aumento da arrecadação. Não raras vezes o município arca ainda com os custos de implantação da indústria, não só financiando os maquinários e equipamentos necessários, como também doando a área do terreno para construção do parque industrial. Inúmeros municípios não conseguem cumprir e prejudicam os empresários. As escusas dos governos (*municipais*) muitas vezes buscam amparo em legislação superveniente para não honrar os compromissos (HARADA in MARTINS et al., 2007, p. 250).

Tem sido comum a concessão de incentivos fiscais em nítida violação ao pacto federativo. [...] Estes [estados] municípios, não obstante tenham a denominada competência para legislar sobre seus tributos, detendo também o atributo de autonomia, não podem sobrepor-se aos interesses nacionais, instituindo políticas contrárias à harmonia do Estado brasileiro, portanto a outorga de incentivos fiscais deve observar rigorosamente os critérios estabelecidos na ordem jurídica como forma de proteger a Federação” (ELALI in MARTINS et al., 2007; ALVES in MARTINS et al., 2007, p. 55).

3.2.2 Regras/recompensas/perdas/interações estratégicas/promessas/ameaças/cooperação/rivalidades

O ambiente em que ocorre a guerra fiscal, ou melhor, que a deflagra, estaria supostamente resolvido com a existência do Confaz. A unanimidade do colegiado, a ameaça punitiva do Supremo, a interação estratégica dos estados (dependência, sucessão das negociações) fariam com que se instaurasse uma atmosfera teoricamente anuladora de qualquer indício de guerra fiscal.

Um posicionamento de Varsano (1997) é bastante esclarecedor sobre o comportamento aparente dos estados. Segundo o autor, a lei sobre a prática de incentivos não é observada pelos próprios governantes, e simplesmente o é pela possibilidade de governante sucessor, mas que pode vir a fazer o mesmo (adotar incentivos sem consentimento do Confaz), como frequentemente acontece. É como se fosse uma troca de favores em que a tolerância funciona como uma poderosa barganha, ou seja, há uma guerra “fria”, em que cada um faz ou ameaça fazer.

Outros dois importantes e enigmáticos desfechos foram observados por Varsano (1997). O primeiro deles é o de que muitos estados já concederam incentivos para implantação de parques industriais, mas não houve até então nenhum julgado pelo Supremo (não havia na época). Isso revela várias facetas de nossa legislação, a mais óbvia é a promessa vazia encerrada no texto legal. Como o agente (estado) sabe da improbabilidade da punição, usa sem grandes preocupações o expediente do incentivo fiscal. O baixo esforço de um estado em submeter à apreciação judicial a decisão de outro estado conceder incentivo é claramente uma postura de condescendência no vislumbre de que também pode fazer o mesmo – conceder incentivo. Em múltiplas rodadas de negociação, o estado coopera com outro – anuindo ou encampando o que outros fazem - para depois receber o mesmo tratamento (não punitivo), ou seja, em jogos sequenciais tolera-se uma ação agora para praticá-la depois.

Se por um lado laços econômicos e partidários facilitam essas alianças, por outro lado podem levar a simulacros, ou, no conceito da teoria dos jogos, a uma armadilha social, quando perdas generalizadas decorrem de uma combinação de resultados cuja única lógica parece ser perder para ganhar, o problema é se os ganhos não superarem as perdas.

Essa cooperação entre os estados pode até no extremo levar a uma *race to the bottom*, quando as bases tributárias regridem a um perigoso limiar que compromete a execução de funções essenciais de governo. Se nenhum estado foi punido, se não houve estratégia para examinar a renúncia fiscal dos estados, então há incentivos econômicos e políticos para conceder incentivos, e isso tem se constituído em apelo eleitoral muito forte pelos postulantes a mandato político.

Se todos os programas de incentivos fossem examinados detalhadamente sob os aspectos de metas e contrapartidas, seus frágeis requisitos de supervisão, ambiguidades legais e ausências de avaliação *a posteriori*, provavelmente se constataria que os referidos programas não passam de um engodo. Não há nenhum governante tão míope que não perceba que as estatísticas anunciadas pelos postulantes aos programas de incentivos são inverossímeis.

É comum encontrar dados hiperbólicos de empregos indiretos, mas estes nunca se mostram suficientemente claros para permitir, de fato, captar seu efeito isolado. Há sempre um discurso político e arremedos de projeto que superavaliam o efeito *spillover* acionador de elos econômicos. Na verdade, uma névoa encobre tais números de empregos, por exemplo, não há a quantificação do número de pessoas indiretamente empregadas antes e depois da instalação de empreendimento, ou, se houver, não é trivial inferir a quantidade de postos de trabalho indiretos²⁸ existentes em função da nova indústria/atividade.

Esta é uma questão [*número de empregos*] de difícil resposta, pois a mensuração dos impactos sociais de um investimento privado é bastante problemática, já que seria necessário medir qual o número de empregos diretos e indiretos criados, a geração adicional de renda, etc., o que é, como já observamos, uma tarefa bastante complexa. Além disso, esses impactos positivos teriam que ser reduzidos a uma unidade comum de medida, para ser efetuada a comparação, o que também é de difícil execução (ALVES, 2001, p. 67).

Os registros sobre o desempenho dos incentivos nem sempre são passíveis de ser examinados detalhadamente em função do sigilo fiscal, que protege o beneficiário (e.g., quadro confirmado pelo TCE de Mato Grosso no estudo sobre os incentivos fiscais). Os estados e os contribuintes/setores beneficiados blefam também quando chamelam estatísticas no mínimo ambíguas sobre postos de trabalho, dinâmica regional e expansão de renda que decorrem desses incentivos.

Hipoteticamente, se alguém fizer uma pesquisa no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e procurar por saldos líquidos de empregos irá tabular esses números apenas agregados setorialmente. A alternativa seria um pesquisador em nome da “neutralidade científica” solicitar às autoridades os endereços²⁹ das empresas beneficiárias, e para estas, indagar o número de empregos ampliado em função do regime diferencial de imposto. Para a primeira forma (Pesquisa Caged) não há dados analíticos, e para a segunda, o pesquisador irá deparar com a assimetria informacional. Desse modo, o número de empregos permanece como uma informação conhecida somente por poucos técnicos do governo e das empresas que recebem os benefícios. Há um óbvio reconhecimento de que o número de postos de trabalho de fato aumenta, mas não há uma fonte perene de fácil acesso para aferir sua quantidade.

28 Geralmente os números de empregos indiretos são superestimados, pois diluídos pela economia tornam sua medição uma tarefa desafiadora.

29 Visita ou por meio eletrônico.

Em um estudo feito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) a pedido da Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia (SICME), fez-se uma radiografia geral de vários programas de incentivo fiscal. A SICME permitiu o acesso aos arquivos e à tabulação de dados sobre empregabilidade. Para o algodão, por exemplo, essa contabilização foi feita por Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAES), enquanto para as indústrias madeireiras foi nomeada a razão social da empresa.

Duas coisas são passíveis de observar: (1) em uma situação como essa os dados (ou parte deles) são disponibilizados aos pesquisadores, eliminando, portanto, inferências equivocadas; e (2) em decorrência dos números mostrados nas tabelas no trabalho da UFMT, verifica-se que os postos de trabalho se ampliaram, mas os dados não fornecem argumentos contundentes de que o incentivo se converte em elevada provisão de postos de trabalho diretos. Além do mais, se existe uma dificuldade de mensurar esses números de emprego direto, tanto mais será a obtenção dos empregos indiretos.

A instalação de empreendimentos à custa de incentivos por estados condescendentes parece ser um jogo de ganha ganha, mas se olharmos para um montante de imposto não recolhido pelo erário pode ser na realidade um jogo sem vencedor, ou seja, perde o estado que afastou a pretensão do investimento, perde o país e por que não dizer a própria empresa, que troca eficiência econômica por uma escolha híbrida (política/econômica). Nesse aspecto, a escolha pública abandona a *first best* e opta por uma *second best*. Na primeira escolha, os atrativos privados prescindem dos incentivos, contudo, quando estes são acenados, a segunda escolha entra em cena e afasta uma decisão locacional guiada unicamente pela lógica privada.

3.2.3 Porque o Confaz não detém a guerra fiscal (a legitimidade do autointeresse)

O fato de existir a guerra fiscal a despeito de um colegiado para impedi-la leva à reflexão de que os estados anunciam uma coisa e fazem outra diversa, qual seja, manter seus regimes tributários facilitadores de determinadas atividades econômicas.

Como os regimes tributários são complexos – diferimento, redução de alíquota, estimativa segmentada, redução de base de cálculo, crédito presumido, renegociação de dívida –, um diagnóstico completo, estado por estado, requereria uma cuidadosa garimpagem de todo ato público estadual concessor de alguma modalidade de benefício. Como isso custa caro e se revela como medida antipática, deduz-se que qualquer

insinuação de um trabalho investigativo de atos estaduais associados a incentivos representa um esforço remoto. Sendo assim, os estados preferem de forma protocolar se rotularem como mantenedores de uma ordem jurídica, quando na verdade muitos de seus atos infralegais estão permeados de excepcionalizações caracterizadoras de alguma modalidade vantajosa a contribuinte ou a setor econômico.

Se todos os estados parassem de competir por investimento privado, é provável que o país ganhasse, pois a lógica privada, ao vislumbrar um patamar de rentabilidade, formaria a base impositiva dos impostos em um montante superior do que com a formada com os incentivos concedidos (VARSANO, 1997). Este autor enfatiza que a interferência pública provoca um duplo desperdício: menos impostos e risco empresarial.

O risco privado, como observado recentemente, pode se concretizar em interpretação desfavorável pelo Supremo quando a mais alta instância jurídica do país entender que alguns estados concederam incentivos sem a apreciação do Confaz. Essa insegurança jurídica decorre também de mudanças nas diretrizes políticas do próprio estado quando renovações de ciclos eleitorais derrogam benefícios já concedidos por governos passados

[...] não é aceitável que o contribuinte esteja exposto a medidas normativas que desrespeitem o princípio da segurança jurídica. Ou seja, sob os atos e negócios jurídicos praticados pelos contribuintes deve imperar o intitulado (pela doutrina) “princípio não surpresa”, em que o interesse do Estado não pode operar como decorrência de verdadeira armadilha fiscal. [...] As leis tributárias devem ser elaboradas de tal modo que garantam ao cidadão a confiança de que lhe facultam um quadro completo de quais são as suas ações ou condutas originadoras de encargos fiscais (MELO in MARTINS et al., 2007, p. 142).

A teoria dos jogos nos fornece um campo fecundo de análise, uma vez que esse tipo de comportamento oscilatório do agente constitui, pelo agente privado, uma mera “aposta” na estabilidade das regras. Se os contribuintes são surpreendidos no futuro com derrogação ou nulidade do ato concessor do incentivo, qual é a alternativa (instituto jurídico) que estes beneficiários terão para não ser punidos por terem de “boa-fé” aderido a uma política governamental?

Uma ideia é relativamente consensual: (a) existe a guerra fiscal, e (b) estímulos econômicos a impelem a resultados globais indesejáveis para o país. Se todos os estados parassem de conceder incentivos, o país ganharia; mas se um estado se abster de tal política e os demais insistirem em praticá-la, o primeiro perderá e quem a praticar ganhará, entretanto o saldo final para a nação seria negativo.

Nessas circunstâncias, proibições legais à concessão de incentivos dificilmente serão efetivas. É necessário alterar a sinalização econômica percebida pelos governos estaduais para evitar que suas ações individuais continuem aviltando o principal imposto desses entes federativos (VARSANO, 1997).

Por outro lado, é também inegável outra conclusão: a competição leva a resultados positivos, no médio e longo prazo, para aqueles estados que saem vitoriosos na disputa por investimentos. Ao atrair para seus estados uma parcela maior da atividade industrial, garantem, além dos benefícios imediatos em emprego e renda, uma ampliação futura da arrecadação de ICMS. Esta é a face complexa e paradoxal da “guerra fiscal”: o país como um todo perde ao conceder benefícios em geral muito mais elevados para mudar a localização das plantas produtivas.³⁰

Gráfico 1a. Base de ICMS hipotética de um estado que recebe investimentos sem renúncia fiscal

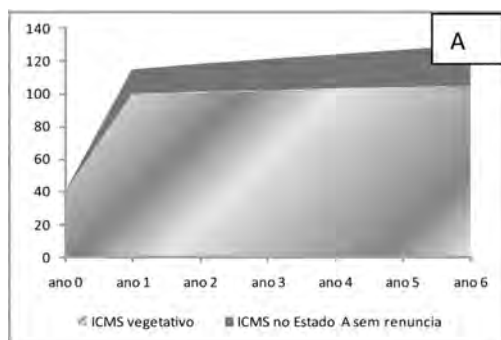
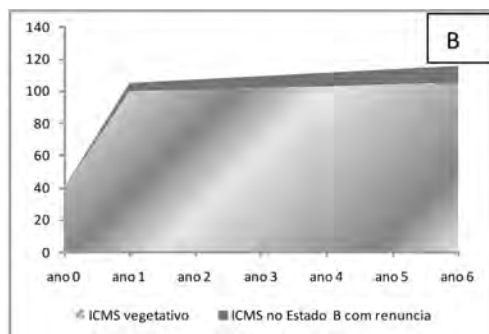


Gráfico 1b. Base de ICMS hipotética de um estado que recebe investimentos com renúncia fiscal



Como $A > B$, logo há uma perda para o país equivalente a $(A - B)$.

A área azul para ambos os gráficos representa a base tributável de ICMS, e sua forma ascendente representa a hipótese de um crescimento vegetativo. A área vermelha é o *plus* hipotético de base tributável decorrente de novos investimentos. O fato de a área vermelha no Gráfico 1a ser maior do que a área vermelha em 1b representa, na visão dos críticos dos incentivos fiscais, perdas da base tributável equivalente à diferença entre as regiões A e B.

30 Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12629/a-guerra-fiscal-e-seus-prejudiciais-efeitos-aos-entes-federados-brasileiros> > . Acesso em: 05/09/2011.

A teoria dos jogos explora perdas e ganhos nas interações entre agentes quando arbitra valores nas tabelas de *payoffs* de tal modo que os números racionalizam um desfecho possível.

Quando incentivos podem ser concedidos? De acordo com Varsano (1997), há três hipóteses:

Hipótese 1. Quando a negação do incentivo deslocar o investimento para outro país.

E mesmo nas relações entre os países os incentivos podem trazer imbróglis diplomáticos, pois “atualmente, em face da tendência de valorização das relações internacionais, os Estados devem se pautar pelas regras firmadas por meio dos tratados internacionais” (ELALI in MARTINS et al., 2007, p. 52). Continua Elali (2007) que a prática de subsídios específicos é objeto de vedação pela OMC, cuja violação acarretará processo internacional e a “imposição, pelos países prejudicados, de medidas compensatórias, de defesa comercial, que visam reequilibrar a relação de concorrência entre os países envolvidos” (ELALI in MARTINS et al., 2007, p. 54). O Brasil, signatário dos acordos internacionais, perde parte de seu poder interno e deve submeter-se às determinações multilaterais. No tocante aos incentivos fiscais, na sua concessão “para a redução das desigualdades regionais e sociais, deverá o Estado brasileiro respeitar os tratados firmados em âmbito internacional, terá, portanto, de observar os limites próprios das relações internacionais” (ELALI in MARTINS et al., 2007, p. 54).

Hipótese 2. Quando um projeto para existir fica condicionado ao incentivo (ou quando o projeto A de menores benefícios for substituído pelo projeto B de maiores benefícios).

Hipótese 3. Quando os benefícios forem, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes do estado conessor, e que tais benefícios sejam superiores ao uso alternativo anterior dos recursos públicos renunciados. Exemplo: o estado está disposto a renunciar a mil unidades monetárias de receita tributária caso esse montante de recursos (alocado no agente privado) gere benefícios superiores aos que seriam notados quando estivessem sob gestão pública, então há mérito na concessão.

Um dos pilares para a abordagem da guerra fiscal sob a ótica da teoria dos jogos é o que se denomina de “compreensão da lógica situacional”. Funciona de uma maneira simplificada e surpreendente: se você tivesse a oportunidade, estaria inclinado a fazer o mesmo que outros agentes estão fazendo, ou seja, a reprovação não é exatamente porque outros o fazem, mas porque o reclamante não teve os meios e a

oportunidade de fazer igual e auferir os benefícios da decisão. Logo, se fosse sua vez e você tivesse chance, faria o mesmo.

Enquanto os estados combatem uma guerra fiscal declarada praticam também uma guerra fria com inúmeros expedientes tributários benéficos a empresas e a setores que os cooptam por força de seus *lobbies*. Mesmo que as decisões sejam questionáveis, crê-se em consequências brandas cujas sanções de natureza não duradoura e exemplificativa apenas encorajam outros atores a fazer a guerra fiscal. Esse desfecho não leva a mudanças significativas no regramento vigente.

3.2.4 Os atores e suas razões

A lógica do estado concessor – são recompensas que vêm na forma de dividendos políticos, projeção eleitoral e consequente sufrágio dos beneficiários, além das alianças que se articulam para financiamento de campanha. A baixa probabilidade da punição ao estado concessor de incentivo fiscal, combinada com a ameaça da mobilidade de uma empresa de um estado para outro, impõe aos governantes medidas para manter e atrair atividades econômicas para suas fronteiras.

Mas teriam os estados motivos para conceder incentivos sem submetê-los à apreciação do Confaz? A resposta é sim. Se um estado oferta produtos de baixo valor agregado que são recomprados de estados ricos condenando o primeiro a um patamar inferior de riqueza, então o estado pobre terá incentivos para “guerrear”. Os administradores de um estado estão dispostos a ampliar seu parque industrial e a fortalecer os setores econômicos, mas suas vantagens locacionais não são as mais preferíveis. Se buscar apoio no Confaz, a lógica é uma desaprovação, se nada fizer sua lógica eleitoral estará comprometida, logo, o que fará o agente político? Aqui o contexto de comprometimento da lógica eleitoral quer dizer que se o político negar qualquer incentivo fiscal estará negando por consequência oportunidades de melhoria econômica para os habitantes sob sua administração.

Qual a lógica do estado rico? Se facilitar a fuga, outras atividades econômicas complementares também se deslocarão, o que inibirá uma taxa superior de expansão que o faz e/ou mantém mais rico. Além do mais – racionaliza um estado –, a União está estrategicamente em uma posição mais vantajosa para se preocupar com as unidades federadas menos aquinhoadas: basta que seja feito um ajuste no sistema de partilha ou torne viável um plano de desenvolvimento regional.

Sobre esse aspecto, a Carta de Cuiabá diz:

Implementação de uma Política Industrial que contemple redução de no mínimo 30% (trinta por cento) dos tributos federais, para empresas que estejam instaladas ou venham a se instalar nas Regiões N, NE e CO (CARTA DE CUIABÁ, 2011).

Os estados sabem das limitações e das dificuldades de um plano nacional de longo alcance contemplador dessa demanda. Mesmo as políticas do Ministério da Integração Nacional não têm sinalizado com conteúdo e orçamentos capazes de pôr em andamento um projeto de equilíbrio e estruturação produtiva.

A teoria dos jogos nos traz um importante *insight*: não queira ganhar tudo, não queira ganhar sempre, pois essa atitude excessivamente egoísta imporá perdas a outros agentes e estes poderão puni-lo quando tiverem a oportunidade. Compartilhe um pouco dos ganhos, é melhor ganhar um pouco sempre do que ganhar tudo em uma oportunidade como se nunca mais fosse interagir com outros jogadores. Essa postura radical “enfurecerá” o outro jogador, que poderá optar por uma retaliação,³¹ ou seja, o ganhador egoísta terá vantagem uma vez e complicar-se-á nas situações seguintes. A representatividade dos estados no Confaz parece permitir que todos ganhem (ao menos um pouco) – e esse ganho (cujo montante teórico é estimado), em particular, diz respeito à tolerância de que todos usem incentivos fiscais.

A lógica do contribuinte – o *market share*, o sufocamento da concorrência, o reposicionamento no mercado, a captura do poder público, o adensamento de cadeias (embora isso prejudique a livre concorrência), a redução de custos.

Fica evidente que as empresas que obtêm vantagens fiscais ganham, mas as outras já instaladas, que disputam mercado com as aquinhoadas, perdem. Por isso, os perdedores pressionam o governo estadual no sentido de receberem idênticos incentivos que lhes permitam competir em iguais condições. Em face da dificuldade de resistir a essa justa reivindicação, aumenta a sangria dos recursos públicos do estado. E como as empresas prejudicadas não se restringem às localizadas em um determinado estado, todos os demais governos estaduais sofrem pressões semelhantes (VARSANO, 1997). É a extensividade do erro. E o mais inacreditável, o princípio jurídico da isonomia legitima esse processo. Os governos podem com menor desgaste estender o benefício aos reclamantes do que retirar daqueles que são reclamados.

31 Disponível em: < <http://www.teoriadosjogos.net/teoriadosjogos/list-imprimetodostrechos.asp> > .

A lógica do cidadão – o aceno do emprego e da renda. A sinalização social de renda e emprego seria na verdade gerada de qualquer forma, pois o investimento privado seria realizado por uma lógica de eficiência. O que muda é a região dos beneficiários, ao invés de R\$ 100 em A, têm-se R\$ 80 em B. Os vencedores fazem mais estardalhaço do que os perdedores, o que exagera a natureza da realização do investimento. O positivo (é) e o normativo (deveria ser) colidem, pois o segundo está desprovido do empírico de que o primeiro dispõe. Em outras palavras, enquanto um estado alega quanto ganhou, o outro estado evita afirmar sobre o quanto perdeu, um porque tem os dados e a motivação, o outro porque não tem nada.

A lógica da União – desvencilha-se da responsabilidade de envolvimento em programa de desenvolvimento regional, que a exemplo de outros do passado pode ser infrutífero. Ademais, um programa desenvolvimentista deixará tantos aliados como descontentes, porque os recursos escassos não permitirão uma contemplação abrangente de todas as regiões do país. Outro ponto é que, novamente sendo os recursos finitos, o quanto seria prudente aportar capital em atividade de baixa eficiência, mesmo que de elevada equidade? A União não fazer nada e deixar os estados fazerem funciona também como uma estratégia de dominação da União para com os estados, uma vez que os erros cometidos por estes os deixam vulneráveis à interpretação do STF.

A lógica dos órgãos de controle – o confronto cerceia oportunidades profissionais (uma medida punitiva extensível pode fazer tanto estrago e atingir agentes públicos e privados que repercussão pode ser desvantajosa ao agente controlador a ponto de ele mesmo se tornar um alvo na medida em que não decidiu sobre isso em outra oportunidade, ou que não tratou igualmente situações iguais, ou de suportar o ônus de parcialidade no julgamento). Imaginemos como terminar um confronto entre um tribunal de um lado, e, de outro, membros do Executivo/Legislativo e empresas beneficiárias de incentivos. Pode parecer uma teoria conspiratória, mas os tribunais sabem onde pesar a mão e quando afastar a suspeição.

A lógica do estado – o desinteresse com ganhos. De forma oportunista (ou como caroneiros da regra da unanimidade) um estado aparentemente neutro pode pedir algo em troca, pois seria cômodo demais ficar de mãos vazias quando outros dependem de sua posição, ou seja, o estado ganha potencialmente algo mesmo estando desinteressado e revela, junto com outros componentes, certa intensidade de oportunismo.

A regra da unanimidade (Toda unanimidade é burra) – A instituição do Conselho Fazendário (Confaz) pretendia instaurar um espaço decisório hábil para abolir decisões prejudiciais ao erário em face do uso desordenado de incentivos.

Para que um estado possa usar algo de atrativo em sua fronteira e capitanear investimento é preciso a unanimidade do Confaz. Essa regra rígida parece cumprir um importante papel federativo, que é o de evitar perdas para toda a nação, conforme argumenta Varsano. A unanimidade nesse intento inibiria uma ação unilateral de um estado na concessão de incentivos.

A regra da unanimidade foi criticada pela Carta de Cuiabá (Proposição 3) que solicita:

[...] apoio da União na aprovação de Proposta de Lei Complementar, que objetive alterar a Lei Complementar n. 24/75 para definir o quórum de 3/5 (três quintos) para aprovação dos benefícios fiscais propostos pelos estados no Confaz.

A regra é um paradoxo. Convém especular se, devido à dificuldade posta para se conseguir apoio do Confaz, haveria uma acomodação geral no sentido de provocar esse colegiado, e diante da impossibilidade de autorização por unanimidade os estados estariam concedendo benefícios (uns mais outros menos), pois diante de uma chance remota de aprovação unânime prefeririam ocultar ações individuais incentivando empresas enquanto ignoram ações semelhantes coordenadas por outros entes.

Um dos argumentos para submeter ao STF o critério da unanimidade do Confaz é que mesmo a Carta Magna pode ser mudada por três quintos do Parlamento, então por que o Confaz sedimentou a possibilidade de anuência de incentivos a um quórum absolutamente muito mais restrito? A unanimidade elimina o debate, a virtude máxima da democracia. Num ambiente que prescindia da unanimidade, o debate tornar-se-ia mais virtuoso, a capacidade de persuadir, mais exercitada, e as realidades socioeconômicas, mais visíveis, o que poderia nortear discussões pertinentes acerca da adoção ou não de política de incentivos.

A flexibilização do quórum provavelmente faria emergir estatísticas oficiais reveladoras dos hiatos econômicos, o que de alguma forma ensejaria uma política de incentivos.

Se qualquer estado obsta a pretensão de outro, então todo tipo de decisão do colegiado está comprometido. Um único dissidente estrangula a negociação, empobrece o debate e torna nula uma reunião de seus membros. Ao condicionar uma demanda, um estado radicalizará a dissidência caso esta não seja atendida. Se isso for uma lógica situacional, então o Confaz não representa o melhor formato institucional, porque um estado pode abortar um caminho para entendimentos. O Confaz talvez seja um cole-

giado que funcione de maneira inversa: ao conceder poder excessivo a um membro, apequena-se como grupo.

Mas a quebra da unanimidade tem seus próprios riscos. No extremo, um estado poderia abrir mão da receita e desequilibrar-se no curto e no médio prazos. Considerando que o maior poder aquisitivo advindo de crescente massa de salários eleva a necessidade de prover mais e melhores serviços públicos (GIACOMONI, 2005, p. 32), isso não será possível para um ente que depauperou suas bases tributárias.

No formato atual, poderíamos dizer que o arranjo do Confaz é um jogo de “compadres”, ninguém concede às claras, ninguém exige clareza, e as distantes ameaças tornam-se as recompensas – supostos ganhos com manutenção de empreendimentos em suas respectivas fronteiras –, um argumento muito atraente.

Desde sua edição em 1975, a regra da unanimidade vem sendo violada, e para Varsano isso revela que os próprios governos são autores e descumpridores desse tipo de regramento. Nesse aspecto, a própria regra punitiva é um blefe. Como pano de fundo para essa “cooperação”, concebe-se a coalizão das forças políticas, o apoio legislativo, a apreciação beneplácita dos órgãos de controle e a justaposição ou convergência do autointeresse dos estados.

Nem mesmo a numerosa jurisprudência do STF declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais concessoas de incentivos consegue restaurar plenamente o prescrito na LC 24/1975. Sobre o papel legislador do Confaz, Elali (2007) faz um apontamento: “Um aspecto curioso é que, não obstante seja um órgão formado por membros do Poder Executivo, assume atribuições próprias do Poder Legislativo (Senado) [...]” (ELALI in MARTINS et al., 2007; ALVES in MARTINS et al., 2007, p. 56).

Os estados têm tolerado mecanismos tributários incentivadores com a arguição de três pontos fundamentais: 1) não podem ficar omissos quando o capital privado leiloeira o local do investimento, pois esses recursos propagam futuros mais promissores aos habitantes de seus estados; 2) o governo federal exime-se na articulação de projeto desenvolvimentista nacional praticamente transferindo essa responsabilidade aos estados; 3) se um estado se negar a conceder incentivos outros estará disposto a fazê-lo inclusive com risco “quase zero” de punição. Todos os estados sabem que isso ocorre, e então preferem não levar todos os episódios conhecidos ao Supremo. Isso serve também como forma de proteger seus programas, mesmo que sob questionamento por uma parte minoritária da mídia especializada ou como munição aos opositores políticos.

3.2.5 Os estados devem competir ou cooperar?

O esporte é engrandecido pelo mérito da competição. Nos negócios domésticos e no comércio internacional a competição é defensável como um princípio do aprimoramento do mercado e em benefício do consumidor. Por que a competição entre estados poderia ser nociva à Federação?

Por que competir se torna tão dramático quando os competidores por investimentos são unidades da Federação? Quando dois estados competem deveriam ser avaliados sob os seguintes aspectos: condições estruturais, carga tributária, capacidade de entrega de serviços públicos, minimização de custos, capacidade de empreender, investimento em P&D.

A competição entre agentes privados tem gerado todo tipo de resultados, alguns dos quais tão maléficos que é difícil de mensurar suas externalidades positivas. Para economias abertas e em quase todos os setores da atividade econômica, a competição eleva os padrões tecnológicos, aumenta a produtividade e combate os preços abusivos. Entretanto, a natureza da competição entre empresas por espaços no mercado é muito diferente da competição entre os estados para atraí-las.

Enquanto uma saudável competição valoriza o mérito e se desdobra em ganhos aos participantes (empresas e fornecedores, por exemplo), a competição entre os estados – por mera renúncia de ICMS – é uma valorização do demérito, ou seja, quanto mais comprometidos os quesitos estruturantes do estado, quanto mais fragilizado em seu potencial econômico, em tese, mais está disposto a conceder renúncias, sob o argumento de que essa iniciativa reverterá suas desvantagens futuras. Uma questão fundamental: o que um estado faz como política de médio e de longo prazos para superar os gargalos que o tornam menos favorecido na orla dos investimentos privados? Não chega a ser um disparate afirmar que estados gastam dinheiro embelezando prédios públicos e replicando obras pomposas antes mesmo de cumprir seu papel fundamental na melhora de indicadores iníquos.

Como já salientado em outras ocasiões neste trabalho, a intenção da empresa postulante da renúncia não é se instalar no estado A com menor ICMS, mas usá-lo como escudo para conseguir vantagens no estado B, sua intenção preferencial. Como na Federação sempre há um estado em condição econômica desigual disposto a barganhar sua receita, é muito simples à iniciativa privada capturar o interesse do agente político encenando uma suposta dualidade em suas predileções.

Em termos de resultados esperados, o lucro está para o empresário assim como o imposto adicional está para o estado. Ambos correm risco de malogro em seus prognósticos, contudo o aumento de impostos é um resultado mais duvidoso, visto que sua concretização dependerá do aumento da massa imponible de renda que não existia antes da atividade incentivada. Se a atividade apoiada está substituindo uma anterior – provocando um simples efeito deslocamento – ou na margem somente contribuindo com uma base tributável menor do que o incentivo auferido, então não se pode falar em ganho de imposto para o estado.

Mesmo com elos da economia sendo ativados, a resposta tributária a esses estímulos pode ser pouco elástica, representando um risco político e econômico. A eficiência econômica aloca os recursos onde se presume os maiores retornos, então para a iniciativa privada os maiores retornos são obtidos onde se pagam os menores impostos, desde que variáveis estruturais relevantes sejam similares entre os estados disputantes.

Quando estados competem por investimentos, não estão competindo pelo que fizeram, mas por algo que prometem fazer, e tais promessas podem ser simplesmente de natureza vazia (insegurança jurídica).

Quando estados competem não oferecem aquilo que tem de melhor, prometem que farão melhor do que fizeram antes, seria isso uma promessa crível, uma cooperação confiável?

Uma das maneiras de prognosticar a insegurança jurídica refere-se à permanência de contratos de incentivos por mais de uma legislatura. Isso requer concordância com o próximo mandatário, o que pode levar a uma nova rodada de negociações tanto mais benefícios como sua redução.

O pressuposto leva-nos à seguinte conjectura: quando um estado concede incentivos fiscais para atrair empresas, ele viola as regras estabelecidas pela Lei Complementar 24/1975, e essa ação unilateral leva a uma tabela de *payoffs* (perdas e ganhos) na qual é possível dimensionar teoricamente como se caracterizam os pressupostos da teoria dos jogos, quem ganha e quem perde com o processo.

Não pode haver homogeneidade interestadual onde um estado decide, unilateralmente, sobre incentivos que os outros não podem conceder. Desta maneira, quando um estado ganha (isto se houver ganho de fato, o que na maiorias das vezes não ocorre), os outros perdem. O processo de concessão de incentivos fiscais estaduais caracteriza-se pelo desperdício de dinheiro público, pois os possíveis ganhos de bem-estar não se comparam

aos custos econômicos da atração dos investimentos e aos custos sociais da diminuição da atividade econômica dos estados perdedores. A guerra fiscal foi acirrada com a crise financeira dos estados. Porém, conforme os incentivos vão se avolumando, perdem a capacidade de estimular o investimento, tornando-se mera renúncia de arrecadação. Além disso, os estados mais pobres acabam perdendo a capacidade de investir em sua própria infraestrutura e serviços públicos (TOMÉ in MARTINS et al., 2007, p. 130).

3.2.6 Matrizes de payoff – simulações de valores e exploração de conceitos

Vejam uma situação, como na estrutura da teoria dos jogos, e façamos nosso primeiro esboço para expressar uma tabela de ganhos e perdas.

Quadro 11a. Matriz *payoff* de única rodada.

Ganhos esperados quando o estado 2 concede incentivo inferior ao concedido pelo estado 1

Estado 1	Estado 2	
	Nega	Concede
Nega	0, 0	0, 100
Concede	100, 0	60, 0

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Dois estados estão dispostos a sediar a instalação de um novo empreendimento. Nas linhas temos o estado 1, e nas colunas temos o estado 2. Em cada célula numérica temos o primeiro valor representando a preferência do estado 1 e o segundo valor representando a preferência do estado 2. Então lemos da seguinte maneira:

- (0, 0) este par numérico revela o valor adicional de impostos que ingressa na economia quando ambos os estados negam a concessão de incentivos, ou seja, a empresa não se instala e o imposto extra é zero para cada um dos estados disputantes.
- (0, 100) revela a situação ideal para o estado 2, na qual, sem disputa pelo empreendimento, este último receberá o investimento e usufruirá de um ganho de 100. Afastamento voluntário do estado 1.
- (100, 0) a situação se inverte, pois agora o estado 1 recebe o investimento sem disputá-lo com o estado 2, agora o primeiro se beneficia dos efeitos multiplicadores e realiza 100 de ganhos. Afastamento voluntário do estado 2.

- (60, 0) como ambos os estados rivalizam o investimento, o estado 2 concedeu um incentivo menor e perdeu a disputa para o estado 1.

Naturalmente que a forma de montar o quadro é praticamente infinita. Mais adiante teceremos considerações de como esses resultados na matriz de *payoff* podem ser bem mais complexos. Logo, aproveitando o primeiro desenho podemos alternativamente refazê-lo do seguinte modo:

Quadro 11b. Matriz *payoff* de segunda rodada.

Ganhos esperados quando o estado 1 concede incentivo inferior ao concedido pelo estado 2

Estado 1	Estado 2	
	Nega	Concede
Nega	0, 0	0, 100
Concede	100, 0	0, 75

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Quando os estados aceitam a argumentação da empresa de que ela irá se deslocar para as fronteiras que ofertem o maior incentivo, então significa que os estados já sabem que a máxima incidência do imposto sobre as atividades diretas da empresa é de fato irrealista.

No Quadro 11b, o único par alterado foi (50, 0), que mudou para (0, 75). Essa mudança comunica duas informações: 1) O estado 1 concedeu incentivos, mas em patamar inferior ao concedido pelo estado 2. Supomos que dos 100 previstos de ganhos, o estado 1 estava disposto a perder 15, assim seu esquema no jogo ficaria (85, 0) no lugar de (50,0), ou seja, estava disposto a conceder 15 de incentivo ficando assim com 85, mas não estava disposto a sancionar um incentivo de 50, o que lhe daria um ganho de outros 50.

Para a empresa, entretanto, pagar 85 para o estado 1 seria uma desvantagem quando poderia suportar um valor menor (75) para o estado 2.

É bom ter em mente que até o momento estamos omitindo conceitos importantes da teoria dos jogos. A primeira omissão, e também trivial, é a ausência de unidades para os valores numéricos. Os valores podem ser 100 postos de trabalho ou talvez 100 milhões de reais. Não está explícito também se os valores são por um ano, um biênio ou quinquênio. Numa situação real, essas e outras informações seriam levantadas e, portanto, poderiam compor um quadro mais amplo de política de incentivo fiscal.

Observe também que a matriz simplificada não se preocupou com a ordem decisória, ou seja, quem decide primeiro, o estado 1 ou o estado 2, o jogo é sequencial – os agentes interagem sucessivamente – ou o jogo é simultâneo? É difícil imaginar uma simultaneidade de ações entre os estados discutindo em mesa-redonda quem concederá maior incentivo – como um pregoeiro em leilão. A ideia aqui é mesmo de um jogo sequencial, mesmo que sejam separados por agendas de seis meses, quinze dias ou uma hora. Ora um, ora outro estado, em negociações bilaterais com a empresa, avança e/ou recua em suas propostas de concessão. Na verdade, um detalhamento excessivo prejudica a formatação simplificada do quadro de ganhos e perdas. Quanto mais se pormenoriza os condicionantes, mais complexa vai se tornando a diagramação da matriz *payoff*.

Passemos a visualizar um novo quadro em que ocorre um dos casos interessantes e talvez bem provável de acontecer na vida real. O fato em questão pode ser interpretado do seguinte modo: em uma matriz de *payoff* pode haver resultados poucos satisfatórios, na verdade tão desvantajosos que seriam facilmente eliminados do conjunto de escolhas.

Estratégias estritamente dominadas e estratégias estritamente dominantes

Diz-se que uma estratégia é estritamente dominada quando seus ganhos para uma determinada estratégia são inferiores aos ganhos alternativos de outra estratégia.

Quadro 11c. Exemplo na forma estratégica de estratégia estritamente dominada. Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais de concessão ou negação de incentivos

Recompensas do estado 2 (coluna)

Estado 1	Estado 2	
	Nega	Concede
Nega	0, 0	0, 800
Concede	800, 0	400, 100

Dominância da estratégia {concede} para o estado 1

Recompensas do estado 1 (linha)

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Se a estratégia {nega} for a decisão do estado 2, para o estado 1 convém escolher {concede}, ou seja, ficar com um ganho de (800) obtido superior ao ganho (0) – (800) domina 0 (zero).

Se a estratégia {concede} for a decisão do estado 2, para o estado 1 convém conceder, ou seja, ganho de (400) obtido com a estratégia {concede} do estado 1 e {concede} estado 2. Para o estado 1, (400) domina 0 (zero).

As recompensas do Quadro 11c simulam o que ocorre na iteração entre os estados quando estes pleiteiam a sede (ou permanência) dos empreendimentos. Os dados hipotéticos realçam apenas que tem havido uma propensão dos estados em conceder incentivos – assim, estratégias de concessão dominam estratégias de negação. Observe que há uma suposição no Quadro 11c de que o estado 1 venceu a disputa, mas em virtude dos efeitos concatenados existentes na economia parte dos tributos remanescentes após a concessão é repartida entre os dois estados. Isso não é difícil de entender: de um total de tributos (800) agora se depara o Fisco com um valor residual de (500), sendo (400) para o estado 1 e (100) para o estado 2. Parte da renda gerada na economia aumentou a renda dos consumidores, convertendo-se em demanda por itens fabricados em outros estados, o que adicionalmente gerou demanda por matéria-prima e tecnologias de outras empresas instaladas fora do estado concesso.

Quadro 11d. Exemplo na forma estratégica de estratégia estritamente dominada. Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais de concessão ou negação de incentivos

Recompensas do estado 2 (coluna)

Estado 1	Estado 2	
	Nega	Concede
Nega	0, 0	0, <u>800</u>
Concede	800, 0	400, <u>100</u>

Dominância da estratégia {concede} para o estado 2

Recompensas do estado 1 (linha)

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

No Quadro 11d, a única mudança feita foi a alteração de (400, 100) por (100, 400). Nada mais do que inverter a ordem para evidenciar um resultado plausível entre os estados: a dominância da estratégia {conceder} – agora para o estado 2. Entretanto,

como os Quadros 11c e 11d nos fornecem rapidamente o esquema dominante de {conceder} sobre {negar}? Basta verificar que os ganhos nas linhas para o estado 1 e nas colunas para o estado 2 permitem uma rápida visualização de:

Estado 1

Linhas Quadro 11c: 800 domina zero
400 domina zero

Colunas Quadro 11c: 800 domina zero
100 domina zero

Estado 2

Linhas Quadro 11d: 800 domina zero
100 domina zero

Colunas Quadro 11d: 800 domina zero
400 domina zero

Em termos formais:

$$f_i(s_i^{**}, s_{-i}) < f_i(s_i^*, s_{-i}) \text{ para algum } s_i^* \neq s_i^{**} \text{ e todo } s_{-i}.$$

Descrevendo os componentes do modelo formal:

f é uma função de recompensa, i é um jogador (estado 1), $-i$ é outro jogador (estado 2), s_i^{**} , s_i^* e s_{-i} são estratégias.

Assim, com os significados dos componentes:

$$f_i(s_i^{**}, s_{-i}) < f_i(s_i^*, s_{-i}) \text{ para algum } s_i^* \neq s_i^{**} \text{ e todo } s_{-i}, \text{ desigualdade I}$$

Assim como uma estratégia pode ser a melhor resposta para uma estratégia específica que os outros jogadores possam jogar, pode acontecer que outra estratégia nunca seja a melhor resposta para um dado jogador, qualquer que seja a estratégia que os outros jogadores decidam jogar. É fácil perceber que uma estratégia que é estritamente dominada para um dado jogador nunca é uma melhor resposta para este jogador (FIANI, 2009, p. 90).

A desigualdade I pode ser reescrita de um modo que exprima uma estratégia estritamente dominante (usando a propriedade matemáticas das inequações).

$f_i(s_i^*, s_{-i}) > f_i(s_i^{**}, s_{-i})$ para todo s_{-i} , desigualdade II.

Essa desigualdade representa o fato de que a recompensa proporcionada por s_i^* ao jogador i é estritamente superior às recompensas proporcionadas pela estratégia s_i^{**} que o jogador i pode adotar, quaisquer que sejam as estratégias adotadas pelos demais jogadores. O que se fez foi apenas mudar a posição dos membros da desigualdade, e isso influencia apenas na ordem de leitura: passou-se de estratégias estritamente dominadas na *desigualdade I* para estratégias estritamente dominadas na *desigualdade II*.

Estratégias dominantes: eu estou fazendo o melhor que posso, independentemente do que você esteja fazendo. Você está fazendo o melhor que pode, independentemente do que eu esteja fazendo (PINDYCK, 2002, p. 467).

Que associação podemos fazer entre os Quadros 11c e 11d, o modelo formal que matematiza as estratégias dominadas e o ambiente federativo de disputa por empreendimentos privados?

Uma coisa é certa: os estados defendem quase em unanimidade que incentivar a atividade econômica em seu território é uma vantagem para seus erários. Seria mesmo uma vantagem? Eles têm estratégias dominantes em conceder incentivos a despeito de qualquer que seja a decisão do outro jogador, como teorizado nos Quadros 11c e 11d e na desigualdade I?

Mas há um intrigante detalhe a respeito do argumento de que a renúncia do ICMS tem contribuído para a deterioração de sua base impositiva.

O Anexo 2 mostra a participação do ICMS sobre o PIB no período 2002/2008. O que se nota é que o ICMS é estável ou levemente ascendente em sua participação relativa sobre o PIB. No total, vinte estados aumentaram o peso do ICMS em 2008 em relação a 2002. Se esses vinte estados **praticaram renúncia**, então se confirma o argumento de que o incentivo favorece a arrecadação de impostos. Essa seria a primeira hipótese. A outra seria: os sete estados que reduziram o peso do ICMS somente o fizeram porque **não praticaram renúncia**.

Convém fazer uma análise desses aspectos.

Quadro 11e. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação

Comportamento % do ICMS 2002/2008	Hipótese	Conclusão
Aumentou	Praticou renúncia	Conceder renúncia para aumentar o ICMS
Diminuiu	Não praticou renúncia	

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Embora este texto recupere a importante contribuição de Sousa (2009) sobre os incentivos fiscais no Brasil, outras variáveis necessárias para fazer associações mais rigorosas entre expansão do ICMS e volume de incentivos não foram pesquisadas neste trabalho. Desse modo, a variável quantitativa – valor monetário das renúncias –, a variável temporal – durabilidade destas – e a variável mensuradora da propagação dos incentivos na economia não permitem inferências seguras sobre a convergência da renúncia com o aumento da arrecadação. Assim, o Quadro 11e hipoteticamente pode ser alterado para:

Quadro 11f. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação

Comportamento % do ICMS 2002/2008	Hipótese	Conclusão
Aumentou	Não praticou renúncia	Não conceder renúncia para aumentar o ICMS
Diminuiu	Praticou renúncia	

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Os Quadros 11e e 11f são versões dicotômicas de uma realidade bem mais complexa. É bem provável que o aumento do ICMS não possa ser atribuído exclusivamente à estratégia {concede} e à estratégia {nega} os incentivos. É plausível que o comportamento do imposto seja uma combinação de ambas as estratégias e cuja análise isolada constitua uma hercúlea tarefa a um pesquisador. Assim, a estratégia dominante dos Quadros 11c e 11d, assim como formalizado na *desigualdade I*, esteja mais para um discurso político do que um resultado empírico de associação de variáveis macroeconômicas.

Quadro 11g. Comportamento % do ICMS, hipótese e conclusão de sua variação

Comportamento % do ICMS 2002/2008	Hipótese	Conclusão
Aumentou	Políticas híbridas que envolvem a prática e a negação de renúncia	Dificuldade de isolar o efeito do aumento do ICMS a uma ou outra hipótese
Diminuiu		

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Muito embora a literatura exposta neste trabalho expresse visões conflitantes entre os defensores e os que desaprovam a política de incentivos, é dúbia a idéia geral de que esteja havendo comprometimento do ICMS. O ICMS desde 2002 tem uma elevada participação na riqueza, e suas oscilações mínimas acabam por restaurar a arrecadação a patamares superiores. Basta observar o Quadro 4 para verificar que o ICMS vem crescendo a taxas nominais predominantemente positivas. Se os estados de fato estivessem comprometendo a base econômica dos impostos, talvez as taxas de expansão aparecessem mais modestas ou até mesmo negativas. Conforme se visualiza nos Gráficos 25a, 25b e 25c (Anexo 3), somente o Distrito Federal aparece com uma média de crescimento de ICMS próxima aos indicadores de preços, ou seja, não cresceu o suficiente para compensar as perdas inflacionárias.

Antes de seguirmos com as matrizes de *payoff* e suas derivações aplicadas à denominada guerra fiscal, a pergunta recorrente é: por que o ICMS permanece capturando proporções relativamente estáveis do Produto Interno Bruto no período de 2002 a 2008?

- Argumento 1 – se os estados estão praticando renúncias, e se a renúncia favorece o crescimento da arrecadação, então a proporção do ICMS teria aumentado.
- Argumento 2 – se os estados não estão praticando renúncia, e isso favorece a expansão da base, então o peso do ICMS teria aumentado.
- Conclusão – como o aumento pode ser observado nos Gráficos 25a, 25b e 25c, resta saber qual foi a causa.

Como o aumento do peso do ICMS parece incondicional, não é nenhuma surpresa que sem um levantamento sistemático do montante das renúncias existentes nos estados e sua informação no anexo da Lei Orçamentária, conforme preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos os argumentos duelam por dados verificadores que justifiquem a carga do ICMS sobre o PIB. Da forma como se apresentam os valores de renúncias – ora contabilizados pelos estados, ora omitidos nas Leis Orçamentárias –, às vezes apenas estimados com pouca aderência à realidade dos programas, e na maioria dos casos imersos em extrema confusão conceitual, dificilmente um trabalho quantificador abrangente poderá ser compilado.

Nota-se uma taxa vegetativa de crescimento do percentual do ICMS para alguns estados, estável para outros e declinante para os demais, o que revela no mínimo ambiguidade no comportamento ascendente ou descendente da participação relativa do tributo.

Até aqui, apesar de pouca evidência, uma questão emerge clara: se não houvesse renúncia, a atividade econômica estaria desacelerada, e isso implicaria uma base impositiva de ICMS menor e, portanto, seria observado um menor percentual desse imposto sobre o Produto Interno? De forma mais direta: os percentuais do Anexo 2 seriam mais baixos?

Ao longo do trabalho fica evidente que essa hipótese é bem improvável, uma vez que o capital privado tem muitas maneiras de se alocar, mesmo que não encontre um estado disposto a renunciar. Há muitos atalhos na legislação, profissionais bem pagos para fazer uma gestão tributária minimizadora de custos, capacidade de compra em escala para reduzir preços unitários, contratos de compra de prazos médios que reduzem as contingências nos mercados e, sobretudo, a possibilidade de empurrar para o último agente o pagamento do imposto – o consumidor.

Além dos mais, é improvável que as novas demandas que surgem na área de saúde, educação e segurança – para ficar restrito a essas três esferas de ação estadual – permitam que os estados reduzam o valor arrecadado de seu principal tributo financiador – o ICMS. As renúncias existem, e o fato de existirem não afeta sobremaneira o peso do ICMS sobre o PIB, porque, ao que se presume, os estados estariam concedendo renúncias para alguns produtos/atividades, mas incorporando novas bases e concentrando as alíquotas mais altas em bens essenciais (poucos elásticos) – energia, combustível, comunicação –, que estão sob forte demanda.

Após essa digressão faz-se a retomada das matrizes de *payoff*. Recordemos que na última matriz de *payoff* havia uma estratégia estritamente dominante, que consistia em posicionar ambos os estados em concessores de incentivos.

Na teoria dos jogos a estratégia dominante poderia ser apenas fracamente dominante. O Quadro 11h é uma alteração do Quadro 11c e simula uma situação em que um estado ganharia igual arrecadação de imposto tanto negando quanto anuindo com uma política de concessão. Como isso seria possível?

Quadro 11h. Exemplo na forma estratégica de estratégia fracamente dominante. Ganhos esperados de tributos em decorrência de políticas estaduais de concessão ou negação de incentivos

Estado 1	Estado 2	
	Concede	Nega
Concede	20, 50	70, 30
Nega	20, 80	20, 120

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

No nosso exemplo, caso o estado 2 decida conceder incentivo {conceder} produzirá para o estado 1 resultados tão bons quanto {negar} – 20, 20 nas linhas. Contudo, se o estado 2 decidir negar, o estado 1 terá arrecadação maior caso decida conceder. Nesse caso, em que a estratégia {conceder} produz recompensas (impostos) para o estado 1 superiores em uma situação, e recompensas tão boas como as recompensas da estratégia {negar} nas demais, diz-se que a estratégia {conceder} é fracamente dominante em relação à estratégia {negar} – para o estado 1.

Pode parecer um paradoxo a formação das recompensas (20, 50) e (20, 80). Como poderia um estado auferir a mesma quantidade de tributos (20) concedendo ou (20) negando o incentivo? Essa questão se equaciona do seguinte modo: há um número n de empresas operando em uma atividade beneficiada por incentivo. O faturamento é y com uma determinada alíquota i . Negando o incentivo, o número n de empresas se reduz, e mesmo com seus nichos de mercado tomados pelas empresas remanescentes o faturamento anterior y agora é menor, mas com alíquota i_2 (com $i_2 > i_1$). Portanto, há um efeito substituição quando a base imponible, apesar de menor, sofre a incidência de alíquota maior, ou seja, excluído o incentivo, o imposto se restaura. Essa consideração fez-se necessária em função da estratégia {conceder} ou {negar} quantificar um *payoff* tributário com valores equivalentes.

$$f_i(s_i^*, s_{-i}) \geq f_i(s^{**}, s_{-i}) \text{ para todo } s_{-i}^* \text{ desigualdade III}$$

$$f_i(s_i^*, s_{-i}) > f_i(s^{**}, s_{-i}) \text{ para algum } s_{-i}, \text{ desigualdade IV}$$

O que a desigualdade III formaliza é que para o estado I a estratégia {negar} traz resultados tão satisfatórios quanto a estratégia {conceder}, e isso para qualquer escolha – {negar} ou {conceder} – disponível para o estado 2.

A desigualdade IV informa que para alguma estratégia do estado 1, dada ao menos uma estratégia do estado 2, o estado 1 detém uma estratégia mais vantajosa, ou seja, auferirá maior tributo decorrente da instalação de um empreendimento se negar o incentivo, se o estado 2 o conceder.

Até agora mostramos matrizes de *payoff* como resultado de recompensas como se dois estados disputassem a instalação de uma unidade empresarial em uma única decisão. A realidade, entretanto, é que empresas consultam um e outro estado e voltam a consultá-los após uma primeira abordagem. O que as matrizes apresentadas até agora também não esclareceram é se essas consultas – rodadas de negociações – levam a um contínuo de incentivos, variando tanto os instrumentos de benefícios (menores

alíquotas, créditos presumidos, isenções, financiamentos subsidiados, outros) como o gradiente de valores e tempo.

O Quadro 12a simula recompensas de ICMS em uma primeira rodada cujas suposições estratégicas de concessões disponíveis são {desautorizada}, {3 anos, i_1 } e {3 anos, i_2 }, onde:

3 anos, i_1 – incentivo pela duração de três anos com uma alíquota 1 em vigor;

3 anos, i_2 – incentivo pela duração de três anos com uma alíquota 2 em vigor, com $i_2 > i_1$.

Quadro 12a. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas (1ª rodada)

	Estado 1 – Concessão	Estado 2 – Concessão		
		Coluna a	Coluna b	Coluna c
		Desautorizada	3 anos, i_2	3 anos, i_1
Linha a	Desautorizada	1, 1	0, 6	1, 0
Linha b	3 anos, i_2	2, 2	2, 1	2, 3
Linha c	3 anos, i_1	1, 4	4, 1	1, 3

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

No Quadro 12a o estado 2 não tem estratégia estritamente dominante. Por quê? De acordo com a teoria dos jogos **não** há estratégia dominante para o estado 2, visto que nenhuma coluna pode ser excluída, e se for, cada exclusão anulará a geração de um tributo potencial. Exemplificando, se a **coluna a** for excluída, o valor (4) como possibilidade será substituído pelo valor (1) ou (3), ou seja, valores remanescentes nas **colunas b** e **c**. Se a **coluna b** for excluída, o valor (6) será substituído por ganhos menores (2, 3 ou 4, **colunas a** ou **c** conforme escolha do estado 1). Finalmente, se a **coluna c** for retirada, os ganhos previstos de (3) poderão ser reduzidos à unidade.

A não dominância para o estado 2 não acontece com o estado 1. A **linha a**, como estratégia {desautoriza}, oferece para o estado 1 recompensas piores do que as estratégias {3 anos, i_2 } e {3 anos, i_1 }, ou no máximo equivalentes.

Se o estado 2 decidir por um incentivo de duração trienal com alíquota i_2 , o estado 1 terá a melhor recompensa (4), assinalado com a seta. Entretanto, caso a decisão

do estado 2 seja $\{3 \text{ anos}, i_1\}$, para o estado 1 haverá uma recompensa de igual medida (2) para as três estratégias. Mas se o estado 2 escolher a estratégia $\{\text{desautorizada}\}$, então o estado 1 receberá tributos no valor (1) caso escolha vedar o incentivo – estratégia $\{\text{desautorizar}\}$ ou $\{3 \text{ anos}, i_1\}$ ou valor $(3 \text{ anos}, i_2)$.

Independentemente da ordem, ou seja, não importa quem primeiro joga, a **linha a** será excluída da tabela de *payoff*. Como para o estado 1 a estratégia $\{\text{desautorizar}\}$ acena com um patamar de tributos menor do que as duas estratégias remanescentes, então sua supressão do jogo é uma questão de lógica. Na verdade, a eliminação da linha a pelo estado 1 decorre de sua crença de que receberá apenas tributos residuais, visto que a empresa postulante, na recusa do incentivo pelo estado 1, alocará seus ativos no estado rival.

Duas observações quanto ao Quadro 12a: 1) apesar de os valores serem significativamente menores do que os dos quadros já apresentados, isso não interfere na lógica dos jogos. Isso porque as matrizes de *payoff* necessariamente não precisam quantificar grandezas monetárias, mas apenas registrar a preferência dos jogadores. Assim, pode ser que o valor (2) signifique uma preferência de tributos maior do que o valor (1), ou seja, o valor (2) estima um tributo de R\$ 1.000.000,00 enquanto o valor (1) o avalia em R\$ 800.000,00. É bom ter em mente que dada a dificuldade em mensurar com exatidão os tributos, um valor maior é preferível a um menor. Mesmo com valores arbitrários, o que o Quadro 12a tenta contemplar é a factibilidade de implantação de uma unidade industrial em um estado com efeitos residuais de impostos para ao menos um estado preterido.

Quadro 12b. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas (2ª rodada)

	Estado 1 – Concessão	Estado 2 – Concessão		
		Coluna a	Coluna b	Coluna c
		Desautorizada	3 anos, i_2	3 anos, i_1
Linha b	3 anos, i_2	2, 2	~~2~~ , 1	2, 3
Linha c	3 anos, i_1	1, 4	~~4~~ , 1	1, 3

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Na segunda rodada (Quadro 12b) vamos examinar as opções do estado 2 logo após ter ocorrido a eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas para o

estado 1. É mais fácil ver que após termos eliminado a estratégia {desautoriza} do estado 1, a estratégia {3 anos i_2 } do estado 2 passou a ser estritamente dominada tanto por {desautorizada} como {3 anos, i_1 }. Essa é uma característica do método de eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas. Por que isso ocorre?

Estratégias que não eram estritamente dominadas para um jogador no jogo original podem ir se tornando estritamente dominadas à medida que estratégias estritamente dominadas de outros jogadores são eliminadas (FIANI, 2009, p. 86).

Com a eliminação das estratégias estritamente dominadas no Quadro 12a, seus pares remanescentes são rerepresentados no Quadro 12b.

O Quadro 12b permite observar que o estado 2 obterá vantagens se anular a **coluna b**. Exemplificando: se o estado 1 jogar {3 anos, i_2 } o estado 2 terá ganhos maiores se preferir {3 anos, i_1 }; se o estado 1 optar por {3 anos, i_2 }, então convém ao estado 1 jogar a estratégia {desautorizada}. Assim, para o estado 2 não há nenhuma vantagem em manter a estratégia {3 anos, i_2 }, pois seu *payoff* será sempre menor às estratégias restantes.

Quadro 12c. Eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas (3ª rodada)

	Estado 1 – Concessão	Estado 2 – Concessão	
		Coluna a	Coluna c
		Desautorizada	3 anos, i_1
Linha b	3 anos, i_2	2, 2	2, 3
Linha c	3 anos, i_1	~~1, 4~~	~~1, 3~~

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Nessa terceira rodada, a estratégia dominada retorna para o estado 1. Por que o estado não tem estratégias dominadas? Vejamos: se o estado 2 jogar {desautorizada} o estado 1 tem ganhos no valor de (4), se o estado 2 arriscar {3 anos, i_1 } para o estado 1 é indiferente jogar {3 anos, i_2 } {3 anos, i_1 }, visto que os resultados serão os mesmos.

Pode se dizer também que para a opção {3 anos, i_1 } do estado 2, o estado 1 tem estratégias fracamente dominantes. Essa vantagem para o estado 2 não existe. Se o estado 2 jogar {3 anos, i_2 } convém ao estado 1 excluir a **coluna a**, se o estado 1 optar por {3 anos, i_1 }, certamente o estado 2 expurgará a coluna c, portanto não há estratégias dominantes para o estado 2.

Como podemos associar essa matriz de *payoff* a situações da guerra fiscal? Inicialmente, o estado 1, em um jogo sequencial, tinha a primeira decisão e eliminou a estratégia de desautorizar o incentivo, ou seja, estava disposto a conceder algum estímulo para atrair um novo negócio para sua economia. Naturalmente isso se constata quando os estados sabem que a empresa investidora pode ser tanto autora de um blefe como também ser movida por cálculos dos custos que a fazem preferir um ou outro lugar. Hipoteticamente o esquema funcional do jogo levou à admissão de que o estado 1 iniciou o jogo, e isso é plausível quando este estado for o primeiro provocado para conceder o incentivo, digamos, o estado de preferência da empresa.

Na nova iteração, o estado 2 anula o prazo de três anos e sua alíquota (i_2), uma vez que essa estratégia (alíquota maior) força a mobilidade da empresa para um lugar com alíquota menor.

Na terceira iteração, o estado 1 não percebeu qualquer ganho adotando a estratégia {3 anos, i_1 }, o que culminou com incompatibilidade no esquema decisório.

O resultado final do Quadro 11h com estratégia {3 anos, i_2 } para o estado 1 corrobora uma importante questão comum nas relações federativas: as empresas têm predileção por um determinado estado. Como o estado 1 era o preferido, ele se sentiu confiante para autorizar a concessão, mas não abriu mão de impor uma alíquota maior do que a imposta pelo estado 2. Agora a empresa decide pagar uma alíquota maior no estado 1, ou investir no estado 2 (segunda preferência) com uma alíquota menor (lembremos: a hipótese inicial foi $i_2 > i_1$).

Do ponto de vista empresarial, e considerando que técnicas estatísticas estimadoras de tributos estejam sob domínio tanto de órgãos públicos quanto de escritórios privados, convém à empresa se estabelecer no estado 1. Com essa decisão, a grandeza de desembolso será menor, pois 4 (2 + 2) é menor do que 5 (2 + 3). Assim, dado um volume de operações dentro e fora do estado 1, esse faturamento produzirá tributos em igual magnitude para ambos os estados (reportando-se aos dados hipotéticos do Quadro 12c).

Há uma quantidade de detalhes omitidos nas tabelas de *payoff* apresentadas que pode torná-la excessivamente abstrata com pouca aplicação nos casos concretos de guerra fiscal. Ressaltemos apenas dois desses detalhes. O primeiro é que as tabelas não mostraram (os componentes de custos privados, e o segundo é que a tabela restringiu os incentivos ao uso de um único instrumento (alíquotas) pelo prazo de três anos.

Abaixo segue uma equação que teoricamente tenta contemplar outras variáveis negligenciadas pela simplificação das tabelas de *payoff*.

Equação I:

$$\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^n \underbrace{Custos_{Estado 1}}_1 + \underbrace{i_1 \cdot B_1 + i_2 \cdot B_2}_2 \leq \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^n \underbrace{Custos_{Estado 2}}_4 + \underbrace{i_1 \cdot B_3 + i_2 \cdot B_4}_5$$

Onde:

$$\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^n \text{Custos}$$

somatório dos itens de custos ao longo do tempo

k = períodos de tempo (exemplo: 5 anos)
 n = itens de custos para implantação da empresa
 i₁ = alíquota no estado 1
 i₂ = alíquota no estado 2;
 B₁ = base imponible em função da sede empresarial no estado 1 por aquisições feitas dentro no estado 1;
 B₂ = base imponible em função da sede empresarial no estado 1 por aquisições feitas dentro no estado 2
 B₃ = base imponible em função da sede empresarial no estado 2 por aquisição feita no estado 1;
 B₄ = base imponible em função da sede empresarial no estado 2 por aquisição feita no estado 2;

Interpretação

Caso a soma de todos os custos diretos e indiretos por se instalar no estado 1 mais o produto das duas alíquotas pela base imponible em ambos os estados seja **igual ou inferior** aos custos diretos e indiretos oriundos da instalação no estado 2 mais o produto das duas alíquotas pela base imponible em ambos os estados, se a equação I não mantiver a desigualdade, a empresa instalar-se-á no estado 2, ou simplesmente no estado em que custos totais forem inferiores, aí estará a preferência de instalação pela empresa.

Um dos argumentos mais enfatizados quanto à nocividade fiscal para concessão de incentivos refere-se à perda possível para o país. Vejamos como essa informação poderia ser esquematizada de forma simples no Quadro 13.

Quadro 13. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e quando não concedem incentivos (em milhões de reais) – situação 1

Estado 1 – concessão	Estado 2 – concessão		
	Coluna a	Coluna b	Coluna c
	Desautorizada	3 anos, i_2	3 anos, i_1
Desautorizada		0, 6	
3 anos, i_2	2, 2		2, 3
3 anos, i_1			

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

Ao recuperarmos os dados da primeira rodada da matriz de *payoff*, podemos inferir que o par (0, 6) acena com o maior nível de imposto – o auferido pelo estado 2 quando o estado 1 veta o incentivo. Nas rodadas que se seguiram (restritas a três), o nível caiu para uma preferência (2, 2). Se pensarmos em termos de ordem, para a empresa, o par (0, 6) é preferível ao par (2, 2). De maneira muito clara como mencionado por Varsano (1997), os impostos oriundos de empresas incentivadas, apesar de beneficiarem alguns estados, no cômputo geral há perda para a Federação.

Estratégias racionalizáveis

“As estratégias que resultam da eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas, mesmo que seja mais do que uma para cada jogador, são chamadas racionalizáveis” (FIANI, 2009, p. 88).

Para aderir a esse conceito supõe-se que cada jogador seja racional: cada jogador sabe que os outros jogadores são racionais e cada jogador sabe que os outros sabem que ele sabe que os outros jogadores são racionais, e assim por diante, infinitamente, ou seja, vale a hipótese de que a racionalidade dos jogadores é de conhecimento comum (FIANI, 2009).

Uma dada estratégia é dita racionalizável quando representa uma possibilidade de ser escolhida. Se uma estratégia sempre mostra um ganho inferior às outras escolhas independentemente do que faça o outro jogador, então não faz sentido escolhê-la. Se um jogador sempre tiver um resultado ruim independentemente do que faça o outro, então este jogador nunca escolherá uma estratégia desvantajosa.

Podemos recuperar isso lembrando o Quadro 12a, quando foi anulada a linha que fornecia um ganho de tributos abaixo do que poderia ser obtido com as outras duas estratégias. De algum modo, esse vislumbre da teoria dos jogos ressalta na média o pensamento técnico e político dos estados que sempre enxergam perdas ao não concederem incentivos e estão sempre dispostos a negociar algum atrativo para as empresas, ou seja, vedar o tributo é a estratégia dominada e, portanto, sempre preterida.

Uma estratégia s^{**}_i nunca é a melhor resposta para qualquer outra estratégia que os demais jogadores decidam jogar se:

$$f_i(s_i^{**}, s_{-i}) < f_i(s_i^*, s_{-i}) \text{ para algum } s_{-i} \text{ e todo } s_i^* \neq s_i^{**} \text{ e todo } s_{-i}.$$

Se a recompensa do estado 1 dada por f_i , em razão de sua estratégia (s_i^{**}), oferecer um ganho sempre menor **para** alguma estratégia do outro jogador (s_{-i}), então a estratégia (s_i^{**}) do jogador i é estritamente dominada por s_i^* .

A alusão à racionalidade no Confaz pressupõe que os estados sabem dos limites técnicos e legais que regulam as renúncias fiscais, sabem das possíveis inconformidades legais que praticam, conhecem as práticas dos outros estados (as que estão dentro e fora da legalidade). Naturalmente, o conceito de racionalidade, como diz Fiani (2009), é excessivamente elástico. Tal característica conduz a uma conclusão bastante realista sobre a óbvia limitação do que seja racional. Como o conceito de racionalidade vai da banalização a uma terminologia rigidamente científica, há um amplo espectro em que se afirma haver racionalidade nas ações dos agentes.

Entretanto, um exame de racionalismo sob diferentes critérios coloca em xeque sua suposição. É racional, por exemplo, conceder incentivos fiscais sem avaliar os resultados temporais dessa concessão? É racional haver um instituto jurídico que impeça a unilateralidade dos incentivos e mesmo assim os estados o adotar? Qual a racionalidade em exigir unanimidade em um tema tão polêmico como os incentivos fiscais?

Como foi dito na parte inicial deste trabalho, a racionalidade na teoria dos jogos torna-se mais simples de compreender quando sua lógica se depreende apenas das intenções do agente e dos meios pensados para alcançá-las. Desse modo, há racionalidade quando um estado desenha uma política de incentivo (sua intenção) e deflagra as estratégias (meios) para colocá-la em execução.

O jogo sequencial

“Jogo sequencial é aquele em que os jogadores se movem um após o outro em resposta a ações e reações do oponente” (PINDYCK, 2002, p. 477).

Como é de esperar em negociações entre estados e empresas, uma agenda é marcada entre os postulantes do investimento e os principais administradores públicos (técnicos e políticos). Isso se repete para o outro estado. Diante dessas respostas preliminares dos estados, a empresa reage apreciando cada reação dos estados e submete suas intenções à segunda rodada de negociações, na qual se vislumbram vantagens e desvantagens de uma ou outra escolha. Dependendo do porte do investimento, essas agendas podem durar meses. É um típico caso de jogo sequencial, em que um estado reage à proposta da empresa e do outro estado, ou seja, os três jogadores vão moldando suas reações diante de cada comportamento manifestado pelos participantes do jogo. Como estamos num campo de simplificação (talvez excessiva), estamos menos-prezando a reação da mídia dos partidos oposicionistas e dos órgãos de controle de legalidade e até mesmo negligenciando a repercussão de como determinados subsídios ecoam na Organização Mundial do Comércio.

Equilíbrio de Nash

Estou fazendo o melhor que posso em função daquilo que você estiver fazendo. Você está fazendo o melhor que pode em função daquilo que eu estou fazendo (PINDYCK, 2002, p. 467). O equilíbrio de Nash é um conceito que permite tratar tanto de jogos que possuem estratégias estritamente dominadas e, portanto, podem ser resolvidos pela eliminação iterativa de estratégias estritamente dominadas, como também de jogos nos quais não é possível identificar estratégias dominadas.

Diz-se que uma combinação de estratégias constitui um equilíbrio de Nash quando cada estratégia é a melhor resposta possível às estratégias dos demais jogadores, e isso é verdade para todos os jogadores (FIANI, 2009, p. 93).

Será que algum esquema de jogo – associado com ganhos e perdas – permite aplicar o conceito de equilíbrio de Nash?

Vejamos o Quadro 14. Nele os dados (em milhões de reais) possibilitam a seguinte interpretação:

Quadro 14. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e quando não concedem incentivos (em milhões de reais) – situação 2

Estado 1	Estado 2	
	Não concede	Concede
Não concede	(a) 1.700.000, 1.700.000	(b) 700.000, 2.300.000
Concede	(c) 2.300.000, -700.000	(d) 800.000, 800.000

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

- Os estados 1 e 2 recebem igualmente tributos na ordem de R\$ 1,7 milhão caso decidam ambos negar o incentivo. Uma vez mais, a hipótese em questão suscita que a escolha da empresa seja diluir os investimentos em estados distintos, assim cada um receberá uma fatia dos tributos gerados.
- O estado 1 nega o incentivo, o que leva a empresa a concentrar as atividades no estado 2, assegurando a este uma renda tributária mais robusta.
- O estado 2 nega o incentivo, o que leva a empresa a concentrar as atividades no estado 1, assegurando a este o diferencial de arrecadação.
- Ambos os estados concedem o incentivo de tal modo que os impostos auferidos se igualem para ambos.

Embora sejam hipóteses muito restritivas, elas constituem uma maneira didática para entender o conceito de equilíbrio de Nash. Então, como funciona? Para lembrar: um primeiro estado faz o melhor que pode em função daquilo que o outro esteja fazendo. O segundo estado faz o melhor que pode em função daquilo que o primeiro está fazendo.

Vejamos o Quadro 15:

Passo 1: escolha na linha o maior ganho e marque, digamos, com (l).

Passo 2: escolha na coluna o maior ganho e marque, digamos, com (c).

Quadro 15. Matriz *payoff* – comparação com o país quando os estados concedem e quando não concedem incentivos (em milhões de reais) – equilíbrio de Nash

Estado 1	Estado 2	
	Não concede	Concede
Não concede	1.700.000, 1.700.000	700.000, 2.300.000 (c)
Concede	(l) 2.300.000, 700.000	(l) 800.000, 800.000 (c)

Fonte: adaptado de Fiani (2009)

O equilíbrio de Nash ocorreu na intersecção da marcação (l) com o marcador (c), estratégias {800.000, 800.000}. Em nossa tabela de *payoff*, significa que ambos os estados têm argumentos para conceder incentivos, embora o ganho não seja máximo, mas também não significa o mínimo.

Equilíbrio de Nash e ótimo de Pareto

Há um ótimo paretiano quando: 1) a situação econômica de um estado melhora sem que a situação de nenhum outro piore, e 2) ou quando não é mais possível melhorar a situação de um estado sem piorar a de outro. O significado disso é que dadas as circunstâncias não são mais possíveis ganhos de eficiência.

O conceito de equilíbrio de Nash não é compatível com o ótimo de Pareto. Isso porque no equilíbrio de Nash cada jogador adota a melhor resposta às estratégias dos demais, mas isso não implica que a

[...] situação resultante das decisões conjuntas dos jogadores será a melhor possível. O problema é que o equilíbrio de Nash nada tem a ver com a noção de ótimo de Pareto: o fato de que os jogadores estão adotando as melhores respostas às escolhas dos demais não significa que suas decisões, quando tomadas em conjunto, resultam na melhor situação possível (FIANI, 2009, p. 100).

Com base nesse arcabouço teórico da teoria dos jogos aplicada à guerra fiscal, faz-se adiante uma aplicação simplificada, buscando uma solução prática.

3.3 Uma avaliação da distribuição de ganhos e perdas da guerra fiscal pela abordagem da teoria dos jogos

Com base nos aspectos que envolvem o poder discricionário de tributar, instituído e delegado às unidades federativas pelo dispositivo constitucional federal, especificamente no que tange ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, pretende-se neste item construir e modelar jogos que capturem as fragilidades inerentes a esse processo, por meio da aplicação da teoria dos jogos, em que as unidades federativas, ao buscarem exercer esse poder, muitas vezes tomam decisões oportunistas que afastam o equilíbrio do ambiente tributário brasileiro do ideal de eficiência e de equidade econômica.

Ao legislar e instituir política tributária, mais especificamente ao estabelecer incentivos tributários de ICMS, mesmo com finalidades criteriosas, em muitas ocasiões as premissas que norteiam esses atos não ponderam os efeitos que a interdependência de suas ações legislativas pode acarretar na estrutura global de arrecadação tributária *vis-à-vis* sua própria arrecadação.

Pretende-se, assim, modelar jogos que exemplifiquem tal desequilíbrio incorrido pela não observação dessa interdependência, sob a perspectiva de aplicação de jogos dinâmicos com informação perfeita e completa, introduzindo mecanismos de punição para o comportamento oportunista, no qual são desrespeitadas as regras tributárias, e de mecanismos de incentivos com a finalidade de internalização dos ganhos associados ao cumprimento das regras.

Com base no referencial teórico da teoria dos jogos, em que são assumidas algumas hipóteses restritivas e simplificativas da realidade para modelar a estrutura tributária do ICMS, primeiramente atentar-se-á para a demonstração de ineficiência do jogo, e no segundo momento buscar-se-á a introdução de mecanismos alocativos que possam minimizar as ineficiências do modelo.

A finalidade deste estudo, utilizando os modelos desenvolvidos, é avaliar e delinear o impacto que tais mecanismos poderiam promover no dinamismo da arrecadação tributária de ICMS dos estados federativos, uma vez entendido que o estabelecimento legal de tais mecanismos pode influenciar na tomada de decisão de cada unidade federativa, evitando ações oportunistas referentes à criação de incentivos tributários não validados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária.

3.3.1 As hipóteses restritivas do modelo

Para efeitos de modelagem e aplicação, necessariamente os domínios da teoria dos jogos suscitam um significativo esforço de simplificação da realidade do objeto em estudo, a organicidade tributária. Dessa forma, essa necessária simplificação se traduz, dentro dos modelos, na adoção de algumas hipóteses restritivas que, *a priori*, não podem ser relaxadas.

Essas restrições, apesar de forçosamente simplificarem demasiadamente as realidades do processo tributário, fazem-se necessárias, pois sua não adoção acarretaria modelos muito complexos em que os termos matemáticos seriam de difícil apuração e aferição.

Assim, a primeira restrição que o modelo assume é que as infraestruturas física, social e jurídica das unidades federativas possuem parâmetros idênticos, ou seja, uma empresa, ao decidir em que subunidade nacional pretende instalar-se, somente considera a diferença tributária como variável da decisão.

A adoção de tal restrição faz-se necessária, dada a já citada dificuldade matemática de impor ao modelo variáveis que expressem as diferentes estruturas existentes nos estados brasileiros. A imposição de tal restrição também implica a possibilidade de focar a análise diretamente na ação tributária de cada unidade federativa.

Uma segunda restrição, sustentada pelo modelo, é a imposição da manutenção do *status quo* dos investimentos já em curso. A instituição de novos incentivos tributários por alguma unidade federativa não altera as decisões das firmas já instaladas no que se refere à decisão de sua localização legal. Assim, a criação de incentivo tributário por uma UF apenas afeta a decisão de localização de novas firmas que pretendem realizar investimentos.

Assume-se como terceira restrição a não existência de efeitos indiretos de arrecadação advinda da atração de novos investimentos para cada unidade federativa, dada a dificuldade de se estimar, na prática, tais efeitos indiretos e também de transpô-los ao modelo sob termos matemáticos.

Como última restrição do modelo, a nova indústria somente toma a decisão de localização do seu novo investimento no final do processo, quando todas as unidades federativas já escolheram as estratégias que irão adotar. Essa restrição é de suma importância para a construção do modelo, porque reflete e constrói, sobretudo, o jogo de barganha entre as UFs para atrair o investimento da nova indústria *vis-à-vis* aumentar suas receitas tributárias.

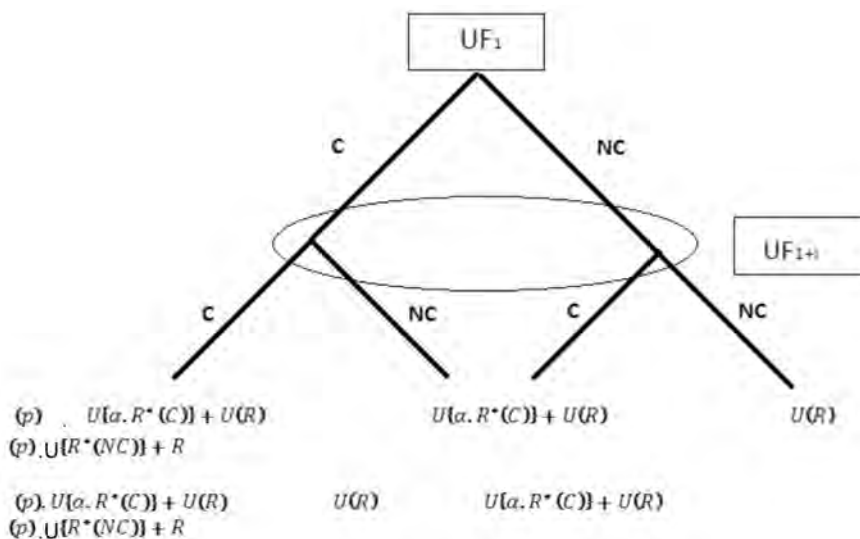
3.3.2 A dinâmica e as características do modelo

O modelo de jogo adotado neste estudo é denominado jogo dinâmico com informações completas e perfeitas. A escolha do tipo de jogo dinâmico manifesta-se como a opção mais apropriada para representar interações estratégicas que se desenvolvem em etapas sucessivas, semelhantes e em conformidade com interações que ocorrem no ambiente tributário do ICMS.

A escolha de jogos com informação perfeita e completa reflete, respectivamente, no modelo a condição de que cada jogador, no momento em que é convocado a jogar, conhece o histórico das decisões tomadas em etapas anteriores, e também cada jogador conhece os *payoffs* de cada combinação de estratégias escolhidas.

Desse modo, no início do jogo, o primeiro jogador, UF1, decide se cria ou não um incentivo tributário não validado pelo Conselho Fazendário Nacional. No segundo momento, outro jogador, UF(1 + i), percebendo a estratégia escolhida pela UF anterior, também decide se cria ou não um incentivo tributário.

A seguir apresenta-se o modelo transposto na forma extensiva para melhor visualização de seu funcionamento. Na primeira linha estão os *payoffs* associados às escolhas das estratégias do primeiro jogador, e na segunda, os *payoffs* associados às escolhas do segundo jogador.



Onde:

jogadores = unidade federativa $\{UF_i\} = J_{i=1..I}$;

C = estratégia de criação de incentivo fiscal não validado pelo Alto Conselho Fazendário;

NC = estratégia de não criação de incentivo fiscal não validado pelo Alto Conselho Fazendário;

α = fator do incentivo fiscal criado $[0 < \alpha < 1]$;

R = arrecadação de ICMS de indústrias existentes;

R^* = arrecadação de ICMS de novas indústrias;

$U\{\alpha R^*(C)\}$ = utilidade de jogar a estratégia C e receber αR^* ;

$U(R)$ = utilidade de receber R (independentemente da escolha da estratégia);

$U\{R^*(NC)\}$ = utilidade de jogar a estratégia NC e receber R^* ;

$p = \frac{1}{(1+i)}$ probabilidade de cada UF receber o investimento da nova indústria.

Assim, nesse modelo de jogo dinâmico e infinito, aplica-se o método de indução retroativa para descobrir o equilíbrio do jogo. Para tanto, primeiramente, revelam-se as estratégias dominantes do último jogador, prevalecendo as que retornam as maiores utilidades, e, no momento seguinte, encontram-se as escolhas do jogador imediatamente anterior, pelo mesmo critério.

Diante do exposto, dividiremos a resolução do modelo em dois casos analíticos:

Caso 1: os incentivos fiscais criados por cada UF possuem a mesma proporcionalidade (α constante).

Nesse caso, a UF_{1+i} , no período $(t+1)$, escolherá a estratégia C (criar incentivo fiscal), uma vez que nos dois subjogos em que ela é convocada a jogar os *payoffs* resultantes da escolha da estratégia C são maiores que os *payoffs* resultantes da escolha da estratégia NC.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	$(p).U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R)$	$\geq$	$U(R)$
Subjogo 2	$U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R)$	$>$	$(p).U\{R^*(NC)\} + R$

Por sua vez, a UF1, antecipando a escolha da UF(1 + i), escolherá também a estratégia C – criar um incentivo fiscal não validado pelo Confaz –, dado que o retorno de seu *payoff* será maior que o retorno da escolha da estratégia NC.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	$(p).U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R)$	$\geq$	$U(R)$

Assim, o jogo apresentará, como resultado das escolhas estratégicas das UFs (C, C), um equilíbrio em que os *payoffs* serão:

$(p).U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R)$ para UF(1 + i);

$(p).U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R)$ para UF1.

A soma dos *payoffs* do equilíbrio encontrado para esse modelo, em que as UFs escolhem a estratégia C, é menor do que a soma dos *payoffs* caso as UFs escolhessem conjuntamente a estratégia NC, decréscimo incorrido devido ao fator de incentivo fiscal concedido.

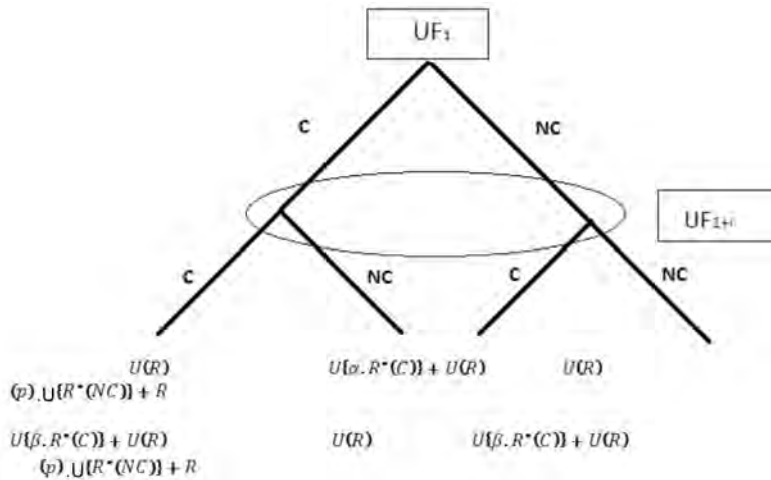
Mesmo quando o jogo é repetido infinitamente com a entrada de novas UFs, as estratégias escolhidas por cada UF serão as mesmas, e, portanto, o equilíbrio do modelo. Retrata-se, assim, que o oportunismo de se escolher estratégias de criação de incentivos fiscais não validados leva a um equilíbrio que se afasta da alocação social eficiente, uma vez que a soma dos retornos totais é menor no caso da escolha da estratégia oportunista.

À medida que o jogo se desenvolve com a entrada de novos jogadores, ou seja, novas UFs, o valor esperado dos *payoffs* de cada UF vai decaindo, pois a probabilidade de que o novo investimento da indústria se instale em sua região legal diminui devido ao aumento do número de participantes do jogo, que também escolheram a estratégia de criar o incentivo fiscal, ou seja, amplia-se o número de possibilidades de localização onde a nova indústria pode ser instalar e aferir os ganhos associados aos incentivos tributários.

Dessa maneira, tanto o valor da soma da arrecadação total decai com a adoção de estratégias oportunistas, como também o valor esperado da arrecadação de cada unidade federativa diminui em função da diminuição do valor esperado da arrecadação de cada UF em virtude da redução da probabilidade de que a nova indústria escolha uma dada UF.

Caso 2: os incentivos fiscais criados não possuem a mesma proporcionalidade ($\alpha < \beta < \gamma < \theta \dots$)

Nesse caso específico, a $UF(1+i)$, ao observar que a UF_1 cria um incentivo fiscal com proporção α para atrair o novo investimento e aferir a receita αR^* , no momento em que é convocada a jogar, escolhe impor um incentivo fiscal com proporção β , maior que α , como medida racional para atrair o novo investimento para seu território legal. Repetidamente, a $UF(1+i)$, ao observar a escolha da proporção do incentivo da $UF(1-i)$, impõe um incentivo maior do que o da UF anterior.



Resolvendo o jogo, inicialmente se constata que a $UF_{(1+i)}$ escolhe a estratégia C, uma vez que essa escolha proporciona *payoffs* maiores do que a escolha da estratégia NC nos dois subjogos em que foi convocada a jogar.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	$U\{\beta.R^*(C)\} + U(R)$	>	$U(R)$
Subjogo 2	$U\{\beta.R^*(C)\} + U(R)$	>	$(p).U\{R^*(NC)\} + R$

Para a UF_1 , antecipando a escolha da estratégia C pela $UF_{(1+i)}$ para os dois subjogos, torna-se indiferente a escolha da estratégia C ou da estratégia NC, dado que os retornos dos *payoffs* são os mesmos. Como a $UF_{(1+i)}$ joga depois da UF_1 , sempre criando um incentivo fiscal maior do que o fixado por aquela na jogada anterior, ela acaba por receber o novo investimento, deixando a UF_1 com arrecadação R.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	U(R)	=	U(R)

Na continuidade do jogo, a cada nova rodada uma nova UF cria um incentivo proporcional maior do que o incentivo criado na jogada passada por outra UF. Desse modo, a soma total de arrecadação do tributo diminui em função de que a cada jogada a proporção de incentivo tributário aumenta. Além disso, a arrecadação do ente federativo que auferirá a receita tributária advinda do novo investimento será tanto menor quanto maior for o número de participantes do jogo.

Em suma, com base no modelo, constata-se que tanto no primeiro quanto no segundo casos analisados a arrecadação total de todos os entes federativos diminui, mesmo que no segundo caso essa redução alcance proporções maiores. Além disso, constata-se também que a arrecadação do tributo de cada ente federativo diminuiu, ressaltando-se que no segundo caso analisado a redução também é mais agressiva.

Nesse ambiente modelado pelo jogo, percebe-se claramente que a conduta oportunista adotada por cada UF em função da própria racionalidade inerente a cada agente em atrair o novo investimento e, por conseguinte, aumentar sua arrecadação provoca uma trajetória de equilíbrio institucional vicioso, em que a racionalidade de cada agente desvia a conduta de suas ações. Sobretudo, esse modelo explicita a existência de falhas de coordenação entre os agentes, que, por sua vez, desviam o equilíbrio do ponto ótimo de alocação.

3.3.3 Mecanismos de incentivo e de punição

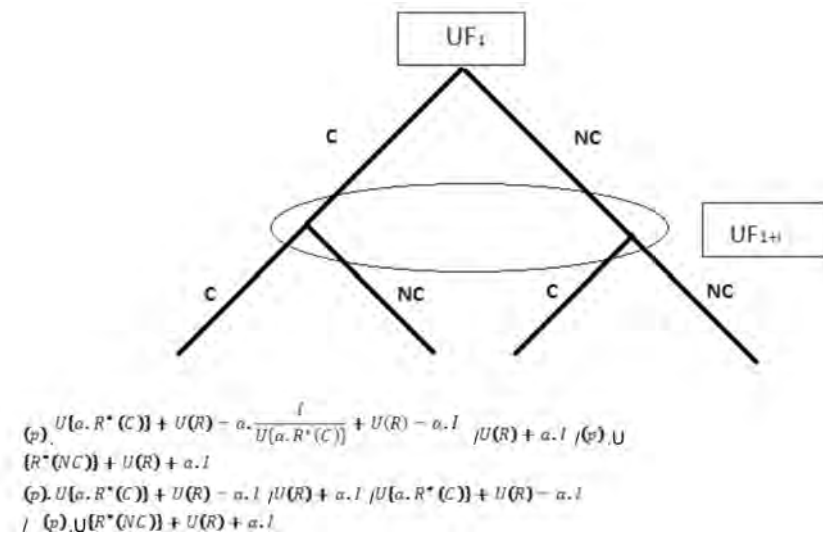
Uma das formas de minimização de ineficiências advindas de falhas de coordenação entre as condutas escolhidas por cada agente-jogador é a introdução de mecanismos alocativos que evitem comportamentos oportunistas.

É recorrente, no âmbito institucional, a introdução de mecanismos de incentivos que possam internalizar os ganhos associados à escolha de condutas não oportunistas, especificamente premiando de alguma maneira os comportamentos desejados, que necessariamente conduziram o equilíbrio para uma posição ótima.

Assim, introduziremos um mecanismo, no do modelo de jogo estudado, com a finalidade de verificar se tal mecanismo pode alterar as condutas de cada UF e examinar de fato se a qualidade e as características do equilíbrio alocativo final se aperfeiçoam em comparação com o modelo de jogo anterior.

Desse modo, pensou-se em introduzir uma variável de investimento federal no modelo, de tal modo que, se uma UF não opta pela estratégia oportunista C, ela recebe um percentual positivo sobre o investimento federal realizado na unidade federativa no ano imediatamente anterior. Caso contrário, se a UF opta por fazer uso de estratégia oportunista, ela é penalizada com um repasse percentual menor do investimento federal realizado na unidade federativa no ano anterior.

Uma das possibilidades sugeridas é que esses recursos possam vir de excesso de arrecadação de tributos federais e que o percentual de penalização ou incentivo seja a média dos incentivos tributários instituídos pelas UFs.



Para efeitos de asserção e funcionamento do mecanismo de punição e de incentivo, impõe-se ao modelo a condição de que a punição ou o incentivo sejam maiores ou iguais à receita advinda do novo investimento:

$$\alpha \cdot I \geq \alpha \cdot R^*$$

De tal modo, resolvendo o jogo de forma retroativa, a $UF(1+i)$ escolherá a estratégia NC nos dois subjogos em que for convocada a jogar, uma vez que as utilidades associadas a essa estratégia retornam *payoffs* maiores do que os associados à estratégia C.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	$(p).U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R) - \alpha.I$	<	$U(R) + \alpha.I$
Subjogo 2	$U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R) - \alpha.I$	<	$(p).U\{R^*(NC)\} + R + \alpha.I$

Por sua vez, a UF1, antecipando a escolha realizada pela UF(1 + i), optará pela estratégia NC, pois os ganhos associados a ela são maiores do que os ganhos associados à estratégia C.

Estratégia	C		NC
Subjogo 1	$U\{\alpha.R^*(C)\} + U(R) - \alpha.I$	<	$(p).U\{R^*(NC)\} + R + \alpha.I$

O modelo retorna, como equilíbrio das escolhas (NC, NC) das UFs, utilidades esperadas maiores para cada UF *vis-à-vis* arrecadações esperadas maiores e também uma soma global maior de arrecadação do tributo em questão. Mesmo quando o jogo é repetido e novas UFs entram, as estratégias escolhidas por cada UF permanecem inalteradas, ou seja, todas optam por não criar incentivos fiscais não validados pelo Confaz.

3.3.4 Conclusões e sugestões

Com base nos modelos gerados, conclui-se que a introdução de um mecanismo de punição e de incentivo, intramodelo, consegue induzir cada agente-jogador a não optar por estratégias oportunistas que desviam o equilíbrio do modelo para uma posição não eficientemente alocativa.

Mais do que isso, a sugestão de introdução da recompensa de premiação à estratégia cooperativa é, de fato, inovadora, pois a previsão de mecanismo de punição existe como ato jurídico ilegal. Assim, a sugestão do modelo simulado abre a discussão da possibilidade de estabelecimento de premiação para a unidade federativa que se comporte de forma cooperativa.

Outro ponto importante é que mecanismos de punição internos ao sistema e, portanto, de fácil imposição, uma vez que não é acionada uma outra instituição para impugnação do ato, implicam também um grande fator mobilizador e sancionador do equilíbrio eficiente.

Em suma, esses artifícios utilizados de forma recursiva por diversos ambientes institucionais como maneira de minimizar as ineficiências decorrentes de falhas

de coordenação entre agentes apresentam-se como uma das possíveis soluções para minimizar os efeitos nocivos que a adoção de estratégias oportunistas engendra na dinâmica institucional.

Afere-se, diante do modelo analisado, que o estabelecimento de mecanismos de punição e de incentivo confere ao equilíbrio do modelo tributário estudado uma sobreposição ao equilíbrio vicioso, uma vez dado o recondicionamento dos ganhos e das perdas de cada unidade federativa, associados às estratégias de cada unidade federativa na esfera de suas atribuições institucionais.

4 ICMS NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS DE MERCADORIAS IMPORTADAS E GUERRA FISCAL NA IMPORTAÇÃO – ESTUDO DE CASO

4.1 A expansão do comércio exterior no século XXI

Esta subseção apresenta a evolução do comércio externo brasileiro de 2000 a 2010. Busca-se analisar o desempenho comercial brasileiro como um todo e também suas interfaces com a China. Para tanto, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.³²

4.1.1 Comparativo do desempenho do comércio externo brasileiro e mundial – 2000 a 2009

Exportação

O Quadro 16 apresenta um comparativo dos valores nominais (FOB) das exportações mundial e brasileira. Verifica-se que o comércio mundial, em termos de exportação, apresentou crescimento anual positivo no período de 2002 a 2008, com melhor desempenho nos anos de 2003 e 2004 e com crescimento médio de 15,5% no período de 2006 a 2008.

As exportações brasileiras seguiram a tendência de crescimento mundial, mas com percentuais de crescimento superiores (Gráfico 3), resultando no crescimento acumulado de 177,7% para o período de 2000 a 2009 contra 93,5% nas exportações

32 Foram encontradas diferenças residuais de valores para exportação e importação entre diferentes relatórios do MDIC. Optou-se por utilizar, neste trabalho, a informação específica de cada relatório.

mundiais. Os resultados refletem-se em um aumento de participação das exportações brasileiras em relação às exportações mundiais, passando de 0,88% no ano de 2000 para 1,26% em 2009 (Gráfico 2).

Quadro 16. Comparativo exportação (FOB)

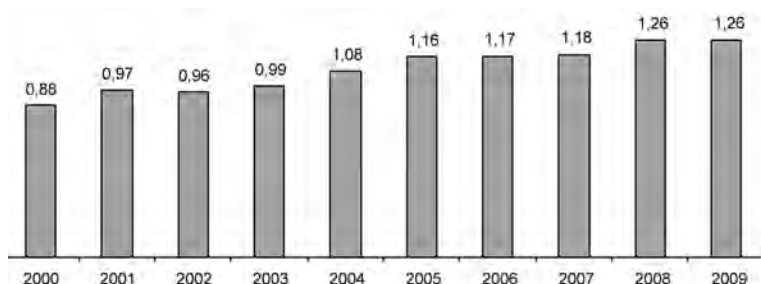
Ano	Mundial		Brasil		Participação (E = C/A)
	Valor (A)	Crescimento anual (B)	Valor (C)	Crescimento anual (D)	
	Milhões (US\$)	(%)	Milhões (US\$)	(%)	(%)
2000	6.276.723		55.086		0,88
2001	6.019.898	-4,1	58.223	5,7	0,97
2002	6.308.492	4,8	60.362	3,7	0,96
2003	7.376.066	16,9	73.084	21,1	0,99
2004	8.976.353	21,7	96.678	32,3	1,08
2005	10.221.599	13,9	118.529	22,6	1,16
2006	11.811.428	15,6	137.808	16,3	1,17
2007	13.661.209	15,7	160.649	16,6	1,18
2008	15.742.738	15,2	197.942	23,2	1,26
2009	12.146.268	-22,8	152.995	-22,7	1,26

Exportação mundial – crescimento acumulado 2000-2009: 93,5%

Exportação brasileira – crescimento acumulado 2000-2009: 177,7%

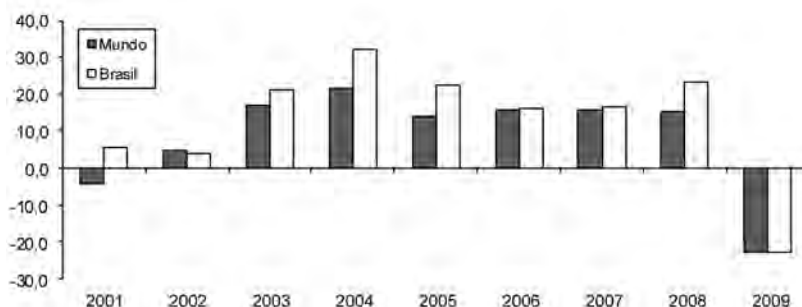
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 2. Participação percentual das exportações brasileiras nas exportações mundiais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 3. Evolução percentual das exportações brasileiras e mundiais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Importação

O Quadro 17 apresenta um comparativo dos valores nominais (CIF) de importação mundial e brasileira. As importações brasileiras, da mesma forma que as exportações, seguiram a tendência de crescimento mundial, mas com percentuais de crescimento superiores (Gráfico 5), resultando no crescimento acumulado de 126,3% para o período de 2000 a 2009 contra 88,1% das importações mundiais. Segundo Emerson Marçal e Luis Fernando Novais,³³ a forte taxa de crescimento das importações brasileiras no período de 2005 a 2007 está associada basicamente a três fatores: maior

33 O desempenho do comércio exterior brasileiro por intensidade tecnológica entre 2000 e 2008 – Fundap – Grupo de Conjuntura.

dinamismo da atividade econômica doméstica, aumento de preços em dólares das importações e forte apreciação da moeda brasileira. Os resultados refletem-se em um aumento de participação das importações brasileiras em relação às importações mundiais, passando de 0,88% no ano de 2000 para 1,06% em 2009 (Gráfico 4).

Quadro 17. Comparativo importação (CIF)

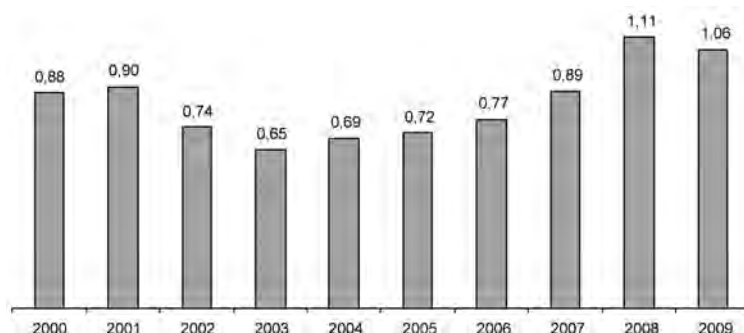
Ano	Mundial		Brasil		Participação (E = C/A)
	Valor (A)	Crescimento anual (B)	Valor (C)	Crescimento anual (D)	
	Milhões (US\$)	(%)	Milhões (US\$)	(%)	
2000	6.724.000		59.053		0,88
2001	6.482.000	-3,6	58.640	-0,7	0,90
2002	6.741.000	4,0	49.716	-15,2	0,74
2003	7.861.000	16,6	50.859	2,3	0,65
2004	9.567.000	21,7	66.433	30,6	0,69
2005	10.853.000	13,4	77.628	16,9	0,72
2006	12.435.000	14,6	95.838	23,5	0,77
2007	14.287.000	14,9	126.560	32,1	0,89
2008	16.493.000	15,4	182.367	44,1	1,11
2009	12.647.000	-23,3	133.609	-26,7	1,06

Importação mundial – crescimento acumulado 2000-2009: 88,1%

Importação brasileira – crescimento acumulado 2000-2009: 126,3%

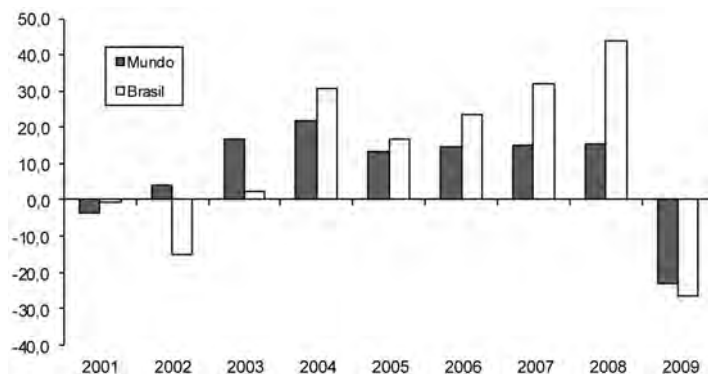
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 4. Participação percentual das importações brasileiras nas importações mundiais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 5. Evolução percentual das importações brasileiras e mundiais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

4.1.2 Evolução da balança comercial brasileira

O Quadro 18 apresenta a evolução da balança comercial brasileira para o período de 2000 a 2010, tendo por base o desempenho anual da exportação e da importação, medido em termos FOB. Verifica-se crescimento do saldo comercial até 2006, com queda a partir de 2007, explicada por um nível de crescimento das importações superior ao das exportações, o que se traduz em um índice de cobertura decrescente atingindo o valor de 1,11 para 2010.

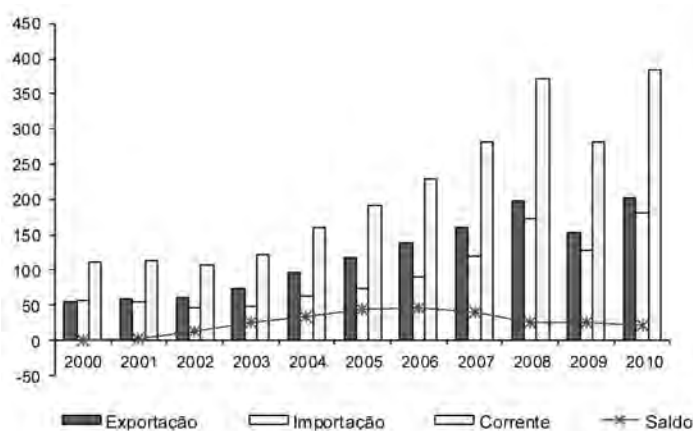
Apesar de o saldo comercial de 2010 ter caído para o equivalente a 43,4% do valor de 2006, o total de transações comerciais brasileiras, medido pela corrente de comércio, apresentou crescimento significativo a partir de 2002, alcançando o valor de US\$ 383,7 bilhões em 2010, com crescimento de 36,7% em relação a 2009 e crescimento acumulado de 245,7% em relação ao ano de 2000. O Gráfico 6 apresenta a síntese da evolução da balança comercial brasileira, verificando-se a tendência de crescimento das transações comerciais brasileiras.

Quadro 18. Intercâmbio comercial brasileiro – totais gerais

Ano	Exportação (FOB) (A)	Importação (FOB) (B)	Saldo (C = A-B)	Corrente de comércio (D = A+B)	Cobertura (E = A/B)
	Milhões (US\$)	Milhões (US\$)	Milhões (US\$)	Milhões (US\$)	
2000	55.119	55.851	-732	110.970	0,99
2001	58.287	55.602	2.685	113.889	1,05
2002	60.439	47.243	13.196	107.682	1,28
2003	73.203	48.326	24.877	121.529	1,51
2004	96.677	62.836	33.841	159.513	1,54
2005	118.529	73.600	44.929	192.129	1,61
2006	137.807	91.351	46.456	229.158	1,51
2007	160.649	120.617	40.032	281.266	1,33
2008	197.942	172.985	24.957	370.927	1,14
2009	152.995	127.722	25.273	280.717	1,20
2010	201.915	181.758	20.157	383.673	1,11

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 6. Evolução da Balança Comercial Brasileira (US\$ Bilhões)



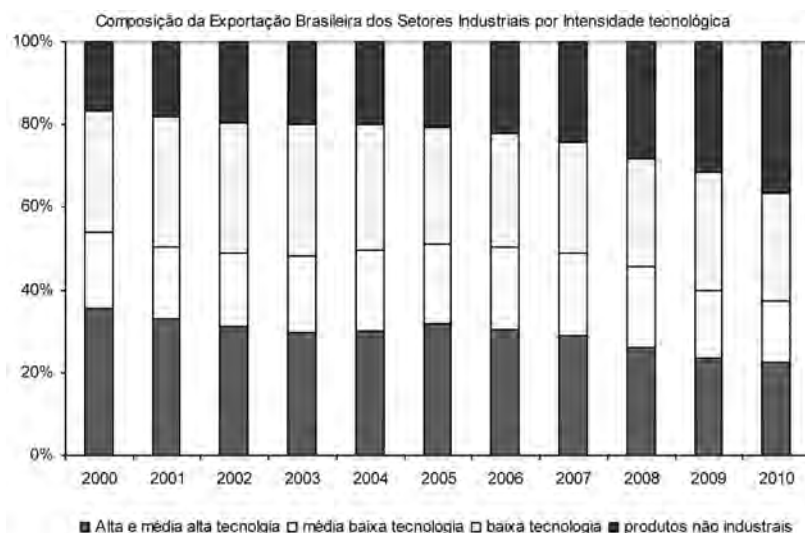
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

4.1.3 Desempenho do comércio externo brasileiro dos setores industriais por intensidade tecnológica – 2000 a 2010

Exportação

O Quadro 19 permite avaliar a composição da pauta de exportação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica. Destacam-se duas tendências (Gráfico 7) para o período 2000-2010: i) os produtos não industriais ganharam, de forma permanente, participação relativa na composição da exportação brasileira no período, passando de 16,6% para 36,4%, resultado do crescimento acumulado de 706,8%, muito superior à taxa de crescimento de 266,5% das exportações brasileiras no período; ii) perda de participação relativa das três categorias de produtos industriais no período, resultado do crescimento acumulado inferior ao da exportação total brasileira, com ênfase para a exportação de produtos industriais de alta e alta-média tecnologia, que teve o pior desempenho, com maior perda de participação na pauta de exportação brasileira, passando de 35,6% em 2000 para 22,6% em 2010, resultado de um crescimento acumulado de 132,9% para o período, aproximadamente metade da taxa de crescimento das exportações brasileiras.

Gráfico 7. Composição da exportação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Quadro 19. Exportação brasileira por intensidade tecnológica (FOB)

Ano	Alta e média-alta tecnologia		Média-baixa tecnologia		Baixa tecnologia		Produtos não industriais		Total
	Milhões US\$ (A)	Part. (%) (B)	Milhões US\$ (C)	Part. (%) (D)	Milhões US\$ (E)	Part. (%) (F)	Milhões US\$ (G)	Part. (%) (H)	Milhões US\$ (I)
2000	19.589	35,6	10.227	18,6	16.152	29,3	9.118	16,6	55.086
2001	19.300	33,1	9.985	17,1	18.464	31,7	10.474	18,0	58.223
2002	18.870	31,3	10.650	17,6	19.132	31,7	11.709	19,4	60.362
2003	21.829	29,9	13.394	18,3	23.281	31,9	14.580	19,9	73.084
2004	28.905	30,0	18.847	19,5	29.384	30,5	19.339	20,0	96.475
2005	37.669	31,8	22.741	19,2	33.606	28,4	24.292	20,5	118.308
2006	41.768	30,4	27.252	19,8	38.300	27,9	30.150	21,9	137.470
2007	46.760	29,1	31.599	19,7	43.549	27,1	38.741	24,1	160.649
2008	51.630	26,1	38.870	19,6	51.389	26,0	56.053	28,3	197.942

Ano	Alta e média-alta tecnologia		Média-baixa tecnologia		Baixa tecnologia		Produtos não industriais		Total
	Milhões US\$ (A)	Part. (%) (B)	Milhões US\$ (C)	Part. (%) (D)	Milhões US\$ (E)	Part. (%) (F)	Milhões US\$ (G)	Part. (%) (H)	Milhões US\$ (I)
2009	36.254	23,7	24.715	16,2	43.639	28,5	48.387	31,6	152.995
2010	45.615	22,6	29.417	14,6	53.318	26,4	73.565	36,4	201.915

Exportação total – crescimento acumulado 2009-2010: 266,5%

Alta e alta-média tecnologia – crescimento acumulado 2000-2010: 132,9%

Média-baixa tecnologia – crescimento acumulado 2000-2010: 187,6%

Baixa tecnologia – crescimento acumulado 2000-2010: 230,1%

Produtos não industriais – crescimento acumulado 2000-2010: 706,8%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Importação

O Quadro 20 permite avaliar a composição da pauta de importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica. Destacam-se três tendências (Gráfico 8) para o período 2000-2010: i) alta concentração da importação brasileira no setor industrial de alta e média-alta tecnologia, que mesmo apresentando crescimento acumulado inferior à taxa de crescimento das importações brasileiras teve uma participação relativa de 61,2% em relação ao total no ano de 2010; ii) o setor industrial de média-baixa tecnologia foi o que apresentou maior aumento de participação relativa no total de importações brasileiras, passando de 15,7% em 2000 para 18,8% em 2010, resultado do crescimento acumulado de 288,1%, superior à taxa de crescimento de 225,2% das importações brasileiras; iii) pouca variação na participação dos setores de baixa tecnologia e de produtos não industriais na composição da pauta de importações brasileiras e a consequente manutenção da participação relativa conjunta dos dois setores – 20,4% em 2000 e 20% em 2010.

Quadro 20. Importação brasileira por intensidade tecnológica (FOB)

Ano	Alta e média-alta tecnologia		Média-baixa tecnologia		Baixa tecnologia		Produtos não industriais		Total
	Milhões US\$ (A)	Part. (%) (B)	Milhões US\$ (C)	Part. (%) (D)	Milhões US\$ (E)	Part. (%) (F)	Milhões US\$ (G)	Part. (%) (H)	Milhões US\$ (I)
2000	35.627	63,8	8.793	15,7	4.716	8,4	6.714	12,0	55.850
2001	36.860	66,3	8.260	14,9	4.099	7,4	6.383	11,5	55.602
2002	30.330	64,2	6.671	14,1	3.651	7,7	6.590	13,9	47.242
2003	30.418	62,9	6.800	14,1	3.319	6,9	7.789	16,1	48.326
2004	38.901	61,9	8.665	13,8	4.060	6,5	11.210	17,8	62.836
2005	45.552	61,9	10.484	14,2	4.744	6,4	12.819	17,4	73.599
2006	54.514	59,7	14.339	15,7	6.216	6,8	16.281	17,8	91.350
2007	71.929	59,6	19.649	16,3	8.372	6,9	20.671	17,1	120.621
2008	102.731	59,3	29.221	16,9	11.232	6,5	30.012	17,3	173.196
2009	81.189	63,6	18.571	14,5	10.216	8,0	17.746	13,9	127.722
2010	111.095	61,2	34.129	18,8	13.878	7,6	22.546	12,4	181.648

Importação total – crescimento acumulado 2009-2010: 225,2%

Alta e alta-média tecnologia – crescimento acumulado 2009-2010: 211,8%

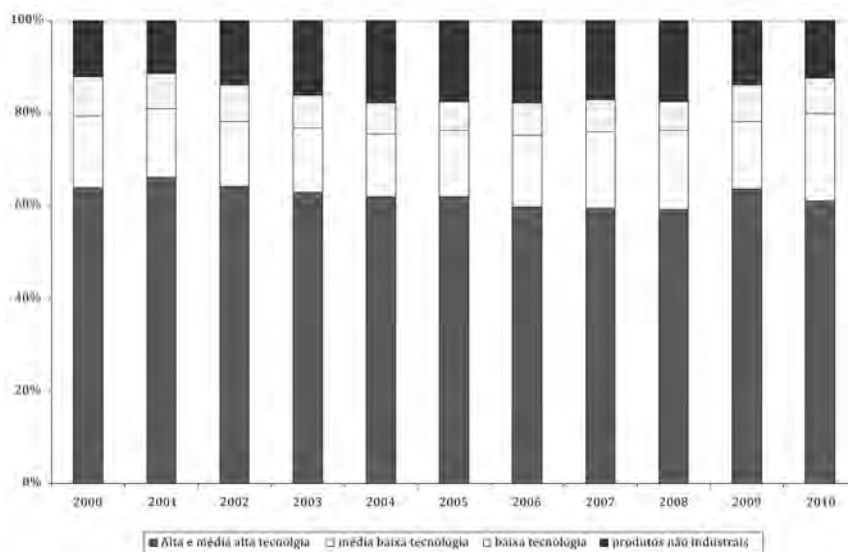
Média-baixa tecnologia – crescimento acumulado 2009-2010: 288,1%

Baixa tecnologia – crescimento acumulado 2009-2010: 194,3%

Produtos não industriais – crescimento acumulado 2009-2010: 235,8%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 8. Composição da importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Saldo comercial por intensidade tecnológica

Na análise do Quadro 21, vale destacar a importância dos produtos não industriais e do setor industrial de baixa tecnologia na formação do superávit comercial como também o déficit comercial crescente do setor industrial de alta e média-alta tecnologia para o período 2000-2010.

Quadro 21. Saldo comercial brasileiro por intensidade tecnológica (FOB) – US\$ milhões

Ano	Alta e média-alta tecnologia (A)	Média-baixa tecnologia (B)	Baixa tecnologia (C)	Produtos não industriais (D)	Total (E)
2000	-16.038	1.434	11.436	2.404	-764
2001	-17.560	1.725	14.365	4.091	2.621
2002	-11.460	3.979	15.481	5.119	13.119
2003	-8.589	6.594	19.962	6.791	24.758
2004	-9.996	10.182	25.324	8.129	33.639

Ano	Alta e média-alta tecnologia (A)	Média-baixa tecnologia (B)	Baixa tecnologia (C)	Produtos não industriais (D)	Total (E)
2005	-7.883	12.257	28.862	11.473	44.709
2006	-12.746	12.913	32.084	13.869	46.120
2007	-25.169	11.950	35.177	18.070	40.028
2008	-51.101	9.649	40.157	26.041	24.746
2009	-44.935	6.144	33.423	30.641	25.273
2010	-65.480	-4.712	39.440	51.019	20.267

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

4.1.4 Desempenho do comércio externo brasileiro e suas interfaces com a China – 2000 a 2010

Para a análise do desempenho do comércio externo brasileiro e suas interfaces com a China, optou-se por fazer um comparativo entre os valores totais de exportação e importação e, em seguida, um comparativo entre os valores de exportação por fator agregado, ou seja, produtos básicos, produtos semimanufaturados e produtos manufaturados.

Exportação

Exportação brasileira total e exportação brasileira para a China

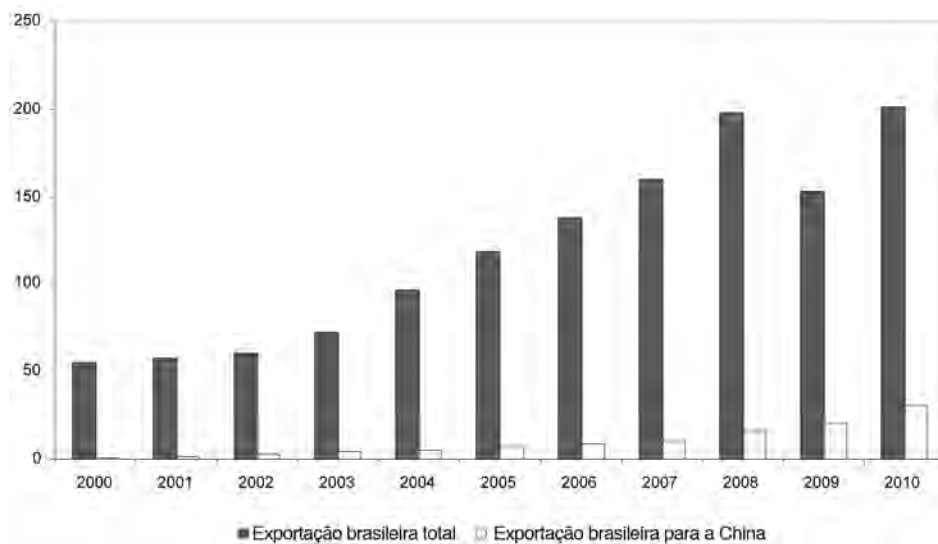
O Quadro 22 apresenta um comparativo dos valores nominais (FOB) da exportação brasileira total e a exportação brasileira para a China para o período de 2000 a 2010. Pela sua análise, pode-se verificar o significativo aumento das exportações brasileiras para a China, que passaram de US\$ 1,1 bilhão no ano de 2000 para US\$ 30,8 bilhões em 2010, com um crescimento acumulado no período de 2.737,4%, significativamente superior ao crescimento de 266,3% da exportação total brasileira (Gráfico 9). Esses resultados refletem-se no aumento significativo de participação da China na exportação brasileira, passando de 2% em 2000 para 15,2% em 2010 (Gráfico 10). Como consequência, a partir de 2009 a China tornou-se o maior comprador dos produtos brasileiros, superando os Estados Unidos e a Argentina.

Quadro 22. Comparativo exportação brasileira total e para a China (FOB)

Ano	Total		China		Participação (E = C/A)
	Valor (A)	Crescimento anual (B)	Valor (C)	Crescimento anual (D)	
	Milhões (US\$)	(%)	Milhões (US\$)	(%)	(%)
2000	55.119		1.085		2,0
2001	58.287	5,7	1.902	75,3	3,3
2002	60.439	3,7	2.521	32,5	4,2
2003	73.203	21,1	4.533	79,8	6,2
2004	96.677	32,1	5.441	20,0	5,6
2005	118.529	22,6	6.835	25,6	5,8
2006	137.807	16,3	8.402	22,9	6,1
2007	160.649	16,6	10.749	27,9	6,7
2008	197.942	23,2	16.523	53,7	8,3
2009	152.995	-22,7	21.004	27,1	13,7
2010	201.915	32,0	30.786	46,6	15,2
Exportação brasileira total – crescimento acumulado 2000-2010: 266,3%					
Exportação brasileira para a China – crescimento acumulado 2010-2000: 2737,4%					

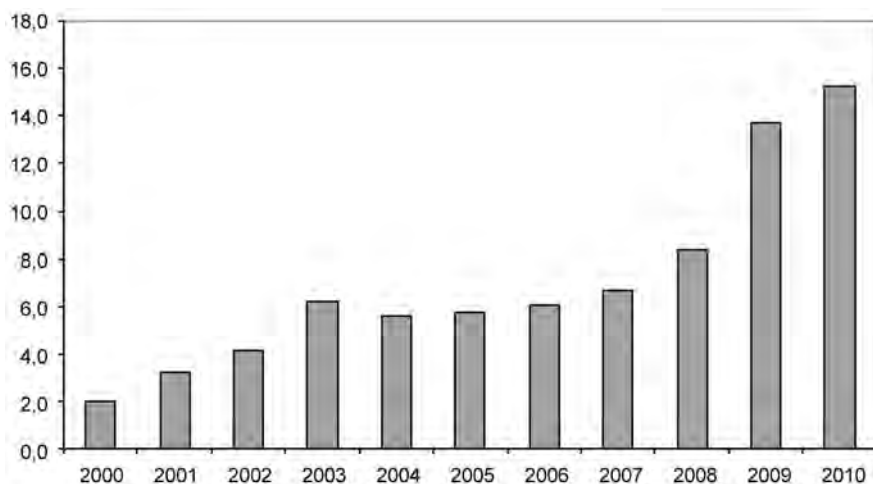
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 9. Comparativo exportação brasileira total e para a China (US\$ bilhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 10. Evolução da participação percentual da China nas exportações brasileiras



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Exportação brasileira total e exportação brasileira para a China por fator agregado

Os Quadros 23 e 24 apresentam as composições das pautas de exportação brasileira total e de exportação brasileira para a China (FOB) por fator agregado para o período de 2000 a 2010.

Analisando-se, inicialmente, o Quadro 23 pode-se verificar um aumento significativo da exportação de produtos básicos, de menor valor agregado, que passou de US\$ 12,6 bilhões em 2000 para US\$ 90 bilhões em 2010, representando um crescimento acumulado de 616,5% no período e um crescimento acumulado baixo (144,6%) da exportação de produtos manufaturados, de maior valor agregado, se comparado com o crescimento acumulado da exportação total brasileira, de 266,5%.

Destacam-se três tendências (Gráfico 11) para o período: i) os produtos básicos ganharam, de forma permanente, participação relativa na composição da exportação brasileira total, passando de 22,8% para 44,6%; ii) os produtos semimanufaturados apresentaram estabilidade no seu patamar de participação, variando de um mínimo de 13,4% a um máximo de 15,4%, com uma participação média de 14,1% no período; iii) os produtos manufaturados perderam participação relativa na pauta de exportação brasileira, passando de 59% em 2000 para 39,4% em 2010, com perda de participação bastante acentuada em 2008 e 2010.

Em síntese, o crescimento da exportação total brasileira concentra-se nos resultados da exportação de produtos básicos, ressaltando-se, ainda, que o ganho de participação dos produtos básicos equivale à perda de participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira.

Analisando-se o Gráfico 11, constata-se, da mesma forma, que para a exportação brasileira total, ainda que em grau muito mais acentuado, a concentração da pauta de exportações para a China em produtos básicos, com ganho permanente de participação relativa ao longo do tempo, em detrimento da exportação de produtos manufaturados, teve perda de participação no mesmo período.

O Quadro 24 mostra que a exportação de produtos básicos para a China teve um crescimento acumulado de 3.380,4% no período de 2000 a 2010, sendo a grande responsável pelo aumento da exportação total. Pela análise e comparação dos Quadros 23 e 24, percebem-se as mesmas tendências para a composição da exportação, segundo os fatores agregados, no período, ressaltando-se que: i) os produtos básicos apresentaram ganho permanente de participação na composição da exportação brasileira para

a China, com notório crescimento de 2009 para 2010, passando de 77,7% para 83,7%, participação essa muito superior à sua participação (44,6%) na exportação brasileira total; ii) os produtos semimanufaturados tiveram pouca variação no seu patamar de participação na exportação para a China, da mesma forma que na exportação total brasileira, apresentando no ano de 2010 participação de 11,8% no caso da exportação para a China e 14% no caso da exportação total brasileira, contra 13% e 15,4%, respectivamente, no ano 2000; iii) os produtos manufaturados perderam participação relativa na pauta de exportação brasileira para a China, com perdas de participação acentuadas a partir de 2003, passando de 25,9% para 4,5%, valor baixíssimo, principalmente se comparado com a participação de 39,4% dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira total.

Quadro 23. Exportação brasileira total (FOB) por fator agregado

Ano	Básico		Semimanufaturados		Manufaturados		Total
	Milhões US\$ (A)	Part. (%) (B)	Milhões US\$ (C)	Part. (%) (D)	Milhões US\$ (E)	Part. (%) (F)	Milhões US\$ (I)
2000	12.562	22,8	8.499	15,4	32.528	59,0	55.086
2001	15.342	26,4	8.244	14,2	32.901	56,5	58.223
2002	16.952	28,1	8.964	14,9	33.001	54,7	60.362
2003	21.179	29,0	10.943	15,0	39.654	54,3	73.084
2004	28.518	29,6	13.431	13,9	52.948	54,9	96.475
2005	34.721	29,3	15.961	13,5	65.144	55,1	118.308
2006	40.285	29,2	19.523	14,2	75.018	54,4	137.807
2007	51.596	32,1	21.800	13,6	83.943	52,3	160.649
2008	73.028	36,9	27.073	13,7	92.682	46,8	197.942
2009	61.957	40,5	20.499	13,4	67.349	44,0	152.995
2010	90.005	44,6	28.207	14,0	79.563	39,4	201.915

Exportação total – crescimento acumulado 2000-2010: 266,5%

Básico – crescimento acumulado 2000-2010: 616,5%

Semimanufaturados – crescimento acumulado 2000-2010: 231,9%

Manufaturados – crescimento acumulado 2000-2010: 144,6%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Nota: a diferença entre o valor total e a somatória dos básicos, semimanufaturados e manufaturados refere-se a operações especiais.

Quadro 24. Exportação brasileira para a China (FOB) por fator agregado

Ano	Básico		Semimanufaturados		Manufaturados		Total
	Milhões US\$ (A)	Part. (%) (B)	Milhões US\$ (C)	Part. (%) (D)	Milhões US\$ (E)	Part. (%) (F)	Milhões US\$ (I)
2000	740	68,2	141	13,0	204	18,8	1.085
2001	1.155	60,7	274	14,4	464	24,4	1.902
2002	1.551	61,5	442	17,5	520	20,6	2.521
2003	2.266	50,0	1.080	23,8	1.175	25,9	4.533
2004	3.232	59,4	1.234	22,7	966	17,8	5.441
2005	4.674	68,4	1.005	14,7	1.140	16,7	6.835
2006	6.213	73,9	1.275	15,2	879	10,5	8.402
2007	7.927	73,7	1.937	18,0	867	8,1	10.749
2008	12.830	77,6	2.586	15,7	1.095	6,6	16.523
2009	16.311	77,7	3.262	15,5	1.422	6,8	21.004
2010	25.755	83,7	3.622	11,8	1.395	4,5	30.786

Exportação total – crescimento acumulado 2000-2010: 2737,4%

Básico – crescimento acumulado 2000-2010: 3380,4%

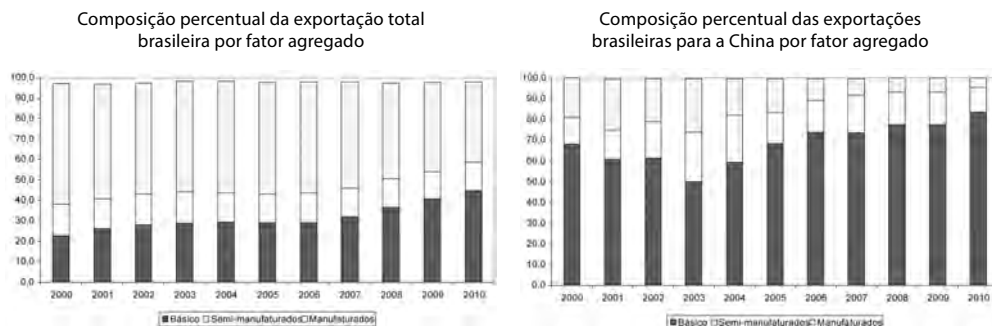
Semimanufaturados – crescimento acumulado 2000-2010: 2468,8%

Manufaturados – crescimento acumulado 2000-2010: 583,8%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Nota: a diferença entre o valor total e a somatória dos básicos, semimanufaturados e manufaturados refere-se a operações especiais.

Gráfico 11.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Exportação brasileira para a China – principais produtos (jan./ago. 2011)

O Quadro 25 apresenta os cinco principais produtos que compuseram a pauta da exportação brasileira para a China no período de janeiro a agosto de 2011. Verifica-se uma grande concentração das exportações em poucos produtos. Os três principais produtos foram responsáveis por 79,5% do valor total exportado no período, e os cinco principais produtos responderam por 86,1%.

O Gráfico 12 ressalta o peso das *commodities* na exportação brasileira para a China, com destaque para os minérios de ferro e a soja, com participação de 42,9% e 29,7%, respectivamente.

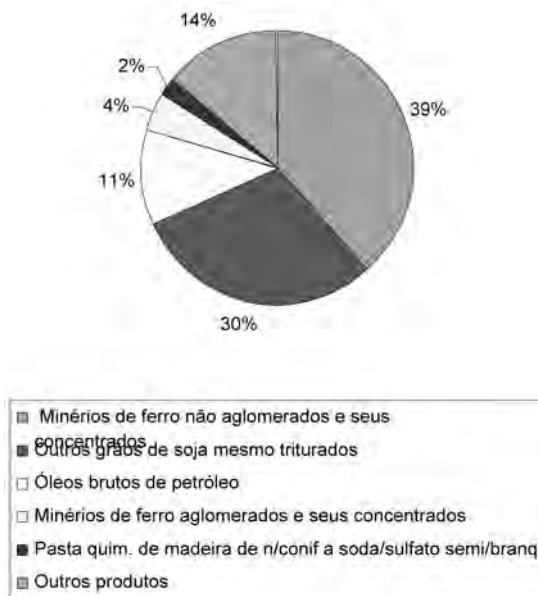
Quadro 25. Exportação brasileira para a China – principais produtos (FOB) – jan./ago. 2011

NCM	Descrição	Valor (US\$ Milhões)	Valor acum. (US\$ Milhões)	Part. (%)	Part. acum. (%)
26011100	Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	11.171	11.171	38,5	38,5
12010090	Outros grãos de soja mesmo triturados	8.631	19.802	29,7	68,2
27090010	Óleos brutos de petróleo	3.281	23083	11,3	79,5
26011200	Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	1.288	24.371	4,4	83,9
47032900	Pasta quím. Madeira de n/conif. a soda/sulfato, semi/branq.	634	25.005	2,2	86,1

Exportação brasileira para a China no período: US\$ 29.051 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 12. Exportação brasileira para a China – principais produtos (jan.-ago./2011)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Importação

Importação brasileira total e importação brasileira da China

O Quadro 26 apresenta um comparativo dos valores nominais (FOB) da importação brasileira total e da importação brasileira da China para o período de 2000 a 2010. As importações brasileiras da China apresentaram um crescimento acumulado no período muito significativo, de 1.994,5%, equivalente a 8,8 vezes o crescimento da importação brasileira total. Dessa forma, a importação brasileira da China saltou de US\$ 1,2 bilhão em 2000 para 25,6 bilhões em 2010. Esse desempenho reflete-se em um importante aumento da participação da China nas importações brasileiras, passando de 2,2% em 2000 para 14,1% em 2010 (Gráfico 13). Com esses resultados, a China continua sendo o segundo maior exportador de produtos para o Brasil, bem à frente do terceiro, a Argentina, com uma participação em 2010 de 7,9%, e muito próxima do maior vendedor, os Estados Unidos, que responderam por 15,0% das importações brasileiras.

Quadro 26. Comparativo importação brasileira total e da China (FOB)

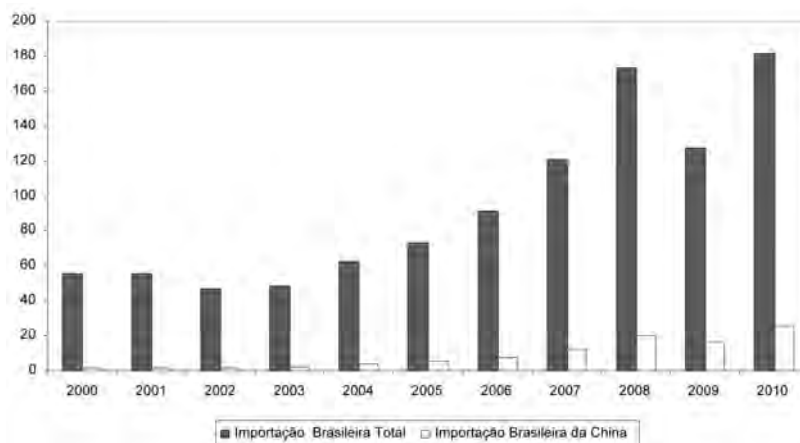
Ano	Total		China		Participação (E = C/A)
	Valor (A)	Crescimento anual (B)	Valor (C)	Crescimento anual (D)	
	Milhões (US\$)	(%)	Milhões (US\$)	(%)	
2000	55851		1222		2,2
2001	55602	-0,4	1328	8,7	2,4
2002	47243	-15,0	1554	17,0	3,3
2003	48326	2,3	2148	38,2	4,4
2004	62836	30,0	3710	72,7	5,9
2005	73600	17,1	5355	44,3	7,3
2006	91351	24,1	7990	49,2	8,7
2007	120617	32,0	12621	58,0	10,5
2008	172985	43,4	20044	58,8	11,6
2009	127722	-26,2	15911	-20,6	12,5
2010	181758	42,3	25595	60,9	14,1

Importação brasileira total – crescimento acumulado 2000-2010: 225,4%

Importação brasileira da China – crescimento acumulado 2000-2010: 1994,5%

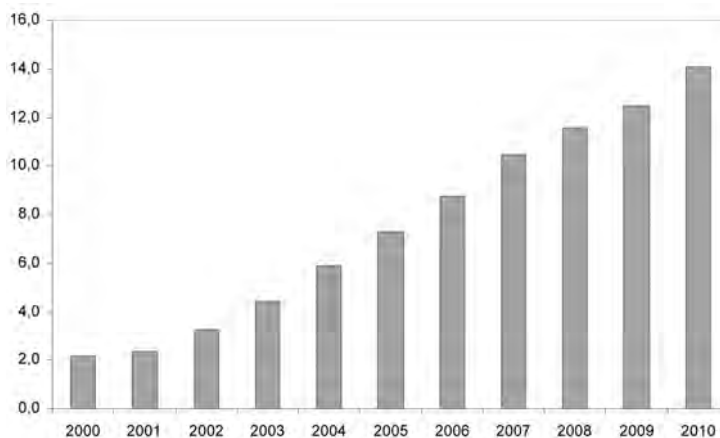
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Gráfico 13. Comparativo importação brasileira total e da China (US\$ bilhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 14. Participação percentual da China nas importações brasileiras



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Importação brasileira da China – principais produtos (jan./ago. 2011)

O Quadro 27 apresenta os cinco principais produtos que compõem a pauta de importação brasileira da China no período de janeiro a agosto de 2011. Diferentemente do que ocorre nas exportações, as importações são pulverizadas num número grande de produtos. Tomando-se por base os cinco principais produtos importados, verifica-se que

eles respondem por apenas 11,1% do total importado da China. Acrescente-se, ainda, que, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os cem principais produtos importados da China respondem por 44,6% das importações do período. O Gráfico 15 ressalta essa pulverização.

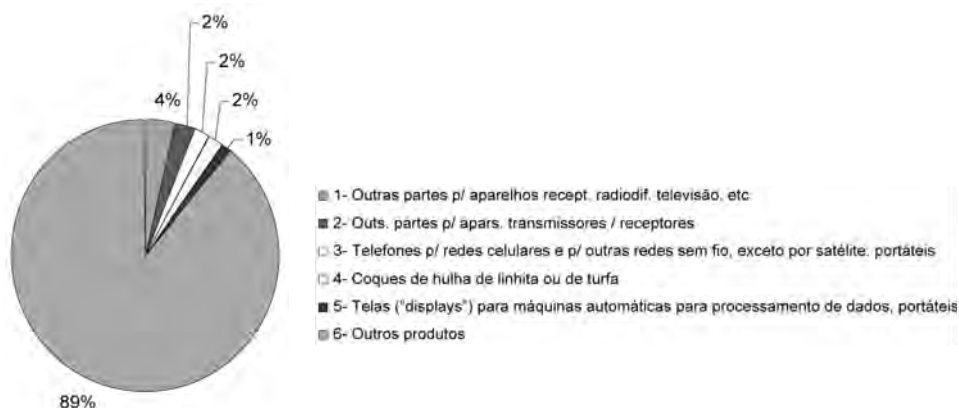
Quadro 27. Importação brasileira da China – principais produtos (FOB) – jan./ago. 2011

NCM	Descrição	Valor (US\$ milhões)	Valor acum. (US\$ milhões)	Part. (%)	Part. acum. (%)
85299020	Outs. partes p/ aparelhos recept. radiodif., televisão, etc.	860	860	4,1	4,1
85177099	Outs. partes p/ apars. transmissores/receptores	453	1313	2,2	6,3
85171231	Telefones p/ redes celulares e p/ outras redes sem fio, exceto por satélite: portáteis	429	1742	2,0	8,3
27040010	Coques de hulha de linhita ou de turfa	306	2048	1,5	9,8
84733092	Telas (<i>displays</i>) para máquinas automáticas para processamento de dados, portáteis	279	2327	1,3	11,1

Importação brasileira para a China no período: US\$ 20.948,4 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Gráfico 15. Importação brasileira da China – principais produtos (jan.-ago./2011)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

4.1.5 Comentários finais

Na última década, o Brasil experimentou avanços no comércio exterior. No ano de 2000 respondia por apenas 0,88% das exportações mundiais e chegou a 2010 com uma participação de 1,26%, com um crescimento acumulado de 177,7%. Desempenho parecido se constata para as importações, que passaram a representar 1,06% do total mundial. O maior vigor do comércio externo brasileiro evidencia-se também pelos resultados da corrente de comércio, em que o total de transações comerciais saltou de US\$ 111 bilhões em 2000 para US\$ 383,7 bilhões em 2010, resultado de um crescimento acumulado de 245,7% no período.

Apesar dos avanços alcançados, pode-se observar que os principais ganhos obtidos nas exportações no período referem-se a produtos não industriais, quando se analisa a exportação por intensidade tecnológica ou a produtos básicos, quando a análise é feita por fator agregado, significando, portanto, uma concentração em *commodities*. Essa concentração das exportações brasileiras em produtos básicos torna-se particularmente mais importante quando se analisa a pauta de exportação com a China, seu maior importador, que em 2010 respondeu por 15,2% das exportações brasileiras e onde os produtos básicos representaram 83,7% do valor total exportado, tendo a exportação de minério de ferro e soja alcançado 72,6% do valor total exportado no período de janeiro a agosto de 2011.

Segundo Fernanda de Negri e Gustavo Varela Alvarenga,³⁴ o movimento de “primarização” da pauta de exportações brasileiras acentuou-se com a crise financeira internacional de 2008 e também pelo fato de países como a China continuarem crescendo a taxas muito superiores às dos países desenvolvidos.

Ainda segundo Fernanda de Negri e Gustavo Varela Alvarenga, a “primarização” da pauta de comércio brasileira não é apenas resultado do desempenho excepcional das exportações brasileiras de *commodities* nos últimos três anos, mas também da perda de competitividade do país em todos os outros grupos de produtos, especialmente os mais intensivos em tecnologia.

Quando se analisam as importações brasileiras, a situação é completamente inversa da constatada para as exportações no que se refere à sua composição. Ao longo da década manteve-se a concentração das importações nos produtos de alta e média tecnologia, que em 2010 responderam por 61,2% do total importado. A mesma diver-

34 A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema (2011).

cidade encontra-se quando se olha para as importações brasileiras da China, que estão pulverizadas num grande número de produtos – a título de exemplo, os cem principais produtos importados no período de janeiro a dezembro de 2011 representaram 55,43% do valor total importado.

4.2 Evidências de guerra fiscal nas operações

A vigorosa expansão do comércio exterior brasileiro neste século coincide com novidades no panorama dos portos, que concentram o escoamento das nossas exportações, e o ingresso das mercadorias importadas no território brasileiro.

Além dos fatores inerentes às atividades econômicas e portuárias envolvidas, em particular as considerações de logística, cabe investigar se estímulos relacionados à guerra fiscal podem explicar parte desse movimento. Para esse fim, o foco é dirigido às importações, por se tratar de operações sujeitas ao ICMS, como regra geral já no desembarço das mercadorias, em contraponto à imunidade tributária que distingue as exportações.³⁵ Especial atenção será dedicada às operações em Santa Catarina, cujo esforço legislativo em incentivar as importações em seu território é bem conhecido.

4.2.1 Principais portos brasileiros: tendências da última década

O Quadro 28 apresenta o *ranking* dos portos brasileiros no que se refere ao valor das importações, considerando-se o movimento acumulado de 1997. Nas análises, porto é entendido em um conceito amplo, que se estende aos aeroportos e, mesmo, aos pontos terrestres de fronteira em que haja instalações alfandegárias e internalização de mercadorias. Destacava-se, então, o porto de Santos, cujo movimento representava 26,8% das importações brasileiras, em valor FOB. A concentração pode ser evidenciada pelo percentual acumulado, no valor total das importações daquele ano, pelos cinco e pelos dez portos de maior movimento, respectivamente, 56,5% e 77,6%.

Quanto à localização geográfica, apenas o Aeroporto de Manaus, operando nas condições muito peculiares da Zona Franca, e o Porto de Paranaguá não se situavam na Região Sudeste entre os dez portos mais importantes. Na época, Itajaí (17º do *ranking*) e

35 A fonte primária dos dados divulgados neste tópico é o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que torna público um interessante conjunto de estatísticas de comércio exterior brasileiro pelo Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior viainternet, denominado AliceWeb, endereço eletrônico: < <http://aliceweb2.mdic.gov.br/> > .

São Francisco do Sul (18º), os principais portos catarinenses, apresentavam movimento similar, ambos ocupando uma posição intermediária nessa classificação.

Quadro 28. Importações: principais portos brasileiros em 1997

Ordem	Descrição do Porto	US\$ de 1997	% IMPORTAÇÕES BR 1997	% ACUMULADA IMPORTAÇÕES BR 1997
1	SANTOS - SP	16 007	26,8%	26,8%
2	VITORIA - PORTO - ES	4 608	7,7%	34,5%
3	SÃO PAULO - AEROPORTO - SP	4 393	7,4%	41,9%
4	CAMPINAS - AEROPORTO - SP	4 378	7,3%	49,2%
5	MANAUS - AEROPORTO - AM	4 351	7,3%	56,5%
6	RIO DE JANEIRO - PORTO - RJ	3 968	6,6%	63,1%
7	URUGUAIANA - RODOVIA - RS	2 336	3,9%	67,0%
8	RIO DE JANEIRO - AEROPORTO - RJ	2 279	3,8%	70,8%
9	SÃO SEBASTIAO - SP	2 049	3,4%	74,3%
10	PORTO DE PARANAGUA - PR	2 000	3,3%	77,6%
11	SALVADOR - PORTO - BA	1 477	2,5%	80,1%
12	FOZ DO IGUAÇU - RODOVIA - PR	1 309	2,2%	82,3%
13	PORTO DE RIO GRANDE - RS	1 243	2,1%	84,4%
14	PORTO ALEGRE - PORTO - RS	918	1,5%	85,9%
15	RECIFE - PORTO - PE	917	1,5%	87,4%
16	ANGRA DOS REIS - RJ	827	1,4%	88,8%
17	ITAJAÍ - SC	799	1,3%	90,1%
18	SÃO FRANCISCO DO SUL - SC	767	1,3%	91,4%
19	FORTALEZA - PORTO - CE	745	1,2%	92,7%
20	NAO DECLARADO - ND	536	0,9%	93,6%
21	CHUI - RS	463	0,8%	94,3%
22	B HORIZONTE - AEROP (CONFIN) - MG	421	0,7%	95,1%
23	SÃO LUIS - PORTO - MA	410	0,7%	95,7%
24	PORTO ALEGRE - AEROPORTO - RS	328	0,5%	96,3%
25	SÃO BORJA - RS	256	0,4%	96,7%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Ao final da década seguinte, a começar pelo líder Santos, muitos portos presentes na lista anterior voltavam a frequentar a estatística dos 25 maiores, pelo valor de importação (Quadro 29). Percebe-se uma moderada tendência à desconcentração, na medida em que diminuiu a participação acumulada dos cinco e dos dez maiores portos no total das importações brasileiras em 2010: 49,1% e 69,3%, respectivamente, em ambos os casos com decréscimo em comparação a 1997. Repete-se esse movimento para o conjunto dos 25 maiores portos, que representavam 96,7% das importações brasileiras em 1997 e 94,4% em 2010.

Entre as exceções nesse quadro geral de leve desconcentração, destacam-se os Portos de Paranaguá (PR), Sepetiba (RJ) e Itajaí (SC), cujos ganhos de “participação de mercado” superaram os dois pontos percentuais no período.

O porto fluminense pode ser considerado um caso à parte. Por um lado, Sepetiba é o líder em crescimento, saindo de um modesto 28º lugar na classificação em 1997, com 0,3% das importações brasileiras, para o 8º posto em 2010 (3,9% do total). Quando se verifica o conjunto dos portos do estado, porém, constata-se um recuo de igual magnitude para o movimento financeiro do porto e do aeroporto da cidade do Rio de Janeiro, sobretudo deste último.

Pode-se inferir que, muito embora tenha aproveitado a onda de investimentos da década de 1990, quando dividiu com Pecém (CE) e Suape (PE) a maioria dos recursos destinados ao setor, Sepetiba basicamente recepcionou parte do movimento de cargas que tenderia a ser dirigida aos portos do Rio de Janeiro. Em outros termos, ainda não está consolidada sua vocação para ser uma das portas de entrada sul-americanas de fluxos globais de mercadorias, estratégia que justificara os investimentos da década anterior (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Quadro 29. Importações: principais portos brasileiros em 2010

Ordem	Descrição do Porto	US\$ de 2010	% IMPORTAÇÕES BR 2010	% ACUMULADA IMPORTAÇÕES BR 2010
1	SANTOS - SP	46 018	25,3%	25,3%
2	CAMPINAS - AEROPORTO - SP	13 510	7,4%	32,8%
3	PORTO DE PARANAGUA - PR	10 125	5,6%	38,3%
4	SAO PAULO - AEROPORTO - SP	10 057	5,5%	43,9%
5	RIO DE JANEIRO - PORTO - RJ	9 478	5,2%	49,1%
6	VITÓRIA - PORTO - ES	9 046	5,0%	54,0%
7	ITAJAI - SC	7 142	3,9%	58,0%
8	R JANEIRO - PORTO (SEPETIBA) - RJ	7 084	3,9%	61,9%
9	MANAUS - PORTO - AM	6 319	3,5%	65,4%
10	PORTO DE RIO GRANDE - RS	5 299	2,9%	68,3%
11	SÃO SEBASTIAO - SP	5 084	2,8%	71,1%
12	PORTO ALEGRE - PORTO - RS	4 819	2,7%	73,7%
13	MANAUS - AEROPORTO - AM	4 404	2,4%	76,1%
14	SAO FRANCISCO DO SUL - SC	4 319	2,4%	78,5%
15	SAO LUIS - PORTO - MA	4 247	2,3%	80,9%
16	ARATU - PORTO - BA	3 700	2,0%	82,9%
17	URUGUAIANA - RODOVIA - RS	3 655	2,0%	84,9%
18	RECIFE - PORTO (SUAPE) - PE	3 501	1,9%	86,8%
19	RIO DE JANEIRO - AEROPORTO - RJ	3 259	1,8%	88,6%
20	SAO BORJA - RS	2 252	1,2%	89,9%
21	CORUMBA - AEROPORTO - MS	2 132	1,2%	91,0%
22	SALVADOR - PORTO - BA	1 950	1,1%	92,1%
23	FOZ DO IGUAÇU - RODOVIA - PR	1 466	0,8%	92,9%
24	CURITIBA - AEROPORTO - PR	1 417	0,8%	93,7%
25	PECEM - PORTO - CE	1 348	0,7%	94,4%

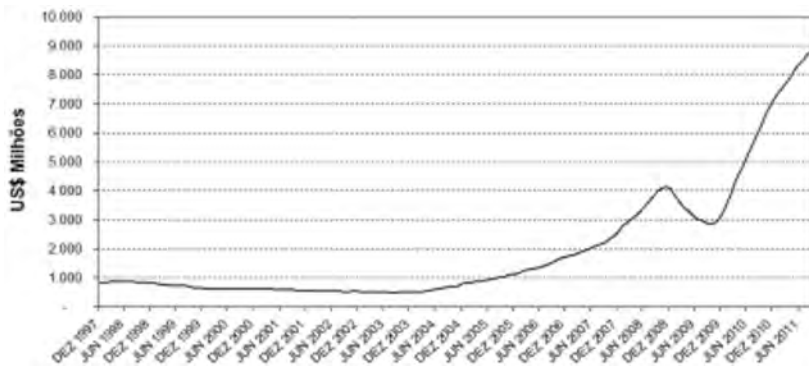
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Temos, assim, Paranaguá e Itajaí, este último secundado por São Francisco do Sul, como os grandes destaques de crescimento no período entre os portos de destino das importações brasileiras. Ao contrário de Paranaguá e de Vitória, portos importantes fora do eixo São Paulo-Rio de Janeiro, mas que também possuem papel preponderante na exportação de *commodities*, os portos catarinenses distinguem-se pela importância relativa das importações, cujo valor ultrapassa o montante das exportações por eles escoadas.³⁶

4.2.2 Evolução das importações realizadas pelos portos de Santa Catarina

As importações pelo Porto de Itajaí, retratadas no Gráfico 16, não seguiram um padrão linear de crescimento na última década. Em 1997, alcançaram US\$ 800 milhões FOB; nos sete anos seguintes, a tendência dominante oscilou entre a estagnação e o recuo ostensivo (fluxo de US\$ 477 milhões nos 12 meses encerrados em agosto de 2003). Em meados de 2004, percebe-se a inflexão, tanto que, ao final daquele ano, a marca dos US\$ 800 milhões voltaria a ser realidade. São necessários apenas dois anos (mais exatamente, 22 meses) para o montante dobrar, e um período ainda menor para repetir esse feito: em maio de 2008, as importações atingem US\$ 3.200 milhões. Os reflexos da crise internacional deixaram sua marca no movimento do porto em 2009, mas a retomada posterior foi ainda mais vigorosa: US\$ 7.100 em 2010 e US\$ 8.700 no período ago./2010-set./2011.

Gráfico 16. Importações acumuladas em 12 meses – Itajaí (SC)



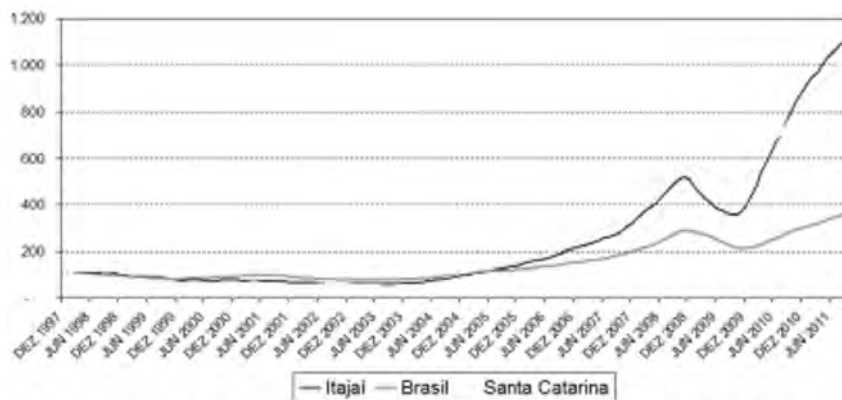
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

³⁶ Em Itajaí, a relação importações/exportações foi igual a 101,4% em 2010. O mesmo índice para outros importantes portos brasileiros: São Francisco do Sul (SC), 145,7%; Vitória (ES), 37,3%; Paranaguá (SC), 70,9%; Santos (SP), 91,7%.

Até certo ponto, as mesmas forças que moldaram o comércio exterior brasileiro também se fizeram sentir no caso de Itajaí ou de outros portos do estado. O Gráfico 17, ao apresentar as séries de importação em número índice, indica que o marasmo que se prolongou até meados de 2004 não era uma prerrogativa dos portos catarinenses, mas a situação geral das importações brasileiras como um todo. Por alguma razão, porém, foram esses portos do Sul, de acidentadas ligações terrestres com o triângulo industrial e consumidor formado por São Paulo-Rio-Minas Gerais, os que melhor aproveitaram o período subsequente de forte crescimento das importações.

Em dezembro de 2004, as importações por Itajaí eram representadas pelo índice 99, enquanto para o total Brasil o índice estava em 105. Em um curto espaço de três anos, ficava evidente o maior dinamismo de Itajaí, com índice de 322, para 202 do Brasil. Desde então, a tendência acentuou-se: os levantamentos mais recentes, de setembro de 2011, apontam índices de 1.093 contra 362, respectivamente. Não há diferenças dignas de nota se compararmos o conjunto dos portos catarinenses com o Brasil: os fatores que favoreceram o melhor desempenho de Itajaí em linhas gerais beneficiaram todo o estado.

Gráfico 17. Importações acumuladas em 12 meses – dez. 1997 = 100



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

4.2.3 Os padrões de operação dos principais portos brasileiros

As dimensões da economia brasileira, bem como as possibilidades de maior inserção do país no comércio mundial, favorecem a convivência e, mesmo, o dinamismo

de portos que representam diferentes tendências de evolução do setor. No esforço de identificar fatores explicativos do desempenho de Itajaí e de seus vizinhos do mesmo estado, parece oportuno mapear tais tendências.

Santos e Rio de Janeiro, por exemplo, portos antigos cuja proeminência acompanha a história brasileira, ao menos desde a independência, enquadram-se na tendência de modernização do porto da era industrial. Para enfrentar as exigências atuais de movimentação de cargas e as pressões para reduzir custos, esses portos tradicionais foram obrigados a rever não só equipamentos e infraestrutura, mas também seu aparato institucional e modelos de gestão.

Monié e Vidal (2006) apresentam mais duas tendências significativas aplicáveis ao Brasil contemporâneo. Já mencionamos a prioridade atribuída, nos anos 1990, aos investimentos em Sepetiba, Pecém e Suape; são casos emblemáticos da concepção de portos de tipo *hubs*, cujo aproveitamento pleno – até agora não alcançado – dependeria de sua integração a redes de circulação globais servidas por meganavios.

Itajaí, na perspectiva dos autores, é um caso único no Brasil, na esteira de uma tendência já amadurecida em outros países. Trata-se de inserir a atividade portuária em um núcleo urbano capaz de agregar valor às mercadorias internalizadas antes de seguirem para os mercados de consumo regionais. O aproveitamento das oportunidades oferecidas pela vitalidade da economia regional contribuiria, assim, para o dinamismo do porto catarinense.

Resta saber, se a hipótese for válida, o limite desse mercado regional no caso de Itajaí, sobretudo se ultrapassa, ou não, as fronteiras estaduais. Em caso afirmativo, poderiam também estar sendo aproveitadas as distorções do ICMS, provocadas de forma unilateral pelo próprio estado.

Antes disso, porém, cabe verificar se a atividade econômica estadual, ou da região presumivelmente tributária dos portos catarinenses, tem se destacado por um especial dinamismo.

4.2.4 O crescimento não homogêneo da Federação brasileira e a posição de Santa Catarina

O baixo crescimento do PIB brasileiro após a crise internacional do petróleo e a crise brasileira de endividamento externo levou Gustavo Gomes a afirmar que “[...] houve não uma década perdida (como se costuma falar sobre os anos 1980), mas,

sim, um quarto de século perdido, no que diz respeito ao crescimento econômico” (GOMES, 2010, p. 96).³⁷

Nos 25 anos completados em 2005, a taxa média anual de crescimento do PIB nacional ficou no patamar de 1,95%, muito baixo se comparado: i) ao crescimento demográfico do período, de 1,90% ao ano, indicando, praticamente, uma estagnação da renda *per capita*; ii) às taxas de crescimento do PIB vigentes em grande parte do século XX, mesmo no período imediatamente anterior, quando frequentemente chegaram ao nível de dois dígitos; iii) ao crescimento, no mesmo período, de outras economias periféricas, como as asiáticas.

Mesmo nesse quadro pouco animador, houve espaço para um crescimento mais significativo de algumas unidades da Federação, como se pode verificar no Gráfico 18, o que pressupõe a existência de outros casos de crescimento muito modesto, caracterizando a ausência de homogeneidade. Como um bloco, destaca-se a Região Centro-Oeste, com crescimento induzido pela expansão da fronteira agrícola e a hipertrofia do aparelho de governo no Distrito Federal, seguidos da diversificação do setor de serviços. Os relativamente desabitados estados do Norte também responderam positivamente aos estímulos das transferências federais, embora a dependência resultante não se restrinja ao financiamento dos governos locais, estendendo-se à própria geração de renda e à sustentação da atividade econômica.

Em linhas gerais, são os estados tradicionalmente dominantes na economia brasileira, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, aqueles de desempenho mais sofrível quanto aos índices de crescimento. Foram os protagonistas, por assim dizer, dos cenários de desajustes macroeconômicos dos anos 1980 e de perturbação decorrente da abertura comercial dos anos 1990, que tanto afetaram a indústria nacional, concentrada nesses estados. Fogem à regra, por um lado, o Rio de Janeiro, beneficiado pelo petróleo e atividades conexas (como a construção naval); por outro, Amazonas e Bahia, coadjuvantes no impulso industrial anterior, que também se ressentiram da era das crises. Outros estados, sem condições de explorar – ou definir – sua vocação econômica, completam a lista de resultados pouco satisfatórios.

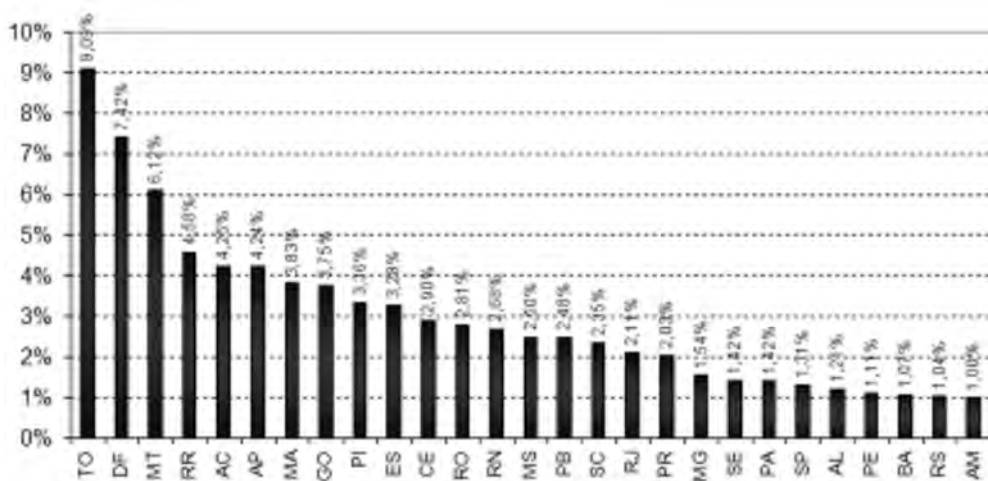
Nesse quadro, Santa Catarina situa-se em posição apenas relativamente confortável. Em seu favor há o crescimento do PIB estadual, de 2,35%, superior à média brasileira em 0,4 pontos percentuais ao ano e com distância ainda maior do crescimento

37 Os dados mencionados neste item do trabalho, sem outra origem destacada, têm como fonte direta o texto de Gustavo Gomes, que se valeu, por sua vez, de estatísticas oficiais produzidas, em especial, pelo IBGE.

demográfico do Estado (1,8% a.a., de 1980 a 2005). Seus vizinhos mais próximos, em contrapartida, candidatos naturais à utilização dos serviços portuários catarinenses em complemento às suas poucas opções naturais, apresentam sinais contraditórios. O Paraná, é bem verdade, cresceu acima da média nacional (índice anual de 2,03%), mas de forma modesta, como seria de esperar pelas dimensões do seu parque industrial, já instalado na década de 1980.

O Rio Grande do Sul, ainda a maior economia meridional, cresceu apenas 1,04% ao ano no período, o segundo pior resultado de toda a Federação. Um único município da região frequenta a lista dos 25 com maiores taxas de crescimento do PIB no período 1980-2005, trata-se de São Francisco do Sul, segundo porto catarinense. Itajaí, por sua vez, é o terceiro município do Sul em contribuição percentual ao crescimento do PIB brasileiro, pouco abaixo de Curitiba, com população e PIB muito maiores. Assim, na procura de evidências de atividade econômica que justifique o movimento dos ports catarinenses, constata-se que um polo dinâmico relevante do estado são os ports.

Gráfico 18. PIB estadual – taxas médias anuais de crescimento (1980-2005)



Fonte: IBGE

Os anos mais recentes, como se sabe, trouxeram melhores notícias a respeito da atividade econômica. De 2005 a 2008, o crescimento anual do PIB brasileiro alcançou 4,59%; incorporando-se à curta série os dois anos subsequentes de queda seguida de recuperação, a média fica em 4,17% ao ano (IBGE). Santa Catarina e seus vizinhos

acompanharam, em linhas gerais, o melhor momento da economia brasileira, mas sem se destacarem. Constata-se, com base nos dados do Quadro 30, que a Região Sul manteve a participação de 16,6% do PIB brasileiro no período; em comparação a 2004, Santa Catarina apresentou um discreto aumento na participação, enquanto seus vizinhos encolheram.

Quadro 30. Participação dos estados da Região Sul no PIB brasileiro

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Participação no Produto Interno Bruto (%)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Sul	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6
Paraná	6,3	5,9	5,8	6,1	5,9
Santa Catarina	4,0	4,0	3,9	3,9	4,1
Rio Grande do Sul	7,1	6,7	6,6	6,6	6,6

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SURFAMA.

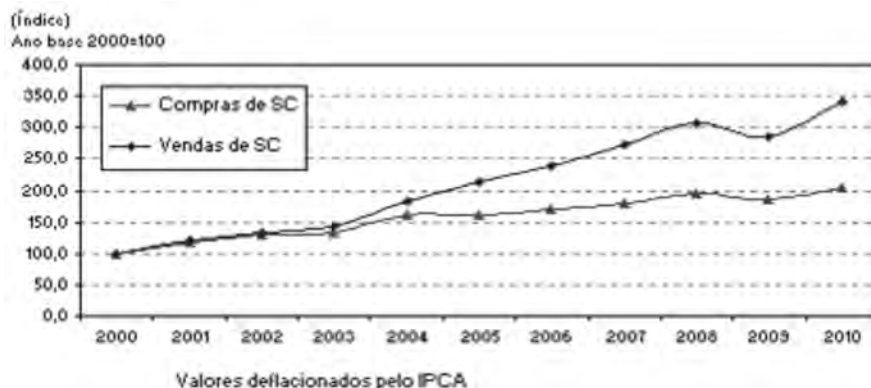
Fonte: IBGE

Em face do exposto, conclui-se que não há qualquer evidência de um especial dinamismo econômico, seja de Santa Catarina seja da região limítrofe, seja de uma perspectiva de longo prazo ou conjuntural, que justifique a acelerada expansão das importações pelos portos catarinenses, em ritmo recorrentemente muito superior ao conjunto das importações brasileiras. Outros fatores devem explicar esse comportamento.

4.2.5 A evolução do comércio de Santa Catarina/São Paulo

O aspecto notável do comércio bilateral Santa Catarina/São Paulo, nos dois primeiros anos da década anterior, foi o crescimento real expressivo do valor das operações, da ordem de 15% a.a. O crescimento estendia-se, de forma equilibrada, aos fluxos comerciais em ambos os sentidos, como se pode observar pela leitura do Gráfico 19. Em 2003, as vendas do estado sulino cresceram em um ritmo superior, mas foi nos anos subsequentes que o descolamento se ampliou de forma significativa.

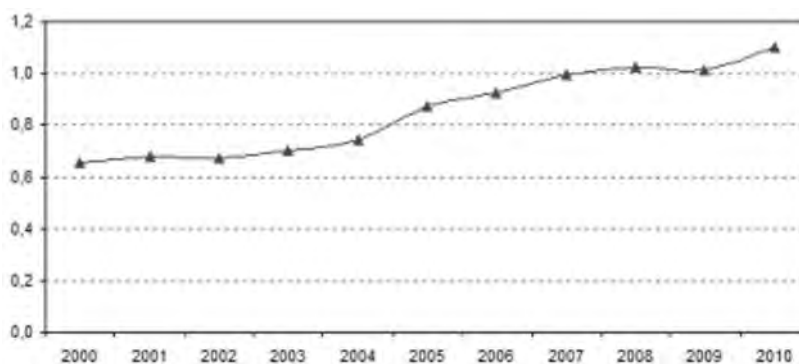
Gráfico 19. Comércio bilateral com São Paulo – evolução do valor das operações



Fonte: SEFAZ-SP

O comércio com São Paulo, tradicionalmente deficitário para Santa Catarina, chegou logo ao equilíbrio. O superávit foi alcançado em 2008, mantido em 2009 e ampliado no ano seguinte. O Gráfico 20 apresenta a relação entre compras e vendas de Santa Catarina nesse comércio bilateral.

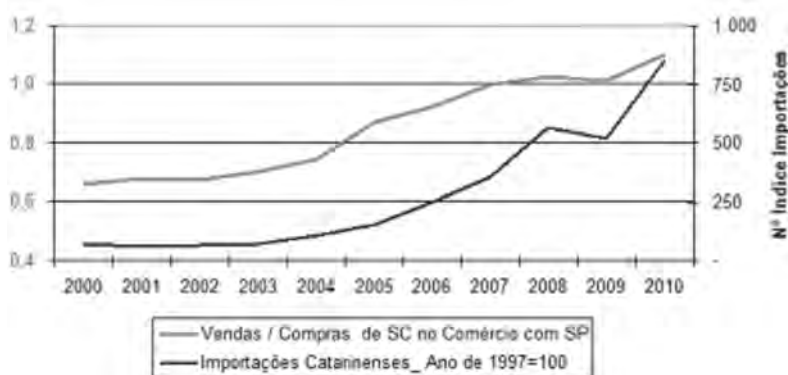
Gráfico 20. Comércio bilateral com São Paulo – vendas/compras de Santa Catarina



Fonte: SEFAZ-SP

O movimento coincide, em linhas gerais, com a expansão das importações por Itajaí e pelos demais portos catarinenses, analisada nos tópicos precedentes. O Gráfico 21 contempla ambas as séries.

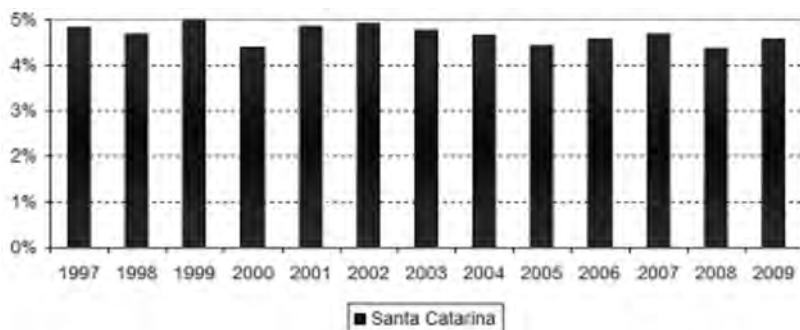
Gráfico 21. Comércio com São Paulo x importações de Santa Catarina



Fonte: SEFAZ-SP

Uma possível hipótese para o sucesso dos portos catarinenses como destino das importações seria a capacidade de agregar valor às mercadorias internalizadas no tecido urbano ou regional próximo.³⁸ A análise rigorosa de quanto a hipótese é consistente foge ao escopo deste trabalho, porém um possível reflexo, que seria de esperar, no dinamismo relativo da indústria catarinense não parece evidente. Corrobora essa percepção a estabilidade da participação do estado no valor da transformação industrial brasileira (Gráfico 22), mesmo nos anos mais agudos de crescimento das importações.

Gráfico 22. Participação no valor de transformação industrial Brasil



Fonte: IBGE

³⁸ Monié e Vidal atribuem tal característica a Itajaí (ver subitem 4.2.3).

Os portos catarinenses, em poucos anos, tornaram-se o destino preferencial de insumos industriais cuja transformação, e consequente adição de valor, se processa em plantas industriais, em grande parte, fora do estado. Vejamos um caso de sucesso, nesse estilo: o de importação de cátodos de cobre.

4.2.6 O caso do cátodo de cobre, do porto ao comércio interestadual

O cátodo de cobre, obtido de diferentes tratamentos do mineral bruto, é insumo das indústrias de transformação normalmente classificadas no setor de metalurgia dos metais não ferrosos. Por meio de processos mecânicos de extrusão, trefilação, laminação, fusão ou então por eletrólise ou atomização, os fabricantes podem produzir fios, vergalhões, tubos, laminados, buchas, granalhas e diversos outros formatos. Esses materiais semielaborados de cobre ou de ligas de cobre são enviados para fabricantes de manufaturados, quando serão utilizados na confecção de produtos designados a atender às necessidades da sociedade.³⁹ De qualquer forma, o cobre encontra sua principal aplicação como material condutor de eletricidade (fios e cabos).

A Região Sudeste concentra grande parte das plantas industriais que demandam o cátodo de cobre. Segundo o IBGE, o valor bruto da transformação industrial do setor de metalurgia dos metais não ferrosos atingiu R\$ 26 bilhões em 2009. São Paulo, com R\$ 8 bilhões, e Minas Gerais, com R\$ 3,8 bilhões, são os líderes entre as unidades da Federação, representando 45% da produção nacional daquele ano.

O maior fornecedor de cátodos de cobre para a indústria brasileira é o Chile, país que concentra grande parte das reservas mundiais do minério. Embora dependa desse fornecedor quase exclusivo, o Brasil tem verificado grande oscilação no que se refere aos portos de desembarque da matéria-prima. O Gráfico 23 apresenta a participação do Porto de Santos – durante muitos anos, a principal porta de entrada da matéria-prima em território brasileiro – e dos portos catarinenses (Imbituba, São Francisco e Itajaí) no valor das importações registradas sob a NCM 740311 – cátodos de cobre refinado e seus elementos, em formas brutas.

39 Fonte principal: página do site institucional da Termomecânica S.A., endereço eletrônico: < <http://www.termomecanica.com.br/default.asp?p=o-cobre> > .

Gráfico 23. Cátodos de cobre: participação nas importações brasileiras

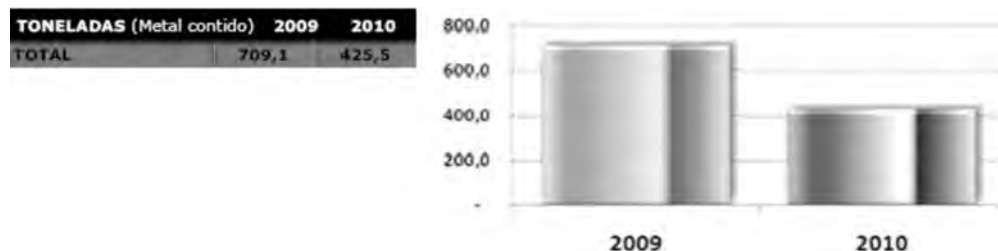


Fonte: Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior – Aliceweb, MDIC

Estranhos à importação da matéria-prima até 2003, os portos catarinenses hoje representam 75% do valor anual desse comércio. Em contrapartida, as indústrias de metalurgia dos metais não ferrosos de Santa Catarina representaram menos de 3% da produção brasileira do setor em 2009 (considerado o valor bruto da transformação industrial (IBGE)).

Levando-se em conta que, no caso do cátodo de cobre, o valor das importações catarinenses em 2009, de US\$ 1 bilhão, foi distribuído em mais de 138 mil toneladas de produto, fica patente o esforço de logística e transporte envolvido nas operações interestaduais que se seguiram, forçosamente, após o desembaraço em Imbituba ou São Francisco do Sul. O obstáculo da Serra do Mar deve ser superado duas vezes para ser alcançado o destino paulista no transporte de uma *commodity* que deve exigir cuidados especiais de segurança, tendo em vista o destaque inusitado das estatísticas de roubo no anuário do setor (ver o Gráfico 24, que ilustra como o roubo de cargas é um fator a considerar na logística do setor). O acréscimo dos custos deve, assim, ser compensado por algum mecanismo que viabilize financeiramente a operação.

Gráfico 24. Roubo de cobre



Fonte: Anuário Estatístico 2011, Sindicel e ABC.

4.2.7 O papel do incentivo tributário às importações

Os incentivos, via ICMS, sobre importação, praticados por Santa Catarina sem a prévia autorização do Confaz, contribuem para viabilizar financeiramente operações interestaduais com mercadorias importadas. Na interpretação do Ministério da Fazenda, essa modalidade de incentivo prevê a concessão de crédito presumido para anular ou reduzir o imposto a recolher (nada ou pouco recolhe para o estado importador e transfere crédito do imposto ao estado destinatário).⁴⁰

O mecanismo de crédito presumido ou outorgado – a distinção não é relevante neste ponto – resolve-se no âmbito da escrituração fiscal, sendo, assim, pouco transparente para os interessados, em especial o adquirente e as autoridades fazendárias do destino. O contribuinte beneficiado pode fixar preços competitivos, com a economia de imposto permitida pelo estado de origem, cujo procedimento está atrelado à lógica de viabilizar uma atividade econômica – por conseguinte, uma base de incidência de imposto – que por si só teria escassas condições de prosperar.

Caso seja reconhecido o crédito, o estado de destino das mercadorias terá diminuído seu quinhão na arrecadação do ICMS sem que outra unidade da Federação de fato tenha realizado a receita correspondente.

Para as mercadorias sem condições de serem produzidas internamente, o mecanismo de crédito outorgado, nessas condições, pode ser entendido como uma redução da carga tributária do estado de destino, decidida, unilateralmente, pelo estado de ori-

40 ICMS nas Operações Interestaduais com Bens e Mercadorias Importadas. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva, 26/04/2011. Endereço eletrônico: < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2011/p260411.pdf> > .

gem, que concedeu o benefício e se apropriou da parca receita efetivamente suportada pelo contribuinte beneficiado. Frequentemente, essa parcela não ultrapassa 25%, ou seja, numa operação interestadual sujeita a 12%, o imposto de fato recolhido respeita, por assim dizer, um limite convencional de 3%.

Mais dramática para os interesses do país é a situação resultante do benefício estendido a mercadorias que têm, ou podem ter, similar nacional. As condições de concorrência são perturbadas pelo benefício, em detrimento da produção e do emprego interno, às fronteiras do país.

4.2.8 O benefício fiscal às importações no ordenamento de Santa Catarina

No âmbito do ordenamento do Estado de Santa Catarina, a Medida Provisória 130/2006 criou e a Lei Estadual n. 13.992/2007 ratificou (como lei de conversão da MP) o Programa Pró-Emprego, com o objetivo declarado de promover o incremento da geração de renda e emprego no território catarinense por meio de tratamento tributário diferenciado do ICMS.

Essa legislação é identificada como a fonte imediata do benefício fiscal às importações praticado por Santa Catarina. Os críticos dessa legislação entendem que, por não possuir fundamento de validade em convênio aprovado pelo Confaz e ratificado nacionalmente, rito previsto pela Lei Complementar n. 24/1975, cujos dispositivos foram recepcionados pela Constituição em vigor, ela carece de respaldo constitucional.

4.2.9 Sobre as evidências de guerra fiscal nas operações interestaduais que envolvem mercadorias importadas: conclusões

O aumento da inserção da economia brasileira no comércio internacional, na esteira das mudanças estruturais ocorridas no século XXI, propiciou um crescimento acelerado tanto das exportações como das importações, em ondas sucessivas que ensejaram resultados positivos, mas decrescentes, na balança comercial do país.

Os portos catarinenses, em especial Itajaí e São Francisco do Sul, aproveitaram-se em alto grau dessas condições favoráveis, com destaque para o expressivo crescimento das importações por ele realizadas, muito superior à média nacional.

Ainda que possam representar alternativas modernas e logisticamente interessantes aos portos tradicionalmente líderes na movimentação de cargas, o crescimento mostra-se desproporcional à evolução econômica da região sob influência direta dos

portos locais, ou seja, Santa Catarina e os estados limítrofes, conforme demonstrado anteriormente.

Altamente correlacionadas com as importações catarinenses, as vendas do estado com destino a São Paulo cresceram muito mais do que as compras, ensejando a troca de sinal de uma balança interestadual tradicionalmente deficitária para o estado sulino. O novo perfil “exportador” – nas relações interestaduais dentro das fronteiras do país – de Santa Catarina presumivelmente se estendeu a outros estados, além de São Paulo, mas não há dados públicos que permitam a confirmação.

As estatísticas demonstram que há insumos importados por Santa Catarina em volumes muito superiores à capacidade local de processá-los, não se aplicando, ao menos nesses casos, a hipótese de adição local de valor como justificativa da racionalidade econômica do procedimento. Essa lacuna pode ser suprida pelo aproveitamento de benefício fiscal, cujas condições excepcionalmente vantajosas são capazes de induzir os compradores, com plantas industriais na Região Sudeste, a dar a preferência às importações por portos catarinenses.

Formalmente, o benefício fiscal tem origem em legislação editada em 2006/2007, quando notoriamente há uma aceleração mais acentuada das importações catarinenses.

Todas essas evidências, demonstradas por estatísticas fundamentalmente de domínio público, validam a tese de que os anos recentes viram amadurecer uma nova modalidade de guerra fiscal, envolvendo o ICMS e as mercadorias importadas em uma combinação nociva para os interesses do Brasil.

Kiyoshi Harada (2010, p. 51), ao tratar da matéria e após criticar a ineficácia do Poder Judiciário de conter a guerra fiscal, defende:

Por isso, chegamos a sustentar que a “Guerra Fiscal” não é uma questão jurídica, mas essencialmente política. Ninguém tem vontade política de acabar com ela. Parece que a sociedade, as instituições políticas e as autoridades públicas amam e veneram a “Guerra Fiscal”. Do contrário, já teria sido banida há muito tempo, uma vez que não tem o menor apoio nos textos constitucionais, pelo contrário, agride frontalmente essas normas.

A absoluta ineficiência da atividade jurisdicional, nesse particular, estimulou a ação de seis estados (Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná, Pernambuco, Goiás e Alagoas), que estenderam a “Guerra Fiscal” às importações concedendo benefícios fiscais a produtos e mercadorias desembaraçados nos portos situados em seus respectivos territórios [obs.

Dos autores, Goiás tem o regime cognominado “porto seco”. Ainda que compreensível o desejo do desenvolvimento dos portos locais, tais incentivos prejudicam os demais estados, principalmente aqueles altamente industrializados, como São Paulo e Minas Gerais, e contrariam, em bloco, os dispositivos normativos de início transcritos [CF/1988 e LC 24/1975].

4.3 Elementos para estimativa do impacto das operações com origem em Santa Catarina

A análise anterior levou à conclusão de que há fortes evidências de operações interestaduais envolvendo mercadorias importadas em escala apreciável, cuja viabilidade econômica depende de benefício fiscal concedido unilateralmente pelo estado de origem.⁴¹

Neste tópico, procura-se avançar na quantificação, com o intuito de estimar o valor do comércio interestadual de mercadorias importadas pelos portos de Santa Catarina.

4.3.1 Critérios e fonte de dados

As estatísticas do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet (AliceWeb) mais uma vez demonstram seu potencial em fornecer elementos que permitam enriquecer a análise do problema, constituindo a fonte de dados básica utilizada neste tópico.

O Quadro 31 apresenta as principais mercadorias importadas – segundo o critério do valor total da importação – em 2010 pelos três maiores portos do estado: Itajaí, São Francisco do Sul e Imbituba. Considera-se aqui, como correspondente a Santa Catarina, o somatório do valor movimentado pelos três portos. A classificação que chega ao detalhe da NCM 8 dígitos permite constatar que apenas 27 mercadorias representaram 45% do valor anual importado; no topo da lista, petróleo e o já conhecido NCM de cátodos de cobre refinado, produto que já fez por merecer um subitem à parte neste trabalho.⁴²

41 Ver subitem 4.2, *supra*.

42 Ver item 4.2.6, *supra*.

Quadro 31. Principais mercadorias importadas pelos portos de Santa Catarina – montante em 2010

Ordem	Código SH8	Descrição do SH8	valores em US\$				% Santa Catarina (AC)
			Itajaí	São Francisco do Sul	Imbituba	Santa Catarina	
1	27090010	óleos brutos de petróleo	-	1.540.813.975	-	1.540.813.975	12,2%
2	74031100	catodos de cobre refinado/seus elementos, em forma bruta	-	624.028.845	804.767.290	1.428.796.135	23,6%
3	39012029	outros polietilenos s/carga, d=>0,94, em formas primárias	175.230.018	26.043.152	-	201.273.170	25,1%
4	27101921	"gasóleo" (óleo diesel)	-	177.108.078	-	177.108.078	26,8%
5	55101100	fio de fibras artificiais=>85%, simples	160.646.854	3.526.580	-	164.173.434	27,9%
6	54023300	fio texturizado de poliésteres	141.994.507	1.756.630	-	143.751.137	29,0%
7	72104910	lamin.ferro/aço, l=>6dm, galvan. outro proc.e<4,75mm	28.607.513	112.473.451	1.196.593	142.277.557	30,1%
8	39019090	outros polímeros de etileno, em formas primárias	111.486.976	29.498.670	-	140.985.646	31,2%
9	39041010	poliuret. de vinila, obt.proc.suspensao, forma primária	112.546.754	20.525.156	-	133.071.910	32,3%
10	52052310	fio algodão=>85%, cru, simpl.fibra pent.192.3d<t<232.56d	132.029.469	828.067	-	132.857.536	33,4%
11	40112090	outros pneus novos para onibus ou caminhões	123.755.564	1.303.001	-	125.058.565	34,3%
12	74081100	fios de cobre refinado, maior dimensão da sec.transv>6mm	-	84.817.934	30.423.331	115.241.265	35,3%
13	72085100	lamin.ferro/aço, quente, l=>60cm, n/enrolado, e>10mm	3.463.279	106.708.467	-	110.171.746	36,1%
14	40111000	pneus novos para automóveis de passageiros	103.470.832	6.293.448	-	109.764.280	37,0%
15	84151011	apara. ar condic."split system", c=>30000frigh, p/anelas	93.059.634	3.658.555	-	96.718.189	37,8%
16	72083990	outros lamin.ferro/aço, l=>6dm, quente, rolos, e<3mm	8.412.002	86.380.069	1.631.342	96.423.413	38,5%
17	72091600	lamin.ferro/aço, a.frio, l=>6dm, em rolos, 1mm<e<3mm	6.325.722	81.344.794	4.542.365	92.212.881	39,3%
18	39021020	polipropileno sem carga, em forma primária	72.896.910	11.204.613	-	84.101.523	39,9%
19	39011010	polietileno linear, densidade<0,94, em forma primária	75.817.595	7.943.842	-	83.761.438	40,6%
20	72091700	lamin.ferro/aço, a.frio, l=>6dm, em rolos, 0,5mm<e<1mm	3.707.061	70.390.253	4.446.371	78.543.685	41,2%
21	72142000	baldras de ferro/aço, lamin. quente, deriladas, etc.	44.327.661	27.247.132	-	71.574.793	41,8%
22	40012920	borracha natural granulada ou prensada	33.522.296	37.628.838	-	71.151.134	42,4%
23	72106100	lamin.ferro/aço, l=>6dm, revest.ligas de alumínio-zinco	5.454.863	62.149.105	-	67.603.968	42,9%
24	79011111	zinco n/lig.conf.zinco>99,99%, eletrolítico, sm lingotes	60.975.729	6.324.320	-	67.300.049	43,4%
25	40151900	outras luvas de borracha vulcanizada, não endurecida	50.873.209	14.479.763	-	65.352.972	43,9%
26	10019090	trigo (exceto trigo duro ou para sementeira), e trigo com cent.	-	46.112.365	18.702.839	64.815.204	44,5%
27	85287200	outros apar.rec.dfelev. em cores	57.818.427	6.673.502	-	64.491.929	45,0%

Fonte: Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior – Aliceweb, MDIC

Apoiado nessa base de dados confiável e abrangente, o modelo proposto de estimação parte dos seguintes elementos:

- por produto (NCM), compara-se o valor anual importado por Santa Catarina com o valor das importações brasileiras;
- atribui-se o valor esperado para essa relação levando-se em conta a natureza do produto, o parque industrial instalado no estado, para o caso de insumos industriais, e o tamanho do mercado consumidor final, se for esse o caso, ou, ainda, se houver algum índice setorial que reflita melhor a dimensão da demanda local;
- a proporção das importações que ultrapassar o valor esperado deve ser considerada destinada ao comércio interestadual;
- concluída a análise por produto – em 2010, passaram pelos portos catarinenses 4.950 produtos (NCMs) importados, mas apenas 130 deles representaram dois terços do valor total –, apura-se, pelo somatório correspondente, o valor total das mercadorias, insumos e produtos finais, destinadas ao comércio interestadual em condições vantajosas pelos contribuintes em decorrência do benefício fiscal concedido pelo estado.

Cabe ressaltar que as importações de petróleo e combustíveis dele derivados não contribuem para o valor estimado, uma vez que se aplica, no caso, o princípio de destino nas operações interestaduais, o que afasta o mecanismo do benefício fiscal.

4.3.2 Estimativa

Foram adotadas as seguintes hipóteses e procedimentos para estimativa do valor do comércio interestadual de mercadorias importadas por intermédio dos portos catarinenses em 2010:

- o percentual de 4,1% das importações brasileiras como índice esperado para as mercadorias dirigidas ao consumidor final, o que corresponde à participação do estado no PIB brasileiro em 2008 (IBGE);
- o percentual de 4,6% das importações brasileiras como índice esperado para os insumos, o que corresponde à participação do estado no valor bruto da transformação industrial em 2009 (IBGE);
- para os bens finais de consumo predominantemente empresarial, foi adotado o percentual de 4,6%;
- foram classificadas as cinquenta mercadorias de maior expressão, que representaram 53,7% do valor anual importado, enquanto às demais se atribuiu o percentual mais elevado, que avalia de forma favorável o tamanho do mercado local;
- admitiu-se a igualdade, entre importações esperadas e realizadas, no caso das seguintes mercadorias: 27090010 óleos brutos de petróleo; 27101921 “gasóleo” (óleo diesel) ; 27131100 coque de petróleo não calcinado.

Os resultados da simulação estão no Quadro 32, que exhibe a estimativa para cada uma das principais mercadorias, apontando o seguinte resultado global: dos US\$12,6 bilhões importados em 2010 pelos três principais portos de Santa Catarina, US\$ 7,8 bilhões corresponderam a mercadorias destinadas ao comércio interestadual com as diversas unidades da Federação. Em moeda nacional, o valor estimado é de R\$ 13,7 bilhões, com base na cotação média da moeda em 2010 (R\$ 1,7603 – Ipeadata/Banco Central). Os créditos de ICMS suportados pelos estados destinatários, sem o devido ingresso como receita de Santa Catarina, podem ter atingido R\$ 1,2 bilhão, considerando-se a situação em que todas as operações foram beneficiadas com a desobrigação de recolher 75% do valor devido.

Quadro 32. Estimativa do comércio interestadual de mercadorias importadas pelos portos catarinenses em 2010

valores em US\$						
Ordem	Código SH8	Descrição do SH8	Santa Catarina	BRASIL	% da NCM importada por SC	% Esperado Comercio Interestadual
1	27090010	óleos brutos de petróleo	1.540.813.975	10.092.193.908	15,3%	15,3%
2	74031100	catodos de cobre refinado/seus elementos, em forma bruta	1.428.796.135	1.888.303.713	75,7%	4,6%
3	39012029	outros polietilenos s/carga, d>=0,94, em formas primárias	201.273.170	373.782.879	53,8%	4,6%
4	27101921	"gasóleo" (óleo diesel)	177.108.078	5.131.831.766	3,5%	3,5%
5	55101100	fio de fibras artificiais>=85%, simples	164.173.434	248.643.328	66,0%	4,6%
6	54023300	fio texturizado de poliésteres	143.751.137	267.319.761	53,8%	4,6%
7	72104910	lamin.ferro/aço, l>=6dm, galvan.outro proc.e<4,75mm	142.277.557	617.294.824	23,0%	4,6%
8	39019090	outros polímeros de etileno, em formas primárias	140.985.646	275.602.591	51,2%	4,6%
9	39041010	poliuretano de vinila, obt.proc.suspensão, forma primária	133.071.910	351.882.018	37,8%	4,6%
10	52052310	fio algodão>=85%, cru, simpl.fibra pent.192,3d<=1+232,56d	132.857.536	158.140.974	84,0%	4,6%
11	40112090	outros pneus novos para ônibus ou caminhões	125.058.565	467.959.115	26,7%	4,6%
12	74081100	fios de cobre refinado, maior dimensão da sec.transv>6mm	115.241.265	239.597.779	48,1%	4,6%
13	72085100	lamin.ferro/aço, quente, l>=60cm, n/enrolado, e>10mm	110.171.746	228.779.559	48,2%	4,6%
14	40111000	pneus novos para automóveis de passageiros	109.764.280	517.293.939	21,2%	4,1%
15	84151011	apara ar condic."split system", c<=30000fr/h, p/janelas	96.718.189	255.033.742	37,9%	4,6%
16	72083990	outros lamin.ferro/aço, l>=6dm, quente, rolos, e<3mm	96.423.413	260.753.644	37,0%	4,6%
17	72091600	lamin.ferro/aço, a frio, l>=6dm, em rolos, 1mm<e<3mm	92.212.881	396.918.638	23,2%	4,6%
18	39021020	polipropileno sem carga, em forma primária	84.101.523	212.596.771	39,6%	4,6%
19	39011010	polietileno linear, densidade<0,94, em forma primária	83.761.438	168.155.979	49,8%	4,6%
20	72091700	lamin.ferro/aço, a frio, l>=6dm, em rolos, 0,5mm<e<1mm	78.543.685	328.747.634	23,9%	4,6%
21	72142000	barras de ferro/aço, lamin. quente, dentadas, etc.	71.574.793	90.452.830	79,1%	4,6%
22	40012920	borracha natural granulada ou prensada	71.151.134	481.330.750	14,8%	4,6%
23	72106100	lamin.ferro/aço, l>=6dm, revest.ligas de alumínio-zinco	67.603.968	210.789.623	32,1%	4,6%
24	79011111	zinco n/lig.cont.zinco>=99,99%, eletrolítico, em lingotes	67.300.049	83.770.456	80,3%	4,6%
25	40151900	outras luvas de borracha vulcanizada, não endurecida	65.352.972	194.310.655	33,6%	4,6%
26	10019090	trigo (exceto trigo duro ou para semeadura); e trigo com cente	64.815.204	1.521.169.802	4,3%	4,6%
27	85287200	outros apar.rec.ditelev. em cores	64.491.929	82.345.796	78,3%	4,1%
SUBTOTAL			5.669.395.612	25.145.002.474	22,5%	3.503.265.432
DEMAIS MERCADORIAS			6.939.110.014	122.400.869.518	5,7%	4.307.600.890
TOTAL GERAL			12.608.505.626	147.545.871.992	8,5%	7.810.866.322

Fonte: elaborado pelos autores

4.4 Conclusões e sugestões

A guerra fiscal na importação é uma forma de guerra fiscal mais perniciosa que as outras modalidades por afetar a economia nacional como um todopois possibilita a importação de bens de outros países com uma tributação sobre o consumo (pelo ICMS) inferior à exigida nas operações internas. Considerando-se os dados de importação brasileira, que indicam uma "primarização" da economia e que, em geral, o Brasil não tende a importar bens primários, mas sim bens com tecnologia incorporada, e que o Brasil é um exportador de *comodities*, conforme demonstrado antes, especialmente no caso chinês – o maior parceiro comercial do Brasil –, a questão assume relevância maior.

Veja-se que, no geral, a carga tributária dos produtos, em uma situação de guerra fiscal, diminui, é por isso que as empresas migram de um estado para outro ou optam por se instalar inicialmente em determinado estado. Porém, no caso das importações, as empresas tendem a migrar para o exterior, isso porque se torna mais barato, em termos tributários, produzir no exterior e exportar para o Brasil do que produzir dentro do Brasil, ainda que todos os outros custos, inclusive de logística, sejam iguais. Na guerra fiscal interna, no curto prazo, um estado perde e outro ganha quando uma empresa opta por se instalar no estado que concede o benefício; porém, a empresa permanece integrada à economia nacional, o que não é o resultado da guerra fiscal na importação.

Santa Catarina não é o único estado que utiliza essa estratégia danosa. Além daquele estado, que foi objeto deste estudo de caso, os Estados do Espírito Santo, do Paraná, de Pernambuco, de Goiás, de Alagoas e de Mato Grosso também o fazem. Goiás, embora não tenha portos marítimos, utiliza-se de regime aduaneiro especial, que permite a suspensão dos impostos do porto até o território interior, como se transferisse o porto para o interior, em termos de efeitos tributários.

Assim, o estudo do caso de Santa Catarina serve para demonstrar como os fluxos de importação são direcionados por causas que não econômicas “naturais”, mas por custos tributários. Esse redirecionamento do fluxo de cargas, além dos aspectos já mencionados, pode causar outros tipos de distorções, como, por exemplo, a sobreutilização da infraestrutura de transporte do estado que utiliza a estratégia, pois os bens simplesmente passam pelo estado, e pode ser que a receita adicional decorrente da estratégia não seja suficiente para cobrir os custos de manutenção decorrentes da sobreutilização da infraestrutura (o *payoff*, ao final, pode ser negativo).

Por sua vez, os estados que recebem os bens importados com esses benefícios são instados a cobrar o imposto que deixou de ser cobrado efetivamente na importação, por via glosa de crédito, o que impacta negativamente do ponto de vista dos custos gerais das operações empresariais, ainda que o estado destinatário não logre êxito. Ao reagirem contra essa cobrança, os custos decorrentes da litigância inevitavelmente sobrevem, o que aponta para o aumento do chamado “custo Brasil”, mais uma vez prejudicando a economia nacional.

Uma proposta de solução em andamento no Senado Federal é o Projeto de Resolução do Senado n. 72/2010 (*vide* Anexo 4), que prevê 0% para a alíquota do ICMS nas operações interestaduais para mercadorias importadas, desde que essas mercadorias não sejam destinadas a processo de industrialização, mas não se aplicando às operações de mero reacondicionamento (colocação de embalagem em substituição

da original). Essa solução é contornável pela importação de partes e peças facilmente montadas no Brasil e que depois seriam submetidas a operações interestaduais com tributação normal dentro do mesmo planejamento de guerra fiscal, ou seja, é uma solução que não funcionará na prática.

Por sua vez, as indústrias brasileiras que fabricam insumos industriais ficariam diretamente à mercê da guerra fiscal, visto que estes não estão contemplados no citado Projeto de Resolução (atualmente o reflexo é indireto). A solução mais viável, mas ainda na linha do mencionado Projeto de Resolução, não deveria ter exceção para importação de insumos e contemplar, na exclusão, não apenas os processos de reacondicionamento, mas também os processos de montagem, transformação e beneficiamento. Contudo, esta solução, mesmo na sua forma original, estaria sujeita a contenciosos internacionais na Organização Mundial do Comércio (OMC), pois dá tratamento diferenciado (prejudicial) aos importados em face dos produtos nacionais, o que contraria o art. III do Acordo Gatt/OMC.⁴³

A redução a zero para todas as alíquotas interestaduais, ou mesmo sua redução a 2% (o que pode ser implementado por via de alguns mecanismos de compensação), seria eficiente para eliminar a guerra fiscal de maneira geral (interna e na importação), mas tem se mostrado inviável sob o ponto de vista político, considerando que o Congresso Nacional não tem sido muito receptivo a propostas deste jaez, embora sejam viáveis.

Qual seria então a solução ou soluções viáveis e possíveis a serem apresentadas para o problema específico da guerra fiscal na importação (que, evidentemente, demanda solução)? Sob este ângulo, a solução para o problema passa pela punição do estado que pratica tal benefício irregular por via de mecanismos a serem criados (como, por exemplo, a suspensão/vedação de transferências voluntárias e em caso de reincidência de transferências obrigatórias), o que só é possível, do ponto de vista jurídico, com uma alteração constitucional. Além disso, os estados que praticam esse tipo de estratégia não receberiam repasses federais destinados a obras portuárias e de infraestrutura relacionadas a essa atividade.

43 O art. III do Acordo Gatt/OMC (reporta-se ao Gatt/1947) traz a cláusula do tratamento nacional, que em síntese diz que os bens importados devem receber o mesmo tratamento concedido a produto equivalente de origem nacional. É importante lembrar que a aplicação desse princípio do comércio internacional ao ICMS é histórica nos nossos tribunais superiores. Há diversos julgados do STF que o reconhecem, e no STJ destaca-se, especialmente, sua Súmula n. 20, que diz: “A mercadoria importada de país signatário do Gatt é isenta do ICM, quando contemplado com esse favor o similar nacional”.

Porém, conforme visto com a abordagem da teoria dos jogos, esses mecanismos não são suficientes. Concomitantemente, devem ser oferecidos incentivos positivos para os estados com estrutura portuária, que poderiam fazer esse tipo de guerra fiscal e, no entanto, optam por não fazê-lo. Tais prêmios podem ser em forma de investimento direto ou repasses de verbas federais para melhoria das instalações portuárias e obras de infraestrutura ligadas às atividades portuárias que permitam o escoamento dos bens importados. Isso faria com que a vantagem tributária se transmutasse para uma vantagem logística, dentro da normalidade do mercado. Essas medidas gerariam neutralidade na tributação e eficiência econômica e devem fazer parte do pacote de medidas para inverter a tendência da chamada “primarização” da economia brasileira.

De qualquer maneira, esse pacote de medidas não deve ser implementado imediatamente. Há de se ter uma fase de transição, iniciando-se primeiramente com as medidas premiais e depois com as medidas punitivas, de forma que os estados que utilizam essa estratégia tenham tempo de se adaptar e implementar um *phase out* compatível com o nível de estruturação de operações já existentes no mercado sem causar impactos negativos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. **O que é escolha pública**: para uma análise econômica da política Cascais: Principia, 2004.
- ALVES, Fernanda Maia Salomão. Limites constitucionais à concessão e revogação de incentivos fiscais relacionados ao ICMS. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.
- ALVES, Maria Abadia. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas à guerra fiscal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XX – Anpec, 2 a 4 de dezembro de 1992, Campos do Jordão-SP. **Anais...** v. 1, p. 590-609.
- BARATTO, Gedalva. **ICMS**: alternativas para tributar as operações e prestações interestaduais e para partilhar o produto da arrecadação. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Economia. Dissertação de mestrado. Curitiba 2005.
- CARTA de Cuiabá. Disponível em: <<http://governo-df.jusbrasil.com.br/politica/7413778/carta-de-cuiaba>> .
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Consulta n. 0038/1999**, formulada por Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Rel. Conselheiro Marcelo Calliari. Brasília, 2000.
- DEBUS, Edson Ronaldo Nascimento. Lei Complementar n. 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 26/09/2011.
- DECOMTEC/FIESP. **Guerra fiscal do ICMS nas importações**. Avaliação do Departamento de Competitividade e Tecnologia – Decomtec/Fiesp. 2004. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2011/07/04/guerraf.pdf>> .
- ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.
- FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2009.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOMES, Gustavo Maia. Áreas dinâmicas, estagnadas e em retrocesso na economia brasileira: a evidência empírica dos anos 1980-2005. In: BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; PALMA E SILVA, Luiz Antônio (Org.). **Desenvolvimento em questão**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), 2010.

GRUPO DE CONJUNTURA FUNDAP. **O comércio exterior brasileiro em 2009**. São Paulo: Fundap, 06/2010.

HARADA, Kiyoshi. Guerra fiscal atinge as importações. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano XIV, n. 327, p. 49-50, set. 2010.

_____. Incentivos fiscais em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

LOPES, João de Alcântara. **Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico**, nov. 2008. Disponível em: < http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1627&Itemid=99 > . Acesso em: 15/07/2011.

MACHADO, Hugo de Brito. A “guerra fiscal”. (sd). Disponível em: http://qiscombr.winconnection.net/hugomachado/conteudo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc_id=4 , Acesso em: 14/09/2011.

MACHADO, J. B. M.; FERRAZ, G. T. **Comércio externo da China e efeitos sobre as exportações brasileiras**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 03/2005.

MANKIW, N. GREGORY. **Princípios de microeconomia**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2004.

MARÇAL, E.; NOVAIS, L. F. O desempenho do comércio exterior brasileiro por intensidade tecnológica entre 2000 e 2008. In: BIASOTO JR. et al. **Panorama das economias internacional e brasileira**: dinâmica e impactos da crise global. 1. ed. São Paulo: Fundap, 2009. p. 262-287.

MARQUES, Kalus Eduardo Rodrigues. **A guerra fiscal do ICMS**: uma análise crítica sobre as glosas de crédito. São Paulo: MP Editora, 2010.

MARTA, José Manual Carvalho et al. **Avaliação dos programas**: Procafé-indústria, Proarroz-MT-indústria, Proleite-indústria, Promineração, Promadeira, Proalmat-indústria, Procouro, Prodei, Prodeic e Fundeic. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

MELO, Fábio Soares. Incentivos fiscais e segurança jurídica. In: MARTINS et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

MINTZ, Jack M. National tax policy and global competition. **Brooklyn J. Int’l**, n. 16, p. 1285, 2001.

MIYAZAWA, Flávio Keidi. **Introdução à teoria dos jogos algorítmica**. Campinas: Unicamp-Lectures, 2010. Disponível em: < www.ic.unicamp.br/~fkm/lectures/algorithmicgametheory.pdf > . Acesso em: 09/09/2011.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 40(6), p. 975-995, nov./dez. 2006.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NEGRI, F. **O perfil dos exportadores industriais brasileiros para a China**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), maio 2005. 25 p. (Texto para discussão, 1091).

NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Boletim Radar, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 13. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), abr. 2011.

OLIVEIRA, Valdivino de. **A reforma tributária deve respeitar as diferenças regionais**. 2001. Disponível em: < <http://www.affego.com.br/noticias.php?idlink=16&idmateria=1605> > . Acesso em: 14/09/2011.

PEIXOTO, Daniel Monteiro. Guerra fiscal via ICMS: controle dos incentivos fiscais e os casos “Fundap” e “Comunicado CAT n. 36/2004”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

PIANCASTELLI, Fernando Perobelli. **ICMS**: evolução recente e guerra fiscal Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1996.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Capítulo 13. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, 2000.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto (Org.). A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas (FGV), 2006-a.

_____. (Org.). Competição fiscal. **Cadernos Fórum Fiscal**, n. 2. Brasília: Escola de Administração Fazendária (Esaf), 2006-b.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, ERIKA. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas (FGV), 2007.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. Incentivos fiscais – desenvolvimento econômico e a jurisprudência do STF para o ICMS – “guerra fiscal” entre estados. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

SEFAZ/PI. **Perguntas mais frequentes** – ICMS, maio/2010. Disponível em: http://www.sefaz.pi.gov.br/arquivos/legislacao/faq/faq_ricms.pdf.

SILVA, Eliezer Pereira; CAMILO Lázaro. **Identificação e mapeamento de arranjos produtivos locais como estratégia para o desenvolvimento de Mato Grosso**: uma análise comparativa baseada nos dados da RAIS 2004 e 2007. Identificando, mapeando e analisando Sistemas Produtivos Inovativos Locais em Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso do Sul. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

SOUSA, Francisco Celestino. **Incentivo fiscal e desenvolvimento no Brasil**: 1950-2007. Teresina: Gráfica e Editora Popular, 2009.

TCE-MT. **Relatório de auditoria dos incentivos fiscais concedidos pelo governo do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2009.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. A jurisprudência do STF sobre a guerra fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. Incentivos fiscais – desenvolvimento econômico e a jurisprudência do STF para o ICMS – “guerra fiscal entre estados”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Org.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais às esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

VARSANO, Ricardo. **A tributação do comércio interestadual**: ICMS atual *versus* ICMS partilhado. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1995.

_____. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. 13 p. (Texto para discussão, 500).

VIEIRA, Edmar Augusto. Incentivo ou renúncia?. **Diário de Cuiabá** (Ed. 03/06/2005). Disponível em: < <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=220235> > . Acesso em: 30/09/2011.

Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil

Lei Complementar n. 87, de 13/09/1996

Convênios e protocolos

Banco de dados e documentos

<http://www.fazenda.gov.br/confaz>

http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Fiscal_dos_Estados.htm

Comissão Técnica Permanente – Cotepe-ICMS

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:

Estatísticas do Comércio Exterior – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla)

Sistema ALICEWeb

Radar comercial.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br

ANEXO 1

Carta encaminhada ao STF pelos governadores do Nordeste

“Excelentíssimos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal,

Os governadores das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Estado do Espírito Santo oferecem a esse colendo Supremo Tribunal algumas considerações sobre a concessão de isenções, benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS, sem a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), apartada das balizas delineadas pelo legislador constitucional e infraconstitucional (arts. 150 § 6º e 155, § 2º, inciso XII, g da Constituição Federal e Lei Complementar n. 24, de 07/01/1975), com o objetivo de suscitar alternativas para os efeitos das decisões de inconstitucionalidade que recaíram sobre as legislações exaradas nas ADIs 2906/RJ; 2376/RJ; 3674/RJ; 3413/RJ; 4457/RJ; 3794/PR; 2688/PR; 1247/PA; 3702/ES; 4152/SP; 3664/RJ; 3803/PR; 2549/DF, bem como em julgados vindouros da mesma espécie, em virtude das implicações ruinosas de cunho socioeconômico e, por que não dizer, político, aos estados e ao Distrito Federal.

É cediço que a LC 24/1975, art. 2º, § 2º, 1ª parte, estabelece a decisão unânime das unidades da Federação como única via na celebração de convênios que concedam isenções, benefícios e incentivos fiscais sobre operações relativas à circulação de mercadorias. A Lei Complementar foi editada ao tempo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

A norma estabelecida na Lei Complementar tinha por escopo, entre outros, coibir distorções no desenvolvimento das diferentes regiões do país, o que certamente ocorreria porventura houvesse permissividade unilateral e irrestrita para concessão de benefícios fiscais.

Todavia, o *quorum* de 100% para aprovação de benefícios fiscais constituiu-se no catalisador da nominada e malfadada *guerra fiscal*, uma vez que apenas um voto contraditório, no mais das vezes desarrazoado, tem sido fator impeditivo para a atração de investimentos nos estados ou determinada região do país, motivando os acordos oficiosos.

Não se tem notícia de outro *quorum* (100%) semelhante ao estampado na LC 24/1975, art. 2º, § 2º, 1ª parte, no direito positivo brasileiro.

Os dispositivos da LC 24/1975 supramencionados são anacrônicos e antidemocráticos, desapontam os princípios da igualdade (*caput* do art. 5º), republicano e federativo (*caput* do art. 1º), e têm servido de combustível para o acirramento das desigualdades socioeconômicas nas já desafortunadas regiões do país.

Atualmente tramita no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF/DF n. 198), em que se desenvolve a explanação acerca dos dispositivos atacados da Lei Complementar e o pedido de declaração de inconstitucionalidade pela ausência total de comunicabilidade com o atual sistema jurídico-positivo brasileiro.

Revela-se oportunidade ímpar para que a Suprema Corte afaste o vetusto, ultrapassado, antirrepublicano e antidemocrático modelo de concessão de benefícios fiscais exarado na LC 24/1975, por meio de sufrágio total (100%), acalentando a decisão por maioria simples ou absoluta cultuada pelas demais instituições e Poderes do Estado, enquanto não definido outro *quorum* por meio de Lei Complementar.

Não obstante se ter conhecimento de que a edição de norma que cuide de incentivo ou benefício fiscal deva vir encapsulada pela resina constitucional que floresce nos artigos 150, § 6º e 155, § 2º, XII, g, sente-se cada vez mais presente a prática nada auspiciosa da *guerra fiscal* por parte das unidades da Federação.

A *guerra fiscal* descortina a competição travada entre as unidades da Federação, que procuram incessantemente atrair investimentos a fim de fortalecerem os atores econômicos de suas regiões, promoverem a geração de emprego e renda e incrementar a arrecadação em obediência ao equilíbrio das finanças estaduais.

Ressalta-se que as unidades da Federação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Espírito Santo não terão condições de alcançar o pleno desenvolvimento sem a concessão de isenções, benefícios e incentivos fiscais, uma vez que os grandes empreendimentos somente se instalam em seus territórios, longe dos grandes centros consumidores e produtores, se houver atrativa redução dos custos de instalação e produção, invariavelmente, de longo prazo, máxime em relação àqueles que não dispõem de um sólido modal de transportes (rodoviário, ferroviário e portuário).

Retornando, enfim, nossa atenção aos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) descritas em linhas pretéritas, constata-se que houve a declaração de inconstitucionalidade, porém poder-se-ia retardar a pronúncia de nulidade para permitir a busca de soluções que não acarretassem prejuízos financeiros, tampouco propalassem insegurança jurídica aos que se comportaram de acordo com as legislações vergastadas.

Os governadores das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Estado do Espírito Santo vêm demonstrando nos últimos meses grande poder de articulação na apresentação de propostas que minimizam os efeitos da *guerra fiscal* e esperam poder contar com o auxílio dessa excelsa Corte para dar celeridade no julgamento da ADPF/DF n. 198, da mesma forma, na declaração de modulação dos efeitos das decisões das ADIs enumeradas na primeira quadra deste documento, bem como outros julgados da espécie, para uma data futura, nos moldes do que foi estabelecido quando do julgamento da ADI 1987/DF, que versou sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Em razão da segurança jurídica e do excepcional interesse econômico e social de que se reveste a matéria em evidência, reforça-se o pedido da costumeira avaliação cuidadosa por parte de Vossas Excelências, em matérias dessa natureza e alcance, oportunidade em que se elevam os protestos de estima e consideração e de total disposição para outros esclarecimentos que forem julgados necessários.”

ANEXO 2

Quadro 33. Estados brasileiros – participação do ICMS sobre o PIB no período 2002-2008

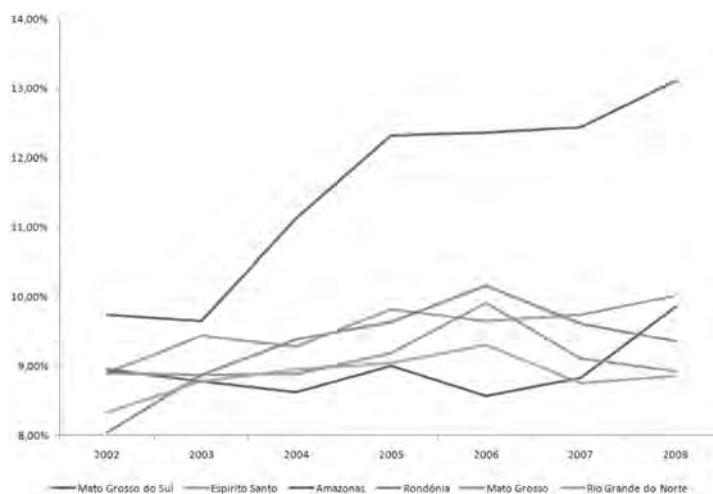
Estados	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Amplitude de	Comportamento % do ICMS
Mato Grosso do Sul	9,74%	9,65%	11,13%	12,32%	12,36%	12,45%	13,11%	3,47%	Aumentou
Espírito Santo	8,90%	9,45%	9,28%	9,82%	9,65%	9,74%	10,02%	1,12%	Aumentou
Amazonas	8,95%	8,78%	8,62%	9,00%	8,58%	8,83%	9,87%	1,29%	Aumentou
Rondônia	8,05%	8,88%	9,39%	9,64%	10,17%	9,61%	9,36%	2,12%	Aumentou
Mato Grosso	8,90%	8,87%	8,89%	9,19%	9,91%	9,11%	8,93%	1,04%	Aumentou
Rio Grande do Norte	8,33%	8,78%	8,95%	9,05%	9,31%	8,75%	8,86%	0,98%	Aumentou
Pernambuco	8,13%	8,08%	8,33%	8,64%	8,76%	8,70%	8,81%	0,73%	Aumentou
Bahia	8,49%	8,62%	9,02%	8,61%	8,91%	8,15%	8,43%	0,87%	Diminui
Piauí	7,33%	6,98%	7,76%	8,11%	8,36%	8,32%	8,37%	1,39%	Aumentou
Alagoas	6,86%	7,13%	7,55%	7,78%	8,13%	7,88%	8,29%	1,43%	Aumentou
Minas Gerais	7,47%	7,41%	7,46%	8,12%	7,92%	8,01%	8,22%	0,81%	Aumentou
Goiás	8,07%	8,63%	8,28%	8,36%	8,23%	8,02%	8,16%	0,61%	Aumentou
Ceará	8,39%	8,09%	8,12%	7,68%	8,11%	7,78%	7,85%	0,70%	Diminui
São Paulo	7,28%	6,95%	7,14%	7,01%	7,20%	7,00%	7,61%	0,66%	Aumentou
Paraíba	7,44%	7,35%	7,62%	7,93%	7,68%	7,56%	7,50%	0,57%	Aumentou
Rio Grande do Sul	7,05%	7,22%	6,99%	7,89%	7,53%	6,94%	7,43%	0,95%	Aumentou
Pará	6,70%	7,16%	6,76%	7,28%	7,46%	7,41%	7,15%	0,76%	Aumentou
Tocantins	7,42%	7,58%	7,33%	7,44%	7,52%	7,11%	6,99%	0,58%	Diminui
Sergipe	7,30%	7,03%	7,17%	7,53%	7,58%	7,13%	6,86%	0,72%	Diminui
Paraná	6,55%	6,13%	6,39%	6,92%	6,78%	6,24%	6,56%	0,79%	Aumentou
Santa Catarina	7,00%	7,01%	6,79%	6,83%	6,62%	6,52%	6,44%	0,56%	Diminui
Roraima	5,36%	4,91%	5,37%	5,81%	6,05%	6,46%	6,15%	1,55%	Aumentou
Maranhão	5,97%	5,30%	5,52%	5,78%	6,39%	6,34%	6,11%	1,09%	Aumentou
Acre	5,92%	6,31%	6,53%	7,40%	7,46%	6,80%	5,95%	1,55%	Aumentou
Amapá	4,21%	4,29%	4,79%	5,51%	5,47%	5,20%	5,22%	1,30%	Aumentou
Rio de Janeiro	6,07%	5,95%	5,85%	5,43%	5,38%	5,28%	5,20%	0,88%	Diminui
Distrito Federal	3,48%	3,42%	3,65%	3,65%	3,70%	3,46%	3,36%	0,34%	Diminui
								Aumentaram	20
								Diminuíram	7

Fonte: ICMS: COTEPE, 2002-2008; PIB: IBGE, 2002-2008

A amplitude é a diferença entre a maior e a menor oscilação. O caso de Mato Grosso do Sul é atípico, haja vista o estado ter obtido ganhos de ICMS em função de o gás boliviano passar pelo estado partindo de Puerto Suarez-Corumbá-Campinas.

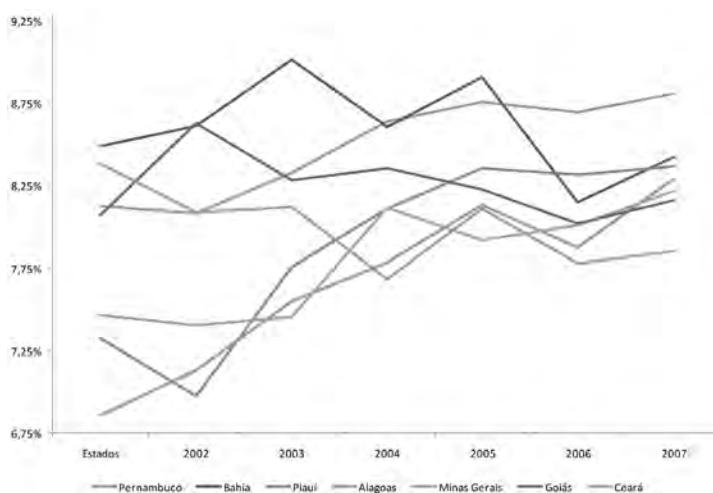
ANEXO 3

Gráfico 25a. Participação das maiores cargas relativas do ICMS – 2002-2008



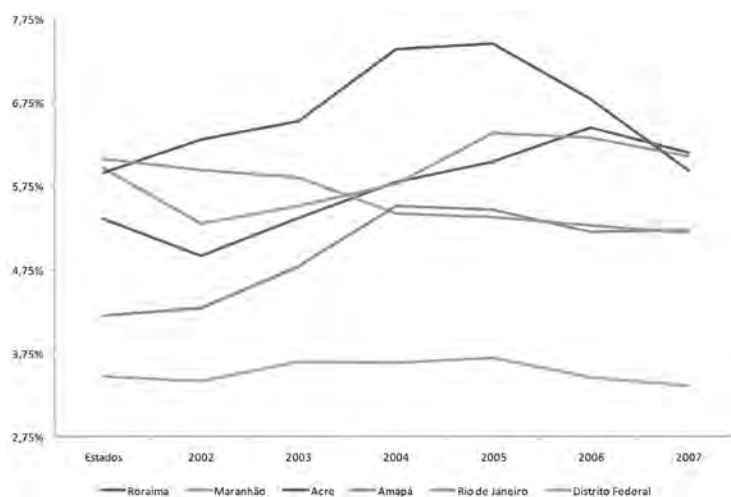
Fonte: elaboração dos autores com base nos dados do Quadro 33

Gráfico 25b. Participação das cargas intermediárias relativas do ICMS – 2002-2008



Fonte: elaboração dos autores com base nos dados do Quadro 33

Gráfico 25c. Participação das cargas intermediárias relativas do ICMS – 2002-2008



Fonte: elaboração dos autores com base nos dados do Quadro 33

ANEXO 4

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N. 72, DE 2010

Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior.

Art. 1º A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, será de 0% (zero por cento).

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos bens e mercadorias importados do exterior que, após o seu desembaraço aduaneiro:

I - não tenham sido submetidos a processo de industrialização;

II - tenham sido submetidos a processo que importe apenas em alterar a apresentação do produto, pela colocação da embalagem, ainda que em substituição da original.

§ 2º O Conselho Nacional de Política Fazendária baixará normas para fins de enquadramento de bens e mercadorias dispostos no § 1º, no que se refere à definição do que se considera industrialização.

§ 3º Até que o Confaz baixe as normas a que se refere o § 2º, aplica-se a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2011.

Justificação

Os estados brasileiros têm competência sobre o ICMS, imposto que tem abrangência sobre as operações de caráter nacional. No ICMS, em relação à maioria das operações interestaduais realizadas, há a partilha do imposto entre o estado de origem e o estado de destino das mercadorias e serviços, o que é levado a efeito através do mecanismo de alíquotas interestaduais diferenciadas.

Tal sistemática faz com que, em relação às operações interestaduais, haja uma repartição da receita do imposto entre o estado em que é produzido ou comercializado determinado bem e aquele em que ocorre o consumo desse bem.

Essa sistemática alcança também as mercadorias de procedência estrangeira, fazendo com que sua simples internalização através de algum estado gere, para esse estado, uma arrecadação potencial de ICMS. Tal circunstância, associada ao uso recorrente de políticas de benefícios e incentivos fiscais pelos estados, na chamada “guerra fiscal”, faz com que o ICMS tenha se configurado em um instrumento capaz de estabelecer vantagens comparativas ao produto importado, em detrimento do produzido no país.

A Constituição Federal, objetivando impedir a ocorrência de “guerras fiscais” entre os estados na área do ICMS, proíbe a concessão unilateral de isenções, incentivos e benefícios fiscais, conforme disposto em seus artigos 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, “g”.

Constituição Federal

“Art. 150.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.”

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

.....

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

.....

XII - cabe à lei complementar:

.....

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

Com fundamento nos citados dispositivos constitucionais, a Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975, exige a celebração de convênio, aprovado por todos os estados e Distrito Federal, para a concessão de isenções, incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do ônus do imposto.

LC 24/1975

“Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Art. 2º Os convênios a que alude o art. 1º serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do governo federal.

§ 1º As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.”

Em total desrespeito às regras acima mencionadas, alguns Estados vêm conce-

dendo benefícios às importações sem amparo no Convênio de que trata a referida Lei Complementar n. 24, de 1975.

Segundo matéria publicada no Valor Econômico de 14/10/2010:

- Um levantamento encomendado pelo Instituto Aço Brasil (IABr) mostra que 13 estados – SC, PR, GO, PE, TO, CE, PI, RJ, MS, MA, SE, BA e ES – oferecem benefícios fiscais para importações sem autorização do Confaz.

- Os incentivos vão desde postergação e reduções de base de cálculo do ICMS até o financiamento para pagamento do tributo. Na prática, os benefícios resultam em redução do imposto devido.

Os benefícios concedidos nesses moldes reduzem ou anulam a carga tributária do ICMS incidente sobre as importações, repercutem negativamente na economia do país, sob os seguintes aspectos:

a) aumento das aquisições de bens e mercadorias estrangeiros em detrimento dos produtos brasileiros;

b) não geração dos postos de trabalho correspondentes às mercadorias que deixaram de ser produzidas no país;

c) estruturação de operações visando ao aproveitamento dos benefícios indevidos, prejudicando o equilíbrio da concorrência;

d) insegurança nas decisões de investimento na produção nacional;

e) redução das receitas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme exposto no tópico a seguir, em prejuízo dos investimentos em saúde, educação e outras importantes áreas para a sociedade.

Nesse cenário, diante dos efeitos deletérios que tais circunstâncias resultam para a economia nacional, faz-se necessária a adoção de medidas urgentes e mitigadoras do problema. A introdução de alíquota zero nas operações interestaduais com mercadorias importadas do exterior desfaz o elemento estrutural que permite aos estados oferecer as vantagens comparativas a esses produtos, resolvendo um dos graves problemas resultantes da guerra fiscal no ICMS.

Para tanto, cabe a edição de Resolução do Senado Federal, conforme dispõe o inciso IV do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

.....

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

.....

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

.....

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;”

A proposta ora apresentada é para que essa alíquota fique restrita àquelas mercadorias que são importadas e destinadas diretamente a outro estado, sem qualquer processo de industrialização envolvido, ou seja, o trânsito pelo estado onde ocorre a importação não agrega, ou agrega um valor pouco expressivo, ao processo de importação do bem ou mercadoria.

Com essa medida, a mercadoria de procedência estrangeira com potencial para receber benefício da guerra fiscal em determinado estado passará a ser transferida ao Estado de destino sem carga de ICMS, praticamente eliminando a possibilidade de concessão de incentivos fiscais para os produtos importados pelo estado da importação. Isso contribuirá decisivamente para reduzir ou mesmo eliminar o tratamento vantajoso proporcionado para as mercadorias importadas, restabelecendo a requerida isonomia para o produto nacional com o importado, com vistas à manutenção de parâmetros adequados de competitividade.

Senador Romero Jucá

**ANÁLISE DE DESEMPENHO DAS RECEITAS:
CONJUNTURA INTERNACIONAL E ESTUDO
DE CASO DO DISTRITO FEDERAL**

Daniel Bruno de Castro Almeida
Secretaria de Estado de Fazenda/SP

Fernanda Ferraz de Campos Macários
Secretaria de Estado de Fazenda/MS

Kleber Cavalcante de Araújo Luz
Secretaria de Estado de Fazenda/PI

Patrícia Ferreira Motta Café
Secretaria de Estado de Fazenda/DF

Coordenador/Orientador:
Nelson Leitão Paes
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
Doutor em Economia – Universidade de Brasília
nlpaes@yahoo.com.br



RESUMO

Neste trabalho analisa-se o desempenho da receita com base em duas óticas bastante distintas. A primeira, sob o enfoque internacional, relaciona a conjuntura exterior com seus possíveis impactos econômicos sobre os estados brasileiros. Assim, foram abordados temas como a crise mundial iniciada em 2008/2009 e que continua a desafiar a economia global, o comportamento dos Estados Unidos e a robustez do sistema financeiro chinês. Depois de passar por temas mais gerais, discute-se temática mais específica, como a possível desindustrialização brasileira e seu impacto teórico e diferenciado considerando-se a arrecadação do ICMS.

Na segunda parte, enfrenta-se a questão do hiato (ou *gap*) tributário, sugerindo-se uma metodologia para sua estimação calcada em uso intensivo de bases de dados externas às dos sistemas oficiais das secretarias de Fazenda. O método inicia-se com a realização de previsões de receita em setores importantes, como comunicações, combustíveis e comércio varejista. Em seguida, constrói-se a série da arrecadação potencial, considerando-se aspectos da legislação, como alíquotas e renúncias fiscais, bem como dados econômicos, como volume de vendas e valor adicionado. Por fim, é realizado um cotejo entre a receita prevista, a receita potencial e a receita realizada para cada um dos setores objeto do trabalho. Os resultados indicam a boa capacidade de previsão dos modelos adotados, porém as estimativas do hiato tributário não se mostraram robustas para todos os setores, indicando a necessidade de maior aprofundamento do método de análise aqui sugerido.

Palavras-chave: Análise de receitas. Conjuntura internacional. Previsão de receitas. Desindustrialização.

ABSTRACT

The paper deals with the analysis of revenue performance on two very different views. The first with an international focus, relates the situation abroad with its potential economic impacts on the Brazilian states. Hence, it discusses the global crisis started in 2008/2009 and that continues to defy the global economy, the behavior of the United States and the robustness of the Chinese financial system. After going through more general subjects, the text discusses more specific themes such as the possible Brazilian deindustrialization and its impact on the collection of ICMS. In its second

part, the work addresses the question of the tax gap, suggesting a methodology for its estimation grounded in extensive use of external databases to official systems of the Departments of Finance. The method begins with the forecast of revenues for key sectors such as communications, fuel and retail trade. Then, we build up a series of potential revenues, considering aspects of legislation such as tax rates and tax exemptions as well as economic data such as sales volume and value added. Finally a comparison is made between the expected revenue, potential revenue and realized revenue for each of the sectors object of this work. The results indicate the good predictive capability of the adopted model, but the estimates of the tax gap were not robust for all sectors, indicating a need for further deepening of the method proposed here.

Keywords: Analysis of revenue. International conjuncture. Estimates. Deindustrialization.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO, 301
- 2 ANÁLISE DA DINÂMICA ECONÔMICA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NA ARRECADAÇÃO, 302
 - 2.1 A crise econômica mundial, 302
 - 2.1.1 A crise econômica mundial e a arrecadação do ICMS, 302
 - 2.1.2 A possibilidade de nova crise mundial, 310
 - 2.1.3 A possibilidade de nova crise mundial e os EUA, 314
 - 2.1.4 A possibilidade de nova crise mundial e o petróleo, 315
 - 2.1.5 A reação dos EUA à dependência da importação de petróleo, 317
 - 2.1.6 A crise no sistema financeiro chinês, 320
 - 2.1.6.1 Relatório do FMI sobre o sistema financeiro chinês, 324
 - 2.1.6.2 Problemas históricos do sistema financeiro chinês, 327
 - 2.1.6.3 Irregularidades nas empresas chinesas, 334
 - 2.2 Desindustrialização, 336
 - 2.2.1 Comércio exterior brasileiro: pontos de consenso e desindustrialização, 336
 - 2.2.2 Desindustrialização, re-primarização das exportações e a doença holandesa, 342
 - 2.2.3 Desindustrialização, re-primarização das exportações e a doença holandesa no Brasil, 344
 - 2.2.4 A desindustrialização nos EUA, 354
- 3 MODELO DE ESTIMAÇÃO SETORIAL: O CASO DO DF, 358
 - 3.1 Visão da economia, 358
 - 3.2 Análise de desempenho da arrecadação do ICMS, 360
 - 3.2.1 Objetivo, 360
 - 3.2.2 Justificativa, 361

3.3 Referencial teórico, 361
3.4 Metodologia, 363
3.4.1 Previsões, 364
3.4.2 Cálculo da arrecadação potencial, 367
3.4.3 Levantamento das desonerações tributárias, 378
3.5 Resultados, 379
4 CONCLUSÃO, 389
REFERÊNCIAS, 391

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Arrecadação do ICMS – regiões do Brasil, 303
- Gráfico 2. Indicadores antecedentes da OCDE, 304
- Gráfico 3. Perspectivas da atividade econômica de curto prazo, 307
- Gráfico 4. Vulnerabilidades fiscais e financeiras, 310
- Gráfico 5. Indicadores de aquecimento da economia nos países do G-20, 312
- Gráfico 6. Produção de gás natural nos Estados Unidos da América, 318
- Gráfico 7. Estoque de gás natural recuperável pelo mundo, 319
- Gráfico 8. Demanda mundial de energia, 319
- Gráfico 9. Taxa de crescimento dos empréstimos na China, 324
- Gráfico 10. Preço dos imóveis e hipotecas na China, 325
- Gráfico 11. Empréstimos duvidosos na China, 326
- Gráfico 12. Índices de preço e *quantum* das exportações – 2010-2009, 337
- Gráfico 13. Participação das exportações no PIB – 2001-2010, 337
- Gráfico 14. Índices de preço e *quantum* das importações – 2008-2010, 338
- Gráfico 15. Índices de preço e *quantum* das importações – 2010 x 2009, 338
- Gráfico 16. Participação das importações no PIB – 2001-2010, 339
- Gráfico 17. Participação das importações brasileiras nas importações mundiais – 2001-2010, 339
- Gráfico 18. Produção física *versus* importação de bens intermediários, 340
- Gráfico 19. Coeficientes de exportação – 1996-2010 (%), 341
- Gráfico 20. Coeficientes de penetração de importação – 1996-2010 (%), 341
- Gráfico 21. Participação da indústria de transformação no saldo de empregos do Brasil 2003 a 2010 (%), 344

- Gráfico 22. Emprego industrial – pessoal ocupado assalariado – variações % em relação ao mesmo período do ano anterior, 345
- Gráfico 23. PIB e indústria, valores correntes – 1995 a 2011 (R\$ milhões), 345
- Gráfico 24. Produção industrial: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – variações % em relação ao mesmo período do ano anterior, 346
- Gráfico 25. Produção industrial – julho 2011 – variações % em relação ao mesmo período do ano anterior, 347
- Gráfico 26. Participação dos diferentes grupos de produtos, segundo a intensidade tecnológica, nas exportações brasileiras (2000 a 2010) (em %), 348
- Gráfico 27. Participação do Brasil nas exportações mundiais por categoria de produto, segundo a intensidade tecnológica (2000 a 2009) (em %), 349
- Gráfico 28. Brasil: balança comercial – US\$ milhões FOB, 352
- Gráfico 29. Evolução do volume de importações e da produção da indústria nacional (em %), 353
- Gráfico 30. Emprego industrial e produtividade, produto e horas de trabalho na indústria dos EUA, 355
- Gráfico 31. Mudanças no coeficiente de penetração das importações e emprego, por subsetor da indústria – 1999-2007, 356
- Gráfico 32. Emprego industrial nos Estados Unidos da América e importações dos países do aro do Pacífico em relação ao total de importações norte-americanas, 357
- Gráfico 33. Participação dos setores econômicos no PIB do Distrito Federal, 359
- Gráfico 34. Participação dos três níveis de governo na arrecadação total do país, 361
- Gráfico 35. Arrecadação realizada x prevista do setor de veículos, 367
- Gráfico 36. Distribuição de faturamento por classe de consumo no DF, 369
- Gráfico 37. Projeção do valor adicionado do setor de energia elétrica, 371
- Gráfico 38. Projeção do valor adicionado do setor de comércio varejista, 372
- Gráfico 39. Projeção do valor adicionado do setor de comunicações, 377

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1. Indicadores antecedentes compostos da OCDE, 306
- Tabela 2. Variação na projeção de crescimento do PIB, 308
- Tabela 3. Reestruturação dos recebíveis nos balanços dos bancos chineses, 331
- Tabela 4. Percentagem das exportações dos países da América Latina sob “ameaça” da China, 350
- Tabela 5. Investimento estrangeiro direto da China na América Latina, 351
- Tabela 6. Mudanças no emprego industrial por indústria – 2000-2008, 354
- Tabela 7. Participação setorial na arrecadação total de ICMS no DF, 364
- Tabela 8. Métodos de previsão e erros, 366
- Tabela 9. Alíquotas do ICMS previstas no Decreto n. 18.955/1997 para combustíveis, 368
- Tabela 10. Alíquotas do ICMS previstas no Decreto n. 18.955/1997 para energia elétrica, 370
- Tabela 11. Percentuais referentes à energia elétrica do valor adicionado de utilidades públicas, 372
- Tabela 12. Percentuais referentes ao comércio varejista do valor adicionado de comércio e serviço de manutenção e reparação e alojamento e alimentação, 373
- Tabela 13. Valores adicionados e ICMS por item do comércio varejista – 2003, 2007 e 2008, 374
- Tabela 14. Alíquotas do ICMS efetivas e previstas no Decreto n. 18.955/1997, 375
- Tabela 15. Percentuais referentes a comunicações do valor adicionado de serviços de informações, 377
- Tabela 16. Desonerações do setor de comunicações, 378
- Tabela 17. Desonerações do setor de energia elétrica, 378

Tabela 18. Desonerações do setor de combustíveis, 379

Tabela 19. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada para o setor de combustíveis para os anos de 2007 e 2008, 380

Tabela 20. Resultados anuais de arrecadação potencial efetiva, *gap* e esforço tributário para o setor de combustíveis, 382

Tabela 21. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2007, 383

Tabela 22. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada de comunicações – 2007 e 2008, 386

Tabela 23. Resultados anuais de arrecadação projetada, potencial e efetiva, *gap* e esforço tributário para o setor de comunicações, 388

Tabela 24. Resultados anuais de arrecadação projetada, potencial e efetiva e realizada para o setor de energia elétrica, 389

1 INTRODUÇÃO

Os estados têm a necessidade de tornar a previsão da arrecadação cada vez mais inequívoca, pois isso interfere diretamente na capacidade de planejamento dos governos. Para isso, o modelo Holt-Winters¹ é interessante e de fácil aplicação, pois projeta o comportamento da série histórica, dando peso maior aos dados mais recentes. A essa ferramenta precisamos agregar uma análise da conjuntura internacional e nacional para perceber possíveis mudanças no comportamento da série histórica que ainda não estão presentes nos dados disponíveis, mas que poderão modificar significativamente seu comportamento futuro.

Na seção 2 mostra-se como a crise mundial do sistema financeiro, iniciada em 2007/2008, afetou sensivelmente a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em todas as regiões do Brasil no ano de 2009, fato que provavelmente se repetirá no final de 2011 e em 2012. Várias análises desenvolvidas por organismos internacionais e nacionais apontam para uma desaceleração acentuada do crescimento econômico mundial, particularmente nos países da zona do euro, com repercussões que já se fazem sentir no Brasil. A China terá dificuldade de estimular o crescimento econômico mundial, pois está enfrentando graves problemas internos.

Alguns autores defendem a tese de que essas crises irão repetir-se periodicamente, pois estão ligadas à estrutura do sistema econômico mundial. Os Estados Unidos (EUA) estão promovendo algumas inovações que poderão produzir mudanças estruturais e prevenir futuras crises.

Na subseção 2.2, busca-se compreender as bases teóricas do conceito de desindustrialização e verificar sua ocorrência no Brasil e nos EUA, apontando as diferenças significativas existentes nos dois processos, com os EUA aumentando acentuadamente a produtividade de sua economia e o Brasil apresentando sintomas de contração da doença holandesa.

Na seção 3 apresenta-se o perfil da economia do Distrito Federal e uma metodologia de cálculo de previsão de receita e do potencial de arrecadação dos seus setores econômicos mais relevantes, levando-se em conta parâmetros externos às informações

1 Utilizado pelo Núcleo de Análise de Desempenho das Receitas Estaduais no trabalho desenvolvido pelo FFEB em 2010.

fiscais dos contribuintes. Também é tratada a perda de participação relativa do ICMS no total dos impostos arrecadados no Brasil, desenvolvendo-se uma discussão teórica sobre arrecadação potencial estrutural, gap potencial, arrecadação potencial legal, *gap* tributário, carga tributária efetiva e arrecadação efetiva.

Os dados de arrecadação do ICMS do DF foram utilizados para o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo do *gap* tributário de alguns setores da economia. Realizaram-se previsões de arrecadação do imposto por segmento econômico, além de estimativas do potencial de arrecadação de cada um deles, o que permitiu chegar-se ao *gap* tributário setorial, informação de fundamental importância para as ações de fiscalização, pois permite detectar em quais setores a arrecadação efetiva se aproxima mais ou menos do seu potencial.

A análise da arrecadação do ICMS, aliada à análise da conjuntura, permite verificar possíveis riscos de erosão da base tributária e alerta os estados para a necessidade de agir no sentido de preservá-la ou mesmo de ampliá-la.

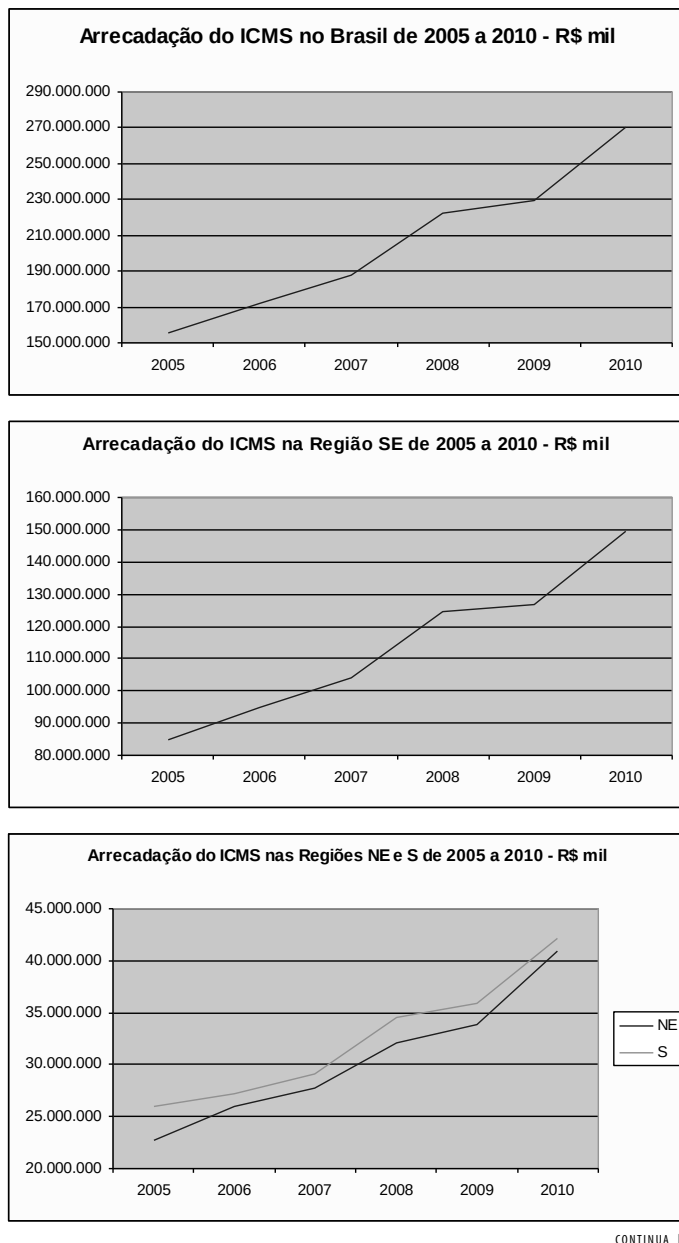
2 ANÁLISE DA DINÂMICA ECONÔMICA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NA ARRECADAÇÃO

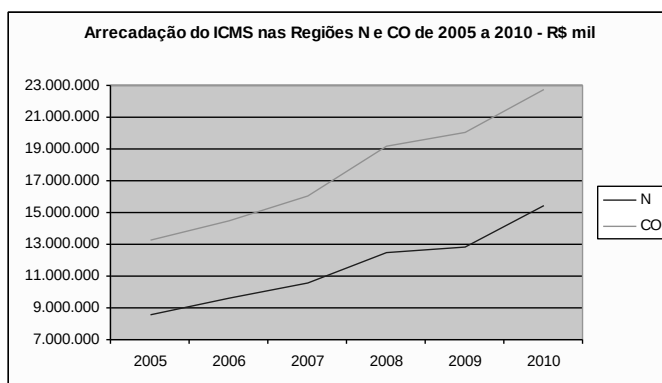
2.1 A crise econômica mundial

2.1.1 A crise econômica mundial e a arrecadação do ICMS

Os efeitos da crise financeira mundial, iniciada em 2007, foram sentidos de forma mais intensa no Brasil em 2009. Sua repercussão na arrecadação do ICMS estendeu-se pelo país, afetando todas as regiões de forma mais ou menos intensa. Como podemos verificar nos gráficos a seguir, durante o período mencionado houve sensível redução no ritmo de crescimento da arrecadação do imposto.

Gráfico 1. Arrecadação do ICMS – regiões do Brasil

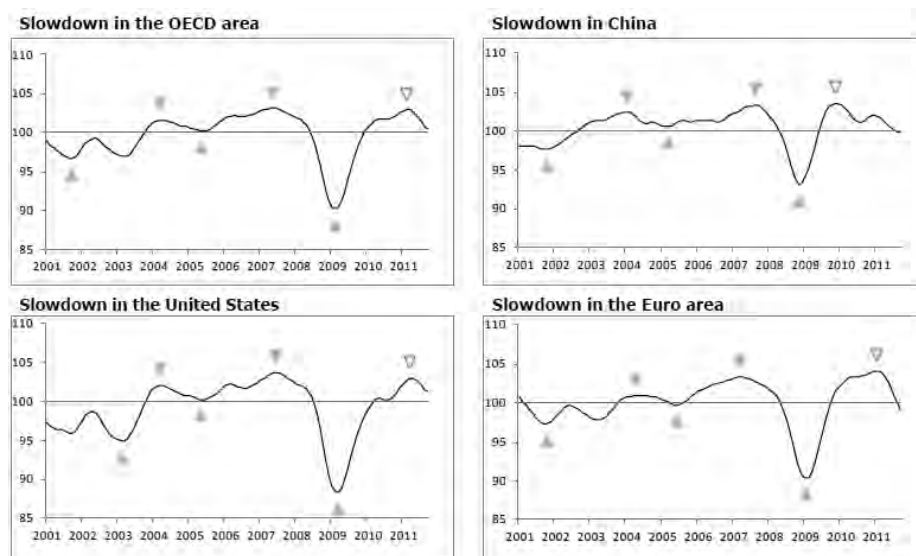




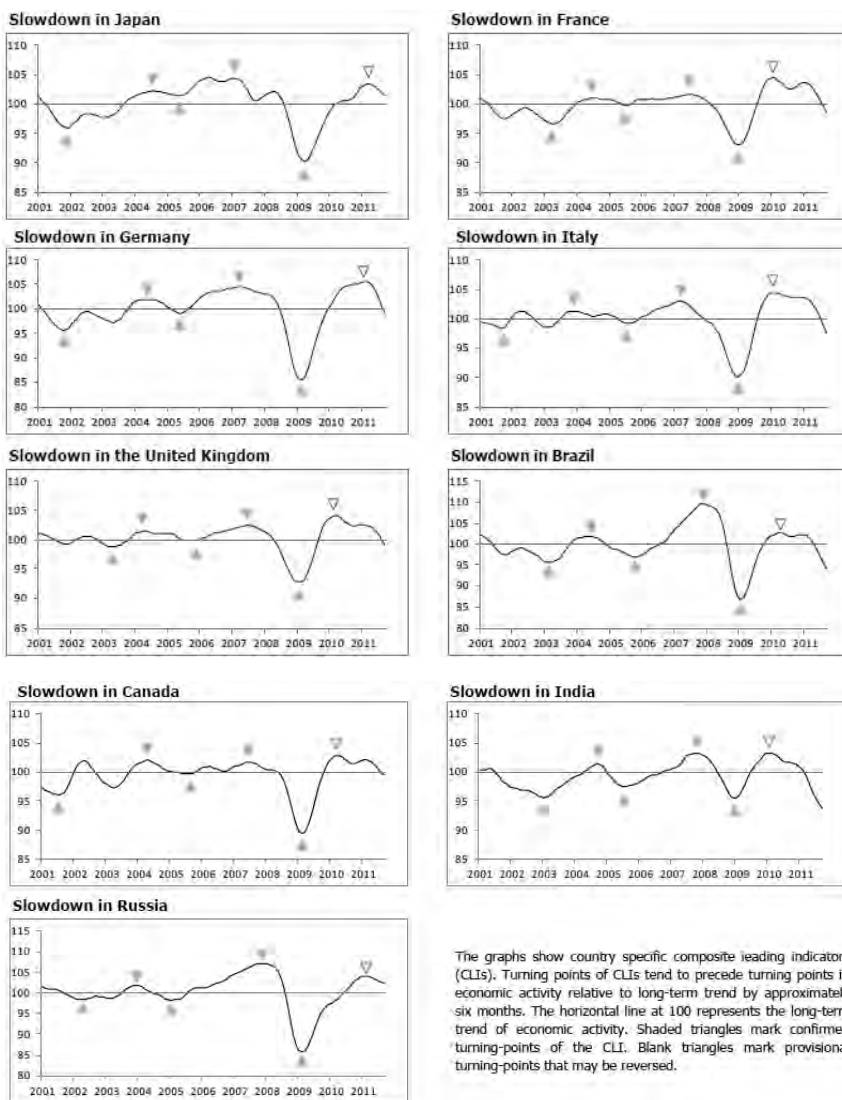
Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)

Por esse motivo, a análise de receita deve levar em conta possíveis mudanças no cenário da economia mundial, que novamente apontam para um período desfavorável. O indicador de atividade econômica elaborado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 10/10/2011) mostra uma desaceleração nas principais economias do mundo – área da OCDE, China, EUA, área do euro, Japão, França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Brasil, Canadá, Índia e Rússia (gráficos a seguir).

Gráfico 2. Indicadores antecedentes da OCDE



CONTINUA ►



Fonte: OCDE (2011)

O *Composite leading indicators* antecipa em aproximadamente seis meses as mudanças na atividade econômica em relação à tendência de longo prazo do país ou região analisada. A linha 100 do Gráfico 2 representa essa tendência. Podemos verificar que a área do euro, o Canadá, a França, a Alemanha, a Itália, o Reino Unido, o Brasil,

a China e a Índia estão abaixo dessa linha, apresentando uma desaceleração bastante acentuada.

Tabela 1. Indicadores antecedentes compostos da OCDE

	Ratio to trend, amplitude adjusted (long term average =100)					Month on Month growth rate (%)					Year on Year growth rate (%)	Growth cycle outlook
	2011					2011					Latest month	
	May	Jun	Jul	Aug	Sep	May	Jun	Jul	Aug	Sep		
OECD Area	102.3	101.9	101.4	100.9	100.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.4	-1.3	slowdown
Euro Area	102.5	101.7	100.8	99.9	99.1	-0.7	-0.8	-0.9	-0.9	-0.8	-4.2	slowdown
Major Five Asia*	100.4	100.0	99.6	99.3	99.0	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3	-2.4	slowdown
Major Seven	102.7	102.2	101.7	101.1	100.6	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6	-0.5	-1.0	slowdown
Canada	101.2	100.7	100.2	99.8	99.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-2.0	slowdown
France	101.8	101.0	100.2	99.3	98.6	-0.7	-0.8	-0.8	-0.8	-0.7	-4.1	slowdown
Japan	103.0	102.7	102.4	102.0	101.6	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	0.5	slowdown
Germany	104.1	103.0	101.7	100.4	99.1	-0.7	-1.0	-1.2	-1.3	-1.3	-5.6	slowdown
Italy	101.4	100.5	99.5	98.5	97.5	-0.8	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0	-5.9	slowdown
United Kingdom	101.7	101.2	100.5	99.6	99.0	-0.4	-0.5	-0.7	-0.7	-0.8	-3.4	slowdown
United States	102.8	102.4	102.0	101.5	101.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.3	0.8	slowdown
Brazil	98.9	97.6	96.3	95.1	94.0	-1.1	-1.3	-1.4	-1.2	-1.1	-7.7	slowdown
China	100.6	100.3	100.1	99.9	99.8	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	-1.5	slowdown
India	96.9	95.9	95.1	94.4	93.8	-1.1	-1.0	-0.9	-0.8	-0.6	-7.7	slowdown
Russia	103.3	103.0	102.8	102.6	102.4	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	0.0	slowdown

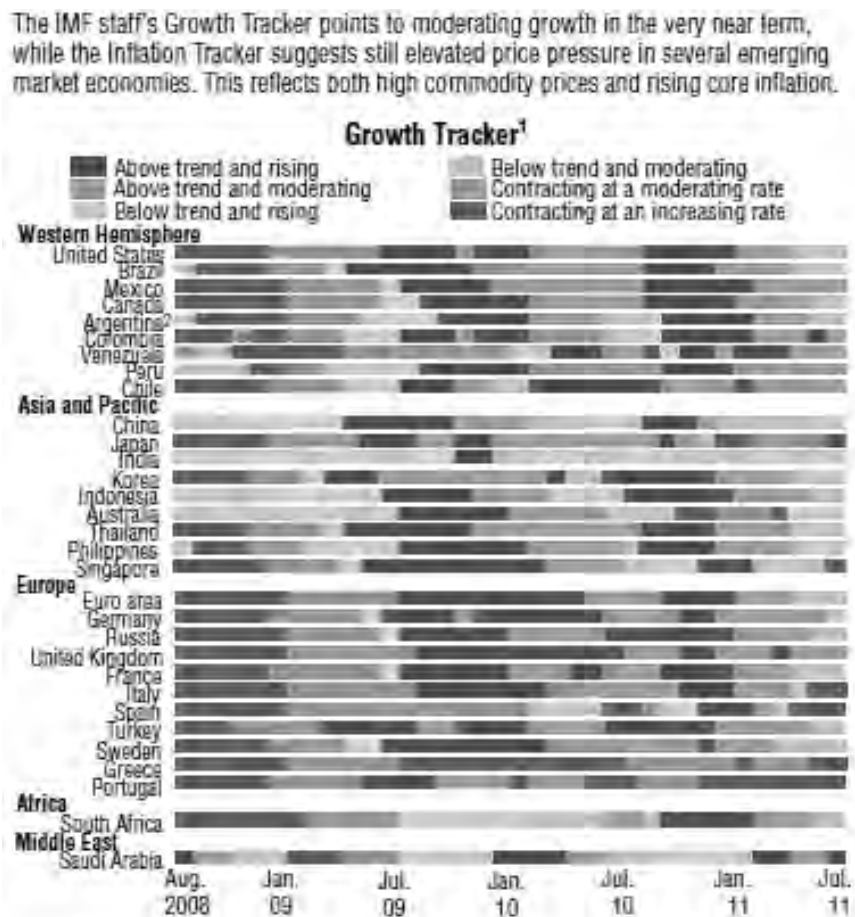
* China, India, Indonesia, Japan and Korea.

** CLI data for 33 OECD member countries and 6 OECD non-member economies are available at: http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=MEI_CLI

Fonte: OCDE (2011)

De setembro de 2010 a setembro de 2011, o Brasil e a Índia apresentaram uma queda de 7,7% no indicador (Tabela 1). Foram os dois países com maior queda na atividade econômica entre as principais economias do mundo. Dados do FMI mostram que a atividade econômica no Brasil, que no início de 2011 estava acima da tendência e com moderação, no segundo trimestre passou a apresentar resultados abaixo da tendência e com moderação. No Gráfico 3 é mostrado que vários países estão apresentando o mesmo comportamento, entre eles EUA, México, Canadá, Coreia, Indonésia, Tailândia, Filipinas, área do euro, Alemanha, França, Turquia, Suécia e África do Sul. Alguns países apresentam desempenho ainda pior, contraindo a economia a uma taxa crescente, tal como Singapura, Itália, Espanha, Grécia e Portugal.

Gráfico 3. Perspectivas da atividade econômica de curto prazo



Fonte: FMI (2011)

Comparando-se a projeção de crescimento do PIB do Brasil, de 4,1%, realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2010), com a de 2011 (FMI, 2011a), de 3,8%, verificamos uma redução de 0,3%. Vários países também tiveram o crescimento do PIB revisado para baixo.

Tabela 2. Variação na projeção de crescimento do PIB

Países	Projeção do PIB 2011		Variação (%)
	WEO 2010 (%)	WEO 2011 (%)	
China	9,6	9,5	-0,1
EUA	2,3	1,5	-0,8
Área do euro	1,5	1,6	0,1
França	1,6	1,7	0,1
Alemanha	2,0	2,7	0,7
Itália	1,0	0,6	-0,4
Reino Unido	2,0	1,1	-0,9
Japão	1,5	-0,5	-2,0
Brasil	4,1	3,8	-0,3
Canadá	2,7	2,1	-0,6
Índia	8,4	7,8	-0,6
Rússia	4,3	4,3	0,0

Fonte: FMI (2011)

Na última reunião do G-20 (2011), reconheceu-se que a recuperação global enfraqueceu, particularmente nas economias avançadas; o desemprego encontra-se em um nível inaceitável; as tensões no mercado financeiro aumentaram, principalmente devido ao risco soberano na Europa; está ocorrendo desaceleração no crescimento dos países emergentes; as oscilações nos preços das *commodities* colocam em risco o crescimento, e o desequilíbrio global continua.

Na 161^a Reunião do Conselho de Política Monetária (Copom), realizada em 30 e 31 de agosto de 2011, foi feita uma análise da evolução recente e das perspectivas das economias brasileira e internacional. Segundo a ata da reunião, o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-BR) apresentou recuo de 0,3% em junho, estabilidade em maio e avanço de 0,4% em abril. Sua taxa de crescimento foi de 0,7% no segundo trimestre em relação ao primeiro trimestre, que havia apresentado variação de 1,1%. O crescimento, no acumulado em 12 meses, passou de 5,3% em maio para 4,9% em junho. Esses dados comprovam a desaceleração da economia brasileira.

De acordo com o Copom, o Nível de Utilização da Capacidade Instalada (Nuci) na indústria de transformação, calculado pela FGV, ficou estabilizado em 84% em agosto, sem o ajuste sazonal. A utilização da capacidade ficou 1,0 p.p. abaixo da observada em julho de 2010 e 1,4 p.p. abaixo da de agosto de 2010. Com o ajuste sazonal, o Nuci caiu para 83,6%, o nível mais baixo desde novembro de 2009. O Nuci calculado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) é ainda menor, constatando-se um recuo de 82,3% em maio e 82,2% em junho.

O Copom aponta para um “período de elevada incerteza, com deterioração nas perspectivas de curto e médio prazos dos países avançados e certa moderação da atividade nos países emergentes”. Admite ainda que o impacto desse cenário internacional sobre a economia brasileira será equivalente a um quarto do observado durante a crise de 2008/2009, mas a deterioração atual, apesar de menos aguda, será mais persistente do que a anterior. Como consequência, a atividade econômica brasileira vai desacelerar, a inflação irá cair e a taxa básica de juros sofrerá redução.

A 162ª Reunião do Copom, realizada em 18 e 19 de outubro de 2011 (2011a), apontou para um aumento de 7,31% na inflação acumulada em 12 meses até setembro, em agosto esse valor era de 7,23%, e em relação ao mesmo período do ano passado houve um incremento de 2,61 pontos percentuais.

A ata da reunião mostra desaceleração na oferta agregada no segundo trimestre em comparação com o primeiro. O setor de serviços cresceu 3,4% no segundo trimestre contra 4% no primeiro em comparação com igual período do ano anterior. Os mesmos valores para a indústria foram de 1,7% e 3,5%, e para a agricultura, de 0% e 3,1%. O volume de vendas do comércio ampliado aumentou 9,5% em junho, 7,2% em julho e 5,3% em agosto, em clara desaceleração.

O IBC-BR recuou 0,5% em agosto. A taxa de crescimento trimestral entre junho e agosto foi negativa (-0,2%), em relação ao mesmo período de 2010 houve crescimento de 2,5%. A taxa de crescimento acumulada em 12 meses passou de 4,4% em julho para 4% em agosto.

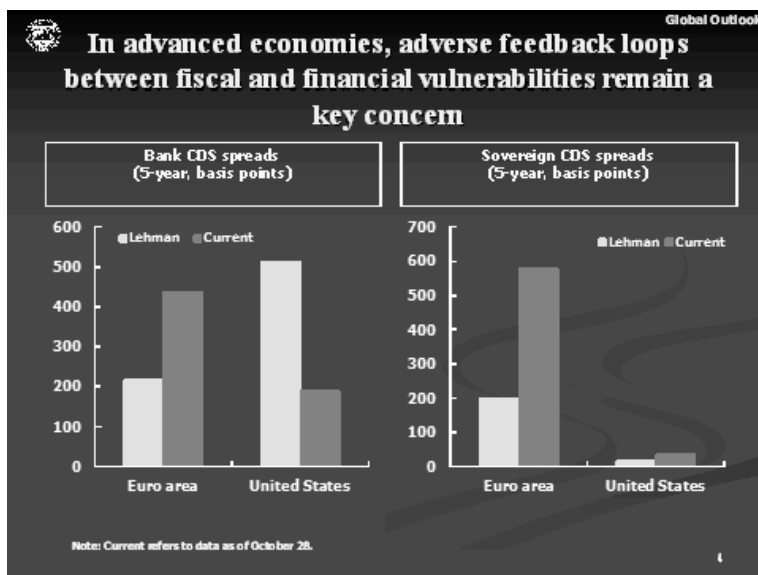
Houve queda de 0,2% na atividade fabril em agosto. Na média móvel trimestral, a queda foi de 0,4% entre junho e agosto. No acumulado em 12 meses o aumento foi de 2,3% contra os 2,9% que haviam sido registrados em julho. As importações brasileiras cresceram 14,6% no segundo trimestre em comparação com o mesmo trimestre de 2010, já as exportações aumentaram apenas 6%.

2.1.2 A possibilidade de nova crise mundial

O FMI (2011a) alerta para o fato de que a economia global entrou em uma fase perigosa, com a possibilidade de incerteza e aversão a risco crescente, mercados financeiros disfuncionais, dinâmica da dívida insustentável, demanda caindo e desemprego aumentando.

Segundo o Fundo, as preocupações com a sustentabilidade do déficit público na zona do euro se intensificaram e se estenderam para temores quanto à saúde do setor bancário. Os valores patrimoniais dos bancos caíram acentuadamente, os *spreads* de crédito subiram e o acesso a financiamento em alguns bancos foi reduzido. Os países precisam pagar mais por empréstimos, e a previsão é de redução no crescimento do PIB, o que os coloca em uma situação extremamente difícil. Conforme Shinohara (2011), o *spread* bancário para CDS (*Credit Default Swaps*) sugere que a percepção de risco em relação aos bancos europeus é pior agora do que na ocasião do colapso do Lehman Brothers. Em relação à dívida soberana, o estresse na área do euro e nos EUA agora é maior do que foi na ocasião dos problemas com o Lehman Brothers em 2008, como podemos verificar no Gráfico 4.

Gráfico 4. Vulnerabilidades fiscais e financeiras



Fonte: FMI

As projeções são de uma recuperação anêmica por prolongado período nas economias avançadas e de desaceleração cíclica nas economias emergentes, mesmo se políticas preventivas forem desenvolvidas. Os riscos imediatos são para os EUA e a zona do euro, mas os problemas do setor bancário europeu podem afetar suas subsidiárias e levar à liquidação de posições dos fundos de investimentos nas economias emergentes. Também deve ser levado em conta o risco de volatilidade nos preços das *commodities*.

Conforme o FMI (2011b), as economias dos países emergentes atraíram fluxos de capital consideráveis em razão de apresentarem melhores perspectivas de crescimento e fundamentos econômicos mais sólidos quando comparadas às economias avançadas, graças também às baixas taxas de juros encontradas nos países desenvolvidos. Esse fluxo de capital aumentou a liquidez interna e o crédito e também alavancou o preço dos ativos. O resultado pode ser um aquecimento excessivo da economia, uma acumulação gradual de desequilíbrios financeiros e a deterioração da qualidade do crédito. Os sinais de sobreaquecimento nas economias dos países em desenvolvimento podem ser verificados no Gráfico 5 e são particularmente significativos para o Brasil (FMI, 2011a). Existe o risco de reversão do fluxo de capital, de um aumento do custo de financiamento, o que pode enfraquecer os bancos locais.

Essa reversão de fluxo já está ocorrendo, com redução no financiamento para empresas da África, da Austrália e da América Latina pelos bancos europeus, tornando o crédito mais difícil e caro. Os bancos europeus estão sendo pressionados a aumentar suas reservas de capital para compensar prejuízos com empréstimos, muitas vezes ligados a governos europeus, o que os força a vender ativos e a restringir os empréstimos. Alguns bancos europeus, na tentativa de limpar seus balanços, estão procurando vender empréstimos, o que reduz a disposição dos outros bancos em participar de novos empréstimos.

Os bancos europeus da zona do euro emprestaram à República Tcheca um montante correspondente a 105% do seu PIB; ao Chile, 40%; ao México, 18%; ao Brasil, 15%; à Índia, 4%; e à China, 2% (FRANGOS; MACGROARTY; ROTH, 2011).

Empresas e famílias sacaram bilhões de euros em depósitos nos bancos europeus, principalmente na Irlanda, na Grécia, na Itália e na Espanha, o que está forçando os bancos a aumentarem os juros dos depósitos para tentar manter seus clientes (ENRICH; MUÑOZ; MJORK, 2011).

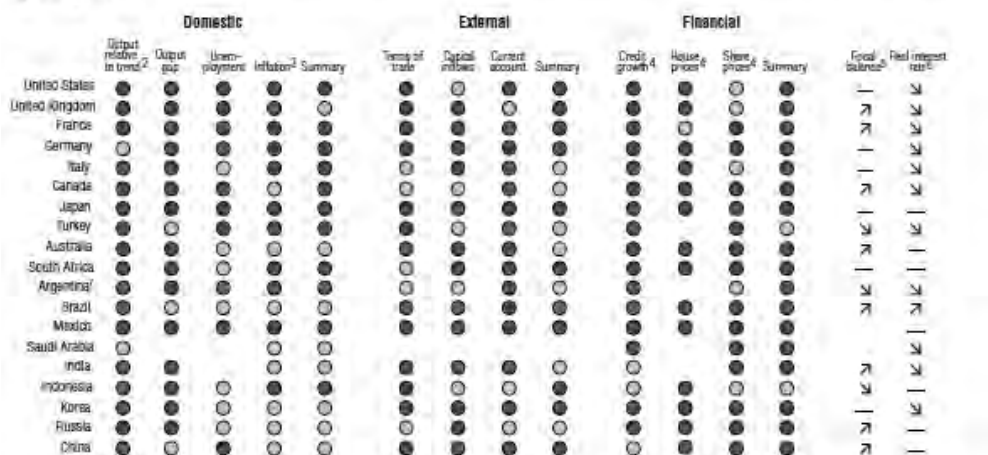
O Banco Central dos EUA solicitou aos maiores bancos americanos um teste de estresse para o período que vai do último trimestre de 2011 até o último trimestre de

2014, cujo cenário mais grave leva em conta um índice de desemprego de 13% e um declínio de 8% no PIB dos EUA (TORRES; HOPKINS; KATZ, 2011).

Gráfico 5. Indicadores de aquecimento da economia nos países do G-20

Figure 1.17. Overheating Indicators for the G20 Economies¹

Among G20 economies, a number of emerging market economies are seeing buoyant activity, low unemployment, and relatively high inflation in comparison with peacetime norms. Output gap estimates of IMF country desks paint a more reassuring picture than the other indicators of internal balance. Indicators of external balance send mixed signals. Terms of trade are very favorable for some emerging market economies, limiting the deterioration of current account balances in response to strong domestic demand. In others, domestic demand is not running far ahead of output. In a few, current account deficits have reached historically high levels. Indicators of financial developments raise concerns mainly due to high credit growth.



Sources: Australia Bureau of Statistics; Bank for International Settlements; CFC China Database; Global Property Guide; Haver Analytics; IMF, Balance of Payments Statistics; IMF, International Financial Statistics; Organization for Economic Cooperation and Development; and IMF staff calculations.

¹For each indicator, except as noted below, economies are assigned colors based on current projected 2011 values relative to their peacetime (1997–2006) average. Blue indicates less than 0.5 standard deviation above the 1997–2006 average; yellow indicates greater than or equal to 0.5 but less than 1.5 standard deviations above the 1997–2006 average; red indicates greater than or equal to 1.5 standard deviations above the 1997–2006 average. Each indicator is scored as red = 2, yellow = 1, and blue = 0; summary scores are calculated as the sum of selected component scores divided by the maximum possible sum of these scores. Summary scores are assigned red if the summary score is greater than or equal to 0.66, yellow if greater than or equal to 0.32 but less than 0.66, and blue if less than 0.32.

²Output more than 2.5 percent above the peacetime trend is indicated by red. Output less than 2.5 percent below the trend is indicated by blue.

³For the following inflation-targeting countries, the target inflation rate was used instead of the 1997–2006 average in the calculation of the inflation indicator: Australia, Brazil, Canada, Indonesia, Korea, Mexico, South Africa, Turkey, United Kingdom. For the non-inflation-targeting countries, red is assigned if inflation is approximately 10 percent or higher, yellow if inflation is approximately 5 to 9 percent, and blue if inflation is less than 5 percent.

⁴The indicators for credit growth, house price growth, and share price growth are calculated relative to the 1997–2006 average of output growth.

⁵Arrows in the fiscal balance column represent the forecast change in the structural balance as a percent of GDP over the period 2010–11. An increase of more than 0.5 percent of GDP is indicated by an up arrow; a decrease of more than 0.5 percent of GDP is indicated by a down arrow.

⁶Real policy interest rates below zero are identified by a down arrow; real interest rates above 3 percent are identified by an up arrow.

⁷Figures are based on official GDP and CPI data.

Fonte: FMI (2011)

O presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, falou à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no dia 27 de setembro de 2011, para prestar contas sobre a política monetária e econômica adotada pelo BC ante a turbulência na economia internacional. Segundo Tombini, o que estamos vivendo hoje é reflexo da crise de 2007/2008. As medidas tomadas naquele momento pesaram nas finanças públicas das

principais economias do mundo, os estímulos dados não puderam ser revertidos, de forma que hoje as economias têm menos munição para enfrentar a crise.

Os países desenvolvidos foram os mais afetados no aumento da relação dívida/PIB. Houve um crescimento acentuado do desemprego tanto nos EUA quanto na zona do euro, e as projeções de crescimento da economia foram reduzidas. A perspectiva é de uma pequena diminuição do grau de endividamento nos próximos cinco anos. Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha foram os países mais afetados. Com o tempo, o problema comprometeu economias mais fortes, como as da Espanha e da Itália, e mesmo a da França e a da Alemanha estão sendo impactadas.

Com o nível de crescimento das economias achatado, os bancos centrais passaram a fazer política monetária expansionista, com redução acentuada das taxas de juros e ampliação dos balanços via aquisição direta de ativos. A tentativa foi aquecer a economia via injeção de liquidez, mas não trouxe resultados significativos. A capacidade atual de utilizar política monetária expansionista nos EUA, na zona do euro e no Japão está bastante reduzida, e o mesmo pode ser dito em relação à política monetária.

A elevada relação dívida/PIB aumenta o risco soberano – a probabilidade que os mercados atribuem à falta de capacidade de pagamento das dívidas –, reduz o valor dos títulos soberanos e introduz um novo componente, que é o risco financeiro, pois esses títulos que estão perdendo valor se encontram nas carteiras dos bancos. Isso provocou um aumento no custo de captação, particularmente no mercado interbancário, e uma perda de valor nas ações dessas instituições financeiras nas bolsas de valores. Com dificuldade para se capitalizarem por meio de recursos do público ou de outros bancos, essas instituições acabam por buscá-los na autoridade monetária.

A situação atual combina risco soberano, risco financeiro e baixo crescimento econômico. Já se fala em contração da economia na União Europeia no quarto trimestre de 2011 e dos EUA no primeiro trimestre de 2012.

Segundo Tombini, a produção industrial no Brasil está sendo afetada desde meados do ano passado, problema que vem ocorrendo também em outros países, tais como EUA, França, Japão e até a China. As perdas de recursos nas bolsas mundiais chegaram a US\$ 10 trilhões de junho a setembro.

A economia da zona do euro cresceu apenas 0,2% no terceiro trimestre. Os pedidos das indústrias dessa zona caíram 6,4% em setembro em comparação com agosto; essa queda foi de 4,4% na Alemanha. O Índice de Gerentes de Compras para o bloco

passou de 46,5 em outubro para 47,2 em novembro e sugere que haverá uma contração de 0,6% no quarto trimestre. A expectativa é de que o bloco entre em recessão (VALOR ECONÔMICO, 24/11/2011).

Para a China, o Índice de Gerentes de Compras também apontou uma redução da atividade industrial – com 51 pontos em outubro e 48 em novembro. Valores abaixo de 50 correspondem a uma contração da atividade econômica (VALOR ECONÔMICO, 24/11/2011). O país está enfrentando uma série de manifestações e greves de trabalhadores. A queda nas exportações levou ao corte de horas extras, reduzindo o pagamento dos empregados. Em Guangdong, a redução nas exportações em outubro foi de 9% quando comparada à de setembro (JACOB, 2011).

2.1.3 A possibilidade de nova crise mundial e os EUA

Bergsten (2009) acredita que o papel de moeda internacional do dólar facilita o financiamento do déficit comercial e de conta corrente dos EUA com o resto do mundo. Como o país detém a moeda internacional, garante para si um grande fluxo de capital estrangeiro, o que contribui para o excesso de liquidez e para a baixa taxa de juros. Os americanos também têm dificuldade de fazer política monetária. Todos esses fatores, aliados à falta de supervisão do sistema financeiro, desencadearam a crise financeira nos EUA. De acordo com o autor, caso o mundo continue a financiar o déficit americano, as condições para a ocorrência de uma nova crise estarão dadas.

Segundo Bergsten, o déficit orçamentário aumenta a demanda doméstica por produtos e capital estrangeiros, porque eleva a demanda doméstica a um nível maior do que seu potencial e promove grande déficit em conta corrente, pois parte da demanda interna é financiada pelo capital estrangeiro. Outros países se beneficiam com o correspondente superávit comercial e com a geração de empregos, particularmente a China. Maior controle sobre o déficit comercial americano levaria a uma mudança na estratégia de crescimento baseada na exportação adotada por alguns países, que seriam obrigados a expandir a demanda interna.

Conforme o citado autor, os EUA beneficiar-se-iam com um papel internacional menor do dólar, pois na atual condição é difícil ou mesmo impossível manter uma taxa de câmbio que dê suporte à prosperidade e à estabilidade da economia americana. À medida que outros países, especialmente a China, mantêm suas moedas desvalorizadas e atreladas ao dólar, obrigam a supervalorização da moeda americana e ganham competitividade. Para se recuperar, Bergsten acredita que os EUA deveriam equilibrar

o orçamento, evitar um grande déficit externo e se adaptar a um sistema monetário internacional menos centrado no dólar.

O saldo da balança comercial dos EUA nos últimos 12 meses, a partir de junho, foi negativo em US\$ 565.5 bi, o déficit em conta corrente foi de US\$ 471.9 bi, e a estimativa para 2011 é de que fique em 3,3 como % do PIB, abaixo do déficit aceitável pelas normas internacionais, de 4% a no máximo 5% (THE ECONOMIST, 2011). O maior déficit em conta corrente dos EUA foi de US\$ 800 bi em 2005, caindo para quase metade em 2009, tendo 25% dessa melhora ocorrido graças à redução do preço do petróleo, o restante coube à desvalorização de 25% do dólar entre 2002 e 2008 e à redução das importações em razão da recessão de 2008/2009 (BERGSTEN, 2009). Entre os principais credores dos EUA estão a China, o Japão, a Rússia e vários países exportadores de petróleo.

2.1.4 A possibilidade de nova crise mundial e o petróleo

Nsouli (2006) mostrou que a elevação nos preços do petróleo fez com que os países exportadores do produto também contribuíssem de forma significativa para o desequilíbrio global nas contas correntes. Segundo ele, em 2005 o superávit em conta corrente da Ásia correspondia a 47% do déficit dos EUA, enquanto o superávit dos países exportadores de petróleo chegou a 41% do déficit americano.

Entre 2002 e 2005, 52% do petrodólar foi gasto na importação de mercadorias e serviços, em grande parte provenientes dos EUA. Entretanto, o autor detectou que, a partir de então, a receita advinda da exportação do petróleo não estava mais tendo um papel importante na redução do déficit da balança comercial dos EUA, pois passou a ser destinada à compra de produtos asiáticos.

Grande parte dos recursos provenientes da exportação do petróleo foi poupada. As reservas dos bancos centrais dos países exportadores de petróleo aumentaram em US\$ 90 bi, valor pequeno em relação às receitas, o que levou Nsouli a concluir que grande parte foi investida no exterior, inclusive em títulos do governo americano. Alguns países, tais como Rússia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, aplicaram parte do dinheiro em agências de investimentos ou em fundos de estabilização. Os mercados de ações locais também cresceram bastante.

El-Gamal e Jaffe (2010) defendem a tese de que a grande transferência de recursos financeiros dos países importadores para os exportadores de energia contribuiu

para o desencadeamento das crises que se alastraram pelo mundo e que, provavelmente, se repetirão pelo menos mais uma vez, visto que a migração para energias alternativas não será suficiente para eliminar a dependência do petróleo no próximo ciclo.

Para os autores, três forças orientam as crises: 1) o sistema financeiro global centrado no dólar e dirigido pela dívida, que emergiu nos anos 1970; 2) a volatilidade do mercado de petróleo e gás, que é governado não apenas pelo ciclo de negócios da economia real, como também pelos ciclos de investimento e pela especulação no mercado financeiro; 3) conflitos geopolíticos no Oriente Médio.

Em 1970, o preço mundial do barril de petróleo cru era de US\$ 1,80 e chegou a US\$ 39 em 1980. Em 1978, os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) receberam US\$ 133,5 bilhões pelas exportações de petróleo. Como os países exportadores de petróleo não conseguem aumentar suas importações na mesma velocidade da elevação do preço do petróleo, acabam mantendo um déficit comercial nos países importadores do produto (SPIRO, 1999).

El-Gamal e Jaffe observam similaridades nos períodos de 1973/1980 e de 2001/2008. Em 1973, três fatores contribuíram para o desencadeamento da crise: 1) o crescimento econômico global sustentado, que aumentou a demanda por petróleo e outras *commodities*; 2) o déficit americano tinha forçado os EUA a abandonarem o padrão de conversibilidade do dólar em ouro a preços fixos em 1971, o que depreciou o dólar e inaugurou uma nova era de inflação; 3) a Guerra Árabe-Israelense de 1973 levou a Opep a restringir a oferta de petróleo, elevando acentuadamente o preço do produto, o que resultou em um enorme fluxo de petrodólares e levou a uma crise de dívida internacional.

Fatores similares atuaram no período de 2001/2008: 1) o crescimento econômico global aumentou a demanda por petróleo; 2) a dívida dos EUA comprometeu o domínio do dólar, afetando a economia global; 3) os ataques terroristas nos EUA e as invasões militares no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003) ajudaram a aumentar significativamente o preço do petróleo, levando a uma nova onda de petrodólares, contribuindo para a bolha de crédito internacional.

Nos anos 1970, os petrodólares alimentaram as bolhas de crédito e os empréstimos soberanos de países em desenvolvimento, especialmente na América Latina. A bolha estourou no início dos anos 1980, as taxas de juros se elevaram nos EUA, com grandes repercussões na economia e no sistema financeiro global. No final dos anos 1990, Ásia, América Latina e Europa Oriental estavam em crise.

Por um lado, o elevado preço do petróleo e do gás natural cria enormes reservas de petrodólares, que aquecem excessivamente o mercado financeiro dos EUA e de outros países, visto que as economias dos países exportadores de petróleo do Oriente Médio não têm capacidade de absorver esse enorme influxo de dólares. Por outro lado, a política econômica dos EUA, que influencia o valor do dólar, governa em grande parte o preço do petróleo em dólar e o consequente fluxo de petrodólares.

El-Gamal e Jaffe acreditam que os mercados de energia, os mercados financeiros e a geopolítica do Oriente Médio devem ser compreendidos de forma integrada.

2.1.5 A reação dos EUA à dependência da importação de petróleo

Os EUA estão utilizando o avanço tecnológico para reduzir a dependência da importação de petróleo e gás e com isso reduzir a pressão sobre a balança comercial. A energia mais barata, produzida internamente, irá auxiliar no aumento das exportações.

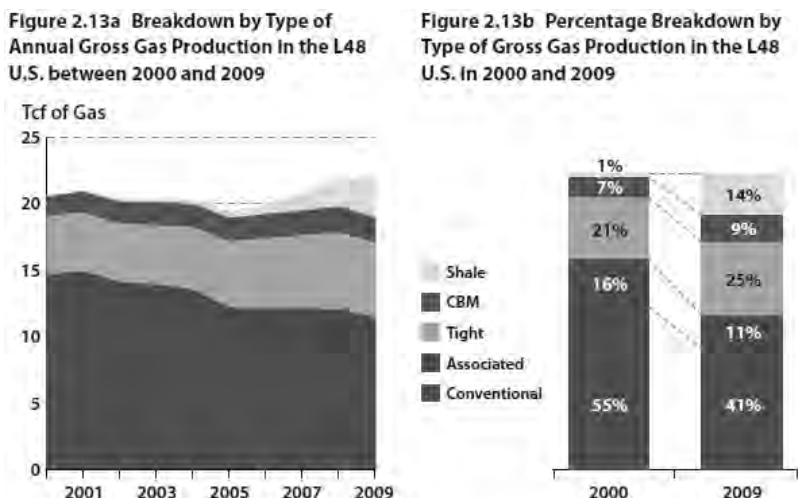
Deuth (2011) afirma que recentemente houve um aumento acentuado nas estimativas de fontes de gás natural não convencional na América do Norte e em outros lugares do mundo. Graças a avanços tecnológicos, tornou-se economicamente viável a exploração desse tipo de gás – que uma vez extraído é igual ao gás convencional –, e as perspectivas são de aumento da sua oferta e de redução do seu preço.

O gás natural tem a vantagem de emitir menos CO₂ do que outros combustíveis fósseis, o que o coloca em uma posição de ponte para um futuro de baixo carbono, conforme estudo realizado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT, 2010). Entretanto, é importante observar que existem questões ambientais ainda não resolvidas relacionadas à exploração do gás natural não convencional (MIT, 2010).

Em 2008, as indústrias de gás americanas começaram a constatar a viabilidade da exploração dos três tipos de gás natural não convencional para consumo interno. Segundo Deuth, o custo médio de produção de um deles, o xisto, está em torno de US\$ 2 a US\$ 3 por mil m³, entre metade e um terço do preço do gás natural convencional extraído de novos poços nos EUA. Sua produção, que correspondia a 5% de todo o gás natural produzido nos EUA em 2007, passou para 10% em 2008 e atualmente está em 20%. O preço do gás hoje é menos da metade do que era há três anos, levando a uma redução do preço da energia elétrica nos EUA (BROOKS, 2011).

O aumento da produção de gás natural nos EUA foi significativo nos últimos anos, e a participação dos três tipos de gás não convencional no total de gás consumido no país foi de 48% em 2009 contra 29% em 2000.

Gráfico 6. Produção de gás natural nos Estados Unidos da América



Fonte: MIT; HPDI production database

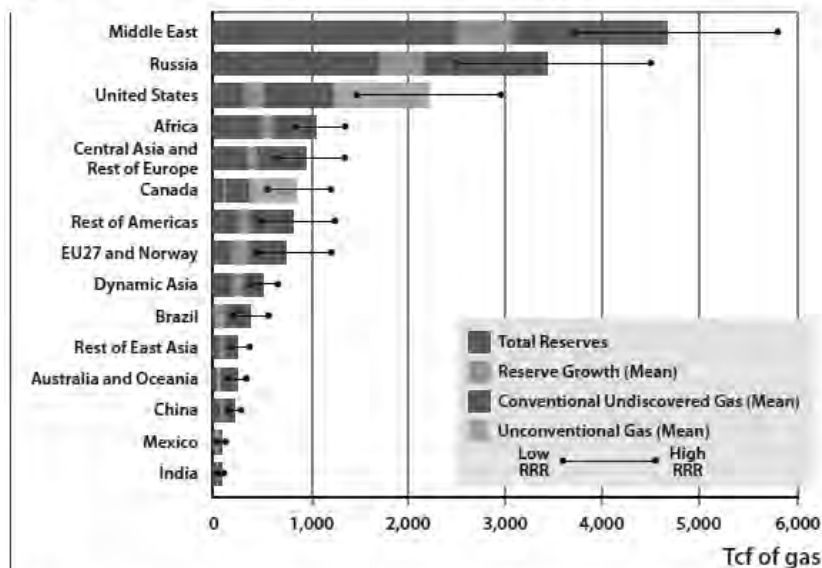
A produção de gás natural das cinco maiores empresas que atuam nos EUA irá duplicar até 2015 e triplicar até 2030. A participação do gás natural na matriz energética mundial passou de 15,6% em 1965 para 24% em 2010 (MIT, 2010).

De acordo com Deuth (2011), a importação de GNL pelos EUA foi reduzida, e os terminais de reconversão a gás passaram de uma capacidade de utilização de 50% em 2005 para 11% em 2009. As reservas americanas de gás natural de xisto tecnicamente recuperáveis são estimadas em 600 a 700 trilhões de m³, e as de todos os tipos de gás natural, incluindo o não convencional, em mais de 2.000 trilhões de m³, conforme Gráfico 7. Fora dos EUA e do Canadá, o gás não convencional é muito pouco explorado, e as estimativas são pouco confiáveis (MIT, 2010).

Segundo a Agência Internacional de Energia (AIE, 2011), a demanda mundial por gás natural irá aumentar acentuadamente até 2035 e de forma mais acelerada do que por outras fontes de energia.

Gráfico 7. Estoque de gás natural recuperável pelo mundo

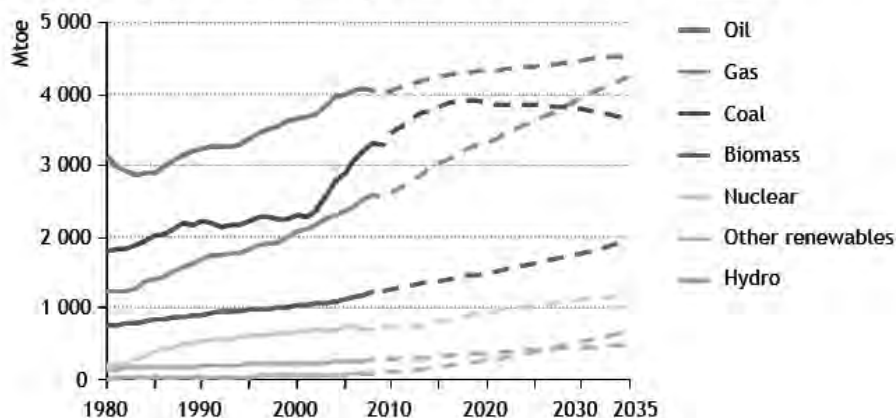
Figure 2.7 Global Remaining Recoverable Gas Resource by EPPA Region, with Uncertainty



Source: MIT analysis based on data and information from: Ahlbrandt et al, 2005; United States Geological Survey 2010; National Petroleum Council 2003; United States Geological Survey n.d.; Potential Gas Committee 1990; Attanasi & Coburn 2004; Energy Information Administration 2009

Gráfico 8. Demanda mundial de energia

Figure 1.1 ▢ World primary energy demand by fuel in the GAS Scenario



Fonte: AIE, 2011

Conforme a Agência, a crise mundial, o aumento contínuo da produção de gás não convencional nos EUA e a produção de gás liquefeito geraram excesso de capacidade de oferta de gás natural no mundo. O custo de produção do gás natural irá cair e haverá declínio no seu preço médio. Vários países não serão mais dependentes do gás natural convencional da Rússia, do Irã, da Arábia Saudita, entre outros, que precisarão se ajustar a receitas menores provenientes da exportação do produto e a uma menor influência política global.

Deuth e a equipe interdisciplinar do MIT acreditam que, com o tempo, o gás natural irá substituir o petróleo no transporte e no setor químico. A demanda por petróleo diminuirá, reduzindo a dependência da importação do produto pelos EUA e pressionando seu preço para baixo.

Mc Farlane, ex-assessor de segurança nacional, e Woolsey, ex-diretor da CIA (THE NEW YORK TIMES, 20/09/2011), afirmam que “chegou o momento de tirar o petróleo de seu *status* estratégico”. Segundo eles, os inimigos dos EUA retiram sua força política e poder financeiro da importância estratégica do petróleo. Alegam que o carro elétrico pode tornar-se a norma, mas que no curto e no médio prazos a solução está na concorrência com outras fontes, tais como gás natural e etanol.

Jaffe (2011) afirma ser provável que na década de 2020 o hemisfério ocidental volte a ter o domínio do petróleo. Os EUA possuem reservas de petróleo não convencional de 2 trilhões de barris, o Canadá, de 2,4 trilhões, e a América do Sul, de 2 trilhões. O problema da viabilidade econômica da exploração desse petróleo está resolvido em grande parte. A exploração do petróleo do xisto está começando, mas os analistas avaliam que a produção pode chegar a mais de 1,5 milhão de barris ao dia em poucos anos. Isso representa 8% do atual consumo dos EUA.

2.1.6 A crise no sistema financeiro chinês

Na crise financeira mundial de 2007/2008, a China teve um papel de fundamental importância, mantendo sua economia em crescimento bem como a de vários países em desenvolvimento. Agora, terá dificuldade em fazer o mesmo, pois está enfrentando graves problemas internos, em parte gerados pelas medidas de estímulo tomadas naquela ocasião.

A principal fragilidade é financeira, pois Pequim incentivou os governos locais a realizarem empréstimos para financiar gastos com infraestrutura no início de 2009 e

manteve juros baixos, em parte para reduzir os custos do serviço da dívida dos governos locais. Essas dívidas são estimadas em 10,717 trilhões de yuans (US\$ 1,681 bilhão).

Para combater a alta taxa de inflação atual o governo restringiu os empréstimos bancários. Como os juros sobre os depósitos bancários são remunerados abaixo da inflação, os poupadores retiraram seu dinheiro dos bancos e fizeram depósitos no sistema financeiro paralelo, não regulamentado, que garante rendimento alto e atualmente fornece mais crédito à economia do que os bancos formais. Segundo estimativas do banco de investimentos UBS, esses empréstimos ilegais somam US\$ 630 bi ao ano (10% do PIB da China). Em Wenzhou, 90% das famílias investiram nesse sistema de financiamento paralelo. Nessa localidade, 1/5 das 360 mil pequenas e médias empresas pararam de operar recentemente devido à falta de dinheiro (BARBOZA, 2011).

Os bancos estatais não estão em condições de promover outra rodada de crédito a juros baixos, e sua atividade mais rentável no primeiro semestre de 2011 foi o financiamento do sistema paralelo (VALOR ECONÔMICO, 11/10/2011). Com o crescimento acentuado desse mercado ilegal, o governo perdeu o controle sobre o crédito e sobre as taxas de juros.

Os governos locais possivelmente não têm capacidade de ampliar seus investimentos, pois utilizaram terrenos como a principal forma de garantia dos financiamentos de 2009. Agora, a venda de terrenos vem caindo na maioria das cidades, pois os incorporadores imobiliários estão enfrentando problemas de liquidez em razão da queda nas vendas e do serviço da dívida junto aos bancos paralelos.

Vinte cidades da China apresentaram queda de 32% nas vendas de imóveis em 12 meses, e seus preços estão caindo. Apartamentos em construção estão sendo vendidos a preços 28% menores do que os praticados há poucos meses. Milhares de corretores foram demitidos, e vários escritórios de corretoras foram fechados. Uma pesquisa semanal realizada na China, o *China Real Estate Index System*, mostra que o número de transações imobiliárias caiu mais de 50% em seis das 35 cidades pesquisadas na primeira semana de novembro em comparação com igual semana do ano anterior. O governo chinês está forçando a baixa dos preços dos imóveis para facilitar sua aquisição e evitar que o estouro da bolha se agrave (BRADSHER, 2011).

Rabinovitch (2011) afirma que, de acordo com dados governamentais, as transações imobiliárias caíram 39% em relação a 2010 nas 15 maiores cidades chinesas e 11,6% em todo o país, queda que havia sido de 7% em setembro.

Das 15 incorporadoras imobiliárias mais endividadas do mundo, 14 são chinesas. Essas incorporadoras ofereceram como garantia aos bancos imóveis e terrenos, que ao perderem valor irão afetar os balanços dos bancos. A construção civil respondeu por 13% da atividade econômica da China em 2010.

Hong Kong também começa a apresentar sinais de declínio no número de transações imobiliárias e pequena queda nos seus preços (IMF, 2011c).

O Crédit Suisse estima que o calote total das empresas na China comprometerá 60% do capital dos bancos do país. Outras estimativas apontam para um montante de créditos podres da ordem de US\$ 600 bi no sistema financeiro chinês (VALOR ECONÔMICO, 14/10/2011).

O Bank of America vendeu um montante de US\$ 3,6 bi em ações do China Construction Bank (CCB) (VALOR ECONÔMICO, 18/10/2011). A Fitch Ratings classificou o sistema financeiro chinês como MPI₃, ou seja, com 60% de probabilidade de apresentar problemas nos próximos três anos. Conforme Octavio de Barros, economista chefe do Bradesco, a China está desacelerando e deverá crescer 8,8% em 2011 e 8,2% em 2012 (VALOR ECONÔMICO, 11/10/2011).

O fundo soberano chinês precisou intervir na Bolsa de Xangai para conter a queda das ações dos bancos chineses. O superávit comercial da China foi de US\$ 14,51 bi em setembro, 12,4% menor do que o de agosto, de US\$ 17,8 bi (VALOR ECONÔMICO, 13/10/2011). As importações chinesas de produtos também recuaram (VALOR ECONÔMICO, 14/10/2011). A previsão é de que o crescimento das exportações chinesas passe de 20% em 2011 para 9% em 2012 (VALOR ECONÔMICO, 22/11/2011).

A China anunciou que dará apoio às empresas privadas ameaçadas de falência porque não conseguem pagar os credores do sistema financeiro paralelo em razão da queda nas exportações. Há o risco de que esse crédito ilegal pare de atuar, assim, mesmo empresas que não estão apresentando problemas poderiam vir a quebrar, situação que repercutiria negativamente no sistema bancário formal. Estima-se que as pequenas e médias empresas privadas são responsáveis por 80% dos empregos e por mais da metade do PIB chinês.

Na cidade de Wenzhou, várias empresas fecharam as portas porque não conseguiram pagar os juros de 50% ao ano cobrados no mercado paralelo. Cerca de oitenta donos de fábricas fugiram da cidade desde abril porque não conseguiram pagar suas dívidas.

O governo chinês vai autorizar, depois de vinte anos de proibição, a emissão direta de títulos pelos governos locais. As províncias de Zhejiang e de Guangdong, bem como as cidades de Xangai e Shenzhen, serão as primeiras beneficiárias da medida, que visa a evitar calotes dos governos provinciais e municipais no sistema financeiro do país. Os títulos poderão ser comprados por chineses e por algumas instituições estrangeiras autorizadas (VALOR ECONÔMICO, 21/10/2011).

O total de empréstimos fora do balanço dos grandes bancos estatais é avaliado em cerca de 12 tri de yuans (US\$ 1,9 tri). Somados aos dos grandes bancos chegaram ao montante de 55,7 tri de yuans em agosto. No final de junho, segundo o FMI, o total dos empréstimos domésticos chineses chegou a 173 % do PIB do país (VALOR ECONÔMICO, 18/10/2011). Os investidores internacionais estão retirando dinheiro da China, a saída líquida de capital foi de 24,89 bi de yuans (US\$ 3,91 bi). Quando excluída a moeda estrangeira que entrou via superávit comercial, a saída chega a 132,39 bi de yuans. Os influxos de capital para o país estão caindo nos últimos meses (BACK, 2011).

O governo chinês anunciou que disponibilizará US\$ 1,7 tri para ações de incentivo à economia nos próximos cinco anos. Esse valor é mais do que o dobro do utilizado no pacote de estímulo na crise de 2008. Wang Qishan, vice-premiê chinês e responsável pelas finanças chinesas, afirmou: “Progresso desequilibrado é melhor do que declínio equilibrado” (VALOR ECONÔMICO, 22/11/2011).

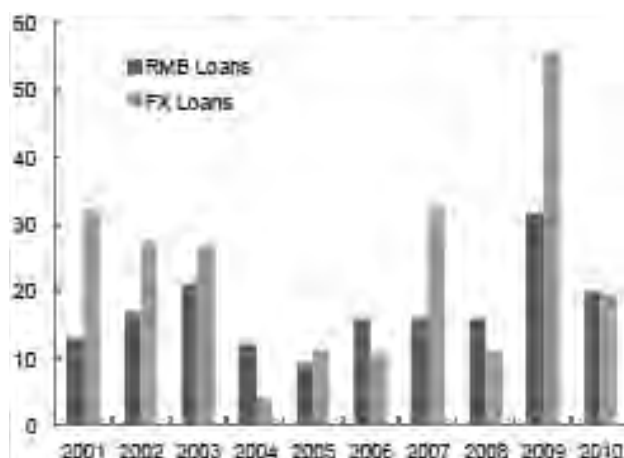
No momento em que a China vive essa fase de turbulência interna, surge um novo fato que pode interferir de forma negativa na competitividade chinesa. Em 12 de novembro, foi assinado o acordo *Trans-Pacific Partnership*, que criou uma zona de livre comércio, eliminando as tarifas mais importantes e outras barreiras ao comércio de produtos, serviços e licitações públicas e aos investimentos entre EUA, Austrália, Brunei Darussalam, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã. O objetivo do acordo é aumentar o comércio e o investimento entre os países; promover a inovação, o crescimento e o desenvolvimento econômico e apoiar a criação e a retenção de empregos (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, 2011).

O presidente Obama afirmou que a China seria bem vinda ao grupo se aceitasse os padrões acordados, o que implicaria não manipular o câmbio, proteger os direitos de propriedade intelectual e limitar ou eliminar os subsídios às empresas estatais (CALMES, 2011). O Japão ainda estuda sua adesão ao acordo (GORDON, 2011).

2.1.6.1 Relatório do FMI sobre o sistema financeiro chinês

O relatório do FMI (2011c) já antevia os problemas que a China vem enfrentando no sistema financeiro, que está ficando mais complexo e com interligações entre mercados e instituições nacionais e internacionais. Segundo o relatório do Fundo, concluído em junho de 2011 e publicado em novembro, esse sistema apresenta vários riscos de curto prazo. O primeiro é o impacto da forte expansão do crédito (33% em 2009, Gráfico 9) na qualidade dos ativos dos bancos, pois há uma relação inversa entre os dois, ou seja, quando o crédito aumenta, sua qualidade se reduz.

Gráfico 9. Taxa de crescimento dos empréstimos na China



Fonte: CEIC and IMF staff calculations

Os empréstimos aos governos locais relacionados à infraestrutura são estimados em RMB 7,7 tri no final de junho de 2010, valor equivalente a 16% do total de empréstimos e a 23% do PIB de 2009. Alguns projetos não gerarão retornos suficientes para cobrir o pagamento dos empréstimos. No final de 2010, a exposição dos bancos aos bens imóveis e às plataformas de financiamento dos governos locais chegava a mais de RMB 20 tri, valor equivalente a 40% do total dos empréstimos.

O segundo risco é relacionado aos mercados de crédito informais e à crescente atividade fora do balanço dos bancos. O terceiro risco é uma diminuição nos valores dos imóveis oferecidos como garantia de empréstimos, podendo aumentar as perdas dos bancos. A exposição direta dos bancos ao setor imobiliário é de 20% do total dos

empréstimos, mas a exposição indireta é ainda maior. Nos cinco maiores bancos, entre 30% e 45% dos empréstimos são cobertos por garantias, a maior parte delas em bens imóveis. Os créditos das indústrias verticalmente integradas com o setor de bens imóveis também acabam apresentando riscos, bem como os das plataformas financeiras dos governos locais, que pagam seus empréstimos, em parte, com a venda do direito de uso das terras.

O quarto risco é o aumento dos desequilíbrios devido ao padrão corrente de crescimento econômico. A alta dependência das exportações e do investimento estrangeiro direto para o crescimento econômico da China expõe o país aos choques externos. Uma contração da economia global pode enfraquecer a atividade econômica, aumentar o desemprego e elevar o calote aos empréstimos bancários. A capacidade de resposta da China seria mais limitada atualmente em razão dos estímulos dados em 2009.

A política financeira da China promove poupança elevada, altos níveis de liquidez e elevado risco de má alocação dos recursos e de formação de bolhas de ativos, particularmente no setor imobiliário. O custo do capital é baixo, o que estimula um excesso de investimento e de industrialização e garante retornos baixos para a poupança das famílias, que ficam pouco estimuladas ao consumo. As empresas privadas também são estimuladas à poupança em razão da falta de acesso ao mercado de capitais. A busca de investimentos mais lucrativos aumenta a probabilidade da formação de bolhas de ativos.

Gráfico 10. Preço dos imóveis e hipotecas na China



Fonte: CEIC and IMF staff calculations

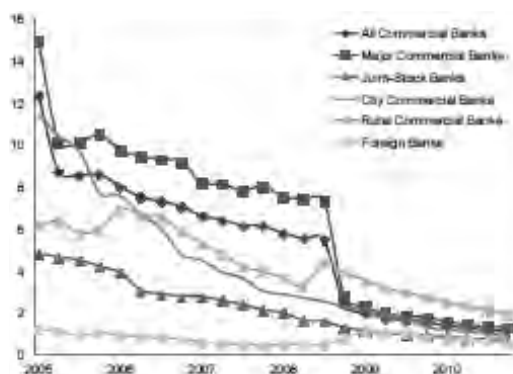
A grande exposição dos bancos às empresas estatais, as margens de garantia fornecidas por taxas de juros reguladas, a capacidade e a vontade limitadas de diferenciar as taxas de empréstimo, a orientação quanto ao ritmo e à direção de novos empréstimos minam o desenvolvimento de um efetivo gerenciamento de risco nos bancos.

O Estado é proprietário da maior parte do setor bancário e também é seu maior cliente, indicando os gerentes de todos os principais bancos e implicitamente assegurando todos os depósitos. Essa enorme participação do Estado reduz a disciplina do mercado, enfraquece a governança corporativa e possivelmente cria restrições orçamentárias.

A equipe do FMI informou a dificuldade de aferir a extensão total dos riscos e dos seus impactos em razão de brechas nos dados, falta de séries históricas de dados financeiros chaves, fraca infraestrutura da informação e restrição de acesso a dados confidenciais.

Ainda conforme o FMI, testes de estresse realizados nos 17 maiores bancos comerciais – responsáveis por 66% dos ativos bancários e por 83% dos ativos dos bancos comerciais da China no final de 2010 – mostraram que a maioria parece ser resistente a choques isolados, tais como deterioração na qualidade do ativo, correção no mercado imobiliário, mudanças nas curvas de rendimentos e mudanças nas taxas de câmbio. Porém, se esses riscos ocorrerem em conjunto, o sistema bancário pode ser bastante impactado.

Gráfico 11. Empréstimos duvidosos na China



Fonte: CEIC

Segundo o FMI, os empréstimos com liquidação duvidosa correspondiam a 1,1% do total no final de 2010. Entre as razões do declínio acentuado dos empréstimos

duvidosos estão as transferências destes para as agências de gerenciamento de ativos (AMCs), cujo montante chegava a RNB 2,6 tri em 2006 e a exclusão de RMB 816 bi de um dos grandes bancos em 2008.

2.1.6.2 Problemas históricos do sistema financeiro chinês

Walter e Howie (2011) procuram entender como a China conseguiu sair de uma situação de ausência total de bancos para uma de reservas estrangeiras de trilhões de dólares. Este tópico do trabalho é quase todo baseado no livro dos dois autores, que utilizaram fontes de dados públicos oficiais de várias instituições chinesas para redigi-lo.

Os bancos são o sistema financeiro chinês, e eles sobreviveram à crise financeira mundial porque são fechados para o mundo, e a China não pretende abrir-se ao mercado internacional de capitais. Os bancos estrangeiros respondiam por cerca de 2% do total de ativos financeiros do país, percentual que caiu para 1,7% após a farra financeira de 2009.

Os quatro grandes bancos estatais – Bank of China (BOC), China Construction Bank (CCB), Agricultural Bank of China (ABC) e o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) – são os pilares do sistema e controlavam 43% do total de ativos bancários chineses em 2009. Nesse mesmo ano, os bancos comerciais controlados pelo Estado somavam US\$ 11 tri em ativos financeiros, 70% dos quais estavam nas mãos dos quatro maiores. Os bancos detêm 70% dos títulos emitidos na China, incluindo os do MOF.

O sistema financeiro do país é desenhado de forma que ninguém possa fazer oposição ao governo. As instituições do sistema financeiro chinês são seus bancos, “plataformas financeiras” dos governos locais, companhias de seguros e corporações. Por trás dessas entidades está o Partido Comunista da China.

Em 2008 e 2009, o setor privado da China voltado para as exportações sofreu perda de empregos, viu seus ganhos definharem e pequenas empresas fecharem. Os bancos chineses não atendem a esse setor, seu foco são o setor estatal e as “campeãs nacionais”, que são o coração da economia estatal chinesa. Eles estão “dentro do sistema”, e a economia privada está “fora do sistema”, mas atende à vontade dele. A meta do Partido em todas as reformas introduzidas desde 1978 é fortalecer a economia de “dentro do sistema”, que ele entende como a real economia política. A parte da economia “fora do sistema” será apoiada apenas enquanto for fonte de trabalho, tecnologia e moeda estrangeira.

O Partido manda os bancos emprestarem às empresas estatais, mas não ordena às estatais que paguem seus empréstimos. O Partido não culpa o gerente do banco que deixou de receber das estatais, irá culpá-lo apenas se não fizer o que foi determinado. Grupos de interesses especiais coexistem com o Partido Comunista da China. A estrutura movimenta-se conforme o mecanismo de equilíbrio social construído em torno dos interesses das famílias de revolucionários, que constituem a elite política do país. Essas famílias estão por trás das empresas “campeãs nacionais”, que vivem o constante conflito de preservar o poder político e fazer negócios. O Partido interfere na mudança do CEO, no investimento em novos projetos e até mesmo nas fusões.

Foram o Goldman Sachs e o Morgan Stanley, auxiliados por empresas de contabilidade e de advocacia americanas, que transformaram as empresas estatais chinesas naquilo que são atualmente, ao prepará-las para que tivessem suas ações comercializadas nas bolsas de valores de Hong Kong, Nova York, Londres e Shanghai. De 1993 a 2010, as estatais chinesas levantaram US\$ 389 bi no mercado doméstico e US\$ 262 bi no mercado internacional, adicionando um total de US\$ 651 bi em capital aos US\$ 818 bi de investimento estrangeiro direto.

O sistema bancário chinês é guiado pela meta de crescimento da economia de 8% ao ano, o que requer investimento de capital. O empréstimo bancário é o único caminho para obter esse crescimento do PIB. Desde o início de sua estruturação, o sistema bancário entra em falência ao final de cada década e sobrevive graças ao apoio do Partido. A construção do sistema financeiro foi marcada por embates políticos entre a corrente que busca abrir o país para o mercado internacional utilizando o modelo americano e a nacionalista, que quer manter o sistema sob forte controle do Partido Comunista da China, baseada no modelo russo.

O fato de o sistema financeiro chinês estar mais complexo e interligado aos mercados e a instituições nacionais e internacionais está inviabilizando a forma tradicional de o Partido resolver seus problemas, que consistia em retirar o dinheiro de uma instituição e colocar em outra, contando com o passar do tempo e com a memória curta para empurrar os problemas, sem solucioná-los efetivamente.

Breve histórico

Ao final da Revolução Cultural, em 1976, não existiam bancos na China. O país estava falido. Em 1978, apenas o People's Bank of China (PBOC) funcionava como um departamento do Ministry of Finance (MOF). A partir de então, cada nível de governo estabeleceu seu próprio conjunto de entidades financeiras. Seguindo o modelo sovié-

tico, o PBOC era parte do Conselho de Estado em Pequim e seus escritórios operacionais nas províncias eram subordinados aos comitês locais do Partido, que indicavam os gerentes das agências bancárias, não havendo controle centralizado. Os governos locais optaram pelo crescimento da economia e pelo acesso fácil ao dinheiro. Isso tudo levou a uma concessão excessiva de empréstimos, que terminou em inflação de 20%, corrupção e quase guerra civil em 1989.

Em 1988, a província de Hainan foi transformada em Zona Econômica Especial (SEZ). A grande oportunidade percebida foram os bens imóveis, que tiveram seus preços dobrados duas vezes em três anos. Em 1993, o governo iniciou um esforço para manter sob controle a economia nacional e, particularmente, o setor imobiliário. Os especuladores debandaram e deixaram seiscentas construções inacabadas e US\$ 4 bi de débitos. Em Hainan, os empréstimos não pagos totalizaram 10% do orçamento nacional ou 8% do total dos ativos de propriedade não pagos do país.

Em 1994, Pequim passou a estruturar seu sistema bancário com base na experiência dos EUA. Foram introduzidas novas leis bancárias, regulamentos de contabilidade, banco central independente e os quatro bancos estatais foram transformados em bancos comerciais. Foram criados três bancos políticos para garantir os empréstimos não comerciais. Tentou-se gerar um sistema bancário mais independente, com a adoção de métodos internacionais de governança corporativa e de gerenciamento de riscos. Esse esforço foi sufocado pela prioridade de controlar a inflação.

A China enfrentou a Crise Financeira Asiática em 1997 e o colapso do Guangdong International Trust and Investment Corporation (GITIC) em 1998. O país foi muito afetado pela redução das exportações da província de Guangdong, a parte do país mais exposta ao comércio e ao investimento internacional. Nos anos 1990, a GITIC atuava como porta de entrada de empréstimos internacionais em Guangdong e foi incapaz de pagar US\$ 120 milhões a emprestadores estrangeiros em 1998, sendo fechada e declarada falida no ano seguinte, seguindo os padrões internacionais.

A KPMG atuou como companhia liquidante e concluiu que o total dos ativos era de US\$ 2,6 bi e do passivo era de US\$ 4,4 bi. Havia 494 credores registrados exigindo US\$ 5,6 bi, dos quais US\$ 4,7 bi eram de 320 credores estrangeiros. A taxa de recuperação dos créditos foi de apenas 12,5%, e as de suas três principais subsidiárias variaram de 11,5% a 28%. Depois de dez anos, a taxa de recuperação foi de apenas 20%. Muitos dos bens imóveis e dos projetos de infraestrutura financiados pela GITIC ainda existem, mas pertencem a outras instituições governamentais.

A montanha de empréstimos ruins criada no final dos anos 1980 e no início dos 1990 foi ignorada por dez anos. Em 1998, o governo percebeu que isso aumentava o risco sistêmico. Até então, os bancos da China nunca tinham sido auditados e ninguém sabia dizer com confiança quão grande era o problema. O valor estimado foi de US\$ 35 bi, equivalente a 100% do total dos títulos emitidos pelo governo para o ano, ou a 25% das reservas estrangeiras ou a 4% do PIB. Em 2010, voltou a ocorrer o mesmo tipo de *boom* de bens imóveis nas províncias em razão de empréstimos bancários estimulados pelo Partido.

Rumores de que os bancos comerciais da China estavam tecnicamente falidos começaram a se espalhar. O colapso do GITIC levou ao fechamento de centenas de companhias e de milhares de cooperativas de crédito. Pequim iniciou um esforço de centralizar o controle dos quatro grandes bancos e começar a reestruturação. Em 1999, os maus empréstimos desses bancos representavam 39% do total de empréstimos, um montante de US\$ 480 bi, valor correspondente a cerca de 20% do PIB da China no período de 1998 a 2003. Houve, então, uma retomada da linha adotada em 1994.

O MOF injetou capital nesses bancos em 1998. Foi criada uma Asset-Management Company (AMC) para cada um deles. As AMCs tornar-se-iam os bancos ruins, herdando os empréstimos ruins dos bancos bons; seriam financiadas pelo governo e responsáveis por recuperar o maior valor possível desses empréstimos. Depois de eliminados os empréstimos ruins, as AMCs poderiam ser fechadas, um processo que deveria levar dez anos.

Em 2000, US\$ 170 bi de empréstimos problemáticos foram transferidos para as AMCs, que utilizaram empréstimos do PBOC e títulos das próprias AMCs para adquiri-los. Entre 2001 e 2005, o ICBC, o CCB e o BOC desmembraram mais US\$ 200 bi, livrando esses bancos de encargos e habilitando-os a atrair investidores, tais como o Bank of America e o Goldman Sachs. Em 2007, o ABC livrou-se de US\$ 112 bi, completando um total de US\$ 480 bi para os quatro maiores bancos.

A verdade é que os velhos créditos ruins não foram embora, eles continuam nos balanços dos bancos, mas classificados, em parte, como recebíveis, entretanto podem nunca ser recebidos.

No processo de reestruturação dos bancos, o PBOC reduziu, por decreto, a taxa de depósito de reserva imposta aos bancos de 13% para 8%. Isso liberou RMB 270 bi, que foram usados pelos quatro grandes bancos para adquirir Títulos do Tesouro de Propósito Especial emitidos pelo MOF. Este utilizou o dinheiro pago pelos títulos

para fazer empréstimos aos quatro grandes bancos: RMB 42,5 para o BOC, RMB 49,2 para o CCB, RMB 85,0 para o ICBC e RMB 93,3 para o ABC. Sem terem conhecimento e sem nenhuma atribuição de direitos, os depositantes dos bancos tornaram-se seus acionistas.

Tabela 3. Reestruturação dos recebíveis nos balanços dos bancos chineses

RMB bi	BOC – Bank of China	CCB – China Construction Bank	ICBC – Industrial and Commercial Bank of China	ABC – Agricultural Bank of China
1998 MOF bond (empréstimo)	42.5	49.2	85.0	93.3
1999 AMC bonds (bom banco/mau banco)	160.0	247.0	313.0	0.0
2007 MOF receivable	0.0	0.0	62.3	635.5
2004 PBOC special bills	0.8	63.4	434.8	0
2006 PBOC target bills	113.5	0.6	0.0	0.0
2007 PBOC bills and bank sub-debt	14.6	57.1	237.1	0
Total receivables	331.4	417.3	1,132.2	728.8
Total assets	8,748.2	9,623	11,785.1	8,882.6
Total capital	608.3	492.0	586.4	342.8
Receivables to total assets	3.8%	4.3%	9.6%	8.2%
AMC bonds to total capital	26.3%	50.2%	53.4%	NM

Fonte: WALTER; HOWIE (2011). Bank audited financial statements, December 31, 2009

O MOF capitalizou as AMCs comprando títulos especiais AMC, totalizando RMB 40 bi (US\$1 bi) para cada uma delas. Esses títulos tinham maturidade de dez anos. Essa quantia não era suficiente para comprar os portfólios de empréstimos ruins dos bancos. Então, as AMCs emitiram títulos de dez anos para seus respectivos bancos na quantia de RMB 858 bi (US\$ 105 bi), ou seja, os bancos permaneceram pesadamente expostos aos velhos empréstimos problemáticos mesmo depois de estes terem sido nominalmente removidos dos seus balanços. Em 2009, esses títulos representavam 26,3% do capital total do BOC, 50,2% do CCB e 53,4% do Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). No vencimento dos títulos, em 2009, o Partido decidiu prorrogar o prazo de vencimento por mais dez anos (2028). Os empréstimos ruins acumulados

nos bancos haviam sido feitos pelas empresas estatais. Ao invés de decretar sua falência, o Partido escolheu manter as potenciais perdas nos balanços dos bancos.

Depois de removida parte dos empréstimos ruins, os bancos ainda tinham US\$ 260 bi destes. O PBOC considerou que apenas o BOC e o CCB tinham ganhos retidos e capitais registrados suficientes para se desfazer dos empréstimos ruins remanescentes. Necessitavam de mais capital, que poderia ser provido apenas pelos investidores internacionais por meio de uma Initial Public Offering (IPO). O problema era como fazer o balanço dos bancos e as perspectivas de negócios parecerem suficientemente atraentes.

Zhou Xiaochuan propôs o uso das reservas estrangeiras, o que foi aprovado pelo Conselho de Estado. A contribuição de capital total do MOF ao BOC e ao CCB foi eliminada, mas a obrigação remanescente de o MOF pagar os Títulos Especiais de 1998 permaneceu. Cada um dos dois bancos recebeu US\$ 22,5 bi das reservas externas por intermédio da Central Safe Investment, criada pelo PBOC em 2003 e conhecida como Huijin. Também foi constituída a China Jianyin Investments, subsidiária da Huijin, que se tornaram cruciais no processo de reestruturação e de recapitalização dos bancos.

Em 2004, os bancos eliminaram um total adicional de RMB 442 bi em ativos problemáticos via leilão patrocinado pelo PBOC, pré-arranjado para recuperar empréstimos e criar capital adicional. Em 2005, o BOC e o CCB estavam finalmente preparados para atrair investidores estrangeiros estratégicos. O PBOC possuía agora 100% do CCB e do BOC.

Em 2004 e 2005, houve uma nova rodada de aquisição de empréstimos ruins pelas AMCs, totalizando RMB 1,6 tri (US\$ 198 bi), que incluiu RMB 603 bi de bancos menores. O PBOC garantiu os recursos necessários por meio da emissão de RMB 567,25 em *special bills* ao BOC, ao CCB e ao ICBC, que não poderiam ser comercializadas no mercado e com prazo de maturação em junho de 2009. Dessa forma, removeu a liquidez que havia criado ao financiar a eliminação dos empréstimos ruins e extraiu dos bancos um pré-pagamento de 33% dos empréstimos às AMCs. As quatro AMCs emitiram IOUs e receberam RMB 612 bi em empréstimo do PBOC e compraram RMB 670 bi de empréstimos ruins dos três maiores bancos e de bancos menores.

Mesmo depois dessa segunda rodada, os quatro grandes bancos e os menores ainda tinham mais de RMB 1,3 tri (US\$ 158 bi) de empréstimos ruins. O total das duas primeiras rodadas chegou a RMB 4,3 tri. As obrigações das AMCs são impagáveis, visto que os empréstimos ruins foram transferidos a elas pelo valor de face, e no prazo de dez anos apenas 20% do valor total havia sido recuperado.

Em 2005 e 2006, os bancos chineses (BOC, CCB e ICBC) conseguiram levantar US\$ 42 bi no mercado de ações de Hong Kong e Shanghai. Isso confirmou para a comunidade internacional de investidores que os bancos haviam sido reestruturados com sucesso. Em 2005, o Bank of America adquiriu 9% de participação (US\$ 2,5 bi) no China Construction Bank e 5,1% (US\$ 1,5 bi) no Temasek, um fundo soberano de Singapura, provocando intensas críticas dos nacionalistas.

O que chama a atenção é que os dividendos pagos pelo BOC, pelo CCB e pelo ICBC no período de 2004 a 2008 somam US\$ 42 bi, exatamente o valor levantado no mercado, ou seja, os investidores internacionais e domésticos financiaram os dividendos pagos pelos bancos principalmente para o MOF e para a Central Safe Investments. O governo precisou retornar aos bancos os dividendos recebidos em forma de nova injeção de capital para não ver sua participação diluída.

Em 2005, por meio da Huijin, o PBOC, em nome da estabilidade financeira, começou a comprar 17 companhias de seguro falidas. A intenção era restaurá-las e recuperar o dinheiro ao vendê-las a novos investidores, inclusive estrangeiros.

Nesse mesmo ano, o PBOC criou sua própria companhia de gerenciamento de ativos, a Huida Asset Management Company. O papel da Huida é ficar com os empréstimos ruins da Huijin quando e se realizados pelo PBOC como parte de suas operações para manter a estabilidade financeira. Na licença de negócio da Huida os ativos estão relacionados aos empréstimos imobiliários de Hainan e Guangxi e aos portfólios da falência do GITIC e da Guangdong Enterprise, estimados em torno de RMB 100 bi.

A Huida comprou do PBOC os ativos referentes à Cinda AMC quando da aquisição dos empréstimos ruins do China Construction Bank em 2000. A Huida é 100% subsidiária da Cinda AMC.

Disputas de poder levaram à mudança de rumo no processo de reestruturação do sistema bancário chinês, afetando o ICBC e o ABC. A diferença recaiu sobre a forma pela qual os créditos ruins foram “eliminados”. Em 2005, com o MOF no controle do processo, houve a transferência de RMB 246 bi de empréstimos ruins para uma “conta co-gerenciada” (ICBC-ABC-MOF) e os bancos não receberam dinheiro, mas IOUs do MOF, que venceriam em cinco anos para o ICBC e em 15 para o ABC. Como o pagamento dessas IOUs não está previsto no orçamento nacional, tendo em vista que não foi aprovado pelo Congresso Nacional do Povo, a fonte de financiamento terá de ser os próprios bancos, possivelmente via pagamento de dividendos.

Em 2007, a Huijin contribuiu com US\$ 19 bi de reservas estrangeiras na recapitalização do ABC. Toda a estrutura de propriedade do banco foi revertida ao que era no período anterior à reforma, com o MOF no controle. No final de 2007, foi criada a China Investment Corporation.

Em 2007, o PBOC estava alavancado em quase oitocentas vezes seu próprio capital. No final de 2009, os bancos haviam emprestado RMB 9,56 tri (US\$ 1,4 tri), a maior parte investida em projetos sem fluxo de caixa imediato, tais como imóveis e ferrovias de alta velocidade, que inevitavelmente levarão a novas perdas. Os emprestadores são os mesmos que causaram problemas no passado: empresas estatais e plataformas de financiamento de governos locais.

Em 2010, foi criada a Beijing Financial Asset Exchange, cuja missão é eliminar os empréstimos ruins por meio de um processo de leilão, possivelmente para cuidar dos empréstimos ruins que estão na “conta co-gerenciada”. Os bancos chineses lutavam para levantar US\$ 70 bi em capital novo.

Em 2009, os bancos possuíam 70% do total de títulos comercializados em termos de valor. No início dos anos 1980, o quadro era bem diferente, com cerca de 62% dos títulos em posse de investidores individuais. Em 2009, esses investidores representavam apenas 1% do total, e os bancos estrangeiros, 7%, ou seja, o Estado controlava 92% do total dos investimentos em títulos. Na verdade, os bancos provêm o governo com acesso direto aos depósitos das famílias a taxas de juros impostas sem pedir permissão a elas. Em 2005, o governo contribuía com apenas 9,9% dos depósitos dos quatro maiores bancos, as empresas, com 29,5%, e o investidor individual, com 55,8%.

O’Keeffe (2011) constata que o desempenho recente das ações dos grandes bancos estatais chineses tem sido fraco, em razão do temor das dívidas ocultas. Os quatro maiores bancos tiveram, em média, queda de 30% na Bolsa de Hong Kong.

A China tem sido pressionada a buscar um modelo de desenvolvimento mais voltado para o consumo interno e menos para as exportações. Um consumo interno maior irá reduzir a poupança das famílias nos bancos, fragilizando ainda mais os bancos chineses.

2.1.6.3 Irregularidades nas empresas chinesas

Notícias sobre irregularidades contábeis existentes em empresas chinesas registradas nas bolsas americanas também começam a aparecer nos jornais. O Depar-

tamento de Justiça dos EUA está fazendo investigações, e a Securities and Exchange Commission (SEC), órgão regulador do mercado americano, aprofundou suas análises quando empresas sediadas na China começaram a informar pedidos de afastamento de auditorias ou irregularidades na escrituração contábil. Os EUA têm enfrentado dificuldades em acessar documentos necessários à investigação, pois a legislação chinesa faz com que as auditorias resistam em entregá-los (VALOR ECONÔMICO, 03/10/2011).

A Deloitte Touche Tohmatsu CPA, por exemplo, pediu dispensa como auditoria da empresa chinesa de *software* Longtop Financial Technologies, pois encontrou registros financeiros e confirmação de saldos bancários falsificados. Um agente do FBI, trabalhando em conjunto com a SEC, investiga empresas chinesas que ingressaram na bolsa americana via fusões reversas com empresas “casca” americanas.

A SEC suspendeu as ações da Heli Electronics da China, que não deu informações precisas e atuais nas demonstrações financeiras. O auditor da empresa renunciou no ano passado por causa de irregularidades contábeis, tais como discrepâncias entre os saldos de caixa da empresa e os registros do banco, dúvida sobre a existência de alguns clientes e possíveis registros falsificados, fato que não foi informado pela empresa. O auditor retirou seu parecer emitido sobre as demonstrações consolidadas de 2008 e 2009. A Heli foi fundada em 2008 como mineradora e adquirida em uma fusão reversa da Guangzhou Heli Information Technology em 2010 (VALOR ECONÔMICO, 28/03/2011). A Rino International, de Dalian, e a Real Gold Mining, de Hong Kong, também foram suspensas.

A SEC já suspendeu o registro de oito empresas chinesas de dezembro de 2010 a abril de 2011. Mais de 24 revelaram que o auditor havia saído ou que tinham problemas de contabilidade (VALOR ECONÔMICO, 20/06/2011). Dificilmente haverá condenação penal, pois não existe acordo de extradição dos EUA com a China, mas o investidor americano será alertado quanto à dificuldade de fiscalizar o cumprimento da legislação americana pelas empresas chinesas registradas nas bolsas americanas. As ações de algumas empresas chinesas caíram depois da divulgação.

O’Keeffe (2011) constata que houve certo desânimo dos investidores em relação às empresas chinesas em razão do medo da desaceleração da economia, das fraudes contábeis e da falta de boa governança. Entretanto, para os analistas de firmas de investimento essas ações continuam sendo cobiçadas. Para o autor, esse otimismo se parece com o da bolha de tecnologia dos EUA nos anos 1990. Conforme analistas, ele é movido pelo desejo de ter maior acesso às empresas e seus executivos, bem como obter comissões de corretagem e de investimento dessas empresas. No ano de 2011, os

retornos não foram bons para os que investiram nas empresas chinesas. Até o final de novembro, o Índice Composto de Xangai havia caído 15 %, e o de Hong Kong, o Índice Hang Seng, 23 %.

2.2 Desindustrialização

A discussão sobre a desindustrialização tem suscitado opiniões divergentes quanto à sua ocorrência ou não, sendo de grande relevância para as análises das diversas administrações tributárias.

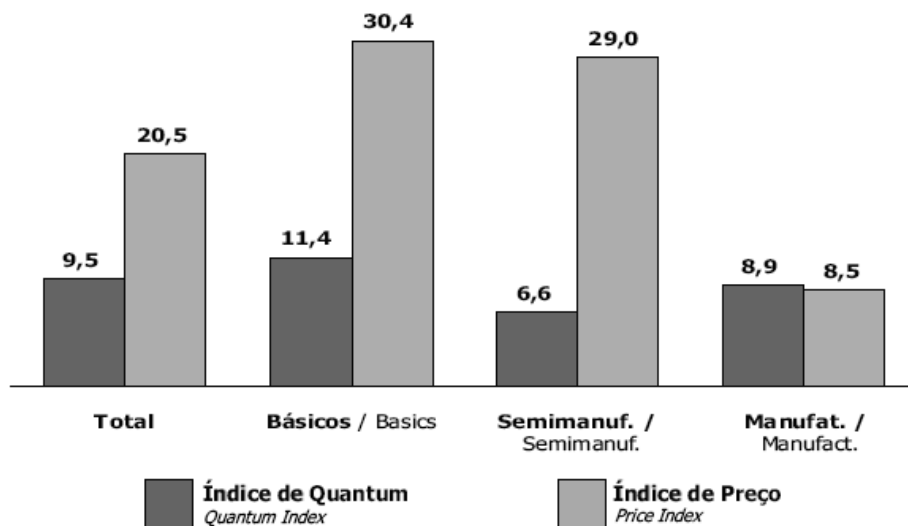
Para a análise da questão da desindustrialização, o texto está estruturado em quatro partes. Na primeira, são abordados aspectos do comércio exterior brasileiro sobre os quais não há grande divergência de opiniões e são apontados alguns itens que têm gerado discordâncias de entendimento. Na sequência aborda-se de forma teórica a desindustrialização e seus diversos aspectos, fazendo-se um arcabouço teórico sobre o assunto aplicado ao Brasil e aos EUA. Na terceira parte, são analisados alguns dados preliminares de São Paulo, do Distrito Federal e do Piauí. Por fim, são apontados os reflexos das mudanças conjunturais na arrecadação de ICMS.

2.2.1 Comércio exterior brasileiro: pontos de consenso e desindustrialização

Mesmo que ainda não haja consenso sobre a desindustrialização, alguns pontos referentes ao comércio exterior, como a mudança nos preços relativos de troca, são pacíficos na discussão. O que se percebe é que as exportações crescem em valor, sustentadas fundamentalmente por um forte aumento de preços, especialmente das *commodities* (Gráfico 12). Este movimento traz um fator de risco para o equilíbrio das contas externas brasileiras.

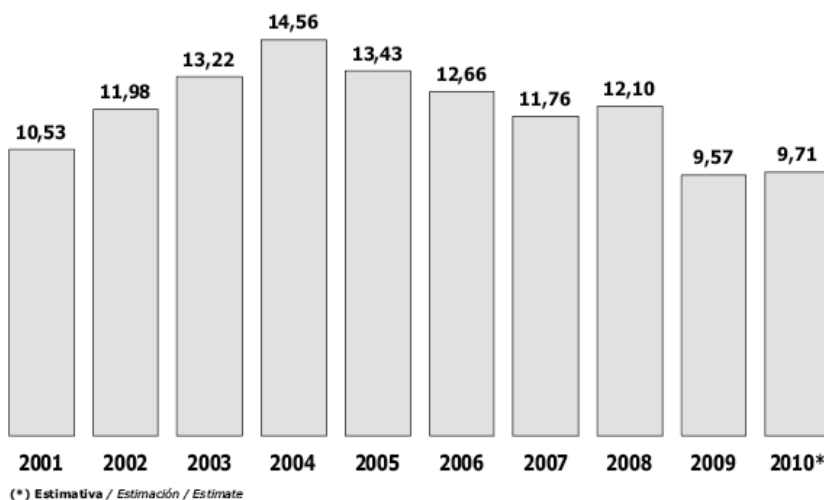
Mesmo com as exportações crescendo, o Brasil tem perdido espaço nas exportações mundiais (Gráfico 13). Novamente existem correntes distintas que explicam o evento. A que defende a perda de competitividade da indústria brasileira aponta essa redução como resultado inequívoco da proposição. Outras correntes exploram o crescimento do mercado interno com a baixa ociosidade da indústria para apontar que esta direcionou sua produção para atender ao mercado interno.

Gráfico 12. Índices de preço e *quantum* das exportações – 2010-2009



Fonte: Funcex

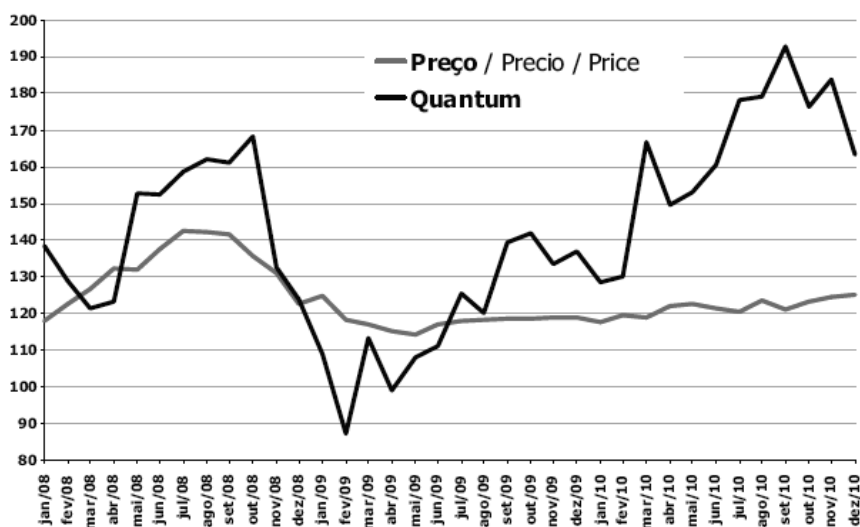
Gráfico 13. Participação das exportações no PIB – 2001-2010



Fonte: MDIC

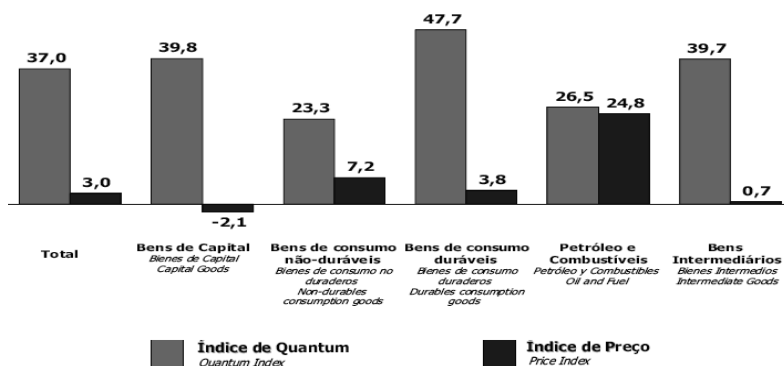
Em contrapartida, as importações têm aumentado muito mais em razão da elevação do *quantum* do que por elevações nos preços (Gráficos 14 e 15). Este movimento é reforçado pela contínua valorização cambial no período em análise aqui, exceto em um espaço de tempo entre o final de 2008 e o início de 2009, reflexo do auge da crise.

Gráfico 14. Índices de preço e quantum das importações – 2008-2010



Fonte: Funcex

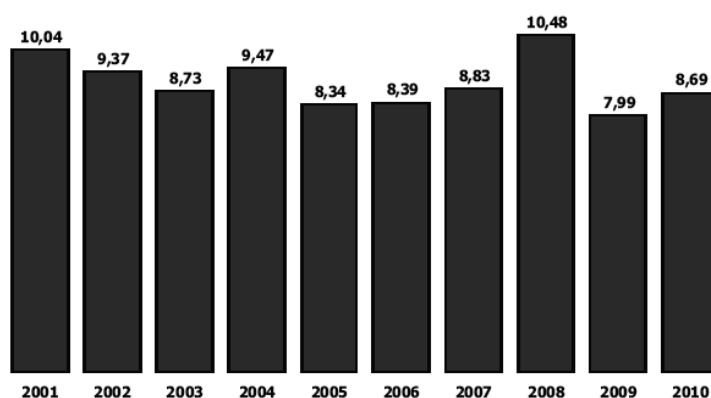
Gráfico 15. Índices de preço e quantum das importações – 2010 x 2009



Fonte: Funcex

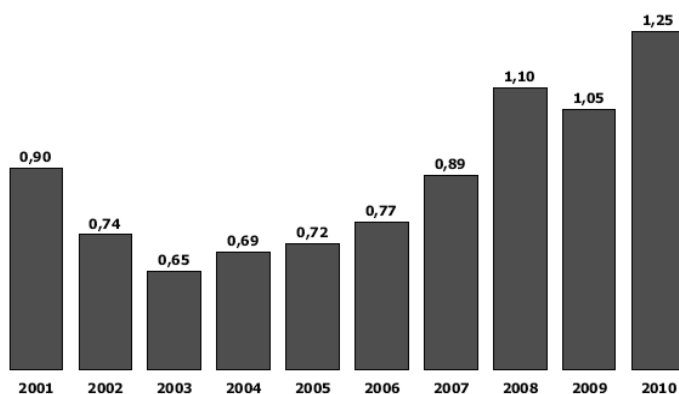
A participação percentual das importações no PIB tem se mantido praticamente estável desde 2001. Em contrapartida, a participação do Brasil nas importações mundiais tem aumentado.

Gráfico 16. Participação das importações no PIB – 2001-2010



Fonte: Secex/MDIC e IBGE

Gráfico 17. Participação das importações brasileiras nas importações mundiais – 2001-2010



Fonte: Secex/MDIC e OMC/WTO

Esse crescimento da participação brasileira nas importações pode ser reflexo justamente do recente desempenho econômico do país, superior à média mundial.

Esse fato estaria especialmente representado nos anos de 2008 a 2010, quando países avançados se defrontaram com dificuldades advindas da crise econômica, retraindo suas economias.

Outro fator que auxilia na explicação da elevação das importações estaria no bom desempenho da indústria nacional. À medida que a indústria produz mais, maior é a importação de insumos utilizados (Gráfico 18). Além disso, se a economia entra em uma fase positiva de investimentos, maior a importação de bens de capital.

Gráfico 18. Produção física *versus* importação de bens intermediários

Produção física a indústria de transformação e *quantum* de importações de bens intermediários (em %, médias móveis de doze meses)



Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados do IBGE e Secex/MDIC.

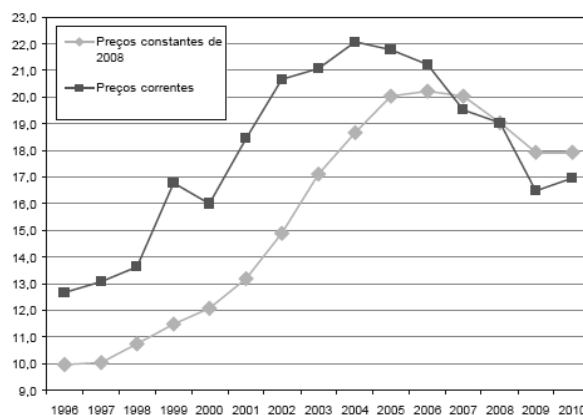
Diante da dificuldade de leitura dos dados, a Funcex passou a trabalhar com dois indicadores: um para as exportações e outro para as importações, que tentam esclarecer se está ocorrendo perda de competitividade (queda nas exportações e aumento das importações).

Alguns trabalhos que discutem a balança comercial apresentam dois indicadores: i) coeficiente de exportação da indústria; e ii) coeficiente de penetração das importações. (Funcex).

O coeficiente de exportação mensura a proporção entre o valor exportado do setor industrial e o valor da produção desses setores.

Gráfico 19. Coeficientes de exportação – 1996-2010 (%)

Coefficientes de exportação da indústria, a preços correntes e a preços constantes de 2008

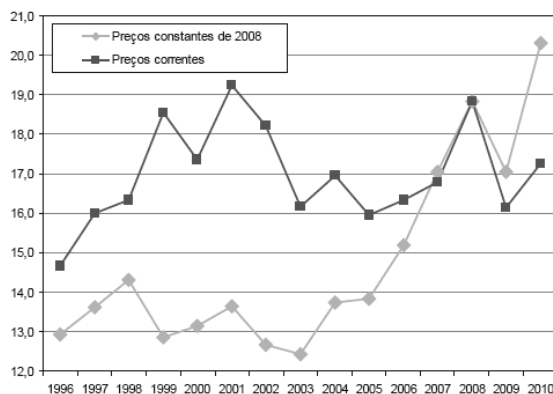


Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados do IBGE, FGV e Secex/MDIC.

O coeficiente de penetração das importações é obtido pela divisão dos valores das importações do setor industrial pelo consumo aparente doméstico do setor industrial.

Gráfico 20. Coeficientes de penetração de importação – 1996-2010 (%)

Coefficientes de penetração de exportação da indústria, a preços correntes e a preços constantes de 2008



Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados do IBGE e Secex/MDIC.

Tendo por base esses indicadores, parece que a indústria brasileira está efetivamente com dificuldades de se manter competitiva, o que acarreta perda de mercado externo e também de mercado interno.

Assumindo a existência da perda de competitividade e, conseqüentemente, da desindustrialização, são necessários alguns esclarecimentos sobre o assunto. Quanto ao termo desindustrialização, vale mencionar que a perda de importância relativa da indústria na atividade econômica de um país tende a reduzir-se à medida que esse país se desenvolve. No entanto, o que se debate no momento é se estaria ocorrendo uma desindustrialização precoce (SOARES; TEIXEIRA, 2010). Esses aspectos serão abordados mais detalhadamente nas próximas seções.

2.2.2 Desindustrialização, re-primarização das exportações e a doença holandesa

Rowthorn e Ramaswamy (1999) constataram que o emprego industrial vinha declinando por mais de duas décadas nas economias avançadas, pois representava 28% do total em 1970 e passou para 18% em 1994, fenômeno que denominaram de desindustrialização. Conforme os autores, o desenvolvimento interno das economias avançadas – o crescimento relativamente mais rápido da produtividade na indústria do que nos serviços, a mudança nos preços relativos e na estrutura da demanda entre os dois setores – seria o principal fator explicativo da desindustrialização. Afirmavam que o comércio norte-sul explicava menos de 1/5 da desindustrialização nas economias avançadas e contribuía principalmente ao estimular a produtividade do trabalho na indústria dos países desenvolvidos. A desindustrialização era uma consequência natural do dinamismo industrial e não necessariamente um fenômeno indesejável.

O conceito de desindustrialização foi ampliado por Tregenna para abarcar não apenas a proporção do emprego industrial no emprego total, mas também o valor adicionado pela indústria como proporção do PIB (OREIRO, 2009). Segundo Oreiro, partindo desse conceito mais amplo, a produção industrial pode se expandir e mesmo assim ocorrer desindustrialização, caso haja perda da participação do setor industrial no PIB. Para ele, essa desindustrialização pode ser positiva – se houver uma pauta de exportações marcada pelo aumento de produtos de alta tecnologia e com maior valor adicionado – ou negativa – se estiver acompanhada pela re-primarização da pauta de exportações –, o que pode ser sintoma da doença holandesa.

Bresser-Pereira (2008) define:

Doença holandesa é uma grande falha de mercado originada na existência de recursos naturais e humanos abundantes que mantêm a moeda de um país sobrevalorizada por um período de tempo indeterminado, tornando não lucrativa a produção de bens comercializáveis usando tecnologia no estado da arte.

Ebrahim-Zadeh (2003) relata o histórico do conceito de “doença holandesa” e explica os problemas advindos dessa enfermidade. Nos anos de 1960, a Holanda aumentou consideravelmente sua riqueza com a descoberta de depósitos de gás natural, provocando a valorização da moeda (florim) e tornando as exportações dos produtos tradicionais menos competitivas. A doença pode ocorrer por qualquer desenvolvimento que resulte em um grande afluxo de moeda estrangeira, tais como aumento acentuado dos preços dos recursos naturais, assistência estrangeira ou investimento estrangeiro direto.

Conforme a autora, para explicar o fenômeno, Corden e Neary dividiram a economia em três setores: o setor exportador em expansão, o setor exportador tradicional e o setor de bens não comercializáveis, que atende aos que residem no país e pode incluir o comércio varejista, os serviços e a construção. Quando o país contrai a doença holandesa, o setor tradicional é prejudicado pela pujança dos outros dois setores.

Caso o grande afluxo de moeda estrangeira seja inteiramente utilizado nas importações, não há impacto direto na oferta de dinheiro ou na demanda por bens produzidos domesticamente. Mas se a moeda estrangeira é convertida em moeda local e gasta em bens domésticos não comercializáveis, podemos ter dois efeitos, dependendo de a taxa de câmbio ser fixa ou flexível. A conversão da moeda estrangeira com taxa de câmbio fixa aumenta a oferta de dinheiro no país e a pressão da demanda doméstica poderia elevar os preços, o que equivaleria a uma valorização da taxa real de câmbio, pois a unidade da moeda estrangeira compra menos bens e serviços domésticos do que anteriormente. A conversão da moeda estrangeira com taxa de câmbio flexível afeta a taxa de câmbio ao invés dos preços domésticos. Nos dois casos, ocorre o enfraquecimento da competitividade das exportações tradicionais do país. O capital e o trabalho voltam-se para a produção de bens não comercializáveis e para o setor exportador em expansão, deixando para trás o setor exportador tradicional, encolhendo sua produção.

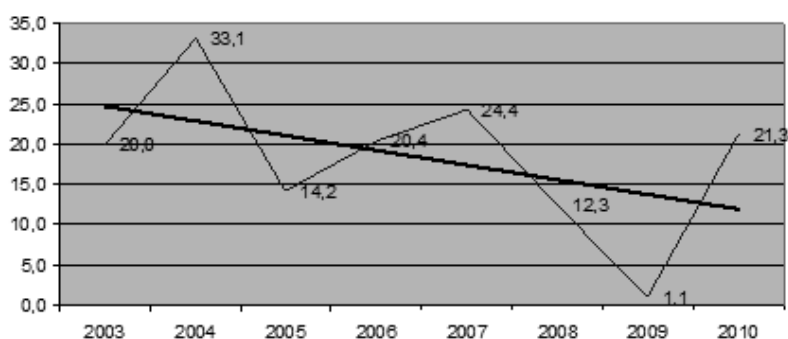
Alguns economistas acreditam não haver problema nesse processo, se é esperado que o afluxo de moeda estrangeira seja permanente. Outros argumentam que mesmo sendo permanente é motivo de preocupação, pois as indústrias são forçadas a encerrar suas atividades e os trabalhadores precisam encontrar novos empregos, situação que pode comprometer o potencial de crescimento no longo prazo.

Segundo Oreiro (2009), a doença holandesa está ligada a déficits comerciais crescentes da indústria e a superávits comerciais cada vez maiores no setor não industrial. Para ele, atualmente o Brasil apresenta sinais inquietantes da doença holandesa.

2.2.3 Desindustrialização, re-primarização das exportações e a doença holandesa no Brasil

A participação da indústria de transformação no saldo de empregos apresenta tendência decrescente no Brasil no período de 2003 a 2010, o que pode ser verificado nos gráficos a seguir.

Gráfico 21. Participação da indústria de transformação no saldo de empregos do Brasil 2003 a 2010 (%)



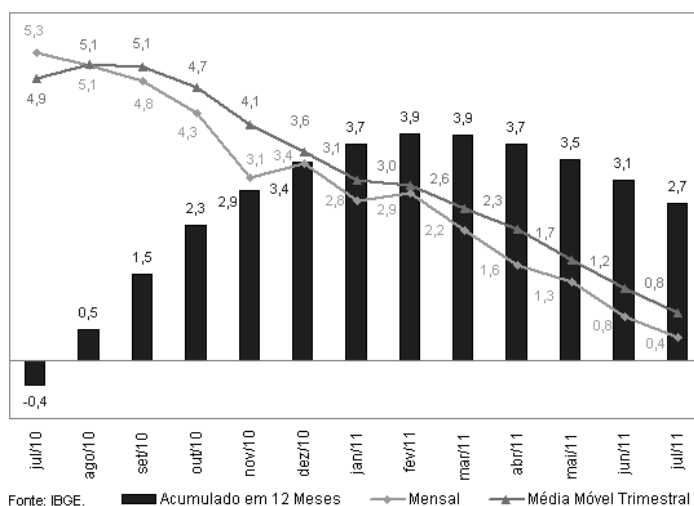
Fonte: Caged

No último ano, o emprego industrial apresentou taxas mensais decrescentes de crescimento.

Segundo o Iedi (09/09/2011), começa a haver indícios de retração no emprego industrial, que andava estagnado. Em julho houve queda de 0,1% em relação ao mês anterior, com ajuste sazonal, repetindo-se o mesmo recuo de junho. De agosto de 2010 a julho de 2011 o número de ocupados na indústria cresceu somente 0,3%.

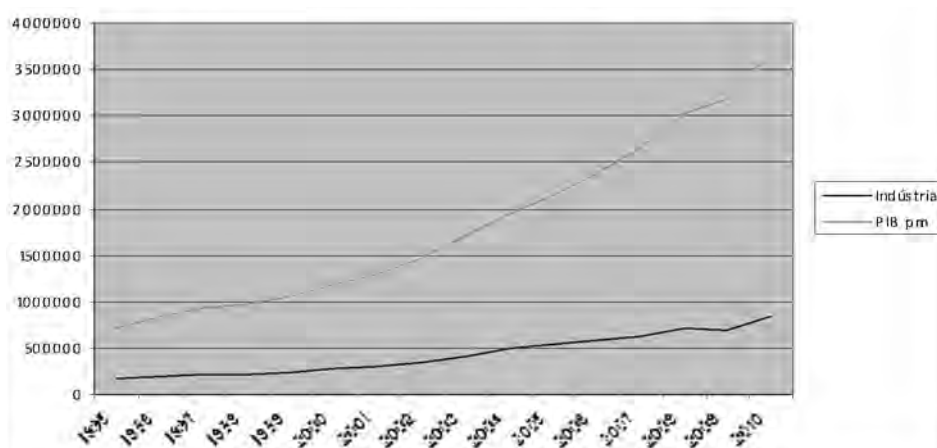
O crescimento da indústria de transformação está ocorrendo mais lentamente do que o do PIB, resultando em uma menor participação dessa indústria na composição do PIB brasileiro, fenômeno que se intensificou após a crise de 2008/2009, como podemos verificar no Gráfico 23.

Gráfico 22. Emprego industrial – pessoal ocupado assalariado – variações % em relação ao mesmo período do ano anterior



Fonte: Iedi – Carta n. 484

Gráfico 23. PIB e indústria, valores correntes – 1995 a 2011 (R\$ milhões)

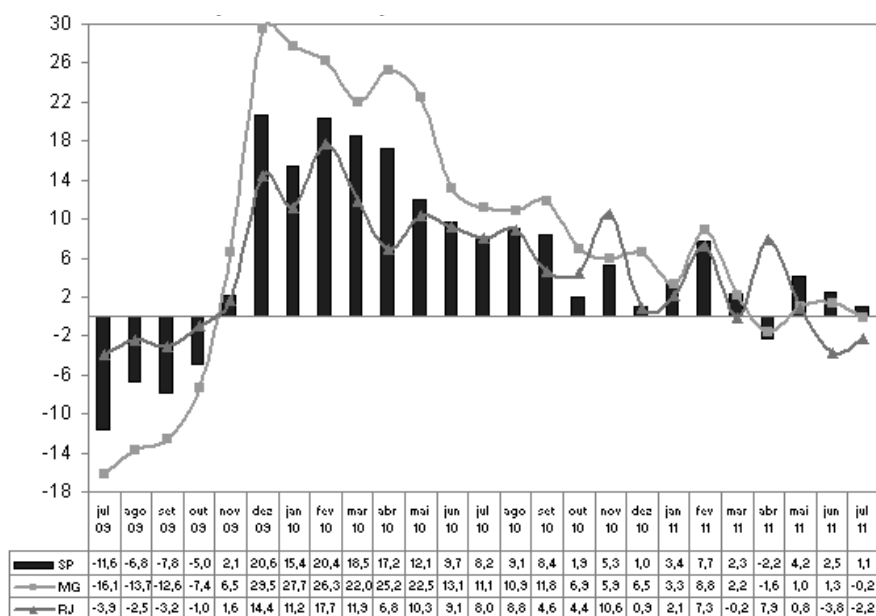


Fonte: IBGE

Segundo Alves (05/10/2011), a indústria retraiu-se 0,2% em agosto e 0,4% no acumulado de junho a agosto. Foi o setor que menos cresceu nos últimos cinco anos (15,3%), quando comparado ao agronegócio (18,4%) e aos serviços (25,7%).

Conforme o Iedi (09/09/2011), tanto no emprego quanto na produção a indústria brasileira está se desacelerando e, no caso do Nordeste, se retraindo. Nos meses de maio, junho e julho a produção industrial cresceu 4,2%, 2,5% e 1,1%, quando comparada a iguais meses de 2010 em São Paulo; 1%, 1,3% e -0,2% em Minas Gerais; 18,8%, 8% e 3,1% no Espírito Santo; e 0,8%, -3,8% e -2,2% no Rio de Janeiro. Nos sete primeiros meses do ano, houve queda na produção da indústria em Pernambuco (-3,4%), Bahia (-4,6%), Santa Catarina (-5%), Região Nordeste (-5,9%) e Ceará (-14,4%).

Gráfico 24. Produção industrial: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – variações % em relação ao mesmo período do ano anterior

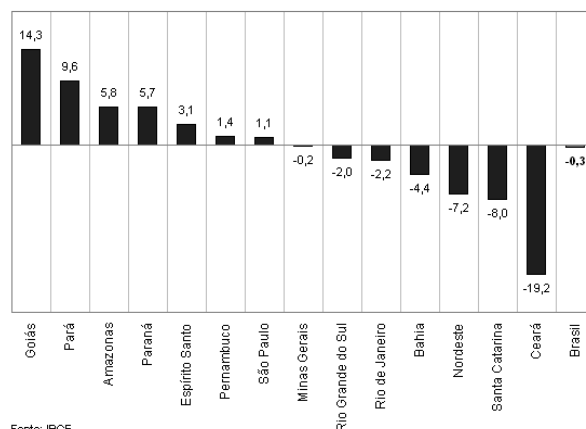


Fonte: IBGE.

Fonte: Iedi – Carta n. 484

Em julho de 2011, o crescimento da indústria no Brasil foi negativo (-0,3%), como podemos verificar no Gráfico 25.

Gráfico 25. Produção industrial – julho 2011 – variações
 % em relação ao mesmo período do ano anterior



Fonte: IBGE.

Fonte: Iedi – Carta n. 484

Podemos constatar, portanto, que as duas condições necessárias para caracterizar a desindustrialização estão presentes na economia brasileira. Resta saber se houve re-primarização da pauta de exportações para verificar se o Brasil contraiu ou não a doença holandesa.

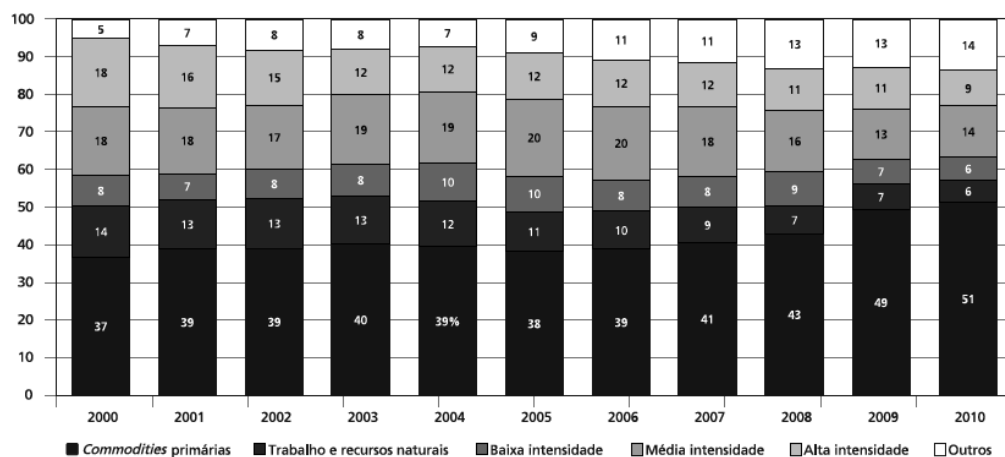
De Negri e Alvarenga (2011) mostram que o Brasil está aumentando acentuadamente suas exportações de *commodities* primárias. Esses produtos representavam entre 37% e 41% da pauta de exportação brasileira entre 2000 e 2007 e chegaram a 51% em 2010, ou seja, um aumento de dez pontos percentuais em apenas três anos, como podemos constatar no Gráfico 26.

Segundo os autores, isso está ocorrendo porque houve aumento acentuado no consumo dessas *commodities* pelos países emergentes, em particular China e Índia. No total das exportações mundiais, as *commodities* primárias representavam 11,6% em 2000 e chegaram a 13,4% em 2009. Como os países desenvolvidos estão crescendo muito lentamente após a crise de 2007/2008, é a demanda dos países em desenvolvimento que está tendo maior impacto na pauta de exportações brasileira.

Conforme De Negri e Alvarenga, o Brasil está ganhando *market share* nas *commodities* primárias, partindo de 2,77% em 2000 e chegando a 4,56% em 2009. O oposto está ocorrendo com os produtos industrializados, pois o Brasil chegou a possuir

1,55% do *market share* dos produtos de baixa intensidade tecnológica em 2005, percentual reduzido para 1,15% em 2009. Esses valores eram respectivamente de 0,94% e 0,74% para os produtos de média intensidade tecnológica. Os produtos de alta intensidade tecnológica chegaram a representar 0,54% do *market share* em 2008 e caíram para 0,49% em 2009, ou seja, o Brasil vem perdendo espaço no mercado mundial dos produtos industrializados.

Gráfico 26. Participação dos diferentes grupos de produtos, segundo a intensidade tecnológica, nas exportações brasileiras (2000 a 2010) (em %)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC).

Elaboração dos autores.

Obs.: Classificação por intensidade tecnológica feita com base na metodologia disponível em UNCTAD (2002).

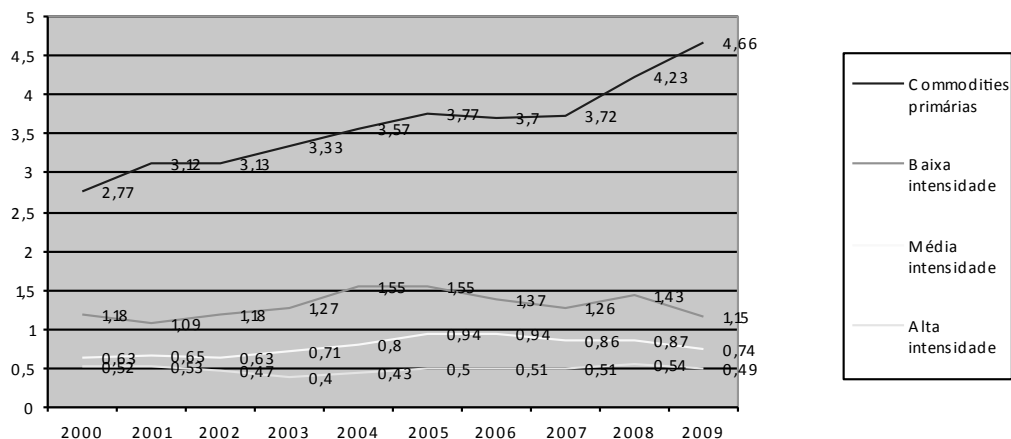
Fonte: DE NEGRI; ALVARENGA (2011)

Gallagher (2010) também mostra a perda de participação brasileira na exportação mundial de produtos manufaturados. Em 1985, o Brasil possuía 1,1% desse *market share*, percentual que passou para 0,7% em 2009.

O autor afirma que as importações da China criaram uma enorme demanda por produtos primários da América Latina e do Caribe, o que auxiliou no crescimento da região na última década, mas apresenta sinais de não ser sustentável. Como os produtos manufaturados da China são mais competitivos do que os da região tanto no mercado internacional quanto no doméstico, isso irá comprometer o crescimento de longo prazo da região. O *market share* da China no mercado mundial de produtos manufaturados passou de 0,4% em 1985 para 15,9% em 2009. A China está empurrando

a América Latina e o Caribe para um modelo de crescimento baseado na exportação de produtos primários.

Gráfico 27. Participação do Brasil nas exportações mundiais por categoria de produto, segundo a intensidade tecnológica (2000 a 2009) (em %)



Fonte: DE NEGRI; ALVARENGA (2011)

Segundo Gallagher, 92% do total do mercado de exportação de produtos manufaturados da América Latina e do Caribe estava sob ameaça da China em 2009. Para o Brasil, o percentual de manufaturados sob ameaça da concorrência chinesa era de 84% no mesmo ano; para a Argentina, de 73%; para o Chile, 91%; para a Colômbia, 89%; para a Costa Rica, 99%; e para o México, 97%, conforme Tabela 4.

Ainda de acordo com Gallagher, o investimento estrangeiro direto da China na América Latina e no Caribe está quase integralmente concentrado na produção de produtos primários, como podemos verificar na Tabela 5.

O déficit na balança comercial da indústria de transformação chegou a US\$ 21,2 bi no primeiro semestre de 2011, o maior quando comparado a igual período desde 1989, ocasião em que teve início a série histórica. No primeiro semestre de 2010, esse déficit foi de US\$ 14,6 bi. Em 2005, havia um superávit de US\$ 14,6 bi (Iedi).

CONTINUA ▶

Tabela 4. Percentagem das exportações dos países da América Latina sob “ameaça” da China

	Direct	Partial	Total
Argentina			
As % of Manufacturing Exports in 2009	20%	53%	73%
As % of All Exports in 2009	6%	15%	21%
Brazil			
As % of Manufacturing Exports in 2009	30%	54%	84%
As % of All Exports in 2009	10%	18%	28%
Chile			
As % of Manufacturing Exports in 2009	21%	70%	91%
As % of All Exports in 2009	1%	4%	5%
Colombia			
As % of Manufacturing Exports in 2009	27%	62%	89%
As % of All Exports in 2009	6%	14%	20%
Costa Rica			
As % of Manufacturing Exports in 2009	48%	51%	99%
As % of All Exports in 2009	21%	22%	43%
Mexico			
As % of Manufacturing Exports in 2009	52%	45%	97%
As % of All Exports in 2009	38%	33%	71%
LAC			
As % of Manufacturing Exports in 2009	52%	40%	92%
As % of All Exports in 2009	22%	17%	39%

Source: Author's calculations from United Nations Commodity Trade Statistics.

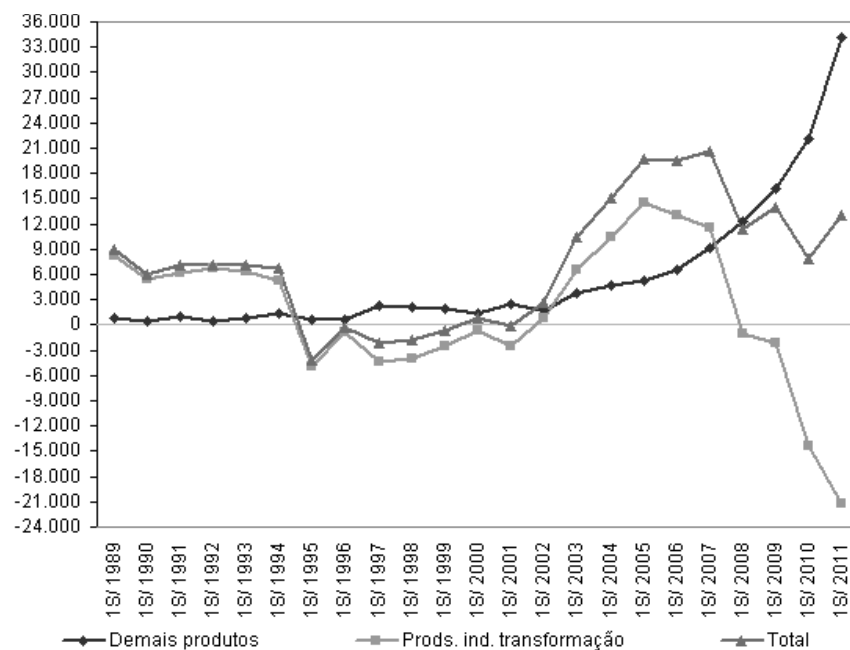
Tabela 5. Investimento estrangeiro direto da China na América Latina

Year	Month	Investor	Quantity (m)	Sector	Subsector	Country
RESOURCE-SEEKING						
2005	May	Minmetals	\$500	Metals		Cuba
2005	June	Minmetals	\$550	Metals	Copper	Chile
2005	September	CNPC and Sinopec	\$1,400	Energy	Oil	Ecuador
2006	September	Sinopec	\$420	Energy	Oil	Colombia
2007	February	Zijin Mining	\$186	Metals	Copper	Peru
2007	April	Golden Dragon	\$100	Metals	Copper tubes	Mexico
2007	June	Chalco	\$790	Metals	Copper	Peru
2007	December	Minmetals and Jiangxi Copper	\$450	Metals	Copper	Peru
2008	May	Chinalco	\$2,150	Metals	Copper	Peru
2008	May	Jinchuan Group and China-Africa Development Fund	\$214	Metals	Copper Tubes	Mexico
2009	February	Shougang Group	\$1,000	Metals	Iron	Peru
2009	December	Shunde Rixin	\$1,900	Metals	Iron	Chile
2010	March	State Grid	\$1,050	Metals	Copper	Chile
2010	March	East China Minerals (Jiangsu)	\$1,200	Metals	Iron	Brazil
2010	March	CNOOC	\$3,100	Energy		Argentina
2010	April	CNPC	\$900	Energy	Oil	Venezuela
2010	May	China Sci-Tech	\$255	Metals	Copper	Peru
2010	May	State Grid	\$1,720	Power		Brazil
2010	May	Sinochem	\$3,070	Energy	Oil	Brazil
2010	September	Chongqing Co	\$300	Real estate	Soy land	Brazil
MARKET-SEEKING						
2009	May	Lenovo	\$40	Manufacturing	Electronics	Mexico
2009	September	State Construction Engineering	\$100	Real estate	Tourism	Bahamas
2009	November	Wuhan Iron and Steel	\$400	Metals	Iron	Brazil
2010	August	Chery Auto	\$700	Transport	Autos	Brazil
2010	September	Sany Heavy Industry	\$100	Manufacturing	Metalworking	Brazil
EFFICIENCY-SEEKING						
2007	June	Chery Auto	\$100	Transport	Autos	Uruguay
2008	April	Sinotex	\$92	Manufacturing	Textiles	Mexico
2009	December	Hebei Zhongxin	\$400	Transport	Autos	Mexico
2010	April	Foton Mexico	\$250	Manufacturing	Autos	Mexico
Total			\$23,437			

Source: Chinese Ministry of Commerce, 2010; Scissors, 2010; SinoLatin, 2010; Ellis, 2009; author interviews and newspaper research.

Fonte: GALLAGHER (2010)

Gráfico 28. Brasil: balanço comercial – US\$ milhões FOB



Fonte: Iedi – Carta n. 476

O déficit na balança comercial dos produtos de alta intensidade tecnológica alcançou o recorde de US\$ 14,6 bi na primeira metade de 2011, e as exportações recuaram pelo terceiro ano consecutivo. Os de média-alta tecnologia também apresentaram o maior déficit histórico – US\$ 24 bi. O déficit de US\$ 1,8 bi na balança comercial também esteve presente no segmento de média-baixa intensidade tecnológica pelo segundo ano consecutivo. Apenas o segmento de baixa intensidade tecnológica apresentou superávit recorde de US\$ 19,2 bi.

No primeiro semestre de 2011, os produtos da indústria de transformação representaram 58,6% da pauta de exportações brasileira, valor que era de 79,7% nos primeiros seis meses de 2005, segundo o Iedi. Apesar disso, as exportações desses produtos aumentaram na primeira metade de 2011, alcançando o maior patamar histórico – US\$ 69,3 bi. Em igual período de 2010, essas exportações foram de US\$ 56,4 bi.

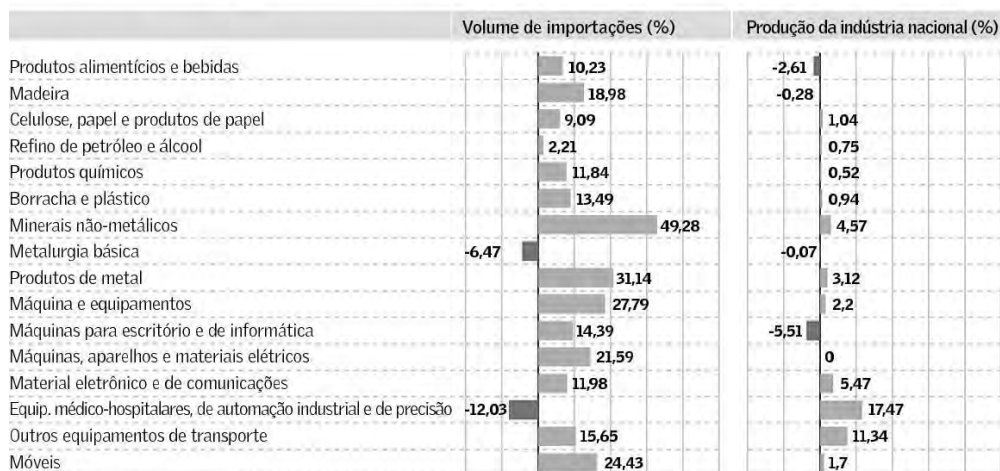
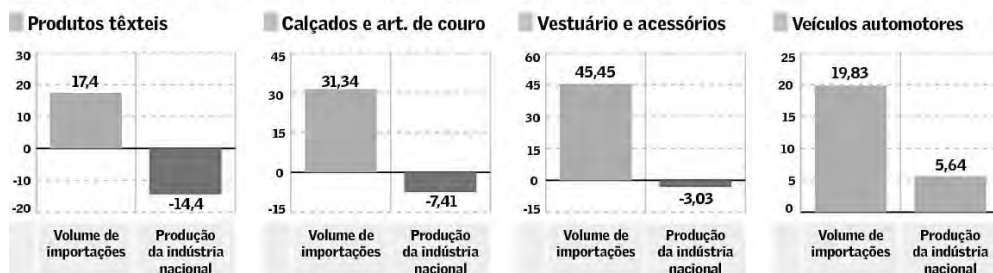
O superávit nos demais produtos no primeiro semestre de 2011, graças principalmente à extração mineral e à agropecuária, alcançou a cifra de US\$ 34,2 bi, US\$ 12 bi a mais do que no mesmo período de 2010.

A indústria de transformação brasileira está sofrendo forte impacto do aumento das importações (VALOR ECONÔMICO, 15/09/2011). De janeiro a julho de 2011, houve um aumento de 17,4% no volume de produtos têxteis importados e uma redução de 14,4% na produção nacional. Esses valores são respectivamente de 31,34% e -7,41% para a indústria de calçados e artefatos de couro, de 45,45% e -3,03% para a de vestuário e acessórios, de 14,39% e -5,51% para a de máquinas para escritório e informática. O crescimento da produção nacional conseguiu superar o de importados apenas no segmento de equipamentos médico-hospitalares, de automação industrial e de precisão e de precisão.

Gráfico 29. Evolução do volume de importações e da produção da indústria nacional (em %)

Perda de espaço

Evolução do volume de importações e da produção da indústria nacional* - em %



Fonte: Funcex e PIM-IBGE. * No acumulado de janeiro a julho de 2011 sobre igual período em 2010

Fonte: VALOR ECONÔMICO (15/09/2011)

2.2.4 A desindustrialização nos EUA

Entre 2000 e 2008, os EUA perderam 22% dos seus empregos no setor industrial, afetando todos os 21 ramos existentes no país. O setor têxtil foi o mais impactado, com perda de 59,6% dos empregos no período, seguido pelo de vestuário, com redução de 58%, e pelo de couro e produtos aliados, com queda de 47,2%. A indústria de alimentos sofreu a menor perda, de 4,9%, seguida por produtos de petróleo e carvão, com redução de 6,1%, e por bebidas e produtos de tabaco, que perderam 8% dos postos de trabalho (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE – CBO, 2008).

Tabela 6. Mudanças no emprego industrial por indústria – 2000-2008

	Change in Employment (Thousands of jobs)			Change in Employment (Percent)
	2000-2004 ^a	2004-2007 ^b	2007-2008 ^c	2000-2008 ^d
Manufacturing Sector				
Production workers	-2,314	-82	-304	-21,9
Nonproduction Workers	-599	-416	-60	-22,1
Total, manufacturing sector	-2,913	-498	-364	-22,0
Industry Classification				
Durable Goods	-2,002	-114	-260	-21,9
Wood products	-55	-33	-42	-21,7
Nonmetallic mineral products	-55	1	-25	-14,2
Primary metals	-151	-12	-8	-27,9
Fabricated metal products	-284	87	-35	-13,2
Machinery	-323	56	2	-18,2
Computer and electronic products	-541	-62	-12	-33,0
Electrical equipment and appliances	-141	-21	-6	-28,6
Transportation equipment	-263	-73	-96	-21,3
Motor vehicles and parts	-176	-146	-97	-32,4
Furniture and related products	-109	-47	-38	-28,3
Miscellaneous manufacturing	-81	-10	-10	-13,8
Non-durable Goods	-911	-384	-95	-22,0
Food manufacturing	-51	-18	-7	-4,9
Beverages and tobacco products	-15	0	-2	-8,0
Textile mills	-130	-77	-15	-59,6
Textile product mills	-44	-27	-8	-34,9
Apparel	-178	-80	-11	-58,0
Leather and allied products	-23	-9	1	-47,2
Paper and paper products	-101	-40	-7	-24,6
Printing and related support activities	-126	-46	-24	-25,6
Petroleum and coal products	-9	-1	2	-6,1
Chemicals	-87	-29	-6	-12,5
Plastics and rubber products	-138	-58	-19	-22,9
Memorandum:				
Private Employment (Excluding Manufacturing)	355	7,249	-548	7,5

Source: Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

Note: The manufacturing sector comprises 21 subsectors, as identified by the North American Industry Classification System.

a. From the fourth quarter of 2000 through the first quarter of 2004.

b. From the first quarter of 2004 through the fourth quarter of 2007.

c. From the fourth quarter of 2007 through the third quarter of 2008.

d. From the fourth quarter of 2000 through the third quarter of 2008.

Fonte: CBO

Esse processo de perda de emprego industrial nos EUA ocorreu por dois motivos: rápidos ganhos de produtividade e competição crescente dos produtos estrangeiros. Ambos contribuíram para a queda nos preços dos produtos manufaturados, o que beneficiou o consumidor americano.

Nos últimos cinquenta anos, houve uma clara perda de participação do emprego industrial no total de empregos gerados pela economia americana, isso pode ser verificado no Gráfico 30. Mas houve um ganho de produtividade de 4,1% ao ano no período entre 1955 e 2007.

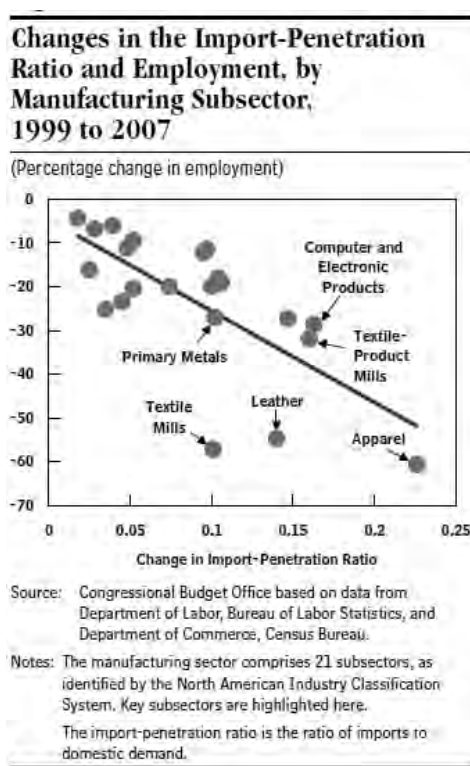
Gráfico 30. Emprego industrial e produtividade, produto e horas de trabalho na indústria dos EUA



Fonte: CBO

O aumento do déficit comercial reduziu o emprego em certas indústrias, como podemos verificar no Gráfico 31. Os setores têxtil e de vestuário responderam por 40% das perdas totais de postos de trabalho entre 2000 e 2007.

Gráfico 31. Mudanças no coeficiente de penetração das importações e emprego, por subsetor da indústria – 1999-2007

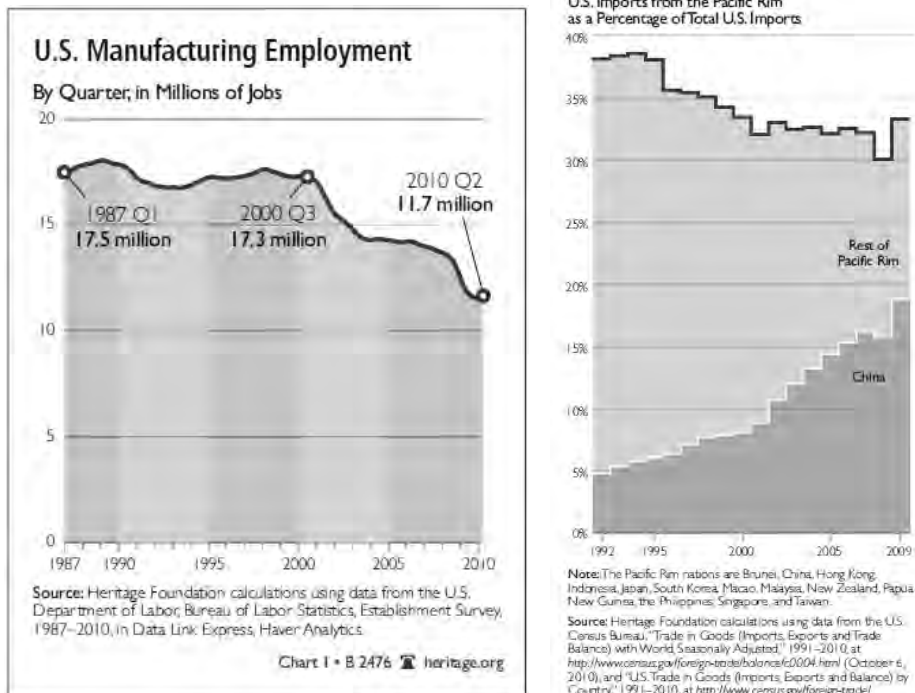


Fonte: CBO

As exportações de produtos manufaturados dos EUA caíram 58% entre 1999 e 2007 e as importações cresceram 78%, dobrando o déficit comercial no período.

Sherk (2010) defende que foi o avanço tecnológico da indústria dos EUA que produziu a redução dos empregos no setor, e não o comércio internacional. Nos últimos dez anos, o emprego industrial foi reduzido em 1/3, mas a produção industrial permaneceu constante. O crescimento do comércio com a China deu-se em detrimento de outros parceiros comerciais dos EUA. Em 1992, a China participava com 13% nas importações dos EUA de países da costa do Pacífico, percentual que passou para 56% em 2009.

Gráfico 32. Emprego industrial nos Estados Unidos da América e importações dos países do aro do Pacífico em relação ao total de importações norte-americanas



Fonte: SHERK (2010)

Conforme o autor, o comércio internacional levou ao fechamento de algumas empresas nos EUA, mas também criou novas oportunidades para outras exportarem seus produtos. Os empregos foram deslocados das firmas menos produtivas para as mais produtivas, dos menos qualificados para os mais qualificados. Atualmente, os trabalhadores da indústria americana produzem por hora 38% a mais do que produziam em 2000.

Scott (2011a) acredita que o déficit comercial dos EUA com a China é o fator que mais contribui para a crise do emprego industrial no país. Segundo ele, esse déficit eliminou ou deslocou 2,8 milhões de empregos, 69,2% dos quais na indústria, entre 2001 e 2010. Esse montante representa metade do total dos empregos eliminados ou deslocados no período.

Segundo Scott, a importação de computadores e componentes eletrônicos representou mais de 44% do déficit comercial dos EUA com a China entre 2001 e 2010 e foi responsável pela eliminação de 909.400 postos de trabalho. Em 2010, os EUA tiveram um déficit comercial de US\$ 94.2 bi (34% do total) com a China em produtos de alta tecnologia e um superávit com o resto do mundo de US\$ 13,3 bi. Outros setores afetados pelo déficit comercial com a China são: vestuário e acessórios, têxteis, produtos metálicos, produtos plásticos e de borracha, veículos e peças.

Conforme o autor, a manipulação da moeda e outras práticas que provocam distorção no comércio, tais como subsídios, barreiras legais e ilegais à importação, *dumping*, supressão de salários e de direitos trabalhistas, impediram que as exportações dos EUA chegassem à China no volume esperado.

A principal causa do déficit comercial americano é a manipulação de moeda pela China e por outros países asiáticos. Se o problema fosse corrigido, 2,25 milhões de empregos seriam gerados nos EUA, haveria uma melhora de mais de US\$ 190.5 bi na balança de conta corrente, um aumento de US\$ 285.7 bi no PIB e uma redução do déficit orçamentário em mais de US\$ 857 bi em dez anos. A correção também traria benefícios aos trabalhadores da China e de outros países asiáticos, pois reduziria a pressão inflacionária e aumentaria o poder de compra. Países como Brasil, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul, que estão com as moedas sobrevalorizadas, também seriam beneficiários da medida (SCOTT, 2011a).

3 MODELO DE ESTIMAÇÃO SETORIAL: O CASO DO DF

3.1 Visão da economia

O Distrito Federal, com 2,6 milhões de habitantes em 2010,² abriga o centro político-administrativo do país. Dessa forma, a administração pública tem grande representatividade na economia local. No entanto, pouco a pouco o DF vem reduzindo essa dependência e se tornando um centro comercial do país, devido principalmente à sua localização geográfica.

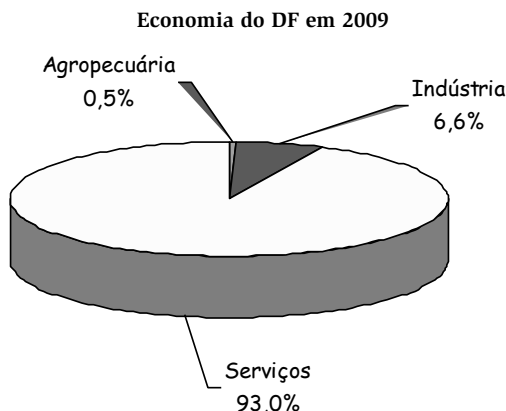
O Produto Interno Bruto do DF registrou o montante de R\$ 131,5 bilhões em 2009, último dado oficial divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

2 Fonte: IBGE.

(IBGE)/ Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), conferindo ao DF a sétima posição entre os estados. Em termos *per capita*, o PIB do DF é o maior do país, apresentando em 2009 o valor de R\$ 50 mil, com valor quase o triplo da renda *per capita* do Brasil.

Conforme apresenta o Gráfico 33, o setor de serviços é o de maior relevância na economia distrital. Em 2009, representava 93% do total da economia, sendo destaque os segmentos da administração, da saúde e educação públicas, da intermediação financeira e do comércio.

Gráfico 33. Participação dos setores econômicos no PIB do Distrito Federal



Fonte: IBGE/Codeplan

O setor público proporcionou em torno de 40% dos empregos em 2008, o que gera estabilidade à economia em função do seu grande contingente. O DF é a sede do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco Central do Brasil, dentre outros. Os negócios realizados no setor financeiro, notadamente as operações de crédito, conferem uma expressiva taxa de crescimento ao longo do tempo. Por fim, devido ao alto PIB *per capita* local, além da estabilidade de empregos mencionada, o DF tem se tornado um pólo comercial de expressão. Conforme a Pesquisa Mensal do Comércio, o faturamento do comércio varejista cresceu em 2010 a uma taxa média de 4%.

O parque industrial do DF concentra-se principalmente na produção de bens de consumo não duráveis e semiduráveis, destacando-se a construção civil, bebidas, processamento de alimentos, fabricação de móveis, farmacêutica e indústria gráfica.

A agropecuária respondeu por 0,5% do PIB do DF em 2009, indicando a inexpressiva participação do setor. No entanto, em 2009 cresceu 44,9%, com alta produtividade de suas culturas, enquanto o desempenho nacional do setor foi negativo no mesmo ano.

3.2 Análise de desempenho da arrecadação do ICMS

3.2.1 Objetivo

Em 2010, o Núcleo de Análise de Desempenho das Receitas Estaduais do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB) abordou o tema Evasão Fiscal, apresentando duas análises distintas sobre o assunto. A primeira consistiu em um cálculo econométrico da arrecadação potencial do ICMS dos estados brasileiros, decorrente de suas bases econômicas, oferecendo um panorama nacional do esforço fiscal de arrecadação do imposto, obtido ao se comparar a arrecadação potencial estimada com a arrecadação efetiva estadual. A segunda trouxe um estudo de caso do cálculo teórico do *gap* tributário entre a arrecadação potencial e a efetiva efetuado pelo Estado de Mato Grosso.

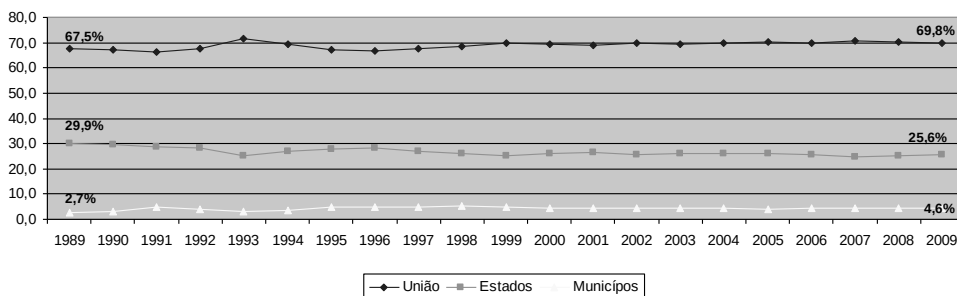
O tema tem sido objeto de discussão de diversos autores nacionais e internacionais, pois os governos, de maneira geral, dependem da tributação para se financiar. Especificamente em relação ao ICMS, os estados têm uma lacuna de conhecimento em relação ao nível potencial de arrecadação do tributo e às técnicas de mensuração do *gap* tributário.

Este trabalho espera contribuir para o preenchimento da referida lacuna, trazendo uma abordagem sistemática de como tratar o *gap* tributário do ICMS. Portanto, o objetivo geral é estabelecer um método regular de análise do desempenho da receita do ICMS utilizando um instrumental que envolve o conhecimento das conjunturas internacional, nacional e estadual, previsões do imposto por segmento econômico relevante e, finalmente, uma estimativa do potencial setorial do imposto levando-se em conta parâmetros externos às informações fiscais dos contribuintes. São objetivos específicos conhecer o desempenho do imposto ante aspectos econômico-tributários, bem como permitir ações de fiscalização consistentes com a sinalização de aumento do *gap* tributário setorial.

3.2.2 Justificativa

Conforme está apresentado no Gráfico 34, após a Constituição Federal de 1988, a participação da arrecadação dos estados na arrecadação total do país vem diminuindo em detrimento da participação da União e dos municípios devido a um conjunto de fatores. A partir da CF 1988, os estados passaram a concentrar a arrecadação do ICMS em poucos itens – combustíveis, energia elétrica e telecomunicações – e, ao mesmo tempo, expandiram-se os regimes simplificados para as pequenas e médias empresas, culminando com o surgimento do Simples Nacional em 2007. Além disso, o avanço da lista de serviços do ISS tributados pelos municípios vem gerando novas fontes de conflito entre estados e municípios. Adicionalmente, menciona-se a polêmica da guerra fiscal entre os estados que se instalou no país para atração de investimentos, que acarretou a redução do ICMS como um todo.

Gráfico 34. Participação dos três níveis de governo na arrecadação total do país



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Consequentemente, os estados enfrentam hoje dificuldade de aumento da arrecadação devido à concentração de receita em poucos itens, que já se encontram pesadamente tributados. Assim, faz-se necessário às administrações estaduais munir-se de instrumentos que possibilitem o aprimoramento do acompanhamento de sua arrecadação do ICMS e a diminuição do *gap* tributário entre o que potencialmente poderia ser arrecadado e o que o é efetivamente.

3.3 Referencial teórico

A arrecadação potencial do ICMS de um estado é uma variável que está relacionada a um conjunto de características mensuráveis, a exemplo do trabalho elaborado

no FFEb 2010 com base na extensa literatura disponível (Shin, Chelliah, Bahl, Piancastelli, Reis e Bianco, entre outros). No referido trabalho, foi selecionado um modelo de equação do ICMS potencial dos estados que incluía como variáveis significativas o PIB, a população e o valor adicionado na indústria.

Com base nessa abordagem, foi possível estimar a arrecadação potencial estrutural dos estados, conforme está definido em Viol (2006), que seria aquela arrecadação naturalmente esperada dada as características estruturais socioeconômicas do estado, considerando-se seu grau de desenvolvimento. Obviamente, a capacidade potencial de cada estado obtida por estimação não é um parâmetro medido em termos objetivos, e sim uma variável dependente de outras selecionadas como explicativas, envolvendo uma conceituação teórica. Porém, essa abordagem prática conferiu a noção de como os estados se comportam em termos de suas possibilidades de tributar, com base em uma equação que melhor explica sua carga tributária, embora em alguns casos específicos um dos fatores selecionados possa ser irrelevante ou possam existir outros fatores mais relevantes.

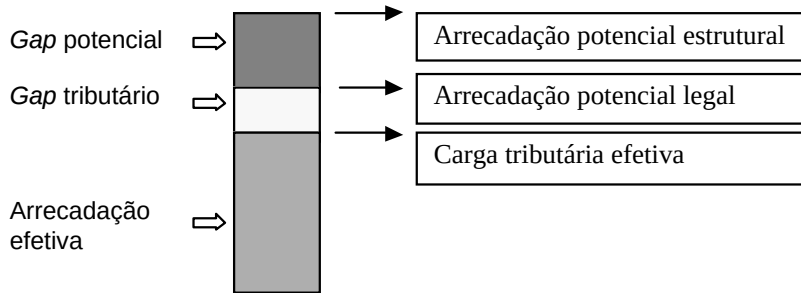
Uma segunda forma de abordagem apontada por Viol envolve o conceito da arrecadação potencial legal, que limita a arrecadação potencial estrutural a um máximo de arrecadação possível, considerando o sistema tributário vigente e seu arcabouço legal. Este segundo conceito é o que de fato pode ser utilizado pela administração tributária como forma de aferir seu desempenho.

A arrecadação potencial legal é aquela arrecadação máxima que pode ser obtida com a aplicação efetiva do sistema tributário determinada pela legislação. Esta só é obtida se todos os contribuintes cumprirem suas obrigações, sem qualquer possibilidade de erro ou evasão do cumprimento destas. Desse modo, esse conceito é o que melhor pode ser utilizado como indicador de desempenho da administração tributária, pois evasão e ineficácia são as principais razões de a capacidade tributária efetiva não atingir sua capacidade potencial legal. Na prática, é sabido que não existe qualquer administração tributária que atinja sua arrecadação potencial, assim, sempre existirá uma lacuna entre a arrecadação efetiva e a potencial, definida como *gap* tributário.

O Quadro 1 ilustra resumidamente os conceitos aqui trazidos. A máxima arrecadação que uma dada administração pode em tese promover seria aquela decorrente das características socioeconômicas de uma determinada localidade, que aqui foi definida como arrecadação potencial estrutural. Entre essa arrecadação e aquela possível de se obter, dado um determinado arcabouço legal do sistema, chamada de arrecadação potencial legal, forma-se uma lacuna definida como *gap* potencial. Porém, como a chance de se obter 100% da arrecadação potencial legal é remota, considerando-se um

certo nível de elisão fiscal da sociedade, existirá uma nova lacuna, agora chamada de *gap* tributário, entre a arrecadação potencial legal e a carga tributária efetiva.

Quadro 1. Arrecadação potencial e outros conceitos relacionados



Fonte: elaboração dos autores

Teoricamente poderia existir uma segunda situação de tributação na qual determinado país possuísse uma legislação que impusesse uma tributação acima daquela que decorreria de sua estrutura econômico-social. No entanto, essa situação é de altíssimo esforço tributário e naturalmente conduziria a elevados níveis de evasão, que produziriam distorções e afetariam as boas práticas econômicas. Sendo assim, esta segunda situação de tributação na prática é menos provável de ocorrer, a não ser que ela seja fruto de uma decisão coletiva por uma grande intervenção do Estado na economia.

A razão entre a carga tributária efetiva e a arrecadação potencial estrutural pode ser uma definição de esforço tributário, ou seja, o grau de tributação efetiva sobre o potencial natural para tributar de um determinado país ou unidade da Federação. Essa definição foi empregada no trabalho desenvolvido no FFEB 2010 de arrecadação potencial dos estados.

Neste trabalho, o conceito envolvido é o de arrecadação potencial legal, e o *gap* tributário a ser calculado seria a diferença entre a arrecadação potencial legal e a carga tributária efetiva.

3.4 Metodologia

Conforme foi exposto anteriormente, neste trabalho considera-se o conceito legal no cálculo da arrecadação potencial do ICMS do Distrito Federal, levando-se em

conta alíquotas vigentes, desonerações previstas e demais provisões previstas na legislação vigente.

Inicialmente, foram selecionados os setores econômicos de relevância em termos de arrecadação do ICMS. Na Tabela 7 são apresentados esses setores com a respectiva participação no total da arrecadação para o ano de 2010.

Tabela 7. Participação setorial na arrecadação total de ICMS no DF

Segmento econômico	Participação no total da arrecadação (%)
Agropecuária	0,1
Indústria	8,6
Comércio	43,3
<i>Comércio varejista</i>	18,8
<i>Comércio atacadista</i>	15,6
<i>Veículos</i>	9,0
Energia elétrica	7,2
Combustíveis	20,7
Comunicação	19,0
Serviços	1,1
<i>Transportes</i>	0,9
<i>Demais</i>	0,3
Total	100,0

Em 2010, os segmentos econômicos que mais participaram do total da arrecadação do ICMS no DF foram combustíveis, comunicação e comércio varejista, que responderam por 58,5% da arrecadação total. Em contrapartida, observam-se reduzidas participações dos segmentos da agropecuária e dos demais serviços. Consequentemente, tais segmentos serão retirados das análises subsequentes.

3.4.1 Previsões

Para cada segmento selecionado, foram organizadas as séries históricas de arrecadação de janeiro de 2007 a julho de 2011, promovendo os devidos ajustes para eliminar as eventuais atipicidades.

Foram efetuadas as projeções mensais de arrecadação até dezembro de 2011, utilizando-se dois métodos distintos para efeito de comparação e aferição de erros: o de alisamento exponencial e o de mínimos quadrados. Por não ser foco do trabalho tratar de métodos de previsão, não se pretende aqui exaurir os fundamentos teóricos de cada método. No entanto, serão feitos alguns comentários com o intuito de propiciar ao leitor um panorama do que foi realizado e das razões de escolha do método de previsão para cada um dos segmentos econômicos.

De maneira geral, ambos os métodos utilizados são modelos univariados, cujos valores esperados da arrecadação são obtidos com base no comportamento das próprias séries de arrecadação. O primeiro método foi o de alisamento exponencial ou de Holt-Winters, utilizado por meio de programa desenvolvido no âmbito de estudos do Fórum dos Estados em 2010 pelo subgrupo de Previsão das Receitas. O segundo método estudou os movimentos de tendência das séries por meio da análise de regressão decorrente do método dos mínimos quadrados, e ainda incorporou-se um coeficiente para incluir os efeitos de sazonalidade. A diferença mais relevante entre os dois métodos utilizados para o estudo em questão é que o método de Holt-Winters incorpora um componente não estocástico, que presume que os valores de arrecadação de um passado mais recente tendem a influir sobre o valor futuro.

A escolha do método a ser utilizado na previsão de cada segmento econômico foi efetuada por meio do cálculo do erro percentual absoluto médio (Epam). No entanto, com base nas análises conjunturais efetuadas na primeira parte deste estudo, que indicaram a recente influência no Brasil da entrada da China no cenário do mercado internacional, resolveu-se adotar o método de Holt-Winters para as previsões dos setores da indústria e do comércio atacadista, varejista e de veículos, que se mostraram mais fortemente afetados pela conjuntura econômica.

Na Tabela 8 apresentam-se os erros de previsão de cada um dos métodos e o método selecionado para cada segmento econômico.

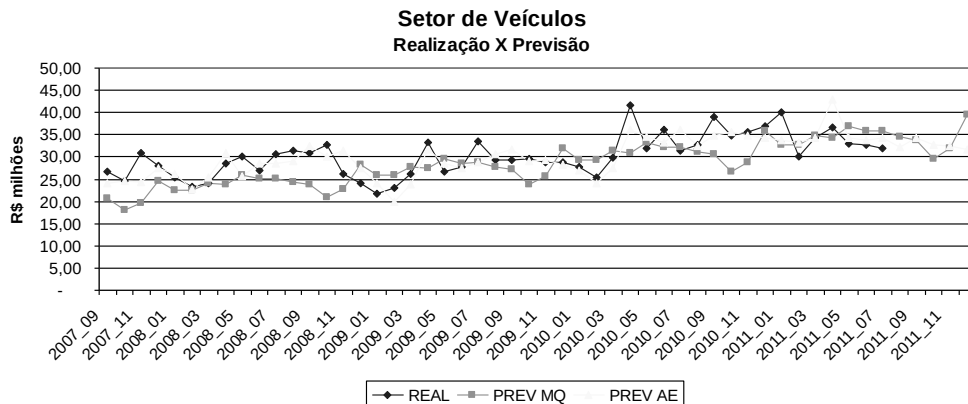
Tabela 8. Métodos de previsão e erros

Segmento econômico	Epam		Método selecionado
	AE' (%)	MQ' (%)	
Indústria	4,2	4,3	AE
Comércio			
<i>Varejista</i>	4,9	4,4	AE
<i>Atacadista</i>	4,9	5,3	AE
<i>Veículos</i>	8,0	8,1	AE
Energia elétrica	3,4	3,4	AE
Combustíveis	3,7	3,3	MQ
Comunicação	4,6	4,7	AE
Serviços			
Transportes	6,8	6,6	MQ

Nota 1: AE – alisamento exponencial; MQ – mínimos quadrados

Conforme a Tabela 8, os resultados de previsão apresentaram erros que variam entre 3% e 8%, bastante satisfatórios. Os maiores erros estão associados ao setor de veículos, no qual os valores realizados são inferiores aos previstos por ambos os métodos a partir de abril de 2011. Porém, percebe-se que o método de alisamento exponencial começou a captar os efeitos da tendência atual de decréscimo de arrecadação mais rapidamente que o método dos mínimos quadrados, conforme demonstrado no Gráfico 35.

Gráfico 35. Arrecadação realizada x prevista do setor de veículos



Fonte: Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (Sefaz-DF)

3.4.2 Cálculo da arrecadação potencial

O cálculo da arrecadação potencial foi efetuado com base em um faturamento tributável, obtido por meio de pesquisa, em alíquotas previstas na legislação vigente e em possíveis créditos e desonerações previstas.

Cada segmento econômico possui sua própria fonte de pesquisa de parâmetros que serve de base para estimar o faturamento tributável. Neste estudo, foram utilizados como fontes o IBGE/Codeplan para os valores adicionados anuais de diversos segmentos, bem como a distribuição percentual dos diversos setores que compõem os segmentos, o sítio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para dados de consumo de energia, o sítio da Agência Nacional de Petróleo (ANP) para dados de consumo de combustíveis, e assim por diante.

O cálculo da arrecadação potencial de cada segmento será explicado detalhadamente adiante. Os segmentos abordados foram energia elétrica, combustíveis, comunicações e comércio varejista. O cálculo da arrecadação potencial dos demais segmentos será objeto de estudos posteriores.

Combustíveis

O levantamento dos combustíveis teve início com uma pesquisa no sítio da ANP a respeito da quantidade mensal de combustível vendida pelas distribuidoras nos anos

de 2007 a 2011. Essa quantidade foi obtida por tipo de combustível: etanol hidratado, gasolina C, gasolina de aviação, GLP, óleo combustível, óleo diesel, querosene de aviação e querosene iluminante.

Os preços foram obtidos na Pesquisa Mensal de Preços para o Consumidor Final (PMPF) e em atos normativos da Secretaria de Fazenda. As alíquotas utilizadas foram as previstas na legislação, apresentadas na Tabela 9.

Tabela 9. Alíquotas do ICMS previstas no Decreto n. 18.955/1997 para combustíveis

Alíquotas para combustíveis (%)	
Etanol hidratado	25
Gasolina C	25
Gasolina aviação	25
GLP	12
Óleo combustível	25
Óleo diesel	12
Querosene aviação	25
Querosene iluminação	25
GNV*	25%
* Redução de base de cálculo a partir de 2008	

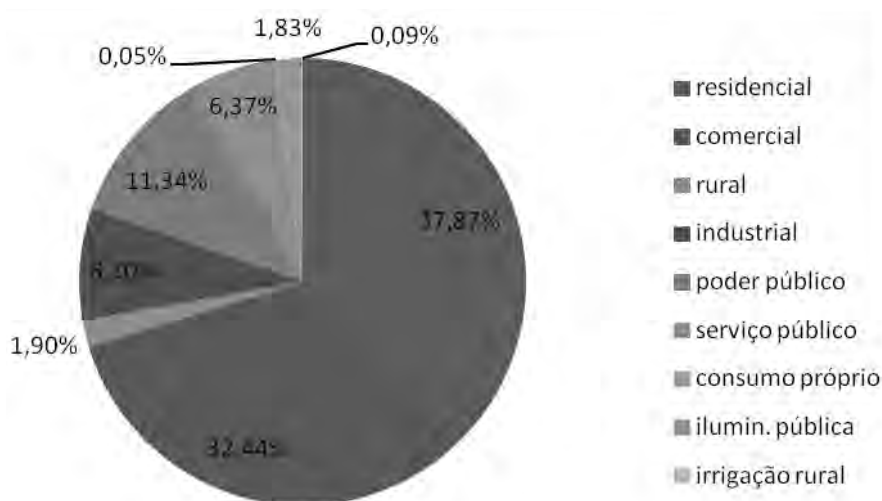
Fonte: Sefaz-DF

Foram montadas planilhas de cálculo contendo quantidades e preços, que formam a base tributável, e por fim alíquotas para apuração do ICMS. O cálculo levou em conta a forma de tributação, a origem ou destino e o tipo de combustível. Dessa forma, no caso do etanol hidratado e do GNV, que são tributados na origem, consideraram-se os respectivos créditos, utilizando-se a margem de lucro prevista na legislação. No caso específico do GNV, cuja quantidade vendida não se encontrava no sítio da ANP, os dados foram extraídos de estudo para estimativa de arrecadação formalizado na Nota Técnica de 002/2007 – Nupof/Copet em 06/07/2007.

Energia elétrica

Conforme já mencionado, foi pesquisado no sítio da Aneel o faturamento mensal a partir do ano de 2007 da principal distribuidora de energia elétrica, a CEB-DIS Distribuição S/A, responsável por 99% da distribuição de energia elétrica no DF. Em seguida, os valores de faturamento foram calculados considerando-se as classes de consumo nos percentuais mostrados no Gráfico 36, obtidos do resumo mensal elaborado pela CEB em julho de 2011.

Gráfico 36. Distribuição de faturamento por classe de consumo no DF



Fonte: CEB 2011

As alíquotas sobre energia elétrica previstas na legislação variam entre 12% e 25%. A Tabela 10 apresenta a distribuição de alíquotas conforme a classe de consumo e a quantidade de energia demandada em kWh.

Tabela 10. Alíquotas do ICMS previstas no Decreto n. 18.955/1997 para energia elétrica

Classe de consumo	Quantidade demandada (kWh)	Alíquota (%)
Todas	$Q \leq 200$	12
Serviço público Iluminação pública Consumo próprio Rural	$Q > 200$	17
Residencial	$200 < Q < 301$	
Poder público	$200 < Q < 500$	
Industrial Comercial	$200 < Q < 1000$	
Residencial	$301 \leq Q \leq 500$	21
Industrial Comercial	$Q > 1000$	
Residencial Poder público	$Q > 500$	25

Fonte: Sefaz-DF

A maior dificuldade encontrada no cálculo do ICMS potencial desse setor foi como aplicar a alíquota devida, dada a grande variação de alíquotas por classe de consumo, conforme a quantidade demandada. Por exemplo, qual seria a alíquota a ser aplicada sobre o faturamento da classe comercial, uma vez que esta pode ser de 12%, 17% ou 21%, conforme a quantidade demandada de energia?

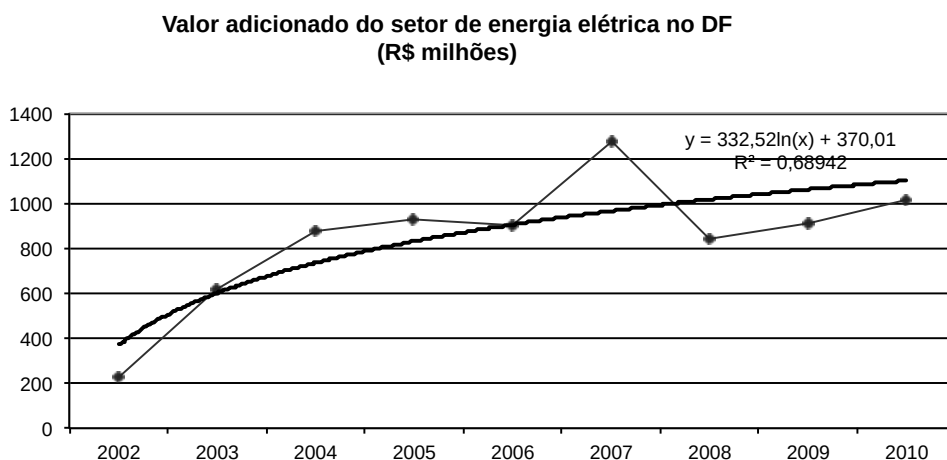
Com o propósito de aplicar a alíquota mais apropriada, foram utilizadas as informações contidas no livro eletrônico da maior distribuidora de energia elétrica local, de forma consolidada. Foram utilizadas informações mensais de saída do período em estudo, calculando as alíquotas com base nos valores do ICMS por Código Fiscal de Operação.

Os créditos considerados foram também obtidos das informações contidas no livro eletrônico do contribuinte, que consistem basicamente em compras de materiais para o ativo imobilizado e bens de uso e consumo a partir de 2011.

Foi também utilizado outro método para calcular o ICMS potencial do setor de energia elétrica, com base nos valores adicionados fornecidos pelo IBGE/Codeplan nas publicações das Contas Regionais do Produto Interno Bruto do Distrito Federal – séries 2002 a 2007, 2004 a 2008 e 2009 e 2010 (dados preliminares). A última série, que

contém os dados preliminares de 2009 e 2010, está sujeita a revisões, e os novos dados serão divulgados no final de 2011. Os valores adicionados para 2011 foram obtidos por projeção, conforme apresenta o Gráfico 37.

Gráfico 37. Projeção do valor adicionado do setor de energia elétrica



Fonte: _____

Além disso, por intermédio da Codeplan, obteve-se a distribuição percentual do valor adicionado pelos diversos itens componentes de cada setor entre 2002 e 2008. A distribuição referente ao ano de 2009 será fornecida após a divulgação do valor adicionado de 2009.

O setor de energia elétrica foi agrupado pelo IBGE/Codeplan no item eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana. Uma vez que os dados dos pesos foram fornecidos até 2008, repetiram-se os pesos dos anos subsequentes do último ano, estando estes sujeitos a uma revisão futura. Na Tabela 11 são apresentados os percentuais utilizados para o setor em estudo.

Tabela 11. Percentuais referentes à energia elétrica do valor adicionado de utilidades públicas

Energia elétrica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Produção e distribuição	51,2	51,7	55,5	51,8	52,5	51,3	47,6	47,6	47,6	47,6
Subtotal	51,2	51,7	55,5	51,8	52,5	51,3	47,6	47,6	47,6	47,6

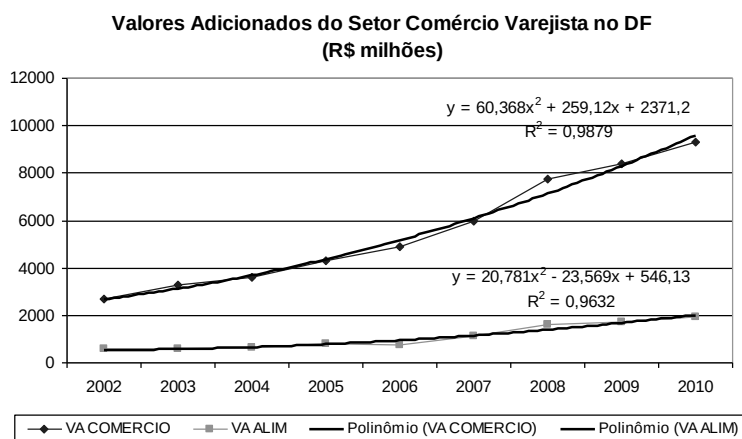
Fonte: Codeplan

Finalmente, a distribuição mensal do ICMS potencial foi obtida utilizando-se a sazonalidade da arrecadação efetiva a partir de variações em relação à média anual.

Comércio varejista

Foi pesquisado o valor adicionado do setor comércio e serviços de manutenção e reparação, bem como do setor alojamento e alimentação das publicações das Contas Regionais do IBGE/Codeplan do Produto Interno Bruto do Distrito Federal. Os valores adicionados para 2011 foram obtidos por projeção, conforme apresenta o Gráfico 38.

Gráfico 38. Projeção do valor adicionado do setor de comércio varejista



Fonte: elaboração dos autores

Na Tabela 12 são apresentados os itens que pertencem ao ICMS varejo, com seus respectivos pesos fornecidos pela Codeplan. Uma vez que os dados dos pesos foram

fornecidos até 2008, repetiram-se os pesos dos anos subsequentes do último ano, estando estes sujeitos a uma revisão futura.

Tabela 12. Percentuais referentes ao comércio varejista do valor adicionado de comércio e serviço de manutenção e reparação e alojamento e alimentação

Comércio varejista	Dados definitivos							Projeção		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ambulantes e feirantes (equiparado a EPP)	4,1	2,8	2,5	2,8	3,3	3,6	1,3	1,3	1,3	1,3
Hipermercados e supermercados	11,5	12,2	10,4	10,5	9,6	7,1	7,0	7,0	7,0	7,0
Prod. alimentícios, bebida e fumo	2,3	1,8	1,9	1,4	1,9	3,0	3,9	3,9	3,9	3,9
Tecidos, vestuário e calçados	7,8	9,2	11,0	8,8	11,5	9,4	11,2	11,2	11,2	11,2
Móveis e eletrodomésticos	3,9	4,5	4,3	3,8	4,5	3,5	4,4	4,4	4,4	4,4
Artigos farmacêuticos, médicos, ortp, perf e cosméticos	3,6	3,2	2,8	3,2	2,6	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9
Equipamentos e material para escritório, inform. e comun.	1,6	0,9	1,2	1,2	2,0	2,1	0,4	0,4	0,4	0,4
Livros, jornais, revistas e papelaria	2,2	1,6	3,4	2,1	2,3	1,2	2,5	2,5	2,5	2,5
Demais artigos de uso pessoal e doméstico de outros tipos de comércio	5,5	4,2	4,1	5,1	2,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5
Autopeças e partes	3,3	4,5	3,9	0,6	0,6	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Material de construção	6,7	4,0	5,2	3,6	4,5	10,3	4,7	4,7	4,7	4,7
Subtotal	52,5	48,9	50,7	43,1	45,7	46,7	41,3	41,3	41,3	41,3
Alimentação										
Bares e restaurantes	86,0	83,1	81,8	82,6	83,4	84,1	86,8	86,8	86,8	86,8

Fonte: Codeplan

O peso de cada item foi aplicado aos valores adicionados publicados pelas Contas Regionais do setor comércio e serviços de manutenção e reparação, como também do setor alojamento e alimentação, obtendo-se a base tributável de cada item do varejo, que multiplicada pela respectiva alíquota de saída produziu o ICMS anual potencial do item. A soma dos itens resultou no ICMS potencial do comércio varejista. Nas Tabelas 13 e 13.1 são apresentados os valores adicionados e de ICMS para cada item do comércio varejista.

Tabela 13. Valores adicionados e ICMS por item do comércio varejista – 2003, 2007 e 2008

Comércio varejista	2003		2007		2008	
	VA	ICMS	VA	ICMS	VA	ICMS
Ambulantes e feirantes (equiparado a EPP)	91.308.000	2.282.700	214.524.000	5.363.100	100.516.000	2.512.900
Hipermercados e supermercados	397.842.000	62.587.453	423.089.000	66.559.245	541.240.000	85.146.448
Prod. alimentícios, bebida e fumo	58.698.000	9.109.799	178.770.000	27.744.708	301.548.000	46.799.581
Tecidos, vestuário e calçados	300.012.000	49.258.151	560.146.000	91.968.842	865.984.000	142.183.547
Móveis e eletrodomésticos	146.745.000	22.206.000	208.565.000	31.560.832	340.208.000	51.481.541
Artigos farmacêuticos, médicos, ortop, perf e cosméticos	104.352.000	17.488.800	125.139.000	20.972.583	146.908.000	24.620.943
Equipamentos e material para escritório, inform. e comun.	29.349.000	3.778.592	125.139.000	16.111.255	30.928.000	3.981.883
Livros, jornais, revistas e papeleria	52.176.000	7.432.560	71.508.000	10.186.436	193.300.000	27.535.914
Demais artigos de uso pessoal e doméstico de outros tipos de comércio	136.962.000	21.886.195	214.524.000	34.280.414	347.940.000	55.599.966
Autopeças e partes	146.745.000	20.644.654	48.178.515	6.777.940	40.268.256	5.665.094
Material de construção	130.440.000	20.374.155	613.777.000	95.869.270	363.404.000	56.762.108
Subtotal 1	1.594.629.000	237.049.059	2.783.359.515	407.394.623	3.272.244.256	502.289.926
Bares e restaurantes	472.839.000	58.976.696	957.899.000	119.477.703	1.381.856.000	172.357.400
Subtotal 2	472.839.000	58.976.696	957.899.000	119.477.703	1.381.856.000	172.357.400
Total	2.067.468.000	296.025.754	3.741.258.515	526.872.327	4.654.100.256	674.647.325

Fonte: Codeplan

Tabela 13.1 Valores adicionados e ICMS por item do comércio varejista – 2009 a 2011

Comércio varejista	2009		2010		2011 (até julho)	
	VA	ICMS	VA	ICMS	VA	ICMS
Ambulantes e feirantes (equiparado a EPP)	109.226.000	2.730.650	121.277.000	3.031.925	75.017.367	1.875.434,17
Hipermercados e supermercados	588.140.000	92.524.632	653.030.000	102.732.956	403.939.667	63.546.722,09
Prod. alimentícios, bebida e fumo	327.678.000	50.854.899	363.831.000	56.465.765	225.052.100	34.927.587,09
Tecidos, vestuário e calçados	941.024.000	154.504.160	1.044.848.000	171.550.739	646.303.467	106.114.800,63
Móveis e eletrodomésticos	369.688.000	55.942.564	410.476.000	62.114.756	253.904.933	38.421.839,46

CONTINUA ►

	2009		2010		2011 (até julho)	
Comércio varejista	VA	ICMS	VA	ICMS	VA	ICMS
Artigos farmacêuticos, médicos, ortop., perf. e cosméticos	159.638.000	26.754.418	177.251.000	29.706.257	109.640.767	18.375.167,13
Equipamentos e material para escritório, inform. e comun.	33.608.000	4.326.925	37.316.000	4.804.318	23.082.267	2.971.769,69
Livros, jornais, revistas e papelaria	210.050.000	29.921.981	233.225.000	33.223.299	144.264.167	20.550.676,45
Demais artigos de uso pessoal e doméstico de outros tipos de comércio	294.070.000	46.991.671	326.515.000	52.176.303	201.969.833	32.274.288,30
Autopeças e partes	43.757.616	6.155.991	48.585.432	6.835.186	30.053.111	4.227.987,92
Material de construção	394.894.000	61.680.707	438.463.000	68.485.993	271.216.633	42.362.846,05
Subtotal 1	3.471.773.616	532.388.598	3.854.817.432	591.127.497	2.384.444.311	365.649.118,98
Bares e restaurantes	7.292.936.000	187.315.499	8.097.572.000	207.979.266	5.008.851.867	150.846.828,31
Subtotal 2	7.292.936.000	187.315.499	8.097.572.000	207.979.266	5.008.851.867	150.846.828,31
Total	10.764.709.616	719.704.097	11.952.389.432	799.106.763	7.393.296.178	516.495.947

Fonte: Codeplan

Quanto às alíquotas adotadas, estas foram obtidas por meio de dados consolidados do setor disponíveis na Secretaria de Fazenda com base no ano de 2007. Uma vez que se trata de alíquotas efetivamente praticadas, elas já incorporam eventuais desonerações. A Tabela 14 apresenta as alíquotas adotadas.

Tabela 14. Alíquotas do ICMS efetivas e previstas no Decreto n. 18.955/1997

Comércio varejista	Dados 2007	Legislação
Ambulantes e feirantes (equiparado a EPP)	2,5%	2,5%
Hipermercados e supermercados	15,7%	12% 17% 25%
Prod. alimentícios, bebida e fumo	15,5%	17% 25%
Tecidos, vestuário e calçados	16,4%	12% 17%
Móveis e eletrodomésticos	15,1%	12% 17%
Artigos farmacêuticos, médicos, ortop., perf. e cosméticos	16,8%	17%
Equipamentos e material para escritório, inform. e comun.	12,9%	17%
Livros, jornais, revistas e papelaria	14,2%	17%

CONTINUA ►

Comércio varejista	Dados 2007	Legislação
Demais artigos de uso pessoal e doméstico de outros tipos de comércio	16,0%	12% 17% 25%
Autopeças e partes	14,1%	17%
Material de construção	15,6%	12% 17%
Subtotal 1		
Bares e restaurantes	12,5%	Regime especial
Subtotal 2		
Total		

Fonte: Sefaz-DF

Finalmente, a distribuição mensal do ICMS potencial foi obtida utilizando-se a Pesquisa Mensal do Comércio do IBGE, com base na variação do índice de receita nominal de vendas do comércio varejista. Observa-se que o ICMS potencial também foi calculado para o ano de 2003, justamente por ser o ano-base da pesquisa. Dessa forma, por meio de proporções com o ano-base, foi estimada a arrecadação potencial mensal do ICMS.

Comunicações

Em pesquisa aos sítios referentes à comunicação (Anatel e empresas de comunicações), não foram encontrados dados de consumo. Portanto, para o cálculo da arrecadação potencial partiu-se mais uma vez do valor adicionado fornecido pelos estudos do IBGE/Codeplan, a exemplo dos setores de comércio varejista e de energia elétrica.

O cálculo da arrecadação potencial do setor baseou-se então no valor adicionado de comunicação das publicações das Contas Regionais do IBGE/Codeplan do Produto Interno Bruto do Distrito Federal. Observa-se, mais uma vez, que a última série, que contém os dados preliminares de 2009 e 2010, está sujeita a revisões e os novos dados serão divulgados no final de 2011. O valor adicionado para 2011 foi obtido por projeção, conforme apresenta o Gráfico 39.

Gráfico 39. Projeção do valor adicionado do setor de comunicações



Fonte: elaboração dos autores

A Codeplan forneceu a distribuição percentual do valor adicionado pelos itens componentes do setor entre 2002 e 2008. A distribuição referente ao ano de 2009 será fornecida após a divulgação do valor adicionado.

Os itens que pertencem ao ICMS comunicações, com seus respectivos pesos, são mostrados na Tabela 15. Uma vez que os dados dos pesos foram fornecidos até 2008, repetiram-se os pesos dos anos subsequentes do último ano.

Tabela 15. Percentuais referentes a comunicações do valor adicionado de serviços de informações

Valor adicionado comunicações	Dados definitivos							Projeção (último dado)		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Telecomunicações	47,4	37,1	35,6	31,6	37,4	38,1	44,7	44,7	44,7	44,7
2. Atividades de informática e conexas*	15,3	18,8	19,4	20,8	19,0	19,2	15,0	15,0	15,0	15,0
3. Outros: rádio, TV, agências viagem, cinema e vídeo	10,3	10,9	10,7	10,7	9,8	8,7	13,6	13,6	13,6	13,6
Total	73,0	66,8	65,7	63,1	66,2	66,0	73,3	73,3	73,3	73,3

* Foi utilizada uma proporção referente aos serviços relacionados ao setor de comunicações

Fonte: Codeplan

O peso de cada item foi aplicado aos valores adicionados publicados pelas Contas Regionais do setor de comunicações, obtendo-se o valor adicionado referente à base tributável do setor, que multiplicado pela alíquota de 25% prevista na legislação para serviços de comunicação produziu o ICMS potencial do setor.

Finalmente, a distribuição mensal do ICMS potencial foi obtida utilizando-se a sazonalidade da arrecadação efetiva a partir de variações em relação à média anual.

3.4.3 Levantamento das desonerações tributárias

O Núcleo de Política Fiscal da Secretaria de Fazenda do DF é gestor do Sistema de Renúncias Fiscais (Sisref), que contém todos os registros de renúncias e outras desonerações tributárias. Por meio do Sisref foi efetuado um levantamento das desonerações por segmento econômico. Nas Tabelas 16 a 18 são apresentadas as desonerações dos setores em estudo.

Tabela 16. Desonerações do setor de comunicações

Desonerações de 2007 a 2012 (conforme PLOAs aprovados) – valores em R\$							
Beneficiário	Capitulação legal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Serviços de telecomunicação, fornecimento de energia elétrica e saída de mercadoria destinada ao corpo diplomático	Decreto n. 18.955/1997 Anexo I, caderno I, item 55 (cf. CV ICMS 158/1994)	1.412.095	2.210.715	9.503.770	6.535.732	6.828.224	NCR

Fonte: Sefaz-DF

Tabela 17. Desonerações do setor de energia elétrica

Desonerações de 2007 a 2012 (conforme PLOAs aprovados) – valores em R\$							
Beneficiário	Capitulação legal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Energia elétrica e telecomunicações para missões diplomáticas, organismos internacionais e respectivos funcionários estrangeiros	Decreto n. 18.955/1997 Anexo I, caderno I, item 55	1.412.095	2.210.715	629.115	6.535.732	6.828.224	não renúncia
Energia elétrica para consumo residencial que não ultrapasse a faixa de 50 quilowatts/hora mensais.	Decreto n. 18.955/1997 Anexo I, caderno I, item 9	NI	NI	NI	NI	NI	NI

Fonte: Sefaz-DF

Tabela 18. Desonerações do setor de combustíveis

Desonerações de 2007 a 2012 (conforme PLOAs aprovados) – valores em R\$							
Beneficiário	Capitulação legal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Combustíveis para missões diplomáticas, organismos internacionais e funcionários estrangeiros	Decreto n. 18.955/1997 – Anexo I, caderno I, item 96	318.168	329.743	322.572	360.655	261.062	não renúncia
Saídas internas promovidas por distribuidoras de combustível que destinem óleo diesel às empresas concessionárias ou permissionárias de transporte coletivo urbano do Distrito Federal	Decreto n. 18.955/1997 – Anexo I, caderno I, item 147	NI	NI	NI	15.030.736	15.703.404	24.510.529,33
Anistia de multas e remissão do ICMS a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás	Convênio ICMS 141/03 ¹	NI	NI	NI	NI	4.061.741	4.302.315,91
Operações com biodiesel (B-100)	Decreto n. 18.955/1997 – Anexo I, caderno II, item 46	2.857.348	2.961.303	3.105.001	3.240.604	3.385.630	3.288.909
Operações com gás natural veicular – GNV	Convênio ICMS/Confaz 89/04, regulamentado no Decreto n. 18.955/1997 – Anexo I, caderno II, item 44	NI	6.114.720	6.439.844	6.721.088	7.021.875	7.437.777
Às distribuidoras de combustíveis, registradas e autorizadas pelo DNC, nas saídas de álcool etílico hidratado combustível	Decreto n. 18.955/1997 Anexo I, caderno III, item 5	NI	NI	NI	NI	NI	NI

Fonte: Sefaz-DF

3.5 Resultados

Foram montadas tabelas contendo os dados de previsão, realização e potencial do ICMS de cada setor. Com base nesses dados foi possível estimar os *gaps* tributários setoriais entre a arrecadação potencial e a realizada, bem como o esforço tributário.

Combustíveis

Os dados mensais obtidos para o setor de combustíveis estão apresentados nas Tabelas 19 e 19.1 para os anos de 2007 a 2011. Observa-se que os erros de projeção em relação à realização são da ordem de 1%, o que valida o método de previsão utilizado. Em geral, foram obtidas arrecadações potenciais mensais superiores às realizadas, indicando a existência de um *gap* tributário, que em tese pode ser alcançado pela fiscalização tributária.

Tabela 19. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada para o setor de combustíveis para os anos de 2007 e 2008

	Arrecadação 2007			Arrecadação 2008		
	Projetada	Potencial	Realizada	Projetada	Potencial	Realizada
Jan.	63.389.460	67.010.278	64.036.895	67.988.920	71.627.501	71.222.825
Fev.	55.425.767	64.839.855	55.726.157	61.629.688	72.899.214	63.040.106
Mar.	53.446.209	75.672.965	53.772.647	60.340.463	77.890.034	63.175.968
Abr.	63.072.055	69.762.406	61.650.323	71.508.641	77.089.834	67.919.478
Mai	61.681.980	72.282.048	63.477.606	68.803.311	79.116.681	71.078.435
Jun.	64.639.430	72.062.596	64.995.770	72.044.458	78.862.762	76.708.328
Jul.	61.603.035	69.067.363	65.359.621	71.719.931	78.138.763	72.231.147
Ago.	65.141.374	73.755.222	61.713.340	73.168.872	80.679.925	76.003.600
Set.	65.156.320	67.289.663	64.106.816	77.100.979	81.544.855	78.722.583
Out.	58.340.431	74.637.627	53.515.134	71.907.881	79.121.795	76.210.679
Nov.	59.667.321	70.876.239	65.084.669	79.011.867	75.523.667	72.570.962
Dez.	60.607.058	74.002.997	66.119.595	72.580.628	80.855.301	69.701.184
Total	732.170.439	851.259.261	739.558.572	847.805.637	933.350.331	858.585.294

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 19.1 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada para o setor de combustíveis para os anos de 2009 a 2011

	Arrecadação 2009			Arrecadação 2010			Arrecadação 2011		
	Projetada	Potencial	Realizada	Projetada	Potencial	Realizada	Projetada	Potencial	Realizada
Jan.	74.722.655	68.228.405	71.977.125	75.060.511	78.354.135	75.641.390	82.225.731	81.844.503	84.058.758
Fev.	64.627.949	68.692.412	64.358.808	67.058.500	83.758.012	68.077.575	75.006.526	88.509.604	70.921.366
Mar.	62.308.842	79.153.082	61.240.587	65.532.248	98.493.895	66.030.433	70.301.912	94.957.695	76.688.767
Abr.	70.985.920	78.512.583	69.672.723	75.180.686	88.461.559	82.754.456	83.681.920	96.492.154	81.509.175
Mai	69.754.135	76.314.760	69.536.926	79.484.627	88.866.723	79.837.851	81.854.534	101.542.293	86.740.734
Jun.	71.469.759	78.522.049	70.489.023	81.547.237	88.526.563	80.020.403	86.716.361	95.575.933	88.577.640
Jul.	67.594.620	78.691.890	64.791.989	77.314.386	86.506.907	78.053.186	84.612.456	93.077.033	83.721.217
Ago.	67.006.674	77.925.139	70.396.796	78.989.972	90.193.437	78.601.502			
Set.	71.271.921	81.722.008	71.573.683	80.875.296	88.779.271	82.484.344			
Out.	65.285.128	85.027.929	70.009.951	75.745.434	88.756.611	74.280.178			
Nov.	72.544.037	81.091.383	72.138.409	79.104.848	89.450.269	83.325.195			
Dez.	69.900.367	88.724.791	71.873.616	79.360.800	94.981.381	77.664.439			
TOTAL	827.472.008	942.606.430	828.059.635	915.254.545	1.065.128.762	926.770.951	564.399.440	651.999.214	572.217.659

Fonte: elaboração dos autores

Na Tabela 20 são apresentados os valores anuais de 2007 a 2011. A desoneração tributária foi abatida da arrecadação potencial, sendo obtidos valores potenciais efetivos. Foi calculado o *gap* tributário, que seria a diferença entre o ICMS potencial efetivo e o realizado, além do esforço tributário, por meio da razão entre o ICMS sobre o ICMS potencial efetivo. Observa-se que apesar de o *gap* ter se reduzido entre os anos de 2007 e 2008, nos anos subsequentes ele vem se ampliando, considerando que 2011 ainda está em curso. Quanto ao esforço tributário, que é uma medida proporcional do *gap*, há um aumento entre 2007 e 2008 de 87 % para 93 %, e uma redução entre 2008 e 2009 de 93 % para 89 %, mantendo-se em 89 % em 2010 e reduzindo-se para 88 % em 2011.

Tabela 20. Resultados anuais de arrecadação potencial efetiva, gap e esforço tributário para o setor de combustíveis

	ICMS projetado	ICMS potencial	Desonerações legais	ICMS potencial efetivo	ICMS realizado	Gap tributário	Esforço tributário
2007	732.170.439	851.259.261	3.175.516	848.083.745	739.558.572	108.525.173	87%
2008	847.805.637	933.350.331	9.405.766	923.944.565	858.585.294	65.359.271	93%
2009	827.472.008	942.606.430	9.867.417	932.739.013	828.059.635	104.679.377	89%
2010	915.254.545	1.065.128.762	25.353.083	1.039.775.680	926.770.951	113.004.728	89%
2011*	564.399.440	651.999.214	3.983.131	648.016.084	572.217.659	75.798.425	88%

Nota: * Até julho.

Fonte: elaboração dos autores

Comércio varejista

Os resultados obtidos da arrecadação potencial mensal estão apresentados a seguir. Os erros de previsão anual variam entre 0% e 2% em relação à realização, o que mais uma vez valida os métodos de previsão.

Nas Tabelas 21 a 21.4 são consolidados os resultados mensais obtidos para os anos de 2007 a 2011, respectivamente. Convém lembrar que no caso do setor varejista foi adotada uma alíquota média baseada em dados consolidados de saída do contribuinte. Dessa forma, a própria alíquota já incorpora os efeitos das eventuais desonerações.

Observa-se que os índices de esforço anuais de 2007 a 2009 estão abaixo de 100%, enquanto nos anos mais recentes, 2010 e 2011, superam 100%. Esse fato pode estar relacionado à estimativa dos pesos do valor adicionado que foi dada pelos pesos mais recentes, no caso, de 2008, e à medida que vão se distanciando de 2008, os pesos estimados podem não ser tão realistas. Pode também estar relacionado às próprias estimativas do valor adicionado para 2009 a 2011. De qualquer forma, no final do ano em curso serão obtidos os valores definitivos para 2009, e as estimativas que ainda serão feitas contarão com mais dados definitivos.

Tabela 21. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2007

2007	Arrecadação			Gap tributário	Esforço Tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jan.	48.183.263	55.113.302	50.672.574	4.440.728	92
Fev.	39.147.605	40.263.002	51.088.633	(10.825.631)	127
Mar.	34.631.623	38.366.695	37.330.160	1.036.535	97
Abr.	39.051.445	43.327.740	40.774.164	2.553.576	94
Mai	38.371.692	42.268.764	40.903.236	1.365.528	97
Jun.	44.027.664	45.196.683	43.351.660	1.845.023	96
Jul.	46.959.227	43.152.612	45.594.312	(2.441.700)	106
Ago.	44.632.936	41.207.051	41.169.443	37.607	100
Set.	43.421.188	44.487.963	41.529.622	2.958.340	93
Out.	40.857.429	43.275.749	41.932.363	1.343.386	97
Nov.	43.261.669	44.129.498	41.275.676	2.853.821	94
Dez.	43.981.504	46.083.269	41.245.658	4.837.610	90
Total	506.527.246	526.872.327	516.867.502	10.004.825	98

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 21.1 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2008

2008	Arrecadação			Gap tributário	Esforço Tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jan.	60.482.814	71.199.289	59.184.767	12.014.522	83
Fev.	47.584.650	52.866.306	47.183.139	5.683.166	89
Mar.	41.468.916	50.364.735	39.683.687	10.681.048	79
Abr.	44.501.715	55.312.861	50.175.060	5.137.801	91
Mai	44.936.795	53.539.432	42.994.648	10.544.784	80
Jun.	49.281.141	58.031.256	49.761.297	8.269.959	86

CONTINUA ►

2008	Arrecadação			Gap tributário	Esforço Tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jul.	52.906.602	54.539.413	53.927.087	612.326	99
Ago.	51.167.228	55.529.685	51.814.407	3.715.278	93
Set.	51.403.236	56.092.781	51.830.356	4.262.425	92
Out.	49.221.404	53.419.693	48.824.871	4.594.822	91
Nov.	51.252.224	56.261.063	46.244.611	10.016.452	82
Dez.	50.904.535	57.490.813	48.206.340	9.284.473	84
Total	595.111.261	674.647.325	589.830.269	84.817.056	87

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 21.2 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2009

2009	Arrecadação			Gap tributário	Esforço tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jan.	70.086.408	74.155.341	64.076.535	10.078.806	86
Fev.	53.641.532	57.095.235	57.926.378	(831.143)	101
Mar.	48.181.170	52.503.522	48.935.354	3.568.168	93
Abr.	52.826.654	57.444.139	45.149.816	12.294.323	79
Mai	47.814.740	57.480.346	47.896.215	9.584.131	83
Jun.	53.263.169	59.794.306	54.068.572	5.725.734	90
Jul.	57.182.437	56.795.704	58.157.111	(1.361.407)	102
Ago.	55.138.947	60.261.706	54.906.459	5.355.248	91
Set.	54.928.418	59.893.053	56.378.433	3.514.620	94
Out.	52.848.853	58.280.193	52.446.258	5.833.935	90
Nov.	54.886.407	63.809.998	60.356.056	3.453.942	95
Dez.	58.682.867	62.190.555	60.677.001	1.513.554	98
Total	659.481.602	719.704.097	660.974.188	58.729.909	92

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 21.3 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2010

2010	Arrecadação			Gap tributário	Esforço tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jan.	83.325.966	81.796.062	88.291.879	(6.495.817)	108
Fev.	67.388.705	61.630.980	64.693.859	(3.062.879)	105
Mar.	57.684.046	57.760.211	59.874.740	(2.114.529)	104
Abr.	63.547.168	65.978.558	65.789.115	189.443	114
Mai.	61.757.369	63.018.364	64.365.816	(1.347.452)	98
Jun.	69.713.917	67.038.136	68.381.543	(1.343.407)	109
Jul.	73.716.674	64.197.144	72.668.724	(8.471.580)	108
Ago.	70.082.026	67.948.710	74.123.599	(6.174.889)	115
Set.	71.344.084	66.197.096	70.885.935	(4.688.839)	104
Out.	67.637.642	64.491.839	65.292.375	(800.536)	99
Nov.	69.461.353	69.289.738	71.822.068	(2.532.331)	111
Dez.	72.298.407	69.759.925	74.350.010	(4.590.085)	109
Total	827.957.358	799.106.763	840.539.664	(41.432.901)	105

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 21.4 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada e de *gap* e esforço tributário para o comércio varejista – 2011

2011	Arrecadação			Gap tributário	Esforço tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jan.	102.295.659	82.141.010	106.256.861	(24.115.850)	129
Fev.	81.900.696	61.620.561	77.101.700	(15.481.138)	125
Mar.	69.547.647	58.263.154	70.722.189	(12.459.035)	121
Abr.	75.897.531	61.238.634	69.753.910	(8.515.276)	114
Mai.	70.571.956	63.391.046	78.646.591	(15.255.545)	124
Jun.	81.679.027	63.790.737	76.199.516	(12.408.779)	119

CONTINUA ►

2011	Arrecadação			Gap tributário	Esforço tributário (%)
	Projetada	Potencial	Realizada		
Jul.	84.601.739	61.481.409	79.545.506	(18.064.096)	129
Ago.				-	
Set.				-	
Out.				-	
Nov.				-	
Dez.				-	
	566.494.255	451.926.552	558.226.273	(106.299.720)	124

Fonte: elaboração dos autores

Comunicações

Os resultados obtidos estão apresentados nas Tabelas 22 e 22.1, em que se compara o ICMS projetado, o potencial e o realizado. Os erros de projeção em relação à realização variam entre 0,5% e 2,7%, validando dessa forma o método de previsão adotado.

Tabela 22. Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada de comunicações – 2007 e 2008

2007	Arrecadação			2008	Arrecadação		
	Projetada	Potencial	Realizada		Projetada	Potencial	Realizada
Jan.	57.432.116	42.381.103,34	53.860.665	Jan.	63.049.127	59.365.080,78	63.063.020
Fev.	51.108.682	43.217.942,98	54.924.176	Fev.	56.066.836	55.554.733,90	59.015.321
Mar.	50.791.395	42.154.951,56	53.573.257	Mar.	55.679.253	51.012.305,90	54.189.939
Abr.	49.869.271	40.247.819,10	51.149.549	abr	54.630.209	54.988.107,11	51.669.030
Mai	53.419.922	42.074.019,01	53.470.403	Mai	58.479.582	53.745.408,52	57.093.290
Jun.	55.517.926	41.630.512,97	52.906.766	Jun.	60.735.119	59.102.017,83	62.783.571
Jul.	52.022.403	41.786.936,77	52.969.091	Jul.	56.873.124	55.249.514,19	58.691.089
Ago.	57.269.805	43.845.075,39	55.721.176	Ago.	62.568.636	62.297.213,92	66.177.800
Set.	56.594.215	41.099.509,01	52.231.932	Set.	61.790.472	64.619.297,83	68.644.530
Out.	55.988.631	42.904.596,24	52.677.197	Out.	61.090.252	64.460.928,67	64.930.428

CONTINUA ►

Arrecadação				Arrecadação			
2007	Projetada	Potencial	Realizada	2008	Projetada	Potencial	Realizada
Nov.	51.800.017	43.599.183,28	55.319.605	Nov.	56.484.407	55.080.422,33	51.806.485
dez	53.675.228	47.312.459,94	60.127.754	Dez.	58.492.891	50.277.023,82	53.408.855
Total	645.489.611	512.254.110	648.931.571	Total	705.939.909	685.752.055	711.473.358

Fonte: elaboração dos autores

Tabela 22.1 Resultados mensais de arrecadação projetada, potencial e realizada de comunicações – 2009 a 2011

Arrecadação				Arrecadação				Arrecadação			
2009	Projetada	Potencial	Realizada	2010	Projetada	Potencial	Realizada	2011	Projetada	Potencial	Realizada
Jan.	63.129.929	63.129.928,85	63.236.102	Jan.	74.283.151	77.033.902,67	80.819.230	Jan.	79.900.163	87.427.305,77	84.043.493
Fev.	56.247.888	56.247.888,28	56.342.487	Fev.	65.983.143	61.281.818,49	64.293.113	Fev.	70.941.296	71.872.701,01	69.089.847
Mar.	55.002.858	55.002.858,40	55.095.363	Mar.	65.454.968	61.648.801,76	64.678.129	Mar.	70.342.826	78.516.007,24	75.477.075
Abr.	57.334.832	57.334.832,27	57.431.259	Abr.	64.152.084	65.947.867,61	69.188.445	Abr.	68.913.022	70.384.971,76	67.660.558
Mai	59.143.142	59.143.141,72	59.242.610	Mai	68.598.901	66.773.255,17	75.750.621	Mai	73.658.560	75.469.463,12	72.548.461
Jun.	64.577.285	64.577.285,03	64.685.892	Jun.	71.169.505	69.164.933,87	72.563.593	Jun.	76.386.698	85.550.159,44	77.281.939
Jul.	72.228.913	72.228.912,53	58.432.881	Jul.	66.574.567	66.861.545,33	70.147.019	Jul.	71.425.288	74.171.647,82	67.732.218
Ago.	66.520.375	66.520.375,08	66.632.250	Ago.	73.166.298	83.642.269,36	72.185.786	Ago.			
Set.	64.955.308	64.955.307,79	65.064.551	Set.	72.182.988	68.381.880,56	71.742.061	Set.			
Out.	66.431.850	66.431.849,79	66.543.576	Out.	71.293.495	75.771.517,73	70.581.377	Out.			
Nov.	60.303.868	60.303.867,81	60.405.288	Nov.	65.853.186	64.425.606,47	67.591.382	Nov.			
Dez.	59.466.561	59.466.560,68	59.566.573	Dez.	68.128.218	66.552.970,86	69.823.282	Dez.			
Total	745.342.808	745.342.808	732.678.832	Total	826.840.504	827.486.370	849.364.038	Total	511.567.854	543.392.256	513.833.591

Fonte: elaboração dos autores

Na Tabela 23 estão resumidos os dados anuais de ICMS projetado, realizado e ainda abatidas as desonerações legais do ICMS potencial, obtendo-se o potencial efetivo. Foram calculados o *gap* tributário e o potencial, que indicaram esforços abaixo de 100% em 2009 e 2011. De qualquer forma, os dados do ICMS potencial

dos anos de 2009 em diante poderão ainda ser confirmados quando da divulgação de novos dados de valor adicionado pelo IBGE/Codeplan.

Tabela 23. Resultados anuais de arrecadação projetada, potencial e efetiva, *gap* e esforço tributário para o setor de comunicações

	ICMS projetado	ICMS potencial	Desonerações legais	ICMS potencial efetivo	ICMS realizado	Gap tributário	Esforço tributário (%)
2007	645.489.611	512.254.110	1.412.095	510.842.015	648.931.571	(138.089.557)	127,0
2008	705.939.909	685.752.055	2.210.715	683.541.340	711.473.358	(27.932.018)	104,1
2009	745.342.808	745.342.808	9.503.770	735.839.038	732.678.832	3.160.207	99,6
2010	68.128.218	66.552.971	6.535.732	60.017.239	69.823.282	(9.806.043)	116,3
2011*	511.567.854	543.392.256	3.983.131	539.409.125	513.833.591	25.575.534	95,3

Nota: *até julho.
 Fonte: elaboração dos autores

Energia elétrica

O cálculo do ICMS potencial de energia elétrica foi efetuado utilizando-se duas bases distintas: dados de consumo de energia obtidos no sítio da Aneel e de valor adicionado fornecido pelo IBGE/Codeplan. Ambos os métodos forneceram bases tributáveis menores do que as esperadas, produzindo impostos menores do que os efetivamente realizados.

Na Tabela 24 apresentam-se os resultados anuais de ICMS potencial obtido pelos dois métodos e comparados com os valores de previsão e realização. Mais uma vez, os valores previstos foram bem próximos dos realizados, com erros da ordem de 0,5% a 2,8%.

O cálculo do ICMS potencial baseado no consumo de energia elétrica forneceu resultados mais próximos do realizado. Ainda assim, esse potencial será objeto de estudo mais detalhado para verificar se a base de consumo está sendo alcançada em sua integridade. Pretende-se também discutir os valores alcançados fornecidos pela Codeplan.

Tabela 24. Resultados anuais de arrecadação projetada, potencial e efetiva e realizada para o setor de energia elétrica

	ICMS projetado	Erros de Previsão (%)	ICMS potencial ¹	ICMS potencial ²	Desonerações legais	ICMS potencial efetivo ¹	ICMS potencial efetivo ²	ICMS realizado
2007	253.347.987	-2,0	201.227.883	130.712.400	1.412.095	199.815.788	129.300.305	258.402.528
2008	276.711.471	-0,5	278.240.768	79.968.000	2.210.715	276.030.053	77.757.285	278.240.768
2009	287.787.459	-0,4	289.027.071	86.917.600	629.115	288.397.956	86.288.485	289.027.071
2010	322.365.139	-0,4	287.322.493	96.437.600	6.535.732	280.786.761	89.901.868	323.731.287
2011*	173.920.656	-2,8	167.653.171	51.920.915	3.414.112	164.239.059	48.506.803	178.856.372

Nota: * até junho.

1. Base consumo.

2. Base valor adicionado.

Fonte: elaboração dos autores

4 CONCLUSÃO

O trabalho apresentou uma alternativa para a análise de arrecadação. Iniciando com temas atuais, como a extensão da crise de 2007/2008 com efeitos que podem ser duradouros, o texto traz breves considerações sobre a extensão da crise em vários países importantes, como China e Estados Unidos, mas traz também um enfoque sobre os riscos para o Brasil, notadamente na questão das receitas estaduais. Dessa forma, foi feito um alerta de que as crises internacionais podem afetar a arrecadação dos estados, tanto corroendo sua base estrutural quanto produzindo efeitos que levam à alteração de sua base legal de tributação.

Um segundo aspecto abordado em relação a crises seria de como são produzidas as medidas de reação a elas, isto é, de forma estrutural, a exemplo dos Estados Unidos, que têm buscado soluções alternativas para o problema energético, além de ter promovido o incremento da produtividade na indústria; ou pontual, com pequenas alterações na legislação para tratar de forma emergencial aspectos negativos decorrentes da crise.

Em seguida, o tema desindustrialização é apresentado sob várias perspectivas. Após estabelecer as principais definições, inicia-se uma análise da balança comercial brasileira para em seguida se enfrentar uma questão polêmica no país – estaria o Brasil

vivendo um período de desindustrialização? Dessa consideração geral parte-se para outra mais específica e relacionada ao trabalho de análise – quais os efeitos que esse processo teria sobre as receitas dos estados? Embora certamente ruim para os estados mais desenvolvidos, pois o processo de desindustrialização poderá vir a corroer a base tributária desses estados a médio prazo, é provável que no curto prazo seja até benéfico para o grupo menos industrializado, mas lançam-se dúvidas se tal cenário positivo se sustenta no longo prazo.

Na sua parte final, busca-se apresentar um caso prático de análise da arrecadação usando os dados do Distrito Federal. Começa-se realizando previsões de receita em setores importantes, como comunicações, combustíveis e comércio. Em seguida constrói-se a série da arrecadação potencial, considerando-se aspectos da legislação, como alíquotas e renúncias fiscais, bem como dados econômicos, como volume de vendas e valor adicionado.

De posse das informações, é realizado um cotejo entre a receita prevista, a receita potencial e a receita realizada para cada um dos setores objeto do trabalho. Os resultados mostram a boa capacidade de previsão dos modelos adotados e resultados ainda contraditórios na estimação do *gap* tributário. Em alguns casos foram obtidas estimativas bastante razoáveis, em torno de 10%, mas em outros foram obtidos valores negativos para a evasão, o que demandaria maior aprofundamento do método de análise aqui sugerido.

Por fim, acredita-se que este trabalho pode servir de subsídio aos estados em vários sentidos. Inicialmente pela análise da conjuntura internacional, que traz informações importantes para que cada ente federativo procure avaliar o possível efeito da crise sobre a arrecadação. Nesta mesma linha, segue o tema desindustrialização, sendo importante para os analistas dos estados compreenderem bem o eventual impacto sobre as receitas. Quanto ao estudo de caso do DF, a metodologia de previsão sugerida pelo Fórum Fiscal em 2010 foi novamente aprovada, mostrando bons resultados na previsão de receitas por setor econômico. A metodologia de cálculo da evasão proposta também foi capaz de produzir resultados interessantes em vários setores, embora haja necessidade de algum aprimoramento na sua condução.

Para finalizar, diante de todos os pontos levantados, observa-se que, cada vez mais, se torna necessário munir os estados com ferramentas de análise que mostrem o que de fato está acontecendo na sua base econômica tributável, pois cada vez mais se torna limitado o espaço para aumento de sua carga tributária.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). **Are we entering a gold age of gas?** Special Report, World Energy Outlook 2011. Disponível em: <http://www.iea.org/weo/docs/weo2011/WEO2011_GoldenAgeofGasReport.pdf> .
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Fornecimentos – consumidores por ranking**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=550>> .
- _____. Nota Técnica n. 285/2009 –SRE/Aneel, Processo n. 48500.002499/2009-21 – Homologação das tarifas de fornecimento de energia elétrica, das tarifas de uso dos sistemas de distribuição (TUSD), fixação da receita anual das instalações de conexão, estabelecimento do valor da taxa de fiscalização de serviços de energia elétrica (TFSEE), referente à CEB Distribuição S/A (CEB-DIS), agosto de 2009.
- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). **Vendas, pelas distribuidoras, dos derivados combustíveis de petróleo (metros cúbicos)**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=58033&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1320418390546>> .
- ALVES, Carolina. Desaceleração reforça temor de desindustrialização precoce. Brasil Econômico, São Paulo, 05/10/2011. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2011/iedi_na_imprensa_20111105_desaceleracao_reforca_temor_de_desindustrializacao_precoce.html> .
- ANDERLINI, Jamil. China teme calote e deixa governo local emitir títulos. **Valor Econômico**, São Paulo, 11/10/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/1062394/china-teme-calote-e-deixa-governo-local-emitir-titulos>> .
- BACK, Aaron. Reversão do fluxo de capitais chega à China. **The Wall Street Journal**, de Pequim; **Valor Econômico**, São Paulo, 22/11/2011, p. C10.
- BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA – DADOS CONSOLIDADOS. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2011.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2010.
- BARBOZA, David. In cooling China, loan sharks come knocking. **The New York Times**, New York, 13/10/2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/10/14/business/global/as-chinas-economy-cools-loan-sharks-come-knocking.html?pagewanted=2&r=1&nl=todaysheadlines&emc=th25>> .
- BERGSTEN, C. Fred. The dollar and the deficits. **Foreign Affairs**, New York, v. 88, n. 6, p. 20-38, Nov./Dec. 2009.
- BRADSHAW, Keith. Government policies cool China's real Estate boom. **The New York Times**, New York, 10/11/2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/11/11/business/global/government-policies-cool-china-real-estate-boom.html?pagewanted=2&nl=todaysheadlines&emc=th25>> .
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The dutch disease and its neutralization: a ricardian approach.

Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v. 28, n. 1 (109), p. 47-71, Jan./Mar. 2008.
Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2523> > .

BROOKS, David. Shale gas revolution. **International Herald Tribune/The Global Edition of the New York Times**, New York, 03/11/2011. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2011/11/04/opinion/brooks-the-shale-gas-revolution.html?_r=1&nl=todaysheadlines&emc=tha212 > .

CALMES, Jackie. A U.S. Marine base for Australia irritates China. **The New York Times**, New York, 16/11/2011. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2011/11/17/world/asia/obama-and-gillard-expand-us-australia-military-ties.html?pagewanted=2&_r=1&nl=todaysheadlines&emc=tha2 > .

CEB DISTRIBUIÇÃO S/A. **Boletim de mercado, resumo mensal**, Brasília, julho de 2011.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Produto Interno Bruto – PIB**: nova série das contas regionais – 2002 a 2007, 2003 a 2008, 2009 e 2010 (dados preliminares).

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). Factors underluing the decline in manufacturing employment since 2000. **Economic and Budget Issue Brief**, Washington, 23/12/2008.
Disponível em: < <http://www.cbo.gov/ftpdocs/97xx/doc9749/12-23-Manufacturing.pdf> > .

CONSELHO DE POLÍTICA MONETÁRIA (COPOM). **Ata da 161ª reunião**: 30 e 31/08/2011. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20110831161.asp#_Toc303156890 > .

_____. **Ata da 162ª reunião**: Brasília, Banco Central do Brasil, 18 e 19/10/2011.. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not2011019162.asp> > .

DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 13, p. 7-14, abr. 2001, Ipea. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=80 > .

DEUTCH, John. The good news about gas. The natural gas revolution and Its consequences. **Foreign Affairs**, New York, , v. 90, n. 1, p. 82-93, Jan./Feb. 2011.

DIAS, Camila. Com venda de ativo, Bank of America sai do prejuízo e lucra US\$ 6,2 bi. **Valor Econômico**, São Paulo, 18/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/financas/1056322/com-venda-de-ativo-bank-america-sai-do-prejuizo-e-lucra-us-62-bi> > .

DISTRITO FEDERAL, Decreto n. 18.955, de 22/12/1997. Disponível em: < <http://www.fazenda.df.gov.br//aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=18955&txtAno=1997&txtTipo=6&txtParte=>> > .

EBRAHIM-ZADEH, Christine. Back to basics. Dutch disease: too much wealth managed unwisely. **F&D Finance and Development**, Washington, v. 40, n. 1, Mar. 2003, FMI. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm> > .

EL-GAMAL, Mohmoud A.; JAFFE, Amy Myers. **Oil, dollars, debt and crises: the global curse of black gold**. New York: Cambridge University Press, 2010.

ENRICH, David; MUÑOZ, Sara Schaefer; BJORK, Christopher. Bancos da Espanha e da Itália perdem depósitos. **The Wall Street Journal**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, p. C10, 23/11/2011.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Enhancing trade and investment, supporting jobs, economic growth and development**: outlines of the trans-Pacific partnership agreement. Washington, 12/11/2011. Disponível em: < <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement> > .

FRANGOS, Alex; MCGROARTY, Patrick. Desaceleração global começa a ser sentida por emergentes. **The Wall Street Journal**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, 14/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/impreso/wall-street-journal-americas/desaceleracao-global-comeca-ser-sentida-por-emergentes> > .

FRANGOS, Alex; MCGROARTY, Patrick; ROTH, Charles. Crise europeia faz estragos na América Latina e outras áreas. **The Wall Street Journal**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, p. B12, 23/11/2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Consolidated multilateral surveillance report**. Washington, DC, Sept. 2011a Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/092411a.pdf> > .

_____. **Global financial stability report: grappling with crisis legacies**. Washington, DC, Sept. 2011b. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/02/index.htm> > .

_____. **World economic outlook: recovery, risk, and rebalancing**. Washington, DC, Oct. 2010. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/> > .

_____. **World economic outlook: slowing growth, rising risk**. Washington, DC, Sept. 2010. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/text.pdf> > .

_____. People's Republic of China: financial system assesment. **IMF Country Report**, n. 11/321, Washington, DC, Nov. 2011c. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25350.0> > .

_____. **People's Republic of China – Hong Kong special administrative region – preliminary conclusions of the 2011 Article IV Mission**, 25/10/2011. Washington. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/ms/2011/102511.htm> > .

GALLAGHER, Kevin P. **China and the future of Latin American industrialization**. Boston: Boston University, The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Issues in Brief 018, Oct. 2010. Disponível em: < <http://www.bu.edu/pardee/issues-in-brief-no-18/> > .

GALLU, Joshua. Empresa chinesa é suspensa. **Bloomberg; Valor Econômico**, São Paulo, 28/03/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/arquivo/879377/empresa-chinesa-e-suspensa> > .

GORDON, Bernard K. The trans-Pacific partnership and the rise of China. What Japan joining

the TPP means for the region. **Foreign Affairs**, New York, 7/11/2011. Disponível em: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/136647/bernard-k-gordon/the-trans-pacific-partnership-and-the-rise-of-china?page=show> > .

G20 LEADERS SUMMIT. **Final Communiqué**. Cannes, 3-4/11/2011. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11395.htm> > .

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Primeiro semestre de 2011: o elevado déficit nos bens da indústria de transformação. **Carta Iedi**, n. 476, 15/07/2011. Disponível em: < http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_476_primeiro_semestre_de_2011_o_elevado_deficit_nos_bens_da_industria_de_transformacao.html > .
_____. Produção e emprego na indústria: em menor ritmo. **Carta Iedi**, n. 484, 09/09/2011. Disponível em: < http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_484_producao_e_emprego_na_industria_em_menor_ritmo.html > .

JACOB, Rahul. Corte de salário gera nova onda de greves na China. **Financial Times**, de Hong Kong; **Valor Econômico**, São Paulo, p. A13, 24/11/2011.

JAFFE, Amy Myers. The Americas, Not the Middle East, Will Be the World Capital of Energy. Adios OPEC. **Foreign Policy**, Washington, Sept./Oct. 2011. Disponível em: < http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/15/the_americas_not_the_middle_east_will_be_the_world_capital_of_energy > .

KINGE, James. Arsenal chinês anticrise é agora mais limitado. **Financial Times**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, 11/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/financas/1045344/arsenal-chines-anticrise-e-agora-mais-limitado> > .

LEVKOWITZ, Lee; ROSS, Marta McLellan; WARNER, J. R. **The 88 Queensway Group: a case study in chinese investors' operations in Angola and Beyond**. U.S.- China Economic & Security Review Commission, 10/07/ 2009. Disponível em: < http://www.uscc.gov/The_88_Queensway_Group.pdf > .

MARQUES, Felipe. Fitch alerta sobre riscos do sistema bancário chinês. **Valor Econômico**, São Paulo, 11/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/financas/1047092/fitch-alerta-sobre-riscos-do-sistema-bancario-chines> > .

McFARLANE, Jim; WOOLSEY, Richard. How to weaken the power of foreign oil. **The New York Times**, New York, 20/09/2011. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2011/09/21/opinion/how-to-weaken-the-power-of-foreign-oil.html?nl=todaysheadlines&emc=tha212> > .

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (MIT). **The future of natural gas**. An Interdisciplinary MIT Study, June 2010. Disponível em: < <http://web.mit.edu/mitei/research/studies/naturalgas.html> > .

NSOULI, Saleh M. **Petrodollar recycling and global imbalances**. IMF, CESIFO'S INTERNATIONAL SPRING CONFERENCE, Berlin, 23-24/03/2006. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/032306a.htm> > .

NÚCLEO DE POLÍTICA FISCAL DA COORDENADORIA DE ESTUDOS E PLANEJAMENTO

ECONÔMICO-TRIBUTÁRIO DA SECRETARIA DE FAZENDA DO DF (NUPOF/COPET). **Nota Técnica 02/2007 – Redução da base de cálculo do ICMS nas saídas de gás natural veicular**, julho de 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD composite leading indicators**. Paris, 12/09/2011, News Release. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/48658623.pdf>> .

O'KEEFE, Kate. Otimismo de analistas com a China parece exagerado. **The Wall Street Journal**, de Hong Kong; **Valor Econômico**, São Paulo, p. B11, 29/11/2011.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Econômica Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr.-jun./2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572010000200003&script=sci_arttext> .

OREIRO, José Luis. Apreciação cambial: causas, efeitos e o que fazer. **Valor Econômico**, São Paulo, 18/08/2009.

RABINOVITCH, Simon. Mercado imobiliário esfria na China e ameaça os bancos. **Financial Times**, de Pequim; **Valor Econômico**, São Paulo, p. A11, 22/11/2011.

RIBEIRO, F.; POURCHET, H. Reflexões sobre exportações e desempenho da indústria com base em coeficientes de comércio exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Brasília, n. 107, p. 4-17, abril a junho de 2011.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade, and deindustrialization. **IMF Staff Papers**, v. 46, n. 1, Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1999/03-99/rowthorn.htm>> .

SCOTT, Robert E.; GROWING, U. S. The Benefits of Revaluation. **EPI Briefing Paper** 318, 17/06/2011a. Disponível em: <http://www.epi.org/publication/revaluing_chinas_currency_could_boost_us_economic_recovery/> .

_____. Trade deficit with China Cost 2,8 Million Jobs Between 2001 and 2010. **EPI Briefing Paper**, 323, 20/09/2011b. Disponível em: <<http://www.epi.org/publication/growing-trade-deficit-china-cost-2-8-million/>> .

SHALAL-ESA, Andrea; LYNCH, Sarah N. Justiça americana investiga empresas chinesas. **Reuters**, **Valor Econômico**, 13/10/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/financas-e-investimentos/justica-americana-investiga-empresas-chinesas>> .

SHERK, James. Technology explains drop in manufacturing jobs. The Heritage Foundation. **Background**, n. 2.476, 12/10/2010. Disponível em: <http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/bg2476.pdf> .

SHINOHARA, Naoyuki. **The Ásia-Pacific Economic Outlook and Policy Challenges in na Uncertain Global Environment**. IMF Presentation on the Asian Institute of Management. Manila, 4/11/2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11395.htm>> .

SILVA, A. L.; CORVALÃO, E. D.; DUTRA, R. S. Previsão de receitas. **Manual de previsão e análise do desempenho das receitas estaduais**. Brasília FFEF 2010. p. 37-191.

SOARES, C.; TEIXEIRA, J. **Uma abordagem econométrica do processo de desindustrialização no caso brasileiro**: elementos para o debate. Foz do Iguaçu: Anpec, 2010.

SPIRO, David E. **The hidden hand of american hegemony**; petrodollar recycling and international markets. Boston: Cornell University Press, 1999.

TAKAR, Téo. Bolsas europeias caem após dados da China e alerta do BCE. **Valor Econômico**, 13/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/financas/1049796/bolsas-europeias-caem-apos-dados-da-china-e-alerta-do-bce> > .

THE ECONOMIST. Economics and financial indicators, 17/09/2011, p. 102.

TOMBINI, Alexandre. Transcrição da audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, 28/09/2011, Brasília. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000614/11> > .

TONG, Stephanie; VINCENT, Jiang. Regulador chinês diz estar “ciente” de problemas contábeis. **Bloomberg; Valor Econômico**, São Paulo, 20/06/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/arquivo/894069/regulador-chines-diz-estar-ciente-de-problemas-contabeis> > .

TORRES, Craig; HOPKINS, Cheyenne; KATZ, Ian. Fed lança novo teste de estresse. **Valor Econômico**, 23/11/2011, p. C10.

VALOR ECONÔMICO. Nuvens negras se formam sobre a economia chinesa. 14/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/opiniao/1050824/nuvens-negras-se-formam-sobre-economia-chinesa> > .

_____. Pequim prevê estagnação global longa e prepara gastos de US\$ 1,7 tri, 22/11/2011, p. A11.

_____. Exportações chinesas devem crescer bem menos, 22/11/2011, p. A11.

_____. Dados ruins indicam recessão inevitável na Europa, 24/11/2011, p. A13.

_____. Atividade industrial aponta para desaceleração, 24/11/2011, p. A13.

_____. China sugere na OMC uma trégua na área cambial, 28/03/2011, p. A08.

_____. A relação China-América Latina, 20/06/2011, p. A11.

_____. Faz sentido o Brasil ajudar a Europa?, 15/09/2011, p. A02.

_____. Cientes do custo, europeus defendem manter a sua união, 03/10/2011, p. A11.

_____. Um teste para a ambição chinesa, 11/10/2011, p. A13.

_____. China e a crise soberana na Europa, 18/10/2011, p. A11.

VIOL, Andréa Lemgruber. **A arrecadação potencial como meta da administração tributária**. Florianópolis: Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), abr. 2006.

WALTER, Carl E.; HOWIE, Fraser J. T. **Red capitalism**: the fragile financial foundation of China's Extraordinary Rise. Singapura: John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd., 2011.

WEI, Lingling. China teme crise bancária e vai socorrer empresas. **The Wall Street Journal**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, 13/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/impresso/primeira-pagina/china-teme-crise-bancaria-e-vai-socorrer-empresas> > .

_____. Pequim reforça crédito a pequena empresa. **The Wall Street Journal**, New York; **Valor Econômico**, São Paulo, 13/10/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/financas/1048376/pequim-reforca-credito-pequena-empresa> > .

ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS RECEITAS ESTADUAIS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Alice Luciane Rhoden

Secretaria de Estado de Fazenda/SC

Antônio Ricardo Gomes de Souza

Secretaria de Estado de Fazenda/GO

Cézar dal Bosco

Secretaria de Estado de Fazenda/RS

Danielle Santos Jacintho da Graça

Secretaria de Estado de Fazenda/MA

Maria Cristina Maues da Costa

Secretaria de Estado de Fazenda/PA

Maria das Graças Campos da Cruz

Secretaria de Estado de Fazenda/MA

Mário Mendes Barbosa Jr.

Secretaria de Estado de Fazenda/GO

Pollyanna M. de Alcântara Ribeiro Lima

Secretaria de Estado de Fazenda/MT

Rosemeire Barbosa Tavares

Secretaria de Estado de Fazenda/DF

Wagner Cunha e Torres

Secretaria de Estado de Fazenda/AL

Coordenador/Orientador:

Nelson Leitão Paes

Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil

Doutor em Economia – Universidade de Brasília

nlpaes@yahoo.com.br



RESUMO

Este trabalho procura avançar no estudo de uma nova formulação para a distribuição do FPE a partir de 2013. O texto se inicia com uma breve apresentação da evolução das regiões brasileiras após a criação do Fundo de Participação, juntamente com um rápido relato das experiências internacionais na área, bem como um resumo das propostas em discussão no Congresso Nacional. Em seguida é apresentado um “retrato” das condições econômicas e sociais da Federação brasileira e que serviu de base para a justificativa dos critérios para distribuição do Fundo. Após uma série de simulações, selecionou-se como melhor proposta aquela que incluía uma combinação de critérios econômicos e sociais – taxa de analfabetismo (20%); mortalidade infantil (20%); população pobre (20%); PIB *per capita* (17,5%); receita tributária *per capita* (17,5%); e área dos estados (5%). Tal proposta apresentou forte correlação negativa com o índice de desenvolvimento humano, evidenciando a preocupação em destinar mais recursos aos menos desenvolvidos. Na parte final, sugere-se um modelo de transição em que não há perda de arrecadação em termos reais para nenhum estado. A proposta é que os estados que têm redução no seu percentual do FPE recebam apenas o valor do FPE do ano anterior corrigido pela inflação, ou seja, mantenham sua arrecadação em termos reais. Porém, os estados que têm aumento no seu percentual do FPE rateiam, proporcionalmente ao seu ganho, o crescimento real da arrecadação do Fundo, recebendo, portanto, não só o valor do ano anterior corrigido pela inflação, como também uma parcela referente à elevação real da arrecadação. A ideia é que os estados perdedores não tenham sua arrecadação real reduzida e que os estados ganhadores recebam paulatinamente seus ganhos. Estimou-se que um período de dez anos seria suficiente para essa transição “sem perdas” da atual distribuição do FPE para a nova proposta.

Palavras-chave: FPE. Estados. Critérios econômicos e sociais. Recursos. Proposta. Simulação. Arrecadação. Transição.

ABSTRACT

This paper seeks to advance the study of a new formulation for the distribution of the FPE holding fund in 2013. The text begins with a brief presentation of the evolution of the Brazilian regions after the creation of the holding fund, along with a quick account of international experiences in the area, and a summary of the proposals being discussed by Congress. The current state of the economic and social conditions of the Brazilian federation is presented next and is used as the basis for the justification of the criteria for distribution of the fund that was chosen in this paper. After a series of simulations the best proposal was chosen based on a combination of economic and social criteria - the illiteracy rate (20%), infant mortality (20%), the poor population (20%) GDP *per capita* (17.5%), the *per capita* tax revenue (17.5%) and area (5%) of the States. Such proposal had a strong negative correlation with the rate of human development, showing concern to allocate more resources to the less developed. In its final part, a transition model is suggested where there is no real loss of revenue for any State. The proposal is that States that have their share percentage reduced receive the same value of the previous year adjusted for inflation, this way keeping the same revenue. However, States that have increased their share percentage will share the increased percentage value, receiving not only the same value of the previous year adjusted for inflation, but also a quota related to the real increase in revenue. The idea is to keep States who lost percentage from losing revenue, while gradually adding revenue to States whose percentage grew. It is estimated that a period of 10 years would be sufficient for this “lossless” transition from the current distribution of the FPE to the new proposal.

Keywords: FPE. States. Economic and social criteria. Resources. Proposal. Simulation. Revenue. Transition.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO, 407
- 2 HISTÓRICO E EFEITOS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, 409
 - 2.1 Histórico do FPE, 409
 - 2.2 Análises do FPE, 413
- 3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE FEDERALISMO, 427
 - 3.1 Federalismo político, 427
 - 3.2 Federalismo fiscal, 428
 - 3.3 Principais diferenças do federalismo, 429
 - 3.4 Federalismo fiscal na Alemanha, 431
 - 3.4.1 Sistema alemão de equalização, 432
 - 3.4.2 Federalismo fiscal em transição, 432
 - 3.4.3 Diagnóstico apresentado pela Comissão de Modernização Fiscal, 433
 - 3.5 Federalismo fiscal nos Estados Unidos da América, 435
 - 3.5.1 O sistema de transferências, 435
 - 3.5.2 Transferências e equalização fiscal, 436
- 4 AMBIENTE ECONÔMICO E SOCIAL DOS ESTADOS, 439
 - 4.1 O FPE como elemento significativo para o equilíbrio estrutural das contas públicas das Regiões Norte e Nordeste, 440
 - 4.2 A iniquidade das transferências no regime federativo brasileiro, 444
 - 4.3 As disparidades econômicas dos estados das Regiões Norte e Nordeste em relação ao Brasil, 447
 - 4.4 Análise da situação atual das Unidades da Federação brasileira por seus indicadores sociais, 450
 - 4.4.1 Os indicadores sociais – saúde, 451
 - 4.4.2 Os indicadores sociais – educação, 454
 - 4.4.3 Os indicadores sociais – condições habitacionais, 456

4.4.4 Os indicadores sociais – taxa de pobreza e coeficiente de Gini, 460

5 PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR EXISTENTES NO CONGRESSO NACIONAL, 463

5.1 Propostas existentes no Congresso Nacional, 463

5.2 Proposta dos senadores Randolfe Rodrigues e Romero Jucá, 469

5.3 Proposta da deputada Vanessa Grazziotin, 471

6 CRITÉRIOS SUGERIDOS PARA A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FPE E SUA JUSTIFICATIVA, 473

6.1 Redistribuição do FPE: as características relevantes nos estados, 474

6.2 Modelos de distribuição do FPE: variáveis escolhidas, 474

7 SIMULAÇÕES DE NOVOS MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FPE ENTRE OS ESTADOS – ANÁLISE DE SEUS RESULTADOS E PROPOSIÇÕES DE IMPLANTAÇÃO, 477

7.1 Simulações de novas distribuições de recursos do FPE, 477

7.2 A escolha do modelo de simulação, 486

7.3 Alternativa para reduzir os efeitos das perdas dos estados, 487

8 CONCLUSÃO, 500

9 GLOSSÁRIO DE SIGLAS, 502

REFERÊNCIAS, 505

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Receita própria dos governos estaduais e locais e o percentual de transferências de uma esfera à outra - 2007, 438

Gráfico 2. FPE arrecadação trimestral – valores originais, média móvel e previsão de tendência, 492

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Projetos de lei complementar originados na Câmara dos Deputados, 463

Quadro 2. Projetos de lei complementar originados no Senado Federal, 467

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. *Ranking* dos coeficientes do FPE conforme anexo único da Lei Complementar n. 62/1989, 410

Tabela 2. Comparativo do Fundo de Participação dos Estados com a Receita Corrente Líquida (R\$ milhões), 411

Tabela 3. *Ranking* do IDH – IDH por UF e sua relação com a média do Brasil, 414

Tabela 4. IDH por região, 415

Tabela 5. Expectativa de vida por região, 416

Tabela 6. Esperança de vida ao nascer, 417

Tabela 7. Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos), 418

Tabela 8. Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos), 419

Tabela 9. Comparação das despesas com saúde e saneamento em relação à receita corrente (R\$ milhões), 421

Tabela 10. *Ranking* das despesas com saúde e saneamento por UF (R\$ mil), 422

- Tabela 11. Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais por regiões, 424
- Tabela 12. Variação do PIB *per capita* da UF e sua relação com a média do Brasil (R\$), 425
- Tabela 13. PIB e ICMS – 1995 e 2009 (R\$ mil), 441
- Tabela 14. Receita total *per capita* e receita corrente *per capita* dos estados – 1996 e 2007 (R\$), 446
- Tabela 15. Realidade econômica e social – 2008, 447
- Tabela 16. Indicadores sociais relacionados – 2009 e 2010, 453
- Tabela 17. Indicadores da educação – 2009, 455
- Tabela 18. Percentuais de domicílios com abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica – 2009, 458
- Tabela 19. Taxa de pobreza e coeficiente de Gini – 2009, 461
- Tabela 20. Simulação quanto à proposta de Vanessa Grazziotin, 471
- Tabela 21. Ganhos e perdas dos estados – simulação I, 479
- Tabela 22. Ganhos e perdas dos estados – simulação II, 481
- Tabela 23. Ganhos e perdas dos estados – simulação III, 483
- Tabela 24. Ganhos e perdas dos estados – simulação IV, 485
- Tabela 25. Resultados da correlação dos modelos de simulação, 487
- Tabela 26. Séries trimestrais da arrecadação do FPE total, 488
- Tabela 27. Resultados da regressão para o FPE utilizando-se a variável *dummy*, 491
- Tabela 28. FPE trimestral e anual – previsão 2012-2022, 492
- Tabela 29. Evolução da nova distribuição de recursos do FPE – simulação III, 496

1 INTRODUÇÃO

O FPE é uma modalidade de repartição tributária prevista no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal. O montante desse Fundo é constituído de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) – os mesmos tributos partilhados com as prefeituras municipais por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A função primordial desses Fundos é reduzir as desigualdades regionais e promover a redistribuição da renda nacional e o equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação brasileira. A Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 161, remeteu à Lei Complementar a regulação do FPE (e também do FPM), especialmente no tocante aos critérios de rateio, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico tão esperado entre estados e entre municípios.

Em princípio, a matéria deveria ter sido revista depois de promulgada a CF/1988, visto que o parágrafo único do artigo 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinava que o Congresso votasse a referida lei em até um ano. Como não foram aprovados novos critérios de rateio naquele prazo, pouco depois foi editada a Lei Complementar n. 62, de 28/12/1989,¹ com caráter provisório. Essa lei estipulou coeficientes individuais fixos para cada estado, destinando 85% dos recursos do FPE para as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e 15% para as Regiões Sudeste e Sul. Esses coeficientes valeriam até o exercício de 1991. A partir de 1992, eles seriam substituídos por novos critérios de rateio, fixados em lei específica, com base nos resultados do censo demográfico de 1990. O problema é que nunca foi aprovada a nova Lei Complementar para ditar o rateio a partir do exercício de 1992, e o que era provisório continua em vigor há mais de vinte anos.

Em fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do artigo 2º e do Anexo Único da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. A partir dessa data, deverá entrar em vigor uma nova lei que defina os critérios de rateio para o FPE.

1 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm> . Acesso em: 06/05/2011.

A decisão do STF foi provocada por quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas pelos Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina (ADI n. 875), de Mato Grosso e de Goiás (ADI n. 1987), de Mato Grosso (ADI n. 3.243) e de Mato Grosso do Sul (ADI n. 2.727). O fundamento das ações é o de que a Lei Complementar, na época da edição, teve por base o contexto socioeconômico do Brasil daquele tempo, que não é necessariamente o mesmo de hoje. Além disso, os coeficientes teriam sido estabelecidos de maneira arbitrária por acordos políticos costurados à época.

Segundo o relator, ministro Gilmar Mendes, deve haver a possibilidade de revisões periódicas desses coeficientes, de modo que se avalie criticamente se os coeficientes até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado.²

O objetivo deste trabalho é aprofundar os estudos sobre o FPE, desde a época em que foi criado até o momento presente, com a finalidade de se conhecer sua interferência no desenvolvimento social e econômico em cada unidade federada bem como em termos regionais. Diante das análises e de algumas simulações feitas, pretende-se contribuir com a apresentação de propostas para a composição de novos critérios de repartição do referido Fundo e até mesmo sugerir possíveis coeficientes de distribuição dos recursos, a fim de que se alcance um maior e melhor equilíbrio socioeconômico entre os estados e entre os municípios brasileiros.

Na seção 2 será apresentado um breve histórico do FPE, desde sua criação até o momento presente, e analisadas séries históricas de indicadores socioeconômicos de cada unidade federada com a finalidade de verificar se o FPE atendeu aos propósitos para os quais foi criado. Na seção 3 serão abordadas algumas experiências internacionais de federalismo, com destaque para aquelas dos Estados Unidos e da Alemanha. Na seção 4 será feita uma análise do ambiente econômico e social dos estados com base nos seus respectivos indicadores socioeconômicos, enfocando a realidade de cada estado, incluídas as condições sociais e econômicas de cada ente no momento atual. Na seção 5, a finalidade é apresentar os Projetos de Lei Complementar que tramitam no Congresso Nacional relacionados ao FPE para que se conheça a tendência para os novos critérios de distribuição dos recursos deste Fundo. Na seção 6 serão apresenta-

2 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>> . Acesso em: 10/05/2011.

dos os critérios sugeridos pelo grupo para a redistribuição dos recursos do FPE, bem como a justificativa da escolha dos referidos critérios. E, finalmente, na seção 7 serão demonstradas as simulações com os novos coeficientes, realizadas com os critérios anteriormente definidos, as diferenças de cada simulação em relação à situação atual e as proposições para minimizar as perdas dos estados.

2 HISTÓRICO E EFEITOS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

2.1 Histórico do FPE

O FPE foi criado pela Emenda Constitucional n. 18, de 1965, já com base nos produtos da arrecadação dos impostos IR e IPI. Sua regulamentação foi feita pela Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), com autênticos critérios de rateio estabelecidos nos artigos 88 a 90. Os coeficientes variavam, pois seus cálculos eram realizados com base nos seguintes critérios: 5% proporcionalmente à área de cada estado; 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*. Essa regra favorecia os estados com crescimento populacional mais acelerado e com menor renda *per capita*.

Ao longo do tempo, ocorreram mudanças expressivas na legislação que regula o FPE, sobretudo aquelas ligadas aos percentuais de participação do Fundo no produto da arrecadação do IR e do IPI.

Após sua criação pela Emenda Constitucional (EC) n. 18/1965, o Ato Complementar n. 40, de 1968, reduziu de 10% para 5% a participação do FPE no produto da arrecadação do IR e do IPI e criou um Fundo Especial com participação de 2% sobre a mesma base de recursos federais. Este Fundo refere-se ao período 1969-1986, e seus recursos eram aplicados segundo critérios estabelecidos em decreto do Poder Executivo Federal. Na aplicação dos recursos eram considerados ainda a situação financeira do estado ou do município, o esforço próprio de desenvolvimento e o grau de prioridade dos projetos a serem financiados propostos pelos entes subnacionais.

A partilha original foi gradualmente restabelecida no período de 1976 a 1980 pela EC n. 5, de 1975. De 1981 a 1985, passou de 20% para 30% pelas ECs n. 17, de 1980, e n. 23, de 1983. De 1985 a 1988, o rateio alcançou 31% por meio da EC n. 27, de 1985.

Quando a última Assembleia Nacional Constituinte foi instalada, em 1º de fevereiro de 1987, o FPE recebia 14% da arrecadação combinada do IR e do IPI. Conforme citado por Afonso (2010), na primeira fase dos trabalhos a Subcomissão de Tributação elevou essa fração para 18,5% e limitou o rateio às unidades da Federação com renda *per capita* inferior à média nacional. Na fase seguinte, a comissão temática Tributos, Orçamentos e Finanças aumentou para 21,5% a participação do Fundo ao mesmo tempo em que eliminou qualquer restrição ao rol de participantes no rateio. Nas etapas seguintes, nada mais mudou, e assim foi promulgado na Constituição de 1988.

Essa Constituição extinguiu o Fundo Especial e criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), com participação de 3% no produto da arrecadação do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento dos setores produtivos dessas regiões com o objetivo de promover seu desenvolvimento econômico e social.³

Com a Lei Complementar n. 62/1989, os coeficientes de partilha do FPE tornaram-se fixos, conforme apresentado na Tabela 1, e deveriam ter sido substituídos por novos critérios com base nos resultados do censo demográfico de 1990.

Tabela 1. *Ranking* dos coeficientes do FPE conforme anexo único da Lei Complementar n. 62/1989

UF	Coeficiente FPE	UF	Coeficiente FPE	UF	Coeficiente FPE
BA	9,3962	RN	4,1779	RR	2,4807
CE	7,3369	AL	4,1601	RS	2,3548
MA	7,2182	SE	4,1553	MT	2,3079
PE	6,9002	AC	3,4210	RJ	1,5277
PA	6,1120	AP	3,4120	ES	1,5000
PB	4,7889	PR	2,8832	MS	1,3320
MG	4,4545	GO	2,8431	SC	1,2798
TO	4,3400	RO	2,8156	SP	1,0000
PI	4,3214	AM	2,7904	DF	0,6902

Fonte: elaboração dos autores

3 A Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou a criação do FCO, do FNE e do FNO, observada a seguinte distribuição regional de recursos: I - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; II - 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, assegurada ao semiárido a metade dos recursos; III - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

O uso de coeficientes fixos, por não acompanhar a evolução do desenvolvimento dos estados, acaba por impedir que a distribuição dos recursos reduza as desigualdades socioeconômicas. No decorrer do tempo, alguns estados se desenvolvem mais rapidamente que outros e, por isso, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam passar a receber mais recursos.

Essa forma estática de transferências de recursos não atende ao preceito básico de reequilibrar as finanças e as condições de governabilidade dos estados, podendo aumentar ainda mais o fosso socioeconômico entre um estado e outro. Em razão disso, alguns estados apresentaram ADIs ao STF contestando o uso desses coeficientes fixos.⁴

Em 24 de fevereiro de 2010, o STF declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º e do anexo único da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Com essa decisão, o Congresso Nacional terá de aprovar uma nova Lei Complementar até o final de 2012 que defina os critérios de rateio para o FPE, sob pena de não haver amparo legal para a realização dessas transferências.

A suspensão dos repasses do FPE, mesmo temporária, constituiria sérios agravos para os estados, especialmente para aqueles que possuem menor capacidade de arrecadação própria e apresentam certa dependência desse tipo de recurso, conforme verificado na Tabela 2.

Tabela 2. Comparativo do Fundo de Participação dos Estados com a Receita Corrente Líquida (R\$ milhões)

	2000			2009		
	FPE	RCL	% FPE/RCL	FPE	RCL	% FPE/RCL
NORDESTE	6.390	20.239	31,6	18.991	60.722	31,3
Maranhão	879	1.794	49,0	2.613	5.972	43,8
Piauí	526	1.155	45,6	1.565	4.043	38,7
Ceará	894	3.103	28,8	2.656	8.401	31,6
Rio Grande do Norte	509	1.620	31,4	1.513	4.833	31,3
Paraíba	583	1.599	36,5	1.734	4.638	37,4

CONTINUA ▶

4 ADIs n. 875, 1987, n. 2.727 e n. 3.243, ajuizadas, respectivamente, pelos seguintes estados: (i) Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina; (ii) Mato Grosso e Goiás; (iii) Mato Grosso do Sul; e (iv) Mato Grosso.

	2000			2009		
	FPE	RCL	% FPE/RCL	FPE	RCL	% FPE/RCL
Pernambuco	841	3.458	24,3	2.498	10.632	23,5
Alagoas	507	1.196	42,4	1.506	3.598	41,9
Sergipe	506	1.209	41,9	1.504	3.934	38,2
Bahia	1.145	5.105	22,4	3.402	14.671	23,2
NORTE	3.092	7.936	39,0	9.185	27.125	33,9
Rondônia	343	903	38,0	1.019	3.237	31,5
Acre	417	677	61,6	1.239	2.453	50,5
Amazonas	340	1.925	17,7	1.010	6.161	16,4
Roraima	302	517	58,4	898	1.633	55,0
Pará	745	2.314	32,2	2.213	7.997	27,7
Amapá	416	678	61,4	1.235	2.238	55,2
Tocantins	529	922	57,4	1.571	3.406	46,1
SUDESTE	1.034	55.635	1,9	3.071	152.211	2,0
Minas Gerais	543	9.630	5,6	1.613	29.118	5,5
Espírito Santo	183	2.176	8,4	543	7.486	7,3
Rio de Janeiro	186	11.530	1,6	553	28.977	1,9
São Paulo	122	32.299	0,4	362	86.630	0,4
SUL	794	15.656	5,1	2.360	42.885	5,5
Paraná	351	5.710	6,1	1.044	15.092	6,9
Santa Catarina	156	3.288	4,7	463	10.406	4,4
Rio Grande do Sul	287	6.658	4,3	853	17.387	4,9
CENTRO-OESTE	873	8.965	9,7	2.597	30.716	8,5
Mato Grosso do Sul	162	1.335	12,1	482	4.887	9,9
Mato Grosso	281	1.749	16,1	836	6.468	12,9
Goiás	346	2.672	12,9	1.029	9.106	11,3
Distrito Federal	84	3.209	2,6	250	10.255	2,4
Total das regiões	12.183	108.431	11,2	36.204	313.659	11,5

Fonte: dados extraídos da STN e dos Relatórios de Execução Orçamentária da LRF. Elaboração dos autores

A Tabela 2 demonstra o percentual de participação do FPE sobre a RCL em cada unidade federada (UF), podendo o grau de dependência dos estados desse tipo de transferência ser verificado por essa relação. Em 2000, Acre, Roraima, Amapá e Tocantins apresentam-se altamente dependentes do FPE, visto que a participação desse recurso representava 61,6%, 58,4%, 61,4% e 57,4% de suas RCLs, respectivamente. Em 2009, embora tenha havido redução nesses percentuais, o FPE continuou representando mais da metade da RCL desses estados, com exceção do Tocantins (46,1%). Ainda nesse ano, também aparecem com uma significativa dependência os Estados do Maranhão e de Alagoas, com o FPE representando mais de 40% de suas RCLs, e Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe e Rondônia, com mais de 30%. Por sua vez, São Paulo (0,4%), Rio de Janeiro (1,9%) e Distrito Federal (2,4%) apresentaram os mais baixos percentuais na relação FPE/RCL.

Regionalmente, a relação FPE/RCL permaneceu praticamente a mesma em termos percentuais, quando se compara o ano de 2000 com o ano de 2009. As maiores diferenças são a redução de 5,1% para a Região Norte e de 1,2% para a Região Centro-Oeste.

Como expresso por Mendes (2011), as transferências do FPE permitem que os estados de base tributária mais estreita possam oferecer serviços públicos em quantidade e qualidade próximas à dos estados mais desenvolvidos sem que para isso seja preciso elevar as alíquotas dos impostos a níveis superiores à média nacional. Assim, o FPE deve ser instrumento de suporte fiscal aos estados mais pobres, reduzindo (sem ter a pretensão de eliminar) a distância da capacidade fiscal dos estados menos desenvolvidos em relação à média do país.

2.2 Análises do FPE

Conforme constatado anteriormente, o FPE tem grande importância na composição das receitas de muitos estados. Agora será analisada uma série de indicadores socioeconômicos para verificar se o FPE contribuiu para a redução dessas desigualdades, ou seja, se ele atendeu aos propósitos para os quais foi criado.

Analisando-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na Tabela 3, percebe-se que todas as UFs obtiveram melhora. Efetivamente, ao se comparar a relação do IDH da UF com a média do país nos anos de 1970 e 2005, constatou-se que as maiores diferenças, que refletem melhora nessa relação, ocorreram nas sete últimas colocações do *ranking*, com aumento de 21% a 22%.

Essas posições foram ocupadas pelos estados do Nordeste, que estão entre os 12 primeiros estados brasileiros que mais recebem os recursos provenientes do FPE. Em 1970, o Piauí ocupava a última posição, com IDH correspondente a 66% da média do Brasil; em 2005, essa posição foi ocupada pelo Estado de Alagoas, com IDH de 88% da média Brasil (aumento de 22% para a última colocação do *ranking*). Entretanto, os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e o Distrito Federal, que estão entre os seis estados que menos recebem os recursos do FPE, obtiveram uma redução nesta relação, embora permaneçam com IDH acima da média do país.

Tabela 3. *Ranking* do IDH – IDH por UF e sua relação com a média do Brasil

UF	1970	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	1980	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	1991	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	2000	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	2005	IDH-UF/ média Brasil
RJ	0,657	163	DF	0,751	129	DF	0,799	121	DF	0,844	114	DF	0,874	113
DF	0,652	162	RS	0,744	128	SP	0,778	118	SC	0,822	111	SC	0,840	109
SP	0,643	159	SC	0,734	126	RJ	0,753	114	SP	0,820	111	SP	0,833	108
RS	0,541	134	RJ	0,733	126	RS	0,753	114	RS	0,814	110	RJ	0,832	108
SC	0,477	118	SP	0,728	125	SC	0,748	113	RJ	0,807	109	RS	0,832	108
RO	0,441	109	PR	0,700	120	MS	0,716	108	PR	0,787	107	PR	0,820	106
PR	0,440	109	MS	0,690	119	PR	0,711	108	MS	0,778	105	ES	0,802	104
MS	0,437	108	RR	0,679	117	GO	0,700	106	GO	0,776	105	MS	0,802	104
RR	0,435	108	MG	0,675	116	MG	0,697	105	MG	0,773	105	GO	0,800	104
AP	0,420	104	ES	0,673	116	RR	0,692	105	MT	0,773	105	MG	0,800	104
ES	0,415	103	GO	0,660	114	AP	0,691	105	ES	0,765	104	MT	0,796	103
MG	0,412	102	MT	0,618	106	ES	0,690	104	AP	0,753	102	AM	0,780	101
GO	0,404	100	AM	0,608	105	MT	0,685	104	RR	0,746	101	AP	0,780	101
PA	0,404	100	RO	0,595	102	AM	0,664	100	RO	0,735	100	RO	0,776	101
AM	0,401	99	AP	0,582	100	RO	0,660	100	PA	0,723	98	TO	0,756	98
MT	0,396	98	PA	0,579	100	PA	0,650	98	AM	0,713	97	PA	0,755	98
AC	0,347	86	BA	0,515	89	AC	0,624	94	TO	0,710	96	AC	0,751	97

CONTINUA ►

UF	1970	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	1980	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	1991	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	2000	IDH-UF/ média Brasil (%)	UF	2005	IDH-UF/ média Brasil
BA	0,332	82	AC	0,506	87	PE	0,620	94	PE	0,705	96	RR	0,750	97
PE	0,332	82	PE	0,502	86	TO	0,611	92	RN	0,705	96	BA	0,742	96
TO	0,316	78	SE	0,477	82	RN	0,604	91	CE	0,700	95	SE	0,742	96
SE	0,303	75	TO	0,465	80	SE	0,597	90	AC	0,697	94	RN	0,738	96
CE	0,293	73	RN	0,444	76	CE	0,593	90	BA	0,688	93	CE	0,723	94
AL	0,286	71	CE	0,440	76	BA	0,590	89	SE	0,682	92	PB	0,718	93
MA	0,285	71%	AL	0,410	71	PI	0,566	86	PB	0,661	90	PE	0,718	93
PB	0,277	69	MA	0,405	70	PB	0,561	85	PI	0,656	89	PI	0,703	91
RN	0,273	68	PB	0,402	69	AL	0,548	83	AL	0,649	88	MA	0,683	89
PI	0,267	66	PI	0,385	66	MA	0,543	82	MA	0,636	86	AL	0,677	88
Média Brasil	0,403			0,581			0,661			0,738			0,771	
Brasil	0,462			0,685			0,696			0,766			0,794	

Fonte: Ipeadata; Pnud (2005). Elaboração dos autores

Em termos regionais, a partir de 1970 também houve melhora no IDH em todas as regiões, conforme Tabela 4. O Centro-Oeste foi a região que mais aumentou seu índice nesse período, aproximando-se mais do Sudeste em 1991.

Tabela 4. IDH por região

Sigla	Região	1970	1980	1991	Aumento de 1970 para 1980	Aumento de 1980 para 1991
CO	Região Centro-Oeste	0,438	0,692	0,754	0,254	0,062
N	Região Norte	0,391	0,572	0,617	0,181	0,045
NE	Região Nordeste	0,306	0,460	0,517	0,154	0,057
S	Região Sul	0,488	0,726	0,777	0,238	0,051
SE	Região Sudeste	0,570	0,718	0,775	0,148	0,057

Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores

Em relação à expectativa de vida nas regiões brasileiras, nas décadas de 1970 e 1980 verificou-se que no Norte e no Nordeste a esperança de vida ao nascer aumentou em mais de 5,7 anos, e embora tenham sido as regiões que obtiveram o maior aumento, ainda assim continuam abaixo das demais regiões. O Centro-Oeste vem em seguida, com aumento de 5,5 anos. Para essas regiões são destinados 85% dos recursos do FPE. O Sul e o Sudeste, as regiões mais ricas do Brasil, permaneceram com as maiores expectativas de vida do país, embora seu crescimento tenha sido inferior ao de outras regiões, conforme evidenciado na Tabela 5.

Tabela 5. Expectativa de vida por região

Sigla	Região	1970	1980	Aumento em anos de 1970 para 1980
CO	Região Centro-Oeste	51,7	57,3	5,6
N	Região Norte	51,2	56,9	5,7
NE	Região Nordeste	48,1	54,0	5,9
S	Região Sul	54,7	60,0	5,3
SE	Região Sudeste	52,4	57,6	5,2

Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que comparou a esperança de vida ao nascer entre 2000 e 2005 nas regiões e nos estados brasileiros, os maiores ganhos também ocorreram nas Regiões Norte e Nordeste. Embora ocupem os últimos lugares no *ranking* da esperança de vida ao nascer, os Estados de Alagoas, Maranhão e Pernambuco alcançaram os maiores aumentos. Nos dois primeiros estados, o ganho foi de 2,1 anos de vida, e em Pernambuco a expectativa aumentou dois anos de 2000 para 2005. Ainda neste ano, a diferença que separava o campeão da expectativa de vida no país, o Distrito Federal, com 74,9 anos, de Alagoas, último da lista, com 66 anos, era de 8,9 anos. O contraste, entretanto, vem caindo: em 2000, a diferença era de 9,8 anos,⁵ conforme demonstrado na Tabela 6.

5 Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2006/12/01/ult23u273.jhtm>> .

Tabela 6. Esperança de vida ao nascer

	1991	1995	2000	2005	2008	Aumento em anos de 1991 para 2000	Aumento em anos de 2000 para 2005
NORTE	66,9	68,1	69,5	71,0	71,8	2,6	1,5
Rondônia	66,9	67,9	69,1	70,6	71,4	2,2	1,5
Acre	65,8	67,4	69,3	70,8	71,7	3,5	1,5
Amazonas	66,2	67,7	69,5	71,0	71,8	3,3	1,5
Roraima	65,1	66,3	67,6	69,3	70,1	2,6	1,7
Pará	67,6	68,6	69,9	71,4	72,2	2,4	1,5
Amapá	67,3	67,7	68,2	69,8	70,6	0,9	1,6
Tocantins	66,2	67,5	69,2	70,7	71,5	3,0	1,5
NORDESTE	62,8	64,8	67,2	69,0	70,1	4,3	1,8
Maranhão	62,1	63,3	64,8	66,8	68,0	2,7	2,1
Piauí	62,5	64,2	66,2	68,2	69,4	3,7	2,0
Ceará	64,0	65,7	67,8	69,6	70,7	3,8	1,8
Rio Grande do Norte	63,3	65,4	68,0	69,8	70,9	4,7	1,8
Paraíba	61,7	63,7	66,4	68,3	69,5	4,7	1,9
Pernambuco	60,7	62,9	65,5	67,5	68,8	4,8	2,0
Alagoas	59,7	61,6	63,8	66,0	67,2	4,1	2,1
Sergipe	63,4	65,7	68,5	70,3	71,4	5,1	1,8
Bahia	65,3	67,4	70,0	71,4	72,3	4,7	1,5
SUDESTE	68,8	70,3	72,0	73,5	74,4	3,2	1,5
Minas Gerais	69,0	70,7	72,7	74,1	74,9	3,8	1,4
Espírito Santo	69,4	70,4	71,7	73,1	74,0	2,3	1,5
Rio de Janeiro	67,1	68,8	70,8	72,4	73,5	3,7	1,6
São Paulo	69,5	70,7	72,2	73,7	74,6	2,6	1,5
SUL	70,4	71,5	72,7	74,2	75,0	2,3	1,4
Paraná	69,4	70,6	72,0	73,5	74,4	2,5	1,6
Santa Catarina	70,8	72,0	73,5	74,8	75,5	2,6	1,3
Rio Grande do Sul	71,1	72,0	73,1	74,5	75,4	2,0	1,4

CONTINUA ►

	1991	1995	2000	2005	2008	Aumento em anos de 1991 para 2000	Aumento em anos de 2000 para 2005
CENTRO-OESTE	68,6	70,0	71,8	73,2	74,0	3,2	1,4
Mato Grosso do Sul	68,9	70,2	71,7	73,2	74,0	2,8	1,5
Mato Grosso	67,5	69,2	71,1	72,6	73,2	3,6	1,5
Goiás	68,8	70,0	71,4	72,8	73,7	2,6	1,4
Distrito Federal	68,6	71,0	73,6	74,9	75,8	5,0	1,2

Fonte: IBGE/Projeções Demográficas Preliminares. Elaboração dos autores

Notas: 1. Para os anos de 1991 e 2000, as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade elaboradas para esses mesmos anos, levando em consideração a atualização das informações do censo demográfico de 2000. 2. Em 1995, as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas com base nas tábuas construídas para os anos de 1991 e 2000. 3. Em 2005 e 2008, as esperanças de vida foram obtidas por interpolação, supondo-se uma tábua de mortalidade limite para o ano de 2010, derivadas da projeção de população preliminar do IBGE, revisão 2004, por sexo e idade, por método demográfico das grandes regiões e Unidades da Federação para o período 1991/2030.

Para o IBGE, dois fatores podem explicar os avanços da expectativa de vida no país: a melhoria “relativa” de serviços à população e a queda da mortalidade infantil. Entre 2000 e 2005, a taxa de mortalidade infantil caiu 14,3%. No ano de 2000, a cada mil crianças nascidas, 30,1 morriam antes de completar o primeiro ano de vida. Em 2005, o número de mortes em um grupo de mil passou para 25,8. ⁶

Na Tabela 7 verifica-se que, de 1970 a 1980, a taxa de mortalidade infantil apresentou queda em todas as regiões do Brasil, ocorrendo as maiores reduções no Centro-Oeste (37,5%), seguido do Norte (37,3%). O Nordeste ficou na última colocação, mas teve 26,7% de redução na taxa referida. No período de 2000 a 2005, a Região Sul liderou, apresentando uma redução na mortalidade infantil de 16,1%. Merece menção também o Nordeste, que no mesmo período reduziu em 15,5% a mortalidade infantil.

Tabela 7. Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)

Sigla	Região	1970	1980	Redução em % nos anos 1970-1980	2000	2005	Redução em % nos anos 2000-2005
CO	Região Centro-Oeste	94,9	59,3	37,5	23,3	20,1	13,7
N	Região Norte	113,3	71,1	37,3	30,9	26,6	13,9
NE	Região Nordeste	179,2	131,3	26,7	45,2	38,2	15,5

CONTINUA ►

⁶ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2006/12/01/ult23u273.jhtm>>.

Sigla	Região	1970	1980	Redução em % nos anos 1970-1980	2000	2005	Redução em % nos anos 2000-2005
S	Região Sul	84,0	54,1	35,6	20,5	17,2	16,1
SE	Região Sudeste	94,0	63,4	32,5	22,2	18,9	14,9

Fonte: Ipeadata (1970 e 1980); IBGE (2000 e 2005). Elaboração dos autores

Tabela 8. Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)

Sigla	Estado	1991	% mort. UF/média Brasil (%)	2000	% mort. UF/média Brasil	Redução da mortalidade de 1991 a 2000 (%)
AC	Acre	50,6	77,0	34,1	76,7	32,7
AL	Alagoas	113,8	173,2	62,1	139,7	45,5
AM	Amazonas	78,0	118,7	51,3	115,5	34,2
AP	Amapá	54,3	82,6	36,4	81,8	33,1
BA	Bahia	90,7	138,1	70,2	158,0	22,6
CE	Ceará	97,1	147,7	65,0	146,2	33,1
DF	Distrito Federal	30,0	45,6	24,0	54,0	20,0
ES	Espírito Santo	48,7	74,2	33,7	75,9	30,8
GO	Goiás	32,4	49,3	24,5	55,3	24,2
MA	Maranhão	106,4	161,9	85,7	192,9	19,5
MG	Minas Gerais	55,5	84,4	30,4	68,4	45,3
MS	Mato Grosso do Sul	40,7	62,0	26,6	59,8	34,8
MT	Mato Grosso	37,4	56,9	30,5	68,8	18,3
PA	Pará	64,4	98,0	35,6	80,1	44,8
PB	Paraíba	113,6	172,9	77,7	174,9	31,6
PE	Pernambuco	95,5	145,3	54,6	122,9	42,8
PI	Piauí	99,8	151,9	73,5	165,5	26,3
PR	Paraná	44,5	67,7	23,5	53,0	47,1
RJ	Rio de Janeiro	34,4	52,3	23,1	51,9	32,9
RN	Rio Grande do Norte	104,0	158,2	67,7	152,4	34,9
RO	Rondônia	54,1	82,2	36,4	81,8	32,7

CONTINUA ▶

Sigla	Estado	1991	% mort. UF/média Brasil (%)	2000	% mort. UF/média Brasil	Redução da mortalidade de 1991 a 2000 (%)
RR	Roraima	63,1	96,0	39,2	88,2	37,9
RS	Rio Grande do Sul	26,4	40,1	17,3	38,9	34,5
SC	Santa Catarina	25,1	38,2	16,8	37,8	33,1
SE	Sergipe	85,1	129,5	72,7	163,6	14,6
SP	São Paulo	30,9	47,0	20,0	45,0	35,2
TO	Tocantins	98,0	149,1	67,0	150,9	31,6
Média Brasil		65,7		44,4		

Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores

De acordo com a Tabela 8, de 1991 a 2000, a redução da mortalidade entre crianças de até 5 anos de idade ocorreu em todas as UFs. Porém, nos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, a mortalidade, nessa faixa etária, permanece acima da média do Brasil. Paraná, Alagoas, Minas Gerais, Pará e Pernambuco registraram as maiores reduções, entre 42,8% e 47,1%. Esses estados, com exceção do Paraná, estão entre os 11 que mais recebem os recursos do FPE.

A comparação desses indicadores entre os estados e as regiões revela que as desigualdades e os contrastes regionais do país ainda persistem. Para a demógrafa Ana Maria Nogales, ex-diretora do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) da Universidade de Brasília (UnB), as diferenças regionais no país aparecem porque enquanto algumas regiões contam com boa estrutura de assistência à saúde outras ainda não têm saneamento básico.⁷

O FPE ajuda na melhora desses indicadores, mas a redução das desigualdades não cabe somente ao FPE, mesmo porque o Fundo não tem como eliminá-las por completo. É preciso também maiores investimentos em políticas públicas, visando à melhoria de infraestrutura que permita a toda a população acesso à água tratada, canalização e tratamento adequado do esgoto.

Na Tabela 9, verifica-se que o Amazonas foi o estado que mais investiu, proporcionalmente, seus recursos em saúde e saneamento no período de 2000 a 2005. O gasto

⁷ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2006/12/01/ult23u273.jhtm>>.

nessas áreas em relação à sua receita corrente aumentou 15,4%; em seguida vem Pernambuco, com aumento de 10,1% nessa relação.

Tabela 9. Comparação das despesas com saúde e saneamento
 em relação à receita corrente (R\$ milhões)

	2000			2005			Diferença % DSS/RC 2005-2000
	Despesa saúde e saneamento (DSS)	Receita corrente (RC)	% DSS/ RC	Despesa saúde e saneamento (DSS)	Receita corrente (RC)	% DSS/RC	
Nordeste	2.055	23.088	8,9	7.220	54.971	13,1	4,2
AL	238	1.427	16,7	539	3.126	17,2	0,6
BA	676	6.011	11,2	2.407	15.136	15,9	4,7
CE	276	3.468	8,0	827	7.345	11,3	3,3
MA	28	2.105	1,3	346	4.859	7,1	5,8
PB	153	1.875	8,2	472	3.999	11,8	3,6
PE	119	3.712	3,2	1.336	10.063	13,3	10,1
PI	121	1.225	9,9	369	2.985	12,4	2,5
RN	294	1.843	16,0	525	4.185	12,5	-3,4
SE	150	1.422	10,5	399	3.273	12,2	1,6
Norte	816	9.106	9,0	3.220	22.366	14,4	5,4
AC	153	757	20,2	241	1.800	13,4	-6,8
AM	108	2.313	4,7	1.127	5.606	20,1	15,4
AP	61	635	9,6	186	1.721	10,8	1,2
PA	291	2.734	10,6	893	6.385	14,0	3,3
RO	53	1.081	4,9	303	2.805	10,8	5,9
RR	66	542	12,2	125	1.254	10,0	-2,2
TO	84	1.044	8,0	345	2.795	12,3	4,3
Sudeste	6.133	73.686	8,3	15.478	137.905	11,2	2,9
ES	285	3.055	9,3	672	7.609	8,8	-0,5
MG	1.122	12.710	8,8	2.269	26.889	8,4	-0,4
RJ	1.154	15.646	7,4	3.981	29.536	13,5	6,1

CONTINUA ▶

	2000			2005			Diferença % DSS/RC 2005-2000
	Despesa saúde e saneamento (DSS)	Receita corrente (RC)	% DSS/ RC	Despesa saúde e saneamento (DSS)	Receita corrente (RC)	% DSS/RC	
SP	3.572	42.275	8,4	8.556	73.871	11,6	3,1
Sul	1.506	19.498	7,7	3.762	41.933	9,0	1,2
PR	545	6.496	8,4	1.334	14.433	9,2	0,9
RS	523	8.781	6,0	1.513	17.925	8,4	2,5
SC	438	4.221	10,4	915	9.575	9,6	-0,8
Centro- Oeste	1.234	12.850	9,6	2.847	25.374	11,2	1,6
DF	852	5.674	15,0	1.047	7.341	14,3	-0,8
GO	172	3.075	5,6	928	8.096	11,5	5,9
MS	89	1.822	4,9	340	4.148	8,2	3,3
MT	121	2.279	5,3	532	5.789	9,2	3,9
Total das regiões	11.744	138.228	8,5	32.527	282.549	11,5	3,0

Fonte: Ipeadata (despesas com saúde e saneamento)/STN (receita corrente). Elaboração dos autores

No *ranking* das despesas com saúde e saneamento (Tabela 10), nos anos de 2000 a 2005, Pernambuco foi o estado que mais cresceu, passando da 20^a para a 6^a posição; a Bahia pulou da 5^a para a 3^a posição, e o Maranhão, que ocupava a última colocação neste *ranking*, subiu seis posições, ficando em 21^o. Esses estados estão entre os quatro que mais recebem recursos do FPE. São Paulo ficou na liderança dos estados que mais despendem com saúde e saneamento no país, seguido do Rio de Janeiro.

Tabela 10. *Ranking* das despesas com saúde e saneamento por UF (R\$ mil)

Posição	UF	1995	UF	2000	UF	2005
1 ^o	SP	2.621.711	SP	3.572.238	SP	8.556.308
2 ^o	MG	964.830	RJ	1.153.919	RJ	3.981.380
3 ^o	DF	507.855	MG	1.122.025	BA	2.406.853
4 ^o	BA	498.523	DF	852.448	MG	2.268.725
5 ^o	RJ	328.516	BA	676.083	RS	1.513.127

CONTINUA ►

Posição	UF	1995	UF	2000	UF	2005
6º	ES	250.886	PR	545.465	PE	1.335.897
7º	RS	188.200	RS	522.956	PR	1.333.977
8º	CE	184.258	SC	438.287	AM	1.127.410
9º	PA	182.443	RN	293.863	DF	1.047.482
10º	PE	181.096	PA	291.300	GO	928.446
11º	PR	177.336	ES	285.090	SC	914.599
12º	AM	146.714	CE	276.388	PA	893.210
13º	SC	145.557	AL	237.554	CE	827.374
14º	PI	100.863	GO	171.675	ES	672.192
15º	RN	96.116	PB	152.960	AL	538.716
16º	TO	74.909	AC	152.525	MT	532.175
17º	AL	71.121	SE	150.012	RN	524.700
18º	AC	66.662	PI	121.306	PB	471.823
19º	MA	63.874	MT	121.091	SE	399.178
20º	GO	61.822	PE	118.700	PI	369.435
21º	SE	61.311	AM	107.577	MA	345.785
22º	RO	57.305	MS	88.667	TO	345.432
23º	MT	40.555	TO	84.472	MS	339.993
24º	PB	39.530	RR	66.284	RO	302.662
25º	RR	37.222	AP	60.638	AC	240.579
26º	AP	30.846	RO	52.738	AP	185.648
27º	MS	21.309	MA	27.792	RR	125.412
TOTAL		7.201.370		11.744.053		32.528.518

Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores

Em termos regionais, proporcionalmente o Norte foi a região que mais utilizou seus recursos públicos em saúde e saneamento no período de 2000 a 2005, seguido da Região Nordeste; as despesas dessas regiões com saúde e saneamento em relação às suas respectivas receitas tiveram um aumento de 5,4% e 4,2%, respectivamente. Para o mesmo período analisado, constatou-se uma redução na mortalidade infantil em

13,9% no Norte e 15,5% no Nordeste, com esta última região registrando a segunda maior redução nesse indicador, conforme apresentado anteriormente na Tabela 7.

Outro índice que subsidia o Estado no seu processo de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas é a taxa de analfabetismo. Estudo realizado pelo IBGE evidencia que a taxa de analfabetismo no Brasil foi reduzida em 7,5% entre 1992 e 2009. O Nordeste foi a região que obteve a maior redução nessa taxa, passando de 32,7% em 1992 para 18,7% em 2009 (Tabela 11). Mesmo com essa redução, o Nordeste ainda apresenta um alto índice quando comparado às outras regiões, concentrando 53% do total de analfabetos brasileiros.

Tabela 11. Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais por regiões

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
1992	17,2	14,2	32,7	10,2	10,9	14,5
1993	16,4	14,8	31,8	9,8	9,9	14
1995	15,6	13,3	30,5	9,1	9,3	13,3
1996	14,7	12,4	28,7	8,9	8,7	11,6
1997	14,7	13,5	29,4	8,3	8,6	12,4
1998	13,8	12,6	27,5	8,1	8,1	11,1
1999	13,3	12,3	26,6	7,8	7,8	10,8
2001	12,4	11,2	24,2	7,1	7,6	10,2
2002	11,9	10,4	23,4	7,8	7,2	9,7
2003	11,6	10,6	23,2	6,4	6,9	9,5
2004	11,15	12,7	22,4	6,3	6,7	9,2
2005	11,2	11,6	21,9	5,9	6,6	8,9
2006	10,5	11,3	20,7	5,7	6	8,3
2007	10,1	10,9	19,9	5,5	5,8	8,1
2008	10	10,7	19,4	5,4	5,8	8,1
2009	9,7	10,6	18,7	5,5	5,7	8

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração dos autores

A análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009, divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), demonstrou que a

população brasileira apresenta uma elevada taxa de analfabetismo se comparada com outros países latino-americanos, embora a mesma pesquisa mostre que houve uma redução desse número e que a queda nessa taxa está sendo constante desde 1990.

Ao se comparar renda e escolaridade, fica evidente que quanto menor a renda maior o analfabetismo. Dessa forma, os estados com maiores taxas de analfabetismo precisariam de mais recursos para minimizar o problema, diminuindo assim as diferenças existentes entre as regiões.

Na Tabela 12, comparando-se a variação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da UF pela média do Brasil, nos anos de 2001 e 2008, constatou-se que os maiores aumentos nesta relação, de 18,4% a 52,1%, ocorreram no Distrito Federal, no Espírito Santo, em Mato Grosso, em Roraima e no Tocantins, com estes dois últimos continuando com PIB *per capita* abaixo da média do país. Contudo, as maiores reduções ocorreram nos Estados do Rio Grande do Sul (31,5%), do Amazonas (27,8%) e do Rio de Janeiro (26,5%), mas ainda assim permaneceram acima da média do Brasil.

Tabela 12. Variação do PIB *per capita* da UF e sua relação com a média do Brasil (R\$)

UF	2001		2008		Variação do PIB <i>per capita</i> da UF/média Brasil em 2001-2008 (%)
	PIB <i>per capita</i> UF	PIB <i>per capita</i> UF/média Brasil (%)	PIB <i>per capita</i> UF	PIB <i>per capita</i> UF/média Brasil (%)	
AC	3.347	61,1	9.896	72,2	11,1
AL	2.631	48,0	6.228	45,4	-2,6
AM	7.125	130,0	14.014	102,2	-27,8
AP	4.628	84,5	11.033	80,5	-4,0
BA	3.934	71,8	8.378	61,1	-10,7
CE	2.833	51,7	7.112	51,9	0,2
DF	15.517	283,2	45.978	335,3	52,1
ES	7.078	129,2	20.231	147,5	18,4
GO	4.840	88,3	12.879	93,9	5,6
MA	1.782	32,5	6.104	44,5	12,0
MG	6.215	113,4	14.233	103,8	-9,6
MS	6.449	117,7	14.188	103,5	-14,2
MT	5.585	101,9	17.927	130,7	28,8

CONTINUA ►

UF	2001		2008		Variação do PIB <i>per capita</i> da UF/média Brasil em 2001-2008 (%)
	PIB <i>per capita</i> UF	PIB <i>per capita</i> UF/média Brasil (%)	PIB <i>per capita</i> UF	PIB <i>per capita</i> UF/média Brasil (%)	
PA	3.383	61,7	7.993	58,3	-3,5
PB	2.946	53,8	6.866	50,1	-3,7
PE	3.938	71,9	8.065	58,8	-13,0
PI	1.930	35,2	5.373	39,2	4,0
PR	7.457	136,1	16.928	123,4	-12,6
RJ	10.092	184,2	21.621	157,7	-26,5
RN	3.463	63,2	8.203	59,8	-3,4
RO	4.123	75,2	11.977	87,3	12,1
RR	3.528	64,4	11.844	86,4	22,0
RS	9.071	165,5	18.378	134,0	-31,5
SC	8.462	154,4	20.369	148,5	-5,9
SE	4.469	81,6	9.779	71,3	-10,2
SP	10.547	192,5	24.457	178,3	-14,1
TO	2.591	47,3	10.223	74,5	27,3
Média Brasil	5.480		13.714		

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Elaboração dos autores

Essas análises mostram que as desigualdades econômicas entre os estados ainda são muito grandes e que eles se desenvolvem em ritmos diferenciados. De fato, o FPE é um importante recurso para reequilibrar as finanças e as condições de governabilidade dos entes federados e, como visto anteriormente, representou mais de 50% das RCLs dos Estados do Acre, de Roraima e do Amapá no ano de 2009 (Tabela 2).

Considerando-se que o objetivo do FPE remete à redução das desigualdades estaduais relativas à capacidade dos entes federados de atender à demanda por bens e serviços públicos, o ideal é a adoção de critérios de distribuição capazes de acompanhar e se ajustar às mudanças no ambiente socioeconômico dos estados, promovendo uma partilha mais justa dos recursos do Fundo ao longo do tempo.

3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE FEDERALISMO

O federalismo difere em suas origens históricas, no número de unidades constituintes, nos seus regimes eleitorais e sistemas partidários e na divisão de poder. A institucionalização de um dos diversos regimes de federalismo tem sido determinada por fatores decisórios. Responde questões como qual receita deve ser instituída e por quem, para quem, quando e como. Todos esses fatores são importantes para o arranjo de um sistema federativo.

Esta seção traz um breve resumo do federalismo adotado em algumas nações, com destaque para as experiências dos Estados Unidos e da Alemanha. Está dividida em cinco subseções. As duas primeiras apresentam algumas variações do federalismo nos aspectos político e fiscal. A terceira contempla os principais aspectos que diferenciam o federalismo de cada nação. As duas últimas subseções dão uma visão geral do federalismo adotado pelos Estados Unidos e pela Alemanha.

3.1 Federalismo político

Federalismo político é um sistema estabelecido com, no mínimo, duas ordens de governo, cada qual com autonomia relativa. Os governos de cada nível da Federação são responsáveis por seus respectivos eleitores. O essencial para “ser federal” é ter, no mínimo, duas ordens constitucionais de governo, relativamente autônomas, sendo a primeira denominada normalmente de governo central ou federal, e a segunda, de governos estaduais ou provinciais. No caso do Brasil, existe ainda uma terceira ordem, denominada municipal. A despeito dessa característica geral, países federativos adotam sistemas políticos bem diversos, variando entre uma plena descentralização e uma alta centralização.

Alguns países traçaram suas federações no século XVIII, como é o caso dos Estados Unidos, e outros no século XIX, como o Canadá, a Suíça, a Alemanha e a Áustria. Entre os países que mais recentemente adotaram o sistema federativo estão a Malásia, a Espanha, a África do Sul e a Etiópia. O Iraque e o Sudão são países em processo de se tornarem federativos.

Existem mais de duas dúzias de países que se intitulam ou se consideram federalistas. Dentre os países com grande extensão territorial estão Canadá, Estados Unidos, Brasil e Austrália; em meio aos de maiores populações, a Índia, o Paquistão e

a Nigéria. Entre os pequenos países federativos, com populações diversificadas, estão Suíça, Bélgica, Bósnia e Herzegovina. Há também as ilhas federativas, como Comoros, Micronésia, St. Kitts e Nevis. E finalmente, como exemplos de países com mais de duas ordens de governo, tem-se o Brasil (federal, estadual e municipal), a Índia, a Nigéria e a África do Sul.

3.2 Federalismo fiscal

O federalismo fiscal representa os respectivos papéis e interações dos governos com o sistema federal, com foco particular em levantamento, locação e aplicação de receitas. Examina o funcionamento desses sistemas e tenta prover uma base correta para sua avaliação. Apesar de as fronteiras do federalismo fiscal serem difíceis de delimitar, a essência do conceito é o levantamento, a locação e a aplicação das receitas em uma Federação. Envolve, desse modo, a definição do objeto relacionado à receita que é instituída, além do propósito para o qual a receita é gasta e os respectivos papéis dos governos, federal e local, nesses processos de levantar e gastar receitas.

A autoridade para tributar necessita ser definida no escopo do federalismo fiscal. A autoridade para tributar é definida como autonomia para instituir tributos, cobrá-los e aplicar o produto dessa arrecadação. A autoridade para tributar pode ser definida como absoluta ou restrita, podendo variar esta última em relação à autoridade de cada ordem governamental referente a cada tipo de tributo. Por exemplo, em alguns países, como o Brasil, os entes federados possuem relativa autonomia para tributar e gastar receitas, enquanto em outros, como os Estados Unidos, essa autonomia dos entes federados é absoluta.

Igualmente, o gasto e o compartilhamento de receitas se constituem na principal questão do sistema federativo. Significa dizer que a dimensão e a forma de federalismo variam de um sistema para outro, e essas variações são o resultado da análise de questões do tipo: ordens governamentais com maior necessidade de gastos e/ou com menor capacidade de gerar receitas devem (ou não) receber mais receitas de outras ordens ou da ordem central?

O federalismo fiscal precisa também definir como as decisões serão tomadas, visto que o fórum de decisão é que institucionaliza o regime no qual o sistema federativo irá se sustentar. Ao se definir a forma como as decisões serão tomadas – separadamente, conjuntamente ou colaborativamente – se define também qual sistema de federalismo fiscal determinado país adotará.

Portanto, a institucionalização do federalismo fiscal passa pela definição em relação à autoridade para tributar, ao gasto e ao compartilhamento de receita e à forma como as decisões serão tomadas. Regulações, nesse sentido, são importantes e devem levar em conta as características de cada ordem de governo em termos de instituições financeiras, mercado de trabalho e comércio de bens e serviços, garantindo desenvolvimento sustentável e uniforme no sistema federativo.

3.3 Principais diferenças do federalismo

Os diversos tipos de federalismo podem ser agrupados essencialmente em dois modelos. O primeiro é denominado modelo clássico ou dualista, no qual cada ordem de governo edita suas próprias leis por meio de sua própria administração pública. O Canadá e os Estados Unidos são exemplos de federalismo enquadrados nessa modalidade. O segundo é denominado modelo integrado, no qual o governo central é o responsável por editar leis e administrar o sistema. Nessa modalidade inserem-se a Alemanha, a Suíça e a Espanha.

Alguns federalismos adotam autonomia legislativa concorrente, na qual cada ordem de governo pode legislar sobre o mesmo assunto, mas subordinados a uma lei federal fundamental. Outros, por sua vez, tendem para uma divisão clara de poder para legislar. Na maioria das Federações, os governos tomam suas decisões no contexto de suas ordens de governo. Alguns, no entanto, possuem comitês de tomada de decisão, que reúnem todas as ordens governamentais em um mesmo fórum, como é o caso da Alemanha, da África do Sul e da Etiópia.

O federalismo varia, também, de uma nação para outra em relação a seus padrões de gastos. São estes, inclusive, que determinam o tamanho do Estado. Grandes gastos governamentais são, geralmente, destinados à seguridade social, ao bem-estar social, à saúde, à educação e à segurança. Entretanto, governos modernos estão abandonando a ideia de um Estado do Bem-Estar Social pleno e apontando para uma reformulação da ideia de bem-estar – o fim da “era do ouro” do Estado do Bem-Estar Social – centrada não mais no Estado garantidor de direitos sociais integrais. Sua competência seria garantir um padrão social mínimo para o cidadão, proporcionando a ele condições de buscar autonomia, emancipação e dignidade. A competência do Estado, seja socialista seja capitalista, seria eliminar a exclusão social (DEAN, 2004) por meio do acesso à informação, ao letramento informacional e às tecnologias, notadamente aquelas de comunicação.

Vale lembrar que a infraestrutura tecnológica tem sido considerada a base para o desenvolvimento de qualquer nação. Castells (2003) assevera, no entanto, que a sociedade pode sufocar seu desenvolvimento, mediante contenção da modernização tecnológica, ou pode entrar em um processo acelerado de atualização capaz de mudar o destino do bem-estar social. Basta, para uma alternativa ou outra, que o Estado defina prioridades relacionadas ou não ao desenvolvimento, tendo como fundamento a capacidade da Federação de administrar a aplicação de recursos de forma centralizada ou descentralizada.

Estão previstas, portanto, provisões legais no contexto de cada nação em torno do poder de realizar despesas. Na Austrália, na Índia e na Malásia, por exemplo, a Suprema Corte dá poder ao governo central para gastar além de suas fronteiras. Por sua vez, na Espanha tal poder é estritamente limitado pela Suprema Corte ao território. As três Federações mais antigas – Estados Unidos, Canadá e Suíça – não mencionam em suas Constituições o poder de realizar despesas, mas cada uma adota o critério em determinado grau.

As ordens governamentais regionais nos Estados Unidos têm independência plena para tributar e aplicar o produto de suas arrecadações. No entanto, a Suprema Corte tem autorizado o governo central a arrecadar tributos para serem gastos com o bem-estar dos cidadãos em geral.

Em relação ao Canadá, a Suprema Corte não afirma e tampouco nega poder de tributar às ordens provinciais, o que se torna uma vantagem em relação a situações contingenciais. No passado, o país muito se utilizou disso para atender determinadas áreas da jurisdição no sentido de permitir novas iniciativas de gastos. Atualmente, é necessária a aprovação da maioria das províncias para que novos gastos e tributos sejam instituídos.

Em relação à Suíça, embora sua Constituição não estabeleça limites ao poder de tributar, uma única verificação pela ordem central, do tipo *referendum*, deveria ser feita, mas na prática isso não tem acontecido. Quanto à Alemanha, há muitas jurisdições concorrentes, nas quais leis federais precisam ser aprovadas pela maioria absoluta dos estados (*Länder*). Após aprovação, são os estados os responsáveis por administrar a aplicação da lei. Por sua vez, a Bélgica é única: sua Corte Federal tem poder restrito para tributar em áreas de competência legislativa federal. O poder para tributar é dado, quase absolutamente, às ordens regionais.

3.4 Federalismo fiscal na Alemanha

O federalismo alemão tem sido visto como a causa original do atual mal-estar econômico e social do país. Não obstante ele ter contribuído, imensamente, no passado para o sucesso econômico e a estabilidade política dos estados do oeste, atualmente está sendo visto como obsoleto e sobrecarregado. Tanto o governo federal quanto os 16 estados (*Länder*) estão travando uma batalha contínua a fim de estender suas esferas de autonomia. Como resultado de anos de esforços frustrados na tentativa de racionalizar o sistema de tomada de decisão e dar celeridade ao processo legislativo, o federalismo alemão tem sido instrumento de bloqueio e inércia.

Críticos argumentam que os estados possuem pouco poder legislativo, enquanto a Federação o possui em demasia. Estados prósperos defendem maior autonomia, enquanto os mais pobres temem que a transferência de poder os coloque em desvantagem. Estes prefeririam concentrar-se na participação do processo legislativo e na administração das leis com um sistema de impostos compartilhados para manter as transferências fiscais aos estados mais pobres.

Com o intuito de promover reformas constitucionais amplas e contrapor a todo esse impasse e à morosidade no processo decisório, foi instituída em 2003 a Comissão de Reforma Federal (Reforma I), cujo principal objetivo era a divisão clara das responsabilidades entre o governo federal e os estados, a fim de permitir maior rapidez e eficiência nas decisões políticas. As propostas da Reforma foram discutidas por inúmeros comitês de especialistas e posteriormente se tornaram Emendas à Constituição Federal (*Basic Law*), tendo sido efetivadas em 2006.

Em seguida (2007), a Grande Coalizão estabeleceu a Comissão de Modernização Fiscal das Relações entre o Governo Federal e os Estados para fortalecer as autoridades regionais e locais e assegurar que elas tivessem os recursos financeiros necessários para cumprir suas obrigações. Dois grandes temas deveriam ter sido amplamente discutidos por esta Comissão. Primeiro, o sistema de finanças públicas (Reforma II), principalmente em relação às transferências financeiras entre os estados mais ricos e os mais pobres no complexo sistema de equalização alemão. Segundo, a reforma territorial (Reforma III), que incluiria a consolidação dos 16 estados da Federação.

As reformas foram muito criticadas pela falta da necessária visão de longo prazo e, principalmente, por postergarem para um estágio posterior a controversa discussão sobre as normas constitucionais de finanças públicas.

3.4.1 Sistema alemão de equalização⁸

A República Federativa da Alemanha possui 16 estados, cada qual com nível independente de governo, dotados de direitos e obrigações próprios. Pelas normas constitucionais, os municípios são considerados parte do estado.

Os estados, como poder constituinte independente, necessitam de recursos financeiros adequados e de controle livre e independente sobre tais recursos. A Constituição da Alemanha garante o recebimento de níveis adequados de recursos por meio de um sistema de partilha que pode ser dividido em quatro etapas. Primeiro, a receita tributária total é dividida entre os dois níveis de governo, a Federação e os estados (distribuição vertical). Os municípios recebem uma transferência complementar de renda. Em seguida, o montante total da receita tributária é distribuído entre os vários estados (distribuição horizontal). Na terceira etapa há uma equalização entre os estados pobres e os estados ricos (equalização financeira). Finalmente, na quarta etapa são destinados, adicionalmente, recursos da Federação para os estados mais pobres (transferências federais suplementares).

3.4.2 Federalismo fiscal em transição

Determinar o fator máximo de bem-estar nas esferas de governo, bem como a alocação ótima das atribuições fiscais, é sempre uma tarefa difícil. Em relação à última, existem duas posições extremas. De um lado, a completa descentralização; de outro lado, a centralização absoluta. Estudos comprovam que a descentralização será mais eficiente sob certas condições, visto que é prática dos governos locais proverem serviços públicos de forma mais eficiente do que o governo central. E também a heterogeneidade pode ser mais bem satisfeita na esfera local. A centralização, por sua vez, é uma forma de evitar excessos locais e regionais, além de promover economia de escala. Traz, portanto, grande vantagem administrativa em relação ao custo de bens e serviços públicos.

A Federação alemã tem optado por um modelo híbrido, no qual a legislação fiscal é instituída em nível federal, mas a arrecadação e a aplicação dos recursos são atribuições estaduais. Tal modelo exemplifica bem a assimetria institucional. A arrecadação é compartilhada entre a União, os estados e algumas vezes entre os municípios.

⁸ Esse tema foi amplamente discutido nos cadernos n. 1 e 6 do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros e, portanto, será apresentado, nesta seção, de forma resumida.

Até 2006, cerca de 68% de toda a arrecadação era composta por impostos compartilhados, mas os estados não tinham nenhuma autonomia fiscal. Os municípios, por sua vez, podiam levantar impostos menores, bem como determinar alíquotas de impostos imobiliários e de negócios. A União e os estados, participantes do processo de legislação tributária, eram os entes competentes para negociar a distribuição dos restantes 32% da arrecadação não composta por impostos compartilhados. Nesse modelo, os cidadãos não tinham uma ideia clara sobre qual nível de governo seria o responsável por seus encargos fiscais. Isso prejudica o controle social e dá margem aos políticos para instituírem impostos em níveis não aceitáveis.

O complexo sistema de equalização alemão obrigou os estados financeiramente mais fortes a transferirem receita para os mais fracos. O alinhamento de receita dos estados teve como objetivo criar a chamada “uniformidade de condições de vida” para toda a população alemã. Nesse contexto, foi difícil inserir elementos de competição – maior descentralização –, pois isso poderia levar a uma provisão divergente de serviços públicos entre os estados.

A reforma de 2006 reduziu a quantidade de leis federais que requeriam o consentimento do Conselho Federal (*Bundesrat*). Ao mesmo tempo, alguns direitos foram transferidos para os estados. O objetivo da Reforma I foi, primeiramente, fazer uma divisão clara dos Poderes políticos e, posteriormente, aumentar a capacidade de tomada de decisão da União e dos estados. Concordam os críticos, porém, que certa bagagem das tarefas conjuntas (*joint tasks*) ainda permanece na inércia.

Como resultados da Reforma I, podem-se destacar dois, notadamente de consequências financeiras. O cofinanciamento de tarefas foi totalmente abolido, significando dizer que transferências federais para financiar áreas de competência exclusiva dos estados foram explicitamente descartadas. A abolição do cofinanciamento contribuiu para aumentar a competência legislativa dos estados, os quais, por exemplo, assumiram competência exclusiva para legislar sobre infraestrutura em seus territórios, uma vez que a União não mais contribui com financiamentos nesta área. A segunda consequência diz respeito aos estados poderem decidir sobre a remuneração de seus servidores civis. Em algumas ordens federativas, essa remuneração começa a divergir do padrão nacional.

3.4.3 Diagnóstico apresentado pela Comissão de Modernização Fiscal

A Comissão de Modernização Fiscal das Relações entre governo federal e estados apontou quatro problemas essenciais no atual sistema federativo da Alemanha:

- Baixa motivação para crescimento regional – estados beneficiados com transferência de recursos federais possuem pouco incentivo para aumentar suas taxas de crescimento e/ou coletar mais impostos. Ao aumentar sua arrecadação, podem tornar-se independentes, deixando de receber recursos do sistema de equalização fiscal e, ainda, passando a transferir receita própria para esse sistema.
- Orçamentos em perigo financeiro grave – altos níveis da dívida refletem a falta de políticas para limitar empréstimos dos estados. Como os governos estaduais não possuem autonomia tributária e a flexibilidade do gasto é limitada, os déficits são a opção mais rápida e fácil ou para ganhar flexibilidade fiscal ou para reagir a uma crise súbita.
- Muitos orçamentos são inconstitucionais – se o déficit anual de um estado exceder o investimento anual líquido, seu orçamento é considerado inconstitucional, mas, na maioria dos casos, o processo judicial que julga a inconstitucionalidade leva mais de um ano, tempo superior à vigência do próprio orçamento.
- Gastos predeterminados dos estados – a grande maioria do gasto dos estados é, de uma maneira ou de outra, predeterminada pelas leis federais, que tendem a não considerar características regionais. Gastos predeterminados limitam o poder das ordens de governo regional de aplicar recursos de acordo com suas necessidades específicas.

Diante desses problemas, a Comissão (Reforma II) apresentou algumas propostas de soluções:

- Gerenciamento e prevenção de crises orçamentárias – com adoção de duas medidas: uma voltada à correção de erros na concessão de incentivos econômicos, para evitar altos déficits e pagamento elevado de juros; outra, voltada à instituição de regras limitando o montante da dívida pública.
- Gerenciamento e relaxamento da dívida – para auxiliar aqueles estados que já lidam com orçamentos enxutos.
- Autonomia tributária para os estados – tem como foco ampliar a autonomia que antes significava alguma autonomia do lado do gasto, quase autonomia plena quanto à dívida, mas nada sobre o poder de tributar. Para serem significativas, medidas para limitar o montante da dívida dos estados devem vir acompanhadas de outras que concedam maior autonomia para tributar e aplicar recursos.

- Revisão de tarefas e estabelecimento de normas – visa a dar permissão para desvios dos padrões federais como opção para aumentar a flexibilidade fiscal no lado do gasto. Tal aumento de flexibilidade intensificaria a competição horizontal e promoveria maior simetria institucional.
- Fusão voluntária entre estados – para maximizar benefícios e minimizar gastos. Existem muitos estados pequenos, territorialmente, na Federação alemã que recebem recursos financeiros adicionais (transferências para necessidades especiais) a fim de manter sua independência. A reforma elimina restrições que impedem os estados de se fundirem voluntariamente e dá incentivos para isso.

3.5 Federalismo fiscal nos Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América traçaram sua Federação no século XVIII, constituindo-se um dos primeiros, e mais antigos, Estados federativos. É denominado modelo clássico ou dualista, no qual cada ordem de governo edita suas próprias leis por meio de sua própria administração pública. O sistema adota autonomia legislativa concorrente, na qual cada ordem de governo pode legislar sobre o mesmo assunto, mas subordinada a uma lei federal fundamental.

3.5.1 O sistema de transferências

No contexto do federalismo nos Estados Unidos, as transferências fiscais apresentam diferentes características. Podem ser derivadas ou discricionárias, condicionadas, não condicionadas e relativamente condicionadas. Enquanto as derivadas são legalmente provenientes da Constituição, as discricionárias podem ser gastas a critério dos governos. As condicionadas (*conditional grants*) devem ser aplicadas em áreas já definidas, enquanto as não condicionadas (*unconditional grants*) são para gastos diversos. Por fim, as relativamente condicionadas (*block grants*) podem estar ligadas a programas específicos, mas contêm apenas princípios ou termos gerais de como o dinheiro vai ser gasto.

Na Constituição americana não existe nenhuma base para as transferências intergovernamentais, nem mesmo especificação dos limites de receita que podem ser transferidos da ordem central para os estados. As transferências de impostos e também as transferências condicionadas e não condicionadas têm sua base legal definida em

leis federais. As políticas tributárias estaduais sofrem influência significativa do programa federal de transferências intergovernamentais denominado *grants-in-aid*, que sofreu grande expansão nos anos 1960 tanto em quantidade quanto em número de programas atendidos.

O Congresso americano frequentemente usa as transferências como instrumento político para incentivar os estados a aderirem ou a desenvolverem programas considerados de alta prioridade nacional. Apesar dessa prática, o governo federal não tem autoridade para compelir os estados a adotarem seus programas. Na prática, as transferências intergovernamentais têm sido usadas para financiar áreas de maior demanda de serviços públicos, tais como educação, saúde e segurança.

Os principais programas federais em andamento são previdência social (*welfare care*) e saúde (*health care*), para os quais os estados funcionam como meros repassadores dos recursos federais. Ao contrário de outros países, quase todas as transferências de recursos feitas pelo governo federal aos estados e aos governos locais são vinculadas (*categorical grants*) ou condicionadas (*conditional block grants*). São poucas as transferências não condicionadas. Em 2010, o governo contava com mais de seiscentos programas atendidos por transferências vinculadas e 17 *block grants*.⁹

3.5.2 Transferências e equalização fiscal

No modelo federativo norte-americano, o Poder Executivo centraliza a distribuição das receitas federais com o intuito de fomentar a competição entre os estados membros do Poder Legislativo nacional. Não há, portanto, uma preocupação institucional e constitucional com a equalização regional. Adicionalmente, as transferências do governo federal têm um papel muito importante na redistribuição e na estabilização dos resultados regionais.

Existe uma grande discussão em torno da extensão das redistribuições que ocorrem no sistema fiscal americano, visto que a redistribuição desempenha um papel mais significativo do que a estabilização. Isso ocorre em virtude de algumas características do sistema fiscal americano, sendo uma delas a falta de um programa específico que tenha como principal propósito uma espécie de “seguro” contra os choques regionais. Por falta de programas desse tipo, as próprias transferências federais têm essa função de garantia. É importante ressaltar que esses choques regionais também

9 ANDERSON (2010).

são uma característica marcante dos Estados Unidos devido à geografia, à demografia e à diversidade econômica entre os estados.

O principal objetivo do governo central ao efetuar as transferências para os estados é impor a adoção de programas nos padrões federais e influenciar os estados a colaborarem em programas redistributivos. Isso irá, de alguma forma, contribuir para o alcance de metas nacionais de equidade e eficiência, mas, em contrapartida, poderão também ser aumentadas as disparidades regionais.

O sistema americano de transferências, que afeta a capacidade de estabilização dos resultados regionais e a equalização das disparidades, possui outra característica que vale a pena destacar: um alto grau de significância dessas transferências no resultado final das receitas estaduais. Alguns estados são mais dependentes do que outros, o que afeta o papel do governo na estabilização e na equalização. Por sua vez, as fórmulas usadas nas transferências vinculadas (*categorical grants*) estão baseadas na renda *per capita* e, portanto, existem componentes de equalização nelas. Dessa forma, os programas financiados por esses recursos, obviamente, objetivam a redistribuição de renda.

Nos últimos anos, muitas das transferências vinculadas foram convertidas em condicionadas, a fim de limitar o alto grau de discricionariedade que era, até então, conferido aos estados. Essa medida visou a diminuir o grande impacto que a discricionariedade causava ao sistema de redistribuição e estabilização nacional. Cabe lembrar, no entanto, que em muitos países existem programas do governo federal que permitem, às ordens de governos regionais, gastarem seus recursos usando o poder discricionário, com o objetivo de corrigir desequilíbrios regionais.

Nos Estados Unidos, entre os anos 1970 e 1980, foi adotado um programa discricionário como esse, denominado Programa Geral de Distribuição de Receitas (*The General Revenue Sharing Program*). Esse programa estava fundamentado em fatores que incorporavam diferenças em relação à renda *per capita*, à população urbana e ao esforço fiscal. Nele, os estados recebiam um terço dos fundos, e os governos locais, dois terços.

Atualmente, não existe explicitamente um programa de equalização fiscal nos Estados Unidos. A única forma de equalização existente é a que está implicitamente embutida no sistema de transferências vinculadas e condicionadas. Assim, os sistemas de transferências federais têm como principal desafio atingir os objetivos de eficiência

e equidade nacional; logo, a equalização e a estabilização são subprodutos. O gráfico¹⁰ a seguir mostra como as transferências e as receitas são divididas entre governo federal, estadual e local nos Estados Unidos da América.

Gráfico 1. Receita própria dos governos estaduais e locais e o percentual de transferências de uma esfera à outra - 2007



Fonte: Web Page Tax Policy Center

As receitas federal, estadual e local totalizaram US\$ 5,2 trilhões em 2007, sendo quase metade desse montante receitas federais, 30% estaduais e cerca de 20% locais. Transferências do governo federal para os estados e os governos locais e dos estados para os governos locais mudaram o equilíbrio dessas fontes de receitas entre as três esferas. O governo federal transferiu cerca de 20% de sua receita (10% da receita nacional) para os governos estaduais e locais. Estes últimos ficaram com cerca de US\$ 2,1 trilhões (41%) de toda a renda nacional. Em relação às transferências dos estados, estes ficaram com cerca de 30% da receita total (US\$ 1,52 trilhão), enquanto os governos locais ficaram com um pouco mais (US\$ 1,54 trilhão), cerca de 30% da receita total, sendo 10% advindos de transferências.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/numbers/revenue-breakdown.cfm>>.

Desse modo, pode-se concluir que cada país adota o sistema de federalismo fiscal que melhor se adéqua a sua realidade baseado na forma em que serão tomadas as decisões, no nível de centralização, na definição de competências legislativas e no poder de tributar. O principal foco está na arrecadação de receitas e no equilíbrio na distribuição das riquezas entre os entes federativos, visando a prevenir grandes disparidades entre os entes e à melhoria da oferta dos serviços públicos à população.

Finalmente, todas as experiências internacionais citadas neste trabalho serão úteis para a elaboração de um novo modelo de distribuição do FPE para o Brasil, respeitando-se obviamente nossas próprias peculiaridades e diversidades regionais.

4 AMBIENTE ECONÔMICO E SOCIAL DOS ESTADOS

O Brasil é marcado por diferenciados contrastes no que concerne aos indicadores sociais e econômicos existentes entre as diversas unidades federadas, como também entre suas regiões.

Visando a mostrar o pano de fundo e o cenário relativo ao ambiente econômico e social dos estados, esta seção está dividida em quatro subseções. Na primeira subseção apresenta-se a dependência dos recursos do FPE para o financiamento da despesa de pessoal dos estados das Regiões Norte e Nordeste, quando se analisam o esforço fiscal e a despesa de pessoal em relação ao Produto Interno Bruto; na segunda é analisada a iniquidade das transferências no regime federativo brasileiro; na terceira contemplam-se alguns aspectos que diferenciam os estados no tocante às disparidades econômicas, e na quarta subseção são avaliados os indicadores sociais de saúde, educação, condições habitacionais e a inter-relação entre o índice de Gini e a taxa de pobreza.

Quanto à base de dados e à metodologia especificamente aqui utilizadas, a arrecadação do ICMS e a despesa do setor público consolidado são provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A Receita Tributária do Distrito Federal compreendeu os impostos estaduais e municipais em face do objetivo de evidenciar a real capacidade de recursos que o ente tem para prover serviços públicos.

No tocante aos dados do Produto Interno Bruto (PIB), foram obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo o período de 1995 a 2008, pois ainda não houve a divulgação oficial dos dados do PIB dos estados em 2009. Para fins de análise, utilizou-se a base de dados referentes à participação dos estados em 2008,

projetando-os para 2009. Na avaliação do incremento real do ICMS foi considerado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, base dezembro 2009, e para o PIB foi utilizado o deflator implícito do PIB, também calculado pelo IBGE.

Na avaliação do esforço fiscal, no que concerne à relação entre o ICMS e o PIB dos estados, foram considerados o ICMS Principal e o Fecoep, desconsiderando-se os juros de mora e a dívida ativa do ICMS. Não foi possível excluir o Fecoep em função de a STN não disponibilizar as informações segmentadas entre o ICMS Principal e o Fecoep; no entanto, na magnitude da arrecadação, este não tem representação muito significativa (em torno de 2,5%) no total arrecadado do ICMS Principal, não afetando decisivamente a conclusão e os resultados do trabalho.

4.1 O FPE como elemento significativo para o equilíbrio estrutural das contas públicas das Regiões Norte e Nordeste

A estabilidade econômica trouxe um expressivo aumento de receita fiscal, promovida tanto pela recuperação da atividade econômica quanto pela expressiva elevação da arrecadação do Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) em relação ao PIB, especialmente dos estados das Regiões Nordeste e Centro-Oeste. Portanto, o efeito líquido do Programa de Ajuste Fiscal (PAF), celebrado com a Secretaria de Tesouro Nacional (STN), e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante às metas de resultado primário obtidas pelos estados contribuiu significativamente para garantir o equilíbrio macroeconômico.

No entanto, a análise desagregada entre as relações ICMS/PIB e a geração de superávit primário mostra a pressão dos gastos públicos: em 2008, com uma relação ICMS/PIB de 7,2%, os estados geraram um superávit primário de 0,9% do PIB, e em 2009, com a mesma relação de 7,2% do ICMS/PIB, o superávit primário foi de apenas 0,2% do PIB.

Examinando-se a relação entre o PIB e a arrecadação do ICMS, denominada “esforço fiscal”, pode-se verificar que entre 1995 e 2009 o crescimento real do PIB e do ICMS foi de 46,7% e 96,7%, respectivamente (Tabela 13). Todavia, apenas o Estado do Amazonas se diferenciou, pois seu PIB teve um incremento real de 62,3%, enquanto o acréscimo real do ICMS foi de 41,3%. Em contrapartida, pode-se observar que o Distrito Federal teve incrementos reais do PIB e do ICMS de 24,8% e 165,5%, respectivamente. Análise semelhante pode ser feita para os Estados do Amapá, de Roraima, do Acre, do Piauí e de Alagoas.

Tabela 13. PIB e ICMS – 1995 e 2009 (R\$ mil)

	PIB		ICMS		Variação %	
	1995	2009	1995	2009	PIB	ICMS
NORTE	90.473.665	157.754.370	5.603.054	12.628.149	74,4	125,4
Rondônia	9.525.043	17.718.042	497.579	1.783.707	86,0	258,5
Acre	3.756.806	6.803.080	93.888	454.193	81,1	383,8
Amazonas	30.578.734	49.628.897	3.035.240	4.290.008	62,3	41,3
Roraima	3.049.680	4.923.017	87.121	346.178	61,4	297,4
Pará	33.399.519	58.467.321	1.522.773	4.420.620	75,1	190,3
Amapá	4.575.148	7.112.063	107.922	413.878	55,4	283,5
Tocantins	5.588.735	13.101.950	258.531	919.565	134,4	255,7
NORDESTE	258.037.236	410.743.974	14.594.186	32.887.035	59,2	125,3
Maranhão	19.405.506	37.326.323	826.505	2.494.170	92,3	201,8
Piauí	10.885.304	16.694.286	539.535	1.576.183	53,4	192,1
Ceará	41.726.253	59.440.737	2.341.583	5.026.591	42,5	114,7
Rio Grande do Norte	15.012.832	27.074.804	723.074	2.416.093	80,3	234,1
Paraíba	15.739.291	26.219.990	863.051	2.144.615	66,6	148,5
Pernambuco	49.231.905	73.523.191	2.909.725	6.710.356	49,3	130,6
Alagoas	14.140.869	21.013.579	662.740	1.704.749	48,6	157,2
Sergipe	11.641.149	19.953.601	618.659	1.462.215	71,4	136,4
Bahia	80.254.126	129.497.462	5.109.314	9.352.063	61,4	83,0
SUDESTE	1.267.047.958	1.772.880.698	70.045.487	125.528.122	39,9	79,2
Minas Gerais	185.031.448	284.964.092	11.277.818	22.002.958	54,0	95,1
Espírito Santo	42.694.543	71.260.572	3.140.727	6.398.030	66,9	103,7
Rio de Janeiro	239.739.381	350.479.057	11.109.751	20.613.817	46,2	85,5
São Paulo	799.582.585	1.066.176.977	44.517.191	76.513.317	33,3	71,9
SUL	347.118.092	522.964.746	16.918.071	35.335.837	50,7	108,9
Paraná	122.059.971	190.826.145	4.506.121	12.243.655	56,3	171,7
Santa Catarina	73.584.910	123.558.397	4.048.230	8.358.943	67,9	106,5
Rio Grande do Sul	151.473.212	208.580.203	8.363.719	14.733.239	37,7	76,2

CONTINUA ▶

	PIB		ICMS		Variação %	
	1995	2009	1995	2009	PIB	ICMS
CENTRO-OESTE	180.207.468	278.670.907	7.420.253	18.958.009	54,6	155,5
Mato Grosso do Sul	19.519.377	33.211.047	1.379.961	4.027.801	70,1	191,9
Mato Grosso	22.227.016	50.412.956	1.723.768	4.277.910	126,8	148,2
Goiás	43.916.278	77.012.371	2.775.298	6.560.911	75,4	136,4
Distrito Federal	94.544.798	118.034.533	1.541.227	4.091.387	24,8	165,5
Total das regiões	2.142.884.420	3.143.014.695	114.581.050	225.337.152	46,7	96,7

Fonte: elaboração dos autores

Sob outro aspecto, em 1995 o ICMS arrecadado pelos estados foi de R\$ 114,5 bilhões, a preços constantes (medidos pelo IPCA de dez./2009), e em 2009 alcançou R\$ 225,3 bilhões. É evidenciado ainda o incremento real da arrecadação do ICMS bem superior ao PIB em todos os estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, à exceção do Estado do Amazonas (Tabela 13). Portanto, não mais prevalece a análise de Blanco (2001), que diz que os incentivos gerados pelo sistema de transferências intergovernamentais, em especial o Fundo de Participação dos Estados, afetam negativamente o esforço da arrecadação tributária própria dos estados.

Ressalte-se que a importância de analisar a relação ICMS/PIB está em demonstrar a significativa concentração da arrecadação deste tributo nas Regiões Sul e Sudeste; em 1998, esta concentração correspondia a 75,9% do total do ICMS, sendo reduzida para 71,4% em 2009. Isso demonstra que praticamente não houve alterações significativas em face da adoção do ICMS com base em sistema misto, no qual parte das receitas fica com o estado de origem e parte das receitas com o estado de destino.

Conforme demonstrado antes, os recursos do FPE têm uma importância significativa para o equilíbrio estrutural das contas públicas dos estados, principalmente das Regiões Nordeste e Norte, bem como para a ampliação do esforço fiscal desses estados no período observado. A Tabela 13 mostra que não há mais o risco da “preguiça fiscal”, caso haja incremento de recursos para os estados dessas regiões com a aprovação da nova Proposta de Repartição do FPE.

Há uma significativa dependência dos recursos do FPE dos estados da Região Nordeste para o financiamento da despesa com pessoal, em face de a relação dessa despesa com o PIB ter mantido a tendência de alta significativa em relação ao es-

forço fiscal ICMS/PIB após 2001. No período 1995-2009, o incremento do ICMS em relação ao PIB não foi suficiente para o financiamento da despesa com pessoal, pois o esforço fiscal (ICMS/PIB) teve um incremento de 0,9%, enquanto a despesa com pessoal, também em relação ao PIB, teve um incremento de 2,9%, sobretudo no período 2008-2009.

No que concerne aos estados da Região Norte, a despesa com pessoal, em percentual do PIB, teve uma alta de 1,2% no período 1995-2009, enquanto o esforço fiscal teve um incremento de apenas 0,2% do PIB. Em 1995, o déficit de financiamento da despesa de pessoal era de 1,0% do PIB, passando a 2,0% em 2009.

Por sua vez, os estados da Região Centro-Oeste apresentavam a despesa com pessoal em 7,4% do PIB em 1995, aumentando para 8,7% em 2009, ao mesmo tempo em que o esforço fiscal do ICMS era de 5,1% do PIB e aumentou para 6,5% no período citado. Uma análise desagregada entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal demonstra que o déficit do financiamento da despesa com pessoal era de 2,3% do PIB em 1995 e se reduziu somente para 2,2% em 2009. A vinculação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal¹¹ contribuiu significativamente para a manutenção desse déficit de financiamento.

No que se refere ao Distrito Federal, a despesa com pessoal era de 7,4% do PIB em 1995 e passou para 10,4% em 2009. Esse incremento foi decorrente de o governo central ter assumido a contabilização das despesas referentes à segurança e à educação, em face do Fundo de Constituição do Distrito Federal. No mesmo período, o esforço fiscal do ICMS registrou um aumento de 1,5% do PIB. Da análise desagregada entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal constata-se um aumento do déficit no financiamento da despesa com pessoal de 5,4% do PIB em 1995 para 7,1% em 2009. Na realidade, esse incremento do déficit foi financiado pelos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que pularam de R\$ 3,4 em 2003 para R\$ 7,6 bilhões em 2009.

Conforme já salientado, a tributação do ICMS com base no sistema misto reflete na concentração de 76% dos recursos desse tributo nos estados das Regiões Sul e Su-

11 Instituído pela Lei n. 10.633, de 27/12/2002, para atender ao disposto no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito federal, bem como dar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação. Iniciou sua execução no exercício de 2003 com um orçamento de R\$ 3.364.040.212 bilhões, sendo atualizado anualmente pela variação da receita corrente líquida da União.

deste, portanto os recursos do FPE não têm importância para o equilíbrio das contas públicas nesses estados no que concerne ao financiamento da despesa com pessoal.

4.2 A iniquidade das transferências no regime federativo brasileiro

A teoria econômica do setor público considera que um resultado eficiente no sentido de Pareto na provisão de bens públicos, e, conforme exposto em Samuelson (1954), não pode ser garantido; sendo essa característica similar ao que ocorre no mercado de bens privados, um bem público produzido localmente só será eficiente se seus benefícios e custos forem integralmente atribuídos aos residentes. Ao contrário, os transbordamentos (*spillovers*) afetarão habitantes de outras localidades que não participaram do referido processo decisório e de financiamento, o que causará a provisão excessiva ou a suboferta dos bens em questão.

Nesse sentido, as ineficiências na constituição de um regime federalista são reduzidas à medida que possam ser superadas por meio de mecanismos de descentralização, tanto em termos de competição quanto em termos de ações coordenadas entre seus múltiplos níveis de governo. Estudos como os de Tiebout (1956), Oates (1972) e Gordon (1983), expandem e complementam as motivações para que o gasto público seja efetuado em nível local, ensejando a necessidade da correta redistribuição de recursos e atribuições entre as unidades federadas, o que incrementaria o bem-estar social ao equilibrar desigualdades verticais e horizontais nessas unidades.

No tocante aos desequilíbrios verticais e sob o ponto de vista econômico, determinados bens públicos são mais bem providos por governos locais (estaduais e municipais), que conhecem de forma mais detalhada as preferências dos cidadãos ali residentes, podendo com isso realizar escolhas públicas otimizadas.

Usando o exemplo do federalismo alemão, a maior parcela da arrecadação tributária é eficientemente realizada em nível central, devido à existência de economias de escala, custos administrativos da atividade, falta de coordenação federativa e mobilidade de agentes e/ou bases tributárias. O descompasso entre as competências tributárias e a provisão pública eficiente enseja e legitima a transferência de parte dos recursos arrecadados de maneira centralizada para as entidades subnacionais, que passam então a ser responsáveis pela oferta de determinados bens públicos.

No que se refere ao equilíbrio horizontal, é fundamento para a existência e a manutenção do federalismo que todos os entes locais disponham de recursos *per*

capita para a promoção de seu desenvolvimento e do bem-estar de seus habitantes, minimizando as instabilidades sociais, econômicas e migratórias nocivas ao pacto federativo. Em cenários de desigualdade regional e concentração espacial de riqueza, determinados entes apresentarão insuficiência de bases tributárias e carência de investimentos em capital humano e infraestrutura. O uso de transferências intergovernamentais visa a reduzir as desigualdades entre as unidades federadas (estados ou municípios) e a não privilegiar um determinado ente em relação aos demais.

O regime federalista deve atribuir a quem tem autonomia para gastar a responsabilidade pela arrecadação; no entanto, não deveria admitir unidades federadas que não fossem capazes de se autossustentar. A autonomia estaria, então, intrinsecamente ligada à capacidade de geração de receitas próprias, podendo ser aceita a existência de uma unidade federada que receba recursos por meio de transferências de outras instâncias governamentais, desde que essas transferências não constituíssem sua base de sustentação e fossem observados os parâmetros de base de sustentação econômica, capacidade de geração de emprego, renda *per capita* e indicadores sociais para não agravar a disparidade socioeconômica inter-regional.

Estados que recebem alto volume de recursos do FPE não necessariamente têm recursos próprios correspondentes para ofertar bens e serviços públicos de qualidade. Apesar de a Região Nordeste concentrar a maior parcela dos recursos do FPE (52,4551%), a participação de seus estados foi significativamente inferior à receita total *per capita* do Distrito Federal, como pode ser verificado na Tabela 14.

Entre 1996 e 2007, houve uma melhora significativa do fluxo distributivo da receita total *per capita* e da receita corrente *per capita*, reflexo do incremento da carga tributária federal e estadual. Entretanto, mesmo evidenciando-se uma melhora na equalização da receita dos estados da Região Nordeste, persiste ainda uma desigualdade em termos de recursos desses estados em relação aos demais estados da Federação.

Assim, a distribuição das transferências correntes beneficia não só os estados com menor população, refletindo na obtenção de recursos *per capita* maiores, como também proporciona transferências a estados que estão acima da média da receita *per capita* brasileira.

Tabela 14. Receita total *per capita* e receita corrente *per capita* dos estados – 1996 e 2007 (R\$)

UF	1996		2007	
	Receita total <i>per capita</i>	Receita corrente <i>per capita</i>	Receita total <i>per capita</i>	Receita corrente <i>per capita</i>
AC	988	855	3.474	3.526
AL	485	313	1.244	1.352
AM	895	895	2.043	2.184
AP	1.395	1.200	3.467	3.907
BA	356	317	1.227	1.245
CE	340	320	1.176	1.124
DF	2.784	2.749	5.980	6.276
ES	852	684	2.788	2.889
GO	503	425	1.671	1.800
MA	273	239	956	1.069
MG	593	460	1.693	1.799
MS	621	513	2.486	2.466
MT	782	560	2.289	2.461
PA	324	293	1.121	1.183
PB	316	316	1.259	1.393
PE	412	322	1.387	1.329
PI	344	305	1.154	1.185
PR	477	412	1.558	1.693
RJ	633	507	2.362	2.248
RN	376	354	1.702	1.728
RO	472	461	2.120	2.362
RR	1.297	1.178	3.731	4.069
RS	873	634	1.969	1.945
SC	864	626	1.586	1.664
SE	635	509	1.901	2.087
SP	896	806	2.416	2.317
TO	671	590	2.923	2.786
Brasil	636	514	1.899	1.915

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE

4.3 As disparidades econômicas dos estados das Regiões Norte e Nordeste em relação ao Brasil

As disparidades existentes entre os estados, no que se refere aos indicadores de emprego e renda, estão associadas às diversidades econômicas também existentes em cada região. Alguns níveis de emprego e renda são reflexos dessa diversidade, que é fundamental no processo de desenvolvimento de um estado, visto que o melhor mecanismo de inclusão social e de distribuição de renda é a capacidade que o estado tem de gerar empregos.

Assim, quanto menor é a representatividade do setor público em relação ao PIB, maior a capacidade de desenvolvimento, resultando em uma política de desconcentração de renda e maior inclusão social. Relacionando a receita *per capita* e o PIB *per capita*, evidencia-se que a redistribuição dos ingressos contribui para acentuar ainda mais os níveis de disparidade entre os estados no que se refere a níveis de desenvolvimento, resultando em tensões econômicas e políticas, migrações internas e competências ruins entre as regiões. Desse modo, ao invés de a redistribuição regional do ingresso ser realizada por meio de transferências *per capita* maiores do FPE aos estados mais pobres, o sistema de transferências do Brasil possibilita que ainda se realizem transferências para estados mais ricos, refletindo na perda da efetividade da redistribuição das transferências.

Os resultados retropolados da Tabela 15 mostram que os oito maiores estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Bahia e Distrito Federal), que concentravam 81,49% do PIB em 1995, reduziram sua concentração para 78,16% do PIB em 2008, representando uma queda de 3,33 pontos percentuais, o que equivale a R\$ 100 bilhões no referido ano.

Tabela 15. Realidade econômica e social – 2008

Regiões e estados	Part. do PIB %	Part. indústria transformação em relação ao PIB do estado %	Part. setor público em relação ao PIB do estado %	Renda <i>per capita</i> (R\$)	Receita tributária <i>per capita</i> (R\$)
NORTE	5,1	8,6	30,6	10.775	943
Rondônia	0,6	6,2	27,9	11.757	1.251
Acre	0,2	3,4	33,4	9.688	806
Amazonas	1,5	30,7	17,8	13.726	1.452
Roraima	0,2	2,9	47,3	11.556	894

CONTINUA ▶

Regiões e estados	Part. do PIB %	Part. indústria transformação em relação ao PIB do estado %	Part. setor público em relação ao PIB do estado %	Renda per capita (R\$)	Receita tributária per capita (R\$)
Pará	1,9	10,8	17,7	7.918	634
Amapá	0,2	2,8	46,2	10.758	716
Tocantins	0,4	3,2	23,8	10.024	849
NORDESTE	13,1	9,7	24,6	7.253	648
Maranhão	1,3	5,9	19,6	5.999	427
Piauí	0,6	6,9	28,3	5.286	405
Ceará	2,0	12,3	22,1	7.076	626
Rio Grande do Norte	0,8	7,7	27,7	8.061	859
Paraíba	0,9	9,9	31,3	6.760	602
Pernambuco	2,3	11,3	24,2	8.039	813
Alagoas	0,6	11,0	27,2	6.124	578
Sergipe	0,6	8,9	24,5	9.609	776
Bahia	4,0	13,1	16,9	8.327	746
SUDESTE	56,0	15,9	13,7	20.199	1.788
Minas Gerais	9,3	18,8	13,7	14.165	1.356
Espírito Santo	2,3	12,5	13,7	20.225	2.237
Rio de Janeiro	11,3	9,9	17,9	21.844	1.459
São Paulo	33,1	22,7	9,3	24.561	2.100
SUL	16,6	20,2	11,9	18.469	1.331
Paraná	5,9	17,4	10,9	16.871	1.284
Santa Catarina	4,1	23,3	11,1	20.189	1.135
Rio Grande do Sul	6,6	19,9	13,5	18.348	1.573
CENTRO-OESTE	9,2	8,0	25,3	22.660	1.896
Mato Grosso do Sul	1,1	8,4	19,8	13.938	1.946
Mato Grosso	1,8	8,1	13,6	17.556	1.533
Goiás	2,5	13,8	14,3	12.784	1.308
Distrito Federal	3,9	1,9	53,6	46.362	2.800
Total das regiões	100,00	16,6	15,8	15.927	1.339

Fonte: IBGE; Secretaria do Tesouro Nacional; *Atlas de bolso dos brasileiros 2009* (FGV)

Nesse período, os estados que perderam participação no grupo dos oito maiores foram São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. O grupo dos outros 19 estados passou de 18,51 % do PIB em 1995 para 21,84 % do PIB em 2008. Neste grupo apenas o Estado de Alagoas perdeu participação (-0,2 %).

A Região Sudeste perdeu participação no PIB entre 1995 e 2008, passando de 59,13 % para 56,02 % (-3,11 pp). A Região Sul aumentou a participação na série (0,36 %), passando de 16,20 % do PIB para 16,56 %; a Região Norte passou de 4,22 % do PIB para 5,10 % (+0,88 pp); a Região Nordeste, de 12,04 % para 13,11 % (+1,07 pp); e a Região Centro-Oeste foi a região que mais avançou, passando de 8,41 % para 9,20 % (+0,79 pp) do PIB.

É importante realizar uma análise desagregada das atividades econômicas dos estados para evidenciar a importância, principalmente do setor público (administração, saúde e educação públicas e seguridade social) em relação ao PIB. Quanto maior a contribuição do setor público, maior a dependência para a geração da atividade econômica e, portanto, menor capacidade de ser um estado indutor de desenvolvimento.

No Amazonas, a participação da indústria de transformação em relação ao PIB do estado era de 30,8 %, bem acima da representatividade industrial, que era de 16,6 %. Por sua vez, os Estados do Amapá (2,8 %), de Roraima (2,9 %), do Tocantins (3,2 %) e do Acre (3,4 %) possuem baixa participação da indústria de transformação em seu PIB.

No que tange à representatividade do setor público em relação ao PIB do estado, observa-se uma significativa dependência do Distrito Federal (53,6 %) e dos Estados de Roraima (47,3 %), do Amapá (46,2 %), do Acre (33,4 %), da Paraíba (31,3 %), do Piauí (28,3 %), de Rondônia (27,9 %) e de Alagoas (27,2 %). Contudo, São Paulo (9,3 %), Paraná (10,9 %), Santa Catarina (11,1 %), Rio Grande do Sul (13,5 %), Mato Grosso (13,6 %), Minas Gerais (13,7 %), Espírito Santo (13,7 %) e Goiás (14,2 %) têm reduzida representatividade do setor público. Apesar da alta participação do setor público no Distrito Federal, esta deve estar relacionada também com a renda *per capita*, pois possibilita ao Distrito Federal obter maior capacidade de arrecadação de ICMS, IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores).

No que concerne à renda *per capita*, a do Distrito Federal é quase três vezes superior à nacional (fator 2,91), o Estado de São Paulo, 1,54 vezes; o Estado do Rio de Janeiro, 1,37 vezes; e o Estado do Espírito Santo, 1,27 vezes. Por sua vez, as rendas *per capita* dos estados das Regiões Norte e Nordeste são inferiores à nacional, podendo ser destacados de forma negativa os Estados do Piauí, do Maranhão, de Alagoas, da Paraíba e do Ceará.

4.4 Análise da situação atual das Unidades da Federação brasileira por seus indicadores sociais

O Brasil é marcado pelos diferentes contrastes sociais existentes entre as diversas unidades federadas, como também entre suas regiões. Nesse sentido, foram analisados quatro grupos de indicadores: o primeiro, voltado à saúde, refere-se à mortalidade infantil e à infraestrutura de saúde existente nos estados; o segundo, voltado à educação, refere-se à taxa de analfabetismo e ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); o terceiro, referente às condições habitacionais; e o quarto, referente à pobreza e à desigualdade social, ou seja, à situação da distribuição da renda no Brasil.

No grupo dos indicadores da saúde é discutida a taxa de mortalidade infantil referente a 2009, mensurada pelo Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (Datasus), que expressa o número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida a cada mil nascidos vivos. A informação da mortalidade infantil do Datasus tem como fonte o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informações de Nascidos Vivos (Sinasc), divergindo das informações do IBGE, cuja base de dados é a PNAD, eminentemente amostral e domiciliar, razão pela qual essa fonte não foi utilizada.

Em relação à infraestrutura da saúde existente nos estados, são apresentados a quantificação dos postos e dos centros de saúde existentes por 10 mil habitantes (que retrata a quantidade dessas unidades relativizadas pelo total de habitantes e expressa a cada 10 mil habitantes); o número de hospitais por 100 mil habitantes (que retrata a quantidade de hospitais relativizados pelo total de habitantes e expressa a cada 100 mil habitantes); e o número de leitos hospitalares por mil habitantes (que apresenta a quantidade de leitos hospitalares relativizados pelo total da população e expressa a cada mil habitantes), segundo informações do Datasus referentes a 2010.

No tocante aos indicadores da educação, foi analisada a taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 ou mais anos mensurada pelo IBGE/Pnad para 2009 e os resultados do Ideb apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), com informações referentes a 2009.

O cálculo do Ideb demonstra que a nota de 0 a 10 atribuída a cada escola é o resultado de uma multiplicação: os pontos obtidos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e/ou na Prova Brasil vezes a taxa de aprovação de alunos daquela escola. Ou seja, para obter uma boa nota no Ideb é preciso que os alunos tenham se saído bem nessas duas provas (em outras palavras, que estejam aprendendo o conteúdo escolar) aplicadas pelo Ministério da Educação e, também, que a escola apresente uma baixa taxa de reprovação.

As condições de habitação serão demonstradas pelas informações do IBGE/Pnad, com dados referentes a 2009, apuradas pelos percentuais de domicílios com água, esgotamento sanitário (rede geral e fossa séptica), coleta de lixo e iluminação elétrica.

Finalmente, serão apresentados a taxa de pobreza e o coeficiente de Gini de 2009. A taxa indica, segundo o Ipea, o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, considerada como o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O coeficiente de Gini, parâmetro internacional de mensuração de desigualdade existente na distribuição de renda de um local ou de indivíduos, foi outro indicador selecionado. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade, ou seja, a renda de todos os locais/indivíduos tem o mesmo valor, a 1, quando a desigualdade é máxima, ou seja, apenas um local/indivíduo detém toda a renda da sociedade (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD). Assim, quanto mais próximo de 0, menor é a desigualdade, ou seja, melhor é a distribuição de renda, e quanto mais próximo de 1, maior a concentração de renda em um país ou região.

4.4.1 Os indicadores sociais – saúde

A análise da taxa de mortalidade infantil (Tabela 16), tendo como referência a média nacional, demonstra que dos 27 estados da Federação 63% têm resultados acima da média nacional (14,8/1.000), ou seja, 17 estados. Acima da média está a totalidade dos estados da Região Norte (sete), e praticamente todos da Região Nordeste (oito estados), com exceção do Rio Grande do Norte, com 13,82/1.000, abaixo da média nacional e o melhor resultado da região. Os outros dois estados brasileiros com taxas superiores à média nacional são da Região Centro-Oeste: Mato Grosso, com 16,44/1.000; e Mato Grosso do Sul, com 18,27/1.000.

Esse quadro demonstra uma concentração dos piores resultados da taxa de mortalidade infantil nas Regiões Norte (o pior resultado do país é o do Amapá, com 22,45/1.000) e Nordeste. Nesta região, as taxas acima da média nacional variam de 15,16/1.000, na Paraíba, a 19,16/1.000, em Alagoas. Estas altas taxas de mortalidade infantil estão relacionadas às condições de gestação, do parto e da própria integridade

física da criança, bem como às condições socioeconômicas e do meio ambiente, com predomínio das causas infecciosas, segundo os especialistas da área.

As mais baixas taxas de mortalidade infantil do país estão na Região Sul, sendo o melhor resultado registrado em Santa Catarina, com 11,32/1.000, com pequenas variações para os demais estados. No Sudeste o cenário muda, pois as variações se acentuam, oscilando entre 11,99/1.000, registrada no Espírito Santo, e 14,44/1.000, no Rio de Janeiro. No Centro-Oeste, abaixo da média estão o Distrito Federal, com 11,88/1.000, e Goiás, com 13,29/1.000.

No tocante à infraestrutura de saúde, referente a postos e centros de saúde por 10 mil habitantes, a situação demonstrada é de que apenas cinco estados da Federação estão abaixo da média nacional, dois na Região Norte: Rondônia e Amazonas; e, surpreendentemente, dois na Região Sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo; e o último na Região Centro-Oeste: Distrito Federal. Assim, fica evidente que houve um redirecionamento na oferta de infraestrutura de atendimento à população, reflexo da mudança de estratégia no atendimento em saúde da família, com ênfase em ações preventivas.

Nesse contexto, a infraestrutura medida pela quantidade de hospitais (hospital-geral, hospital dia e hospital especializado) por 100 mil habitantes demonstra que todas as regiões registram estados abaixo da média nacional (3,56); entretanto os piores resultados estão concentrados na Região Norte, com o pior registro no Estado do Amazonas (1,55). Na Região Sudeste, surpreende o resultado do Estado de São Paulo (2,43), que se diferencia dos resultados dos demais estados das regiões mais desenvolvidas do país, reflexo do intenso fluxo migratório.

Como desdobramento da infraestrutura existente, tem-se o indicador “leitos hospitalares por mil habitantes” (Tabela 16), registrando no Brasil 2,66 leitos/1.000 hab. A Região Norte apresenta novamente, de forma concentrada, os piores resultados (o Estado do Amapá registra 1,76). Os estados das Regiões Nordeste e Sudeste concorrem negativamente para a média nacional apurada, com exceção do Estado do Rio de Janeiro, que apresenta o melhor resultado nacional, com 3,46 leitos hospitalares por mil habitantes. Todos os estados da Região Sul apresentam registros acima da média nacional.

Esses resultados denotam que, embora não se tenha estratificada a informação da oferta de leitos por especialidade médica, há muito a fazer no âmbito da disponibilização de infraestrutura para o tratamento dos doentes no país.

Tabela 16. Indicadores sociais relacionados – 2009 e 2010

	Taxa de mortalidade infantil – 2009	Postos e centros de saúde por 10.000 hab. – 2010	Hospitais por 100.000 hab. – 2010	Leitos hospitalares por 1.000 hab. – 2010
NORTE				
Rondônia	17,44	2,13	5,12	2,72
Acre	19,06	2,89	3,00	2,20
Amazonas	16,77	1,67	1,55	1,92
Roraima	18,30	3,75	2,44	2,00
Pará	18,39	2,29	3,11	2,19
Amapá	22,45	3,26	1,94	1,76
Tocantins	16,50	2,44	4,63	1,91
NORDESTE				
Maranhão	16,59	3,13	3,56	2,38
Piauí	17,90	4,00	4,23	2,78
Ceará	15,52	2,44	3,44	2,39
Rio Grande do Norte	13,82	3,36	3,47	2,56
Paraíba	15,16	4,17	4,73	2,73
Pernambuco	17,16	2,71	2,76	2,73
Alagoas	19,16	2,79	2,24	2,20
Sergipe	16,69	3,05	2,76	2,06
Bahia	18,63	2,88	4,32	2,32
SUDESTE				
Minas Gerais	13,97	2,71	3,63	2,47
Espírito Santo	11,99	2,51	3,44	2,46
Rio de Janeiro	14,44	1,28	3,72	3,46
São Paulo	12,50	1,11	2,43	2,65
SUL				
Paraná	12,49	2,36	5,28	3,05
Santa Catarina	11,32	2,77	4,00	2,67
Rio Grande do Sul	11,54	2,36	3,29	3,10

CONTINUA ▶

	Taxa de mortalidade infantil – 2009	Postos e centros de saúde por 10.000 hab. – 2010	Hospitais por 100.000 hab. – 2010	Leitos hospitalares por 1.000 hab. – 2010
CENTRO-OESTE				
Mato Grosso do Sul	18,27	2,20	4,94	2,53
Mato Grosso	16,44	2,99	5,54	2,35
Goiás	13,29	2,20	7,26	3,12
Distrito Federal	11,88	0,67	3,42	3,16
Brasil	14,80	2,20	3,56	2,66

Fonte: Datasus. Elaboração dos autores

Nota: Inclui hospital-geral, hospital dia e hospital especializado.

Hospital-geral: destinado à prestação de atendimento nas especialidades básicas por especialistas e/ou outras especialidades médicas. Pode dispor de serviço de urgência/emergência. Deve dispor também de SADT de média complexidade, pode ter ou não Sipac.

Hospital especializado: destinado à prestação de assistência à saúde em uma única especialidade/área. Pode dispor de serviço de urgência/emergência e SADT, pode ter ou não Sipac. Geralmente de referência regional, macrorregional ou estadual.

Hospital dia isolado: unidades especializadas no atendimento de curta duração com caráter intermediário entre a assistência ambulatorial e a internação.

4.4.2 Os indicadores sociais – educação

A análise da educação no ano de 2009, tomando como referência a taxa média de analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 ou mais anos (Tabela 17), apresenta contrastes significativos e evidencia as dificuldades a serem superadas pelas Regiões Norte e Nordeste do país.

Os estados do Norte apresentam patamares diferenciados, variando da menor taxa registrada no país, a do Amapá, com 2,8% (resultado isolado), a 15,44%, referente ao Acre. Na Região Nordeste o cenário é ainda pior, uma vez que, além de todos os estados registrarem taxas de analfabetismo superiores à média nacional, estas taxas são piores se comparadas àquelas dos estados da Região Norte. O Estado de Alagoas é o detentor da pior taxa do Brasil: 24,57%.

Os estados das Regiões Sul e Sudeste registram resultados abaixo da média nacional. No Sul, as taxas apresentam pequenas variações, que vão de 4,60% no Rio Grande do Sul a 6,69% no Paraná. Na Região Sudeste, as variações são um pouco maiores: 3,97% no Estado do Rio de Janeiro, equivalendo a menos da metade da média do país; 4,75% em São Paulo, e 8,53% em Minas Gerais e no Espírito Santo.

CONTINUA ►

Quanto à Região Centro-Oeste, o único estado que ultrapassou a média nacional foi Mato Grosso, com 10,15%, figurando o Distrito Federal com a segunda menor taxa de analfabetismo do Brasil (3,45%).

A qualidade da educação medida pelo Ideb (escala de 0 a 10, conforme explicitado) em 2009 registra que a média brasileira até a quarta série é de 4,6; da quinta à oitava série é de 4,0; e do ensino médio é de 3,6. Esses resultados demonstram uma situação nada confortável, pois a média geral fica em torno de 4,0.

Analisando-se os resultados do Ideb (Tabela 17), ficam evidentes as dificuldades registradas pelos estados do Norte e do Nordeste, com resultados abaixo da média nacional. Exceções são os Estados do Acre, com 4,1 da quinta à oitava série, e o Ceará e Rondônia, com resultados no ensino médio de 3,6 e 3,7, respectivamente.

Nas demais regiões, os estados apresentam índices iguais ou superiores à média do país. As exceções são o Rio de Janeiro, com 3,8 no resultado da quinta à oitava série e de 3,3 no ensino médio, e Mato Grosso e Goiás, também no ensino médio, com 3,2 e 3,4 respectivamente, índices inferiores à média nacional.

Tabela 17. Indicadores da educação – 2009

	Taxa de analfabetismo (pessoas de 15 ou mais anos)	Ideb (até a 4ª série)	Ideb (de 5ª a 8ª série)	Ideb (ensino médio)
NORTE				
Rondônia	9,82	4,3*	3,5*	3,7*
Acre	15,44	4,3*	4,1*	3,5*
Amazonas	7,05	3,9*	3,5*	3,3*
Roraima	6,71	4,3*	3,7*	3,4*
Pará	12,24	3,6*	3,4*	3,1*
Amapá	2,82	3,8*	3,6*	3,1*
Tocantins	13,54	4,5*	3,9*	3,4*
NORDESTE				
Maranhão	19,08	3,90	3,60	3,20
Piauí	23,35	4,00	3,80	3,00
Ceará	18,56	4,40	3,90	3,60
Rio Grande do Norte	18,14	3,90	3,30	3,10

CONTINUA ▶

	Taxa de analfabetismo (pessoas de 15 ou mais anos)	Ideb (até a 4ª série)	Ideb (de 5ª a 8ª série)	Ideb (ensino médio)
Paraíba	21,62	3,90	3,20	3,40
Pernambuco	17,62	4,10	3,40	3,30
Alagoas	24,57	3,70	2,90	3,10
Sergipe	16,29	3,80	3,20	3,20
Bahia	16,72	3,80	3,10	3,30
SUDESTE				
Minas Gerais	8,53	5,60	4,30	3,90
Espírito Santo	8,53	5,10	4,10	3,80
Rio de Janeiro	3,97	4,70	3,80	3,30
São Paulo	4,75	5,50	4,50	3,90
SUL				
Paraná	6,69	5,40	4,30	4,20
Santa Catarina	4,91	5,20	4,50	4,10
Rio Grande do Sul	4,60	4,90	4,10	3,90
CENTRO-OESTE				
Mato Grosso do Sul	8,70	4,60	4,10	3,80
Mato Grosso	10,15	4,90	4,30	3,20
Goiás	8,61	4,90	4,00	3,40
Distrito Federal	3,45	5,60	4,40	3,80
Brasil	9,70	4,6**	4,00	3,60

Fonte: IBGE/Pnad e Inep. Elaboração dos autores

Nota: * Médias da Prova Brasil/Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

** Médias da Prova Brasil/Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas somente com as escolas urbanas.

4.4.3 Os indicadores sociais – condições habitacionais

A análise das condições habitacionais, conforme Tabela 18, está baseada no percentual de domicílios com abastecimento de água (rede geral), esgotamento sanitário (rede geral e fossa séptica), coleta de lixo e iluminação elétrica, sendo as médias nacionais registradas de 84,42%; 72,3%; 88,64% e 98,91%, respectivamente.

No tocante ao abastecimento de água, os estados da Região Norte estão mais distantes da média nacional, registrando patamares diferenciados com percentuais de domicílios com água oscilando entre 39,84% (em Rondônia, o pior resultado do país) e 84,72% (em Roraima, o único estado da região acima da média nacional). Por sua vez, na Região Nordeste apenas dois estados estão acima da média nacional: Rio Grande do Norte, com 88,43%, e Sergipe, com 87,03%, contrastando com os Estados de Alagoas, com 67,07%, e do Maranhão, com 67,51%, os piores resultados da região.

Nas demais regiões o quadro melhora, havendo também maior semelhança entre os resultados dos estados: Espírito Santo (83,94%); Santa Catarina (79,52%); Mato Grosso (73,98%); e Goiás (81,88%). O estado mais próximo dos 100% de domicílios com abastecimento de água é São Paulo, com 96,89%, mais do que o dobro de Rondônia, o pior. Em segundo lugar, com quase a totalidade de seus domicílios servidos com abastecimento de água está o Distrito Federal, com 95,38%.

Em relação ao percentual de domicílios com esgotamento sanitário (rede geral e fossa séptica), a média registrada para o Brasil demonstra um quadro mais grave quando comparada com o percentual médio de domicílios com abastecimento de água. Apenas 72,3% dos domicílios nacionais têm esgotamento sanitário, e mais da metade dos estados está abaixo dos 60% de domicílios cobertos.

Em termos regionais, é evidenciado que o Norte e o Nordeste apresentam maior número de estados com os piores resultados, ou seja, 11 estados estão abaixo da média do país. Em seguida, vem a Região Centro-Oeste, com percentuais alarmantes. O estado com menor percentual de domicílios com esgotamento sanitário do país é o Mato Grosso do Sul, com 24,11%, seguido por Mato Grosso, com 29,82%, e Goiás, com 41,62%.

Em contraponto ao quadro vigente na Região Centro-Oeste está o Distrito Federal, com 98,11% dos domicílios com esgotamento sanitário (melhor resultado do país), mais de três vezes superior em relação ao menor registro, o de Mato Grosso do Sul. No Norte, de forma isolada, apenas Roraima está acima da média do país, com 91,04%, e no Nordeste, apenas Sergipe, com 78,85%. Nas Regiões Sul e Sudeste todos os estados estão acima da média brasileira, e São Paulo detém a segunda melhor posição do país, com 93,48%.

Relativamente à coleta de lixo domiciliar, o percentual médio do país é de 88,64%, e novamente o pior quadro está nas Regiões Norte e Nordeste. No Norte, apenas o Amapá está acima da média nacional, com 97,3% dos domicílios com coleta de

lixo. No Nordeste, todos os estados estão abaixo da média nacional, com o Piauí registrando o pior resultado do país, com apenas 56,82% dos domicílios com coleta de lixo.

Nas demais regiões, as variações entre o menor e o maior percentual se reduzem, e todos os estados possuem mais de 80% de seus domicílios com coleta de lixo. Abaixo da média nacional estão apenas os Estados de Mato Grosso, com 80,49%, e do Espírito Santo, com 87,39%. São Paulo é o primeiro estado do *ranking* com o maior percentual de domicílios com coleta de lixo no país (98,86%), seguido do Distrito Federal (98,83%).

Em relação aos domicílios brasileiros com energia elétrica, a média nacional é de 98,91%. Os principais responsáveis por esse excelente resultado são os estados das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que possuem percentuais acima de 99%. Os estados do Norte ainda carecem de investimentos nessa área, visto que a região só tem um estado acima da média nacional, o Amapá, com 99,8% de seus domicílios com iluminação elétrica. Em melhor situação que o Norte está o Nordeste, com apenas três estados abaixo da média nacional, embora essa mesma região registre os piores resultados do país, referentes aos Estados do Piauí (92,51%) e do Maranhão (94,31%). Os melhores resultados foram obtidos, igualmente, pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Distrito Federal, com 99,97% de seus domicílios com iluminação elétrica.

Tabela 18. Percentuais de domicílios com abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica – 2009

	% de domicílios c/ abastecimento de água	% de domicílios c/ esgotamento sanitário	% de domicílios c/coleta de lixo	% de domicílios c/ iluminação elétrica
NORTE				
Rondônia	39,84	26,74	75,27	96,71
Acre	56,37	58,98	80,93	95,52
Amazonas	71,89	62,85	86,64	98,12
Roraima	84,72	91,04	84,74	98,16
Pará	50,98	60,44	81,94	95,12
Amapá	67,79	59,92	97,30	99,80
Tocantins	79,74	28,30	75,81	93,31

CONTINUA ►

	% de domicílios c/ abastecimento de água	% de domicílios c/ esgotamento sanitário	% de domicílios c/coleta de lixo	% de domicílios c/ iluminação elétrica
NORDESTE				
Maranhão	67,51	58,92	66,09	94,31
Piauí	73,99	61,45	56,82	92,51
Ceará	81,76	44,75	77,43	98,99
Rio Grande do Norte	88,43	47,32	86,26	99,58
Paraíba	79,21	54,89	80,51	99,35
Pernambuco	77,48	43,60	81,14	99,50
Alagoas	67,07	32,98	75,11	99,08
Sergipe	87,03	78,85	85,89	99,37
Bahia	79,58	57,96	76,14	96,52
SUDESTE				
Minas Gerais	87,86	79,55	88,70	99,33
Espírito Santo	83,94	76,75	87,39	99,87
Rio de Janeiro	88,11	88,49	98,65	99,97
São Paulo	96,89	93,48	98,86	99,93
SUL				
Paraná	88,13	76,29	90,76	99,56
Santa Catarina	79,52	84,23	92,27	99,91
Rio Grande do Sul	85,73	83,21	91,71	99,64
CENTRO-OESTE				
Mato Grosso do Sul	84,42	24,11	90,07	99,71
Mato Grosso	73,98	29,82	80,49	99,25
Goiás	81,88	41,62	90,85	99,66
Distrito Federal	95,38	98,11	98,83	99,97
Brasil	84,42	72,3	88,64	98,91

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração dos autores

4.4.4 Os indicadores sociais – taxa de pobreza e coeficiente de Gini

A análise da taxa de pobreza (Tabela 19) evidencia a disparidade nos resultados dos estados das Regiões Norte e Nordeste, todos com percentuais acima da média do Brasil, ou seja, acima de 21,42%. Nestas duas regiões está concentrada a maior pobreza, em grau bem superior ao resto do país. A maior taxa fica com o Nordeste, mais precisamente no Estado de Alagoas, com 47,70%, e a menor na Região Norte, mais precisamente no Estado de Rondônia, com 23,49%.

Nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste há uma mudança de patamar e prepondera uma equivalência entre as taxas de pobreza. Todos os estados estão abaixo de 13,71%, registro do Rio Grande do Sul, representando a maior taxa nessas regiões. A exceção no quadro nacional é o Estado de Santa Catarina, com taxa de 6,36%.

Analisando-se os resultados da taxa de pobreza, fica configurada a existência de duas realidades, de dois países, tamanha é a concentração das maiores taxas no Norte e no Nordeste, consubstanciadas nas diferenças entre a maior e a menor taxa de pobreza, referentes aos Estados de Alagoas e Santa Catarina.

Quanto aos resultados aclarados pelo índice de Gini (Tabela 19), parâmetro internacional que mede a desigualdade ou o nível de concentração de renda, a média nacional registrada é de 0,5428. Com esse parâmetro, o Nordeste apresenta o pior desempenho. Quase a totalidade de seus estados tem coeficientes acima dessa média, exceto o Maranhão, com 0,5383. No Norte, a situação inverte-se, e acima da média nacional está apenas o Acre, com 0,6109, caracterizando elevada concentração.

O ente federado que representa individualmente a maior concentração de renda do país é o Distrito Federal, com 0,6239. Todos os demais estados da Região Centro-Oeste e os estados das Regiões Sul e Sudeste registram coeficientes abaixo da média nacional, portanto com menor concentração de renda. O maior destaque é a Região Sul, cujos estados apresentam menor nível de concentração de renda medido pelo coeficiente de Gini, estando nivelados praticamente no mesmo patamar, com coeficientes variando entre 0,4597, referente a Santa Catarina, menor concentração do país, e 0,4999, relativo ao Rio Grande do Sul.

Cabe destacar que os resultados apresentados para os dois últimos indicadores selecionados neste estudo apontam que na Região Nordeste está a maior concentração de renda do país, o que pode significar uma estreita correlação com as altas taxas de pobreza também registradas nesta região.

Tabela 19. Taxa de pobreza e coeficiente de Gini – 2009

	Taxa de pobreza	Coeficiente de Gini
NORTE		
Rondônia	23,49	0,5094
Acre	32,39	0,6109
Amazonas	30,89	0,5095
Roraima	27,76	0,5197
Pará	36,70	0,5105
Amapá	32,39	0,5191
Tocantins	26,09	0,5233
NORDESTE		
Maranhão	41,65	0,5383
Piauí	38,59	0,5549
Ceará	36,64	0,5443
Rio Grande do Norte	34,27	0,5591
Paraíba	40,56	0,5914
Pernambuco	42,24	0,5542
Alagoas	47,70	0,5720
Sergipe	37,63	0,5764
Bahia	38,51	0,5565
SUDESTE		
Minas Gerais	12,05	0,5129
Espírito Santo	12,64	0,5316
Rio de Janeiro	13,48	0,5424
São Paulo	11,01	0,4894
SUL		
Paraná	12,37	0,4974
Santa Catarina	6,36	0,4597
Rio Grande do Sul	13,71	0,4999

CONTINUA ►

	Taxa de pobreza	Coefficiente de Gini
CENTRO-OESTE		
Mato Grosso do Sul	10,05	0,5212
Mato Grosso	12,38	0,5044
Goiás	11,95	0,5101
Distrito Federal	11,32	0,6239
Brasil	21,42	0,5428

Fonte: Ipea. Elaboração dos autores

Com base nas análises feitas nesta seção, embora tenha havido um aumento de R\$ 110,8 bilhões na arrecadação do ICMS pelos estados no período de 1995 a 2009 e um incremento real da arrecadação do ICMS bem superior ao PIB nos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, fica notória certa dependência dos recursos do FPE para o financiamento da despesa com pessoal nos estados destas regiões. Por sua vez, o Sul e o Sudeste, que juntos concentravam, em 2009, cerca de 71,4% do total do ICMS arrecadado no país, não apresentam tanta dependência do FPE para o financiamento de suas despesas com pessoal.

Outro fato observado é que nem todos os estados que recebem maiores recursos do FPE possuem recursos próprios suficientes para oferecer bens e serviços públicos de qualidade à sua população. Apesar de a Região Nordeste concentrar a maior parcela dos recursos do FPE (52,45%), e mesmo evidenciando uma melhora na equalização da receita de seus estados, persiste ainda uma desigualdade de recursos próprios dos estados nordestinos em relação aos demais estados do país.

Ao se analisar os indicadores sociais dos estados brasileiros, verifica-se que as piores taxas de mortalidade infantil, analfabetismo e pobreza estão nas Regiões Norte e Nordeste, devido a razões históricas e às consequências das condições socioeconômicas, do meio ambiente e das maiores dificuldades a serem superadas na área da educação apresentadas por estas regiões. As condições habitacionais destas duas regiões também registram as piores taxas referentes ao número de domicílios com abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação pública.

5 PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR EXISTENTES NO CONGRESSO NACIONAL

Esta seção tem a finalidade de demonstrar, de maneira bastante sucinta, os projetos de lei complementar existentes no Congresso Nacional que tratam do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), para que se conheça a tendência predominante, visto que diversos projetos já foram arquivados em função do término da legislatura.

5.1 Propostas existentes no Congresso Nacional

Há no Congresso Nacional 24 projetos de lei complementar, sendo 16 oriundos da Câmara dos Deputados (PLP) e 12 oriundos do Senado Federal (PLS). Alguns desses projetos são os mesmos nas diferentes Casas legislativas, uma vez que o trâmite legislativo faz o projeto adquirir nova nomenclatura.

Tramita também a PEC n. 166/2007, de autoria da deputada federal Janete Rocha Pietá e outros, do PT de São Paulo, que autoriza lei federal a estabelecer que 0,5% do FPE e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) possa ser distribuído em função da existência de áreas preservadas nos estados e nos municípios.

Os projetos de lei complementar originados da Câmara dos Deputados são os expostos no Quadro 1.

Quadro 1. Projetos de lei complementar originados na Câmara dos Deputados

Tipo	N.	Ano	Autor	Crítérios	Variáveis	Possibilidades de cálculos imediatos
PLP	34	1991	Deputado João Maia PMDB/AC	Fator de preservação ambiental.	-	Não. Depende de regulamentação.
PLP	90	1991	Deputado Maurício Mariano PRN/SP	Lista de coeficientes individuais. Fixa prazo para nova lei.	-	Não.
PLP	99	1992	Deputado Valter Pereira PMDB/MS	Superfície; coeficiente individual: população; inverso da renda; esforço tributário.	Área; população; renda; arrecadação.	Sim.

CONTINUA ►

Tipo	N.	Ano	Autor	Crerios	Variaveis	Possibilidades de clculos imediatos
PLP	44	1995	Deputado Ildemar Kussler PSDB/RO	Grupos regionais; coeficientes individuais: populao; inverso da renda per capita.	Grupos regionais; populao; renda per capita.	Sim
PLP	73	1995	Deputado Gilney Viana PT/MT	Populao; inverso da renda per capita; rea.	Rea; renda per capita; populao.	Sim
PLP	121	1996	Deputada Marisa Serrano PMDB/MS	Lista de coeficientes individuais.		No
PLP	124	1996	Deputado Joao Maia PFL/AC	Fator de preservao ambiental.		No. Depende de regulamentao.
PLP	7	1999	Deputado Marcos Afonso PT/AC	Grupos regionais (lista de coeficientes individuais); reserva de 2% do FPE: unidades de conservao; terras indigenas.	Grupos regionais reserva de 2% do FPE: unidades de conservao; terras indigenas.	Sim. Obs.: clculo possvel referente a reserva socioambiental. A parte referente aos grupos regionais ja consta em lista.
PLP	50	1999	Deputado Wilson Santos PMDB/MT	Bloco regional; participaes individuais em cada bloco: populao; inverso da renda per capita; rea.	Bloco regional; populao; renda per capita; rea.	Sim.
PLP	53	1999	Deputado Flavio Derz PPB/MS	Projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agraria.	Nmero de familias beneficiadas por projeto de assentamento de reforma agraria.	No. A parcela referente a reserva de 1%, a ser distribuida segundo o numero de familias assentadas, depende de dispositivo da Lei de Diretrizes Orcamentarias.
PLP	319	2002	Deputado Jose Carlos Coutinho PFL/RJ	Blocos regionais (segundo lista); reserva de 10% do FPE, com coeficientes individuais calculados com base em: rea de unidades de conservao; rea de terras indigenas.	Bloco regional; reserva de 10% do FPE; coeficientes individuais da reserva: unidades de conservao; terras indigenas.	Sim. Parte calculavel referente a reserva socioambiental. Parte dos blocos regionais fixada em lista.

CONTINUA ►

Tipo	N.	Ano	Autor	Crítérios	Variáveis	Possibilidades de cálculos imediatos
PLP	351	2002	Senadora Marina Silva PT/AC	Blocos regionais (coeficientes individuais segundo lista); reserva de 2% do FPE, com coeficientes individuais a partir de: área de unidades de conservação nomeadas; área de terras indígenas demarcadas.	Blocos regionais; reserva de 2% do FPE, com coeficientes calculados a partir de: área de unidades de conservação: parque nacional; reserva biológica; estação ecológica; floresta nacional; reserva extrativista; terras indígenas.	2%
PLP	7	2003	Deputado Wilson Santos PSDB/MT	Ver item 10.	Ver item 10.	Ver item 10.
PLP	435	2008	Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira PV/MG	Blocos regionais; reserva área de conservação ambiental (2% do total do FPE); desmatamento evitado no bioma amazônico (4% do total do FPE).	Blocos regionais; reserva de área de conservação ambiental: estação ecológica; parque nacional; monumento natural; refúgio da vida silvestre; área de relevante interesse ecológico; reserva extrativista; reserva de desenvolvimento sustentável; terra indígena; reserva; desmatamento evitado no bioma amazônico; desmatamento evitado;	Não. O cálculo referente aos coeficientes individuais de participação no critério desmatamento evitado no bioma amazônico depende de regulamentação.
PLP	565	2010	Deputado Júlio Cesar DEM/PI	Percentual da soma dos coeficientes representativos do inverso da renda per capita das unidades.	renda; população.	Sim.

CONTINUA ▶

Tipo	N.	Ano	Autor	Crerios	Variáveis	Possibilidades de cálculos imediatos
PLP	582	2010	Deputada Vanessa Grazziotin PC do B/AM	Blocos de unidades segundo renda per capita (80% do total do FPE para os que apresentem renda per capita inferior à média nacional, e 10% aos que apresentem renda igual ou superior à média nacional), cujos coeficientes individuais serão calculados: inverso da renda per capita (50%); inverso do IDH (50%); blocos de cinco unidades mais populosas (10% do total do FPE); bloco de unidades que abriguem unidades de conservação e terras indígenas (2% do total do FPE).	Renda per capita; b) população; terras indígenas demarcadas; unidades de conservação: parque nacional; reserva ecológica; reserva biológica; floresta nacional; reserva extrativista; área de preservação ambiental.	Sim. Obs.: os coeficientes individuais referentes aos dois blocos segundo renda per capita estão dados em lista para o exercício de 2012.

Fonte: elaboração dos autores

As novidades surgidas nos projetos da Câmara que diferem das variáveis existentes no Código Tributário Nacional, em geral com o acréscimo de variáveis, são:

- destinação de parcela dos recursos para as unidades federadas que têm área de preservação ambiental ou terras indígenas demarcadas;
- projeto de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- esforço tributário, medido pela razão entre a receita tributária realizada e as despesas correntes.

Cabe observar que apenas a proposta da deputada Vanessa Grazziotin (PLP 582/2010) não faz a tradicional divisão da receita do FPE entre as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de um lado, e as Regiões Sul e Sudeste, de outro lado. Alguns deputados mantêm a divisão, contudo com valores distintos. É o caso do PLP 435/2008, de José Fernando Aparecido de Oliveira, que destina às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste 80,5%, e às Regiões Sul e Sudeste, 13,5%. O restante é dividido da seguinte forma: 2% para área de preservação ambiental e 4% para constituir reserva destinada à preservação do bioma amazônico.

O PLP n. 319/2002, do deputado José Carlos Coutinho, destina 75% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficando os 10% delas retirado para serem distribuídos em função da existência de área de preservação ambiental e áreas indígenas demarcadas. O PLP n. 7/1999, do deputado Marcos Afonso, faz a divisão em 84% e

14% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Sul e Sudeste, respectivamente, ficando os 2% restantes para ser dividido entre as unidades federadas que possuem área de preservação ambiental e terras indígenas demarcadas.

Por sua vez, o PLP n. 121/1996, da deputada Marisa Serrano, mantém a divisão tradicional, fixando da seguinte forma por regiões: 45% para a Região Nordeste, 25% para a Região Norte e 15% para a Região Centro-Oeste. O PLP n. 351/2002, que é o PLS 53/2000 do Senado Federal, de autoria da senadora Marina Silva, destina às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste 84,5% e 13,5% para as Regiões Sul e Sudeste, ficando os 2% restantes para área de preservação ambiental e terras indígenas demarcadas.

Finalmente, merece destaque o PLP n. 565/2010, do deputado Júlio César, que altera completamente a redação do art. 2º da Lei Complementar n. 62, na qual não se encontra prevista a divisão do recurso entre as regiões, mas informa, na justificativa do projeto, que fica mantida a divisão. É uma contradição difícil de ser superada, pois a justificativa não é texto legal, não tendo em razão disso a prerrogativa de obrigar.

No Quadro 2 são destacados alguns dos projetos de lei complementar originados no Senado Federal.

Quadro 2. Projetos de lei complementar originados no Senado Federal

	Tipo	N.	Ano	Autor	Crítérios	Variáveis	Possibilidades de cálculo imediato
1	PLS	366	1989	Senador João Lobo PDS/PI	Blocos regionais; coeficientes individuais: área territorial (10%); população (45%); inverso da renda per capita (40%).	Blocos de Unidades da Federação; área territorial; renda per capita.	Sim.
2	PLS	161	1996	Senador Iris Rezende PMDB/GO	Índices individuais: população (70%); inverso da renda per capita (255%); área territorial (5%).	Blocos de Unidades da Federação; população; renda per capita.	Sim.
3	PLS	133	1998	Senadora Marina Silva PT/AC	Grupos regionais (lista de coeficientes individuais); reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Grupos regionais; reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Sim. Obs.: cálculo possível referente à reserva socioambiental. A parte referente aos grupos regionais já consta em lista.
4	PLS	136	1999	Senadora Marina Silva PT/AC	Grupos regionais (lista de coeficientes individuais); reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Grupos regionais; reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Sim. Obs.: cálculo possível referente à reserva socioambiental. A parte referente aos grupos regionais já consta em lista.

CONTINUA ▶

	Tipo	N.	Ano	Autor	Crítérios	Variáveis	Possibilidades de cálculo imediato
5	PLS	374	1999	Senador Iris Rezende PMDB/GO	Índices individuais: população (70%); inverso da renda per capita (255%); área territorial (5%).	Blocos de Unidades da Federação; população; renda per capita.	Sim.
6	PLS	571	1999	Senador Iris Rezende PMDB/GO	Índices individuais: população (70%); inverso da renda per capita (255%); área territorial (5%).	Blocos de Unidades da Federação; população; renda per capita.	Sim.
7	PLS	44	2000	Senadora Heloísa Helena PT/AL	Blocos regionais; coeficientes individuais a partir de: população (40%); inverso da renda per capita (40%); áreas de desertificação (10%).	Blocos de Unidades da Federação; população; renda per capita; área de desertificação.	Sim. Obs: o Ibama deverá fornecer o total da “área atingida pelos efeitos de desertificação” de cada Unidade da Federação.
8	PLS	602	1999	Senador Luiz Estevão PMDB/DF	Lista de coeficientes individuais das Unidades da Federação.	-	Sim.
9	PLS	53	2000	Senadora Marina Silva PT/AC	Grupos regionais (lista de coeficientes individuais); reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Grupos regionais; reserva de 2% do FPE: unidades de conservação; terras indígenas.	Sim. bs.: cálculo possível referente à reserva socioambiental. A parte referente aos grupos regionais já consta em lista.
10	PLS	208	2000	Senador Roberto Saturnino PT/RJ	Sistema de equalização de saldos.	-	Não.
11	PLS	29	2005	Senadora Serys Silhessarenko PT/MT	Restabelece critérios de distribuição da Lei n. 5.171/1996; estabelece forma de cálculo do fator representativo da população.	Inverso da renda per capita; população; dimensão territorial.	Sim.
12	PLS	289	2011	Senador Randolfe Rodrigues PSOL/AP	Regionais; sociais; territoriais; econômicos.	25% distância do IDH; 10% evolução decenal do IDH; 13% inverso da renda per capita; 22% população em parcela proporcional; 5% superfície territorial; 5% atendimento domiciliar de água tratada; 5% cobertura de esgoto domiciliar; 5% unidade de conservação e área indígena; 10% inverso do PIB.	Sim.

Fonte: elaboração dos autores

O PLS 366/1989, do senador João Lobo, os PLS 161/1996 e 571/1999, do senador Iris Rezende, o PLS 29/2005, da senadora Serys Slhassarenko, e o PLS 44/2000, da senadora Heloísa Helena, fazem ajuste nos critérios do Código Tributário Nacional, mantendo, contudo, sua essência. O PLS da senadora Heloísa Helena destina 10% do recurso para as unidades federadas que possuem áreas desertificadas. Os PLS 133/1999, 136/1999 e 53/2000, da senadora Marina Silva, tratam da questão ambiental, mas não definem quais os outros critérios de distribuição. Da forma como se apresentam, não existe possibilidade de calcular a participação de cada unidade federada. O PLS 602/1999, do senador Luiz Estevão, apenas atualiza os valores constantes do Anexo Único da Lei Complementar n. 62. O PLS 208/2000, do senador Roberto Saturnino, cria um sistema de equalização e, ao mesmo tempo, revoga o § 2º do art. 2º da Lei Complementar n. 62/1989, que trata dos critérios de distribuição a serem definidos em lei.

Cabe, por fim, uma análise mais detalhada dos projetos da deputada Vanessa Grazziotin e do senador Randolfe Rodrigues, uma vez que ambos passaram a tramitar após a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da atual distribuição de recursos do FPE.

5.2 Proposta dos senadores Randolfe Rodrigues e Romero Jucá

Uma nova fórmula para nortear a distribuição do FPE está sendo apresentada pelos senadores Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) e Romero Jucá (PMDB-RR). O projeto de lei de autoria dos dois senadores muda os critérios para a distribuição do Fundo, levando em consideração índices como o de desenvolvimento humano, de saneamento e água, de cobertura de esgoto domiciliar, além de considerar também a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas, a renda *per capita*, a população, a superfície territorial e o PIB.

A reformulação do cálculo é baseada em sugestão do Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Fazenda e atende à determinação do STF, que considerou a atual fórmula de distribuição inconstitucional e determinou, em 2010, que uma nova lei sobre o assunto fosse feita, sob pena de o FPE ser suspenso a partir de janeiro de 2013. Os critérios teriam os seguintes pesos, destacados a seguir:

- a) 25% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a distância existente entre o maior IDH registrado por uma Unidade da Federação brasileira e o IDH da própria Unidade da Federação;

- b) 10% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a evolução decenal do IDH de cada Unidade da Federação;
- c) 13% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com o inverso da renda *per capita* de cada Unidade da Federação;
- d) 22% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a proporção populacional de cada Unidade da Federação;
- e) 5% do total serão entregues aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a proporção da superfície territorial de cada Unidade da Federação em relação ao território nacional;
- f) 5% do total serão entregues aos estados e ao Distrito Federal de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;
- g) 5% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
- h) 5% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da Unidade da Federação;
- i) 10% do total aos estados e ao Distrito Federal de acordo com a proporção inversa do PIB de cada Unidade da Federação, sendo obedecido o limite máximo de 10% de fator de partilha, e a fração restante redistribuída aos demais estados e ao Distrito Federal.

Os limites máximos gerais de distribuição dos recursos entre as regiões seriam de 85% para os estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exclusive o Distrito Federal, e 15% para as Unidades da Federação integrantes das Regiões Sul e Sudeste mais o Distrito Federal.

Simulações feitas pelo Gabinete do senador Randolfe Rodrigues mostraram variações significativas entre os valores hoje recebidos por alguns estados e os valores que passariam a receber de acordo com essa nova proposta. O Estado da Bahia, por exemplo, que receberia cerca de R\$ 4,6 bilhões anuais, passaria a receber cerca de R\$ 2,55 bilhões por ano. Surpreendentemente, o Estado de São Paulo receberia cerca de R\$ 1,1 bilhão anuais, comparativamente aos cerca de R\$ 490 milhões atuais.

5.3 Proposta da deputada Vanessa Grazziotin

O projeto prevê regra para o cálculo do coeficiente de distribuição de cada estado componente de quatro grupos, com base em renda *per capita* (dois grupos), população e unidades de conservação e terras indígenas. Os critérios teriam os seguintes pesos, destacados a seguir:

- a) 80% às Unidades da Federação que apresentem renda *per capita* inferior à média nacional;
- b) 10% às Unidades da Federação que apresentem renda *per capita* igual ou superior à média nacional;
- c) 8% em partes iguais para os cinco estados com as maiores áreas, que têm renda *per capita* inferior à média nacional;
- d) 2% destinados às unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

A distribuição dos 80% (renda *per capita* inferior à média nacional) e dos 10% (renda *per capita* igual ou superior à média nacional) será calculada da seguinte forma: 50% pelo inverso da renda *per capita* multiplicada pela renda *per capita* nacional e 50% pelo inverso do IDH multiplicado pelo IDH nacional.

Tabela 20. Simulação quanto à proposta de Vanessa Grazziotin

	UF	Região	Atual	CTN	Proposta de Vanessa	DIF 1*	DIF 2**
1	AC	NO	3,42	2,25	3,94	0,52	1,69
2	AL	NE	4,16	3,39	5,3	1,14	1,91
3	AP	NO	3,41	1,97	3,54	0,13	1,57
4	AM	NO	2,79	2,54	3,1	0,31	0,56
5	BA	NE	9,4	10,1	5,86	-3,54	-4,19
6	CE	NE	7,34	8,02	6,62	-0,72	-1,4
7	DF	CO	0,69	0,54	0,92	0,23	0,38
8	ES	SE	1,5	1,11	1,3	-0,2	0,19

CONTINUA ▶

	UF	Região	Atual	CTN	Proposta de Vanessa	DIF 1*	DIF 2**
9	GO	CO	2,84	2,79	3,27	0,43	0,48
10	MA	NE	7,22	6,1	7,37	0,15	1,27
11	MT	CO	2,31	1,88	1,42	-0,89	-0,46
12	MS	CO	1,33	1,83	3,14	1,81	1,31
13	MG	SE	4,45	8,45	3,13	-1,32	-5,32
14	PA	NO	6,11	6,27	6,14	0,03	-0,13
15	PB	NE	4,79	3,41	5,06	0,27	1,65
16	PR	SU	2,88	3,76	1,37	-1,51	-2,39
17	PE	NE	6,9	6,4	6,08	-0,82	-0,32
18	PI	NE	4,32	3,52	6,16	1,84	2,64
19	RJ	SE	1,53	4,62	1,24	-0,29	-3,38
20	RN	NE	4,18	2,73	4,34	0,16	1,61
21	RS	SU	2,35	3,81	1,32	-1,03	-2,49
22	RO	NO	2,82	2,03	3,53	0,71	1,5
23	RR	NO	2,48	2,02	3,54	1,06	1,52
24	SC	SU	1,28	1,78	1,27	-0,01	-0,51
25	SP	SE	1	4,2	1,15	0,15	-3,05
26	SE	NE	4,16	2,17	3,98	-0,18	1,81
27	TO	NO	4,34	2,32	3,89	-0,45	1,57

Fonte: elaboração dos autores

Nota: *Proposta Vanessa – atual.

**Proposta Vanessa – CTN.

Quanto à análise dos projetos de lei complementar existentes no Congresso Nacional, podem se destacar dois aspectos fundamentais: a ideia de um país dividido, para efeito de distribuição de recursos, em duas frentes completamente distintas, e o número de projetos tratando do assunto.

A maioria dos projetos mantém os mesmos percentuais para as divisões regionais dos recursos do FPE previstos no art. 2º da Lei Complementar n. 62/1989, sendo 85% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% para as Regiões Sul e Sudeste. Até mesmo o PLP n. 289/2011, de autoria dos senadores Randolfe Rodrigues e Romero Jucá, surgido após o julgamento do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional o referido art. 2º, mantém esse tipo de divisão de receitas. A novidade reside no fato de se excluir o Distrito Federal da Região Centro-Oeste para efeito de distribuição dos recursos do FPE e incluí-lo no percentual de distribuição para as Regiões Sul e Sudeste.

Esse fato demonstra que a divisão do Brasil em duas áreas distintas, no que se refere à distribuição do FPE, está bastante radicada entre os representantes políticos, inferindo-se assim que a lei a ser editada para regulamentar o FPE deve conter algum tipo de repartição de receita que leve em consideração essa divisão regional do país, com o risco da manutenção de uma estrutura estática ante o dinamismo da economia, fazendo com que o novo sistema de repartição não reflita integralmente e com fidedignidade as mudanças socioeconômicas que, por certo, ocorrerão nas regiões brasileiras.

A velha omissão legislativa na edição de lei complementar referente à distribuição dos recursos do FPE deve-se mais às questões relacionadas com as transferências de recursos de uma para outra unidade federada do que com as relacionadas à ausência de projetos. Com efeito, houve iniciativa de diversos parlamentares tentando solucionar o problema da distribuição da receita do FPE, mas a adoção de qualquer metodologia, mesmo aquela com maior aderência à realidade socioeconômica das unidades federadas brasileiras, implica, necessariamente, a redução de recursos para uma unidade federada e o aumento para outra, o que conduz ao impasse. Diante disso, preferiu-se evitar uma situação que não só traria desgaste, mas também traria o problema de como solucionar a perda de receita de determinada unidade federada.

6 CRITÉRIOS SUGERIDOS PARA A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FPE E SUA JUSTIFICATIVA

Os critérios sugeridos para a nova distribuição dos recursos do FPE entre os estados levaram em conta, inicialmente, a sistemática anterior definida pelo Código de Tributação Nacional (CTN), que se baseia em três critérios clássicos de demanda por serviços públicos: renda *per capita*, população e área. A justificativa dos critérios

utilizados foi baseada no objetivo primordial do FPE: auxiliar na busca do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, reduzindo a desigualdade dos estados na capacidade de atender à demanda por bens e serviços públicos.

6.1 Redistribuição do FPE: as características relevantes nos estados

Como o FPE é um Fundo de natureza financeira, que redistribui entre as regiões e os estados uma fatia dos recursos arrecadados pela União, obviamente o melhor modo de tentar atingir seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais, via ampliação dos bens e dos serviços públicos disponíveis, é colocar maior volume de recursos para as regiões mais carentes.

Todavia, deve-se ter em mente que o FPE, embora seja importante, especialmente para a complementação das receitas na maioria dos estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, excetuando o Distrito Federal, não pode ser considerado o único recurso para que os estados melhorem sua capacidade de prover serviços públicos. É fácil perceber que a redução efetiva das desigualdades depende também de maiores investimentos em políticas públicas, em especial aquelas voltadas à melhoria da infraestrutura.

Essa referência é importante, sobretudo para contrapor eventuais argumentos políticos superficiais que procuram salientar a ineficácia do FPE em aumentar os bens e os serviços públicos disponíveis em determinados estados e/ou regiões com o fim último de justificar a ampliação de sua particular participação no bolo de recursos.

Tendo o FPE o objetivo primordial destacado antes, os critérios para sua distribuição entre os estados e o Distrito Federal devem levar em conta a capacidade de geração de receitas próprias de cada ente federado, sua situação econômico-social e os custos para o fornecimento de serviços públicos em seu território comparativamente aos demais. Efetivamente, dentre essas características foram selecionadas as variáveis que compõem os diferentes modelos de simulação de distribuição do FPE entre os estados, expostos na seção 6. A seguir serão analisadas as variáveis escolhidas nos modelos de distribuição do FPE adotados neste trabalho.

6.2 Modelos de distribuição do FPE: variáveis escolhidas

Preliminarmente, buscou-se manter a destinação de 85,0% dos recursos para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção do Distrito Federal, e 15,0% para as Regiões Sudeste, Sul e o Distrito Federal, conforme a distribuição do FPE antes

vigente. Quanto aos pesos estabelecidos para as variáveis, obviamente estas foram definidas, principalmente, buscando-se um inter-relacionamento entre a natureza social e/ou econômica e impondo-se um menor peso para a única variável de custo, notadamente a área. No que se refere à população, esta foi analisada agregando-se a taxa de pobreza e, portanto, foi incluída como uma variável social.

Saliente-se ainda que essa escolha foi baseada no fato de as transferências intra-governamentais terem uma grande importância para garantir às unidades federadas a provisão para a prestação de serviços públicos à população. Assim, o uso da população vinculada, agregada à taxa de pobreza como variável, possibilita que não haja uma concentração de recursos em um determinado estado com base apenas na população absoluta. Adotando-se este critério, evidenciou-se que o Estado da Bahia, em 2008, teve uma população de 14,6 milhões e um índice de pobreza de 40,98%, o que resultou em termos absolutos em 5,9 milhões de pobres, e o Estado de São Paulo, com uma população de 40,8 milhões e um índice de pobreza de 11,34%, resultou em 4,6 milhões de pobres. Portanto, os recursos do FPE cumpririam não só a função redistributiva, como também poderiam melhorar os índices sociais.

No tocante à escolha das variáveis em particular, são justificadas as variáveis econômicas PIB *per capita* (PIB estadual/N, onde N é o número de habitantes de cada estado) e receita tributária *per capita* (Rec. Trib./N), pelo fato de a primeira fazer parte do cálculo do IDH, como indicativo de padrão de vida, enquanto a segunda permite medir efetivamente a receita por indivíduo gerada em cada estado para provisão de serviços públicos ou, em outras palavras, o grau de desenvolvimento do estado para a geração de receitas próprias, configurando um indicativo de menor ou maior necessidade de recebimento de recursos do FPE.

É importante salientar que o IDH não foi especificamente adotado porque sua metodologia não está sob o controle do Brasil. Entretanto, como se verá na seção 6, para evidenciar o melhor modelo de simulação a ser escolhido foi utilizada a função correlação com o IDH, o PIB *per capita*, a população, a área, a receita tributária, a receita corrente e as receitas livres.

Uma crítica que comumente se faz a respeito do indicador da receita tributária *per capita* é que ele é baixo em alguns estados exatamente pelo maior recebimento proporcional do FPE. Esse fato desestimula o estado a procurar aumentar suas receitas próprias exatamente para continuar recebendo recursos mais significativos daquele Fundo, o que permitiria desaconselhar o uso desse indicador em quaisquer simulações de novas distribuições de recursos do Fundo.

Ora, aceitar esse tipo de argumento corresponde a aceitar que o FPE se configura em instrumento promotor da diminuição da disponibilidade de bens e serviços públicos em determinados estados, ou que o Fundo tem maior grau de importância para determinar o desenvolvimento socioeconômico de cada estado do que as questões históricas e as questões ligadas ao próprio grau de desenvolvimento atual das atividades econômicas, grau certamente influenciado por múltiplos fatores. Nesse caso, o papel do FPE está, claramente, superestimado.

Em relação às variáveis sociais utilizadas nas simulações da redistribuição dos recursos do FPE, são incluídas a taxa de mortalidade infantil (% número de óbitos menores de 1 ano/1.000 nascidos vivos), a taxa de analfabetismo (% número de analfabetos acima de 10 anos/N) e a taxa da população pobre, conforme já explicitado. Tanto a taxa de mortalidade infantil quanto a taxa de analfabetismo foram adotadas para se ter um indicador de saúde e outro de educação, pois não só correspondem às duas maiores rubricas clássicas de vinculação de recursos públicos como também permitem relacionar à metodologia utilizada no cálculo do IDH, mas com a vantagem de o cálculo ser mais simples e os dados estarem sob o controle do IBGE, instituição nacional.

A variável área foi utilizada por permitir inferir maiores ou menores custos envolvidos na disponibilização dos bens e dos serviços públicos. O entendimento dos autores é a observância da relação direta dos indicadores sociais e econômicos dos estados com seu desenvolvimento, e, portanto, estes devem ter maiores pesos do que os custos envolvidos, daí a atribuição de um menor peso para a variável área. Assim, sendo esta a variável mais perene – uma vez que só se altera quando há nova divisão geopolítica em algum estado –, quanto menor seu peso, maior a possibilidade de alteração futura da distribuição de recursos do FPE entre os estados, com origem nas mudanças do desenvolvimento socioeconômico em cada ente.

Logicamente, quanto maior a população de pobres de determinado estado, maior a necessidade de bens e serviços públicos estarem disponíveis para atender a essa demanda maior. E quanto maior a área, maior terá de ser a estrutura de transportes e de segurança, por exemplo, e maiores as dificuldades para a eficiente, eficaz e efetiva distribuição dos bens e dos serviços públicos por todo o território.

Finalmente, mesmo com as justificativas plausíveis que permitam explicar a razão de determinadas variáveis econômicas, sociais e de custo terem sido adotadas em detrimento de outras, é importante salientar que toda simulação sobre a redistribuição de recursos do FPE tem certo grau de subjetividade na escolha das variáveis e, sobretudo, nos pesos dessas variáveis, os quais são determinantes para os cálculos ponderados e os resultados finais das simulações.

Com efeito, como será demonstrado na seção 6, está claro que ao se adotar determinado conjunto de variáveis, ou determinado número de variáveis, e determinados pesos para essas variáveis, há também variação nos estados e/ou no número de estados que perdem recursos do FPE em relação à atual divisão dos recursos do Fundo. Isso vale para quaisquer modelos de redistribuição do FPE que venham a ser explicitados.

Desse modo, a justificativa objetiva dos critérios, sem perder de vista a existência de algum grau de subjetividade intrínseca aos modelos propostos, é salutar para melhor compreensão do porquê de sua utilização, pois, como se verá, os resultados – em grau ainda maior do que os critérios escolhidos – também gerarão sua dose de polêmica, em razão de que nenhum modelo que venha a ser proposto conseguirá obter somente estados “ganhadores de recursos” em relação à situação atual. Para gerar contestações a qualquer critério utilizado, basta que apenas um estado venha a ter menos recursos disponíveis do FPE em relação aos recursos atuais.

7 SIMULAÇÕES DE NOVOS MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FPE ENTRE OS ESTADOS – ANÁLISE DE SEUS RESULTADOS E PROPOSIÇÕES DE IMPLANTAÇÃO

Esta seção apresenta quatro modelos para a nova distribuição de recursos do FPE, evidenciando os ganhos e as perdas de todos os estados em cada uma das alternativas, bem como propõe soluções para as perdas estimadas dos estados, incluindo o aumento da base de cálculo do FPE e a implantação escalonada dos modelos expostos, sem perdas nominais de receitas.

7.1 Simulações de novas distribuições de recursos do FPE

O montante distribuído do FPE no exercício de 2009 correspondeu a R\$ 45,3 bilhões. Com base na análise do ambiente econômico e social dos estados (seção 3) e nas justificativas apresentadas para os critérios e as variáveis utilizadas (seção 5), passam a ser apresentadas quatro simulações para a nova distribuição de recursos do FPE.

Ressalte-se que a adoção dos critérios e os respectivos pesos mantiveram a destinação de 85% dos recursos para as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, com exceção do Distrito Federal, e 15% para as Regiões Sudeste, Sul e o Distrito Federal.

Na simulação I temos como indicadores e seus respectivos pesos: a taxa de analfabetismo (15%); a mortalidade infantil (15%); a população pobre (20%); o PIB *per capita* (15%); a receita tributária *per capita* (30%); e a área (5%) dos estados. Assim, evidencia-se que para a simulação I foi atribuído peso de 50% para as variáveis sociais (taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil e a população) e 45% para os indicadores econômicos.

A Tabela 21 mostra os resultados após a simulação I, revelando que as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte alcançaram 85,99% do total dos recursos do FPE redistribuídos. O Distrito Federal, por sua vez, ficou com 0,99% dos recursos do FPE, mesmo sendo alocado juntamente com os estados das Regiões Sul e Sudeste. Saliente-se ainda que todos os modelos avaliam as perdas e os ganhos alusivos a cada estado comparativamente ao atual modelo de participação no FPE no que se refere aos valores efetivamente recebidos no exercício de 2009.

No modelo de simulação I de distribuição do FPE, 13 estados sofreriam perdas no montante de R\$ 4,295 bilhões, correspondendo os três maiores perdedores a R\$ 2,200 bilhões ou 51,23% do total da perda. Em termos percentuais, os seis maiores perdedores seriam Bahia (1,8428%); Minas Gerais (1,7799 %); Ceará (1,2390%); Tocantins (0,8502%); Paraná (0,8155%); Pernambuco (0,7974%); e Pará (0,7036%). Em contrapartida, os quatro maiores ganhadores seriam Piauí (2,0412%); Alagoas (1,8465%); São Paulo (1,2709%); e Amazonas (0,8811 %). Em valores absolutos, os maiores “perdedores” de recursos seriam Bahia (R\$ 834 milhões), Minas Gerais (R\$ 805,6 milhões) e Ceará (R\$ 560,8 milhões), enquanto os maiores “ganhadores” de recursos seriam Piauí (R\$ 923,8 milhões), Alagoas (R\$ 835,7 milhões) e São Paulo (R\$ 575,2 milhões).

Realizando a análise desagregada por regiões, evidenciou-se que a Região Centro-Oeste foi a maior beneficiada em face de ter auferido R\$ 628 milhões, e a Região Nordeste obteria a mais R\$ 234,3 milhões, mesmo com a perda de arrecadação em cinco estados (Bahia, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Maranhão) no montante de R\$ 1,888 bilhão, concentrando-se as perdas no Estado da Bahia (44% do total das perdas da Região Nordeste). Em contrapartida, a Região Sul deixaria de receber R\$ 420,5 milhões; a Região Norte perderia R\$ 415,4 milhões; e a Região Sudeste perderia R\$ 26,4 milhões, mesmo com as perdas expressivas do Estado de Minas Gerais em face dos ganhos do Estado de São Paulo.

Tabela 21. Ganhos e perdas dos estados – simulação I

	Simulação I (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
NORTE	24,4538	11.067.296.963	25,3717	11.482.727.596	-0,9179	-415.430.633
Rondônia	2,7489	1.244.119.842	2,8156	1.274.284.649	-0,0667	-30.164.807
Acre	3,4626	1.567.113.323	3,4210	1.548.276.667	0,0416	18.836.656
Amazonas	3,6715	1.661.658.254	2,7904	1.262.879.629	0,8811	398.778.625
Roraima	2,7460	1.242.762.508	2,4807	1.122.715.559	0,2653	120.046.949
Pará	5,4084	2.447.718.377	6,1120	2.766.169.830	-0,7036	-318.451.452
Amapá	2,9266	1.324.502.507	3,4120	1.544.203.446	-0,4854	-219.700.938
Tocantins	3,4898	1.579.422.151	4,3400	1.964.197.818	-0,8502	-384.775.667
NORDESTE	52,9728	23.974.420.332	52,4551	23.740.136.622	0,5177	234.283.710
Maranhão	7,1408	3.231.765.256	7,2182	3.266.813.983	-0,0774	-35.048.727
Piauí	6,3626	2.879.583.624	4,3214	1.955.779.827	2,0412	923.803.798
Ceará	6,0979	2.759.782.513	7,3369	3.320.535.246	-1,2390	-560.752.733
Rio Grande do Norte	4,3020	1.946.994.717	4,1779	1.890.834.577	0,1241	56.160.141
Paraíba	5,4664	2.473.993.269	4,7889	2.167.361.043	0,6775	306.632.226
Pernambuco	6,1028	2.762.004.912	6,9002	3.122.893.498	-0,7974	-360.888.585
Alagoas	6,0066	2.718.462.929	4,1601	1.882.778.650	1,8465	835.684.279
Sergipe	3,9403	1.783.315.544	4,1553	1.880.606.265	-0,2150	-97.290.721
Bahia	7,5534	3.418.517.566	9,3962	4.252.533.533	-1,8428	-834.015.968
SUDESTE	8,4239	3.812.492.268	8,4822	3.838.875.283	-0,0583	-26.383.015
Minas Gerais	2,6746	1.210.451.373	4,4545	2.016.018.244	-1,7799	-805.566.871
Espírito Santo	1,5348	694.635.019	1,5000	678.870.213	0,0348	15.764.806
Rio de Janeiro	1,9436	879.626.919	1,5277	691.406.683	0,4159	188.220.236
São Paulo	2,2709	1.027.778.956	1,0000	452.580.142	1,2709	575.198.813
SUL	5,5887	2.529.313.554	6,5178	2.949.826.851	-0,9291	-420.513.297
Paraná	2,0677	935.787.429	2,8832	1.304.879.066	-0,8155	-369.091.638
Santa Catarina	1,7018	770.213.148	1,2798	579.212.066	0,4220	191.001.082
Rio Grande do Sul	1,8192	823.312.978	2,3548	1.065.735.719	-0,5356	-242.422.741

CONTINUA ▶

	Simulação I (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
CENTRO-OESTE	8,5609	3.874.491.113	7,1732	3.246.447.877	1,3877	628.043.236
Mato Grosso do Sul	2,1293	963.682.520	1,3320	602.836.750	0,7973	360.845.770
Mato Grosso	2,6818	1.213.725.871	2,3079	1.044.509.710	0,3739	169.216.160
Goiás	2,7624	1.250.186.410	2,8431	1.286.730.603	-0,0807	-36.544.193
Distrito Federal	0,9874	446.896.312	0,6902	312.370.814	0,2972	134.525.498
Total	100,0000	45.258.014.230	100,0000	45.258.014.230	0,0000	0

Fonte: elaboração dos autores

A Tabela 22 apresenta os resultados da simulação II e está baseada em novos pesos para as variáveis: a taxa de analfabetismo (15%); a mortalidade infantil (15%); a população pobre (15%); o PIB *per capita* (25%); a receita tributária *per capita* (25%); e a área (5%) dos estados. Para a simulação II foi atribuído peso de 45% para as variáveis sociais (taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil e a população) e 50% para os indicadores econômicos. Foram mantidos os percentuais de destinação de 85% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, e de 15% para as Regiões Sudeste, Sul e Distrito Federal.

Conforme a simulação II, exposta na Tabela 22, 12 estados sofreriam perdas no montante global de R\$ 4,706 bilhões, valor comparativamente maior em relação à simulação I e ainda com os três maiores perdedores representando 54,87% do total das perdas. Em termos percentuais, os seis maiores “perdedores” de recursos seriam Bahia (2,4917%), Minas Gerais (1,7609%), Ceará (1,4530%), Pernambuco (1,1079%), Paraná (0,7828%) e Pará (0,7714%). Em contrapartida, os quatro maiores “ganhadores” de recursos seriam Piauí (2,1621%), Alagoas (1,9580%), São Paulo (1,1044%) e Mato Grosso do Sul (0,9475%). Em valores absolutos, os estados que mais perderiam recursos seriam novamente Bahia (R\$ 1,127 bilhão), Minas Gerais (R\$ 797 milhões), Ceará (R\$ 657,6 milhões) e Pernambuco (R\$ 501,4 milhões). Os estados que mais ganhariam recursos seriam Piauí (R\$ 978,5 milhões), Alagoas (R\$ 886,1 milhões) e São Paulo (R\$ 499,8 milhões).

Realizando a análise desagregada por regiões, evidenciou-se que a Região Centro-Oeste foi a maior beneficiada em face de ter auferido R\$ 757,4 milhões. Em compensação, a Região Sul teria uma perda de R\$ 378,5 milhões, o Nordeste deixaria de receber R\$ 153,2 milhões e o Sudeste, R\$ 73,4 milhões. Os resultados da simulação II

mostram que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo o Distrito Federal, obteriam 85,99% do total dos recursos redistribuídos do FPE.

Tabela 22. Ganhos e perdas dos estados – simulação II

	Simulação II (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/Ganho (R\$)
NORTE	25,0350	11.330.335.319	25,3717	11.482.727.596	-0,3367	-152.392.277
Rondônia	2,8682	1.298.098.418	2,8156	1.274.284.649	0,0526	23.813.769
Acre	3,6204	1.638.526.455	3,4210	1.548.276.667	0,1994	90.249.788
Amazonas	3,6864	1.668.384.091	2,7904	1.262.879.629	0,8960	405.504.462
Roraima	2,8741	1.300.757.860	2,4807	1.122.715.559	0,3934	178.042.301
Pará	5,3406	2.417.056.974	6,1120	2.766.169.830	-0,7714	-349.112.855
Amapá	3,0246	1.368.873.422	3,4120	1.544.203.446	-0,3874	-175.330.024
Tocantins	3,6207	1.638.638.100	4,3400	1.964.197.818	-0,7193	-325.559.718
NORDESTE	52,1167	23.586.989.240	52,4551	23.740.136.622	-0,3384	-153.147.382
Maranhão	6,9540	3.147.238.630	7,2182	3.266.813.983	-0,2642	-119.575.353
Piauí	6,4835	2.934.299.881	4,3214	1.955.779.827	2,1621	978.520.054
Ceará	5,8839	2.662.938.080	7,3369	3.320.535.246	-1,4530	-657.597.166
Rio Grande do Norte	4,4301	2.004.970.172	4,1779%	1.890.834.577	0,2522	114.135.596
Paraíba	5,5340	2.504.599.745	4,7889	2.167.361.043	0,7451	337.238.702
Pernambuco	5,7923	2.621.497.917	6,9002	3.122.893.498	-1,1079	-501.395.581
Alagoas	6,1181	2.768.915.038	4,1601	1.882.778.650	1,9580	886.136.388
Sergipe	4,0162	1.817.669.711	4,1553	1.880.606.265	-0,1391	-62.936.555
Bahia	6,9045	3.124.860.066	9,3962	4.252.533.533	-2,4917	-1.127.673.467
SUDESTE	8,3200	3.765.462.897	8,4822	3.838.875.283	-0,1622	-73.412.386
Minas Gerais	2,6936	1.219.079.361	4,4545	2.016.018.244	-1,7609	-796.938.883
Espírito Santo	1,6337	739.360.990	1,5000	678.870.213	0,1337	60.490.776
Rio de Janeiro	1,8883	854.628.651	1,5277	691.406.683	0,3606	163.221.967
São Paulo	2,1044	952.393.896	1,0000	452.580.142	1,1044	499.813.754

CONTINUA ▶

	Simulação II (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/Ganho (R\$)
SUL	5,6816	2.571.370.671	6,5178	2.949.826.851	-0,8362	-378.456.180
Paraná	2,1004	950.609.963	2,8832	1.304.879.066	-0,7828	-354.269.103
Santa Catarina	1,7334	784.511.929	1,2798	579.212.066	0,4536	205.299.863
Rio Grande do Sul	1,8477	836.248.778	2,3548	1.065.735.719	-0,5071	-229.486.941
CENTRO-OESTE	8,8467	4.003.856.102	7,1732	3.246.447.877	1,6735	757.408.226
Mato Grosso do Sul	2,2795	1.031.638.746	1,3320	602.836.750	0,9475	428.801.996
Mato Grosso	2,7385	1.239.407.182	2,3079	1.044.509.710	0,4306	194.897.471
Goiás	2,8303	1.280.941.609	2,8431	1.286.730.603	-0,0128	-5.788.994
Distrito Federal	0,9984	451.868.566	0,6902	312.370.814	0,3082	139.497.752
Total	100,0000	45.258.014.230	100,0000	45.258.014.230	0,0000	0

Fonte: elaboração dos autores

Na simulação III, foram estabelecidos outros pesos para as variáveis: a taxa de analfabetismo (20%); a mortalidade infantil (20%); a população pobre (20%); o PIB *per capita* (17,5%); a receita tributária *per capita* (17,5%); e a área (5%) dos estados. Para a simulação III foi atribuído peso de 60% para as variáveis sociais (taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil e a população) e 35% para os indicadores econômicos. Foram mantidos os percentuais de destinação de 85% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, e de 15% para as Regiões Sudeste, Sul e Distrito Federal.

Na simulação III, evidenciada na Tabela 23, 13 estados sofreriam perdas no montante total de R\$ 4,459 bilhões e três estados teriam perdas de R\$ 2,171 bilhões, correspondendo a 48,68% do total. Em termos percentuais, os seis maiores “perdedores” de recursos seriam quase os mesmos das simulações anteriores: Bahia (1,7831%), Minas Gerais (1,7399%), Ceará (1,2734%), Pará (0,8902%), Paraná (0,8455%) e Tocantins (0,8320%). Em contrapartida, os quatro maiores “ganhadores” de recursos seriam Alagoas (2,0304%), Piauí (1,7471%), São Paulo (1,2910%) e Amazonas (0,9801%). Em valores absolutos, os estados que mais perderiam recursos seriam Bahia (R\$ 807 milhões), Minas Gerais (R\$ 787,5 milhões) e Ceará (576,3 milhões). E os estados que mais ganhariam recursos seriam Alagoas (R\$ 918,9 milhões), Piauí (790,7 milhões) e São Paulo (R\$ 584,3 milhões).

Na análise da simulação III desagregada por regiões, a exemplo das simulações I e II, a Região Centro-Oeste é a que obteria mais recursos, no montante de R\$ 749,1 milhões, seguida da Região Nordeste, com R\$ 297,6 milhões, e da Região Sudeste, com R\$ 40 milhões. Em contrapartida, as regiões que perderiam recursos seriam a Região Norte (R\$ 580,7 milhões) e a Região Sul (R\$ 506,1 milhões).

Tabela 23. Ganhos e perdas dos estados – simulação III

	Simulação III (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
NORTE	24,0886	10.902.043.876	25,3717	11.482.727.596	-1,2831	-580.683.720
Rondônia	2,8105	1.271.987.458	2,8156	1.274.284.649	-0,0051	-2.297.191
Acre	3,4752	1.572.793.563	3,4210	1.548.276.667	0,0542	24.516.896
Amazonas	3,7705	1.706.468.540	2,7904	1.262.879.629	0,9801	443.588.911
Roraima	2,6385	1.194.134.698	2,4807	1.122.715.559	0,1578	71.419.139
Pará	5,2218	2.363.297.993	6,1120	2.766.169.830	-0,8902	-402.871.837
Amapá	2,6641	1.205.709.854	3,4120	1.544.203.446	-0,7479	-338.493.592
Tocantins	3,5080	1.587.651.770	4,3400	1.964.197.818	-0,8320	-376.546.047
NORDESTE	53,1128	24.037.778.832	52,4551	23.740.136.622	0,6577	297.642.210
Maranhão	6,8913	3.118.869.060	7,2182	3.266.813.983	-0,3269	-147.944.923
Piauí	6,0685	2.746.502.670	4,3214	1.955.779.827	1,7471	790.722.843
Ceará	6,0635	2.744.239.308	7,3369	3.320.535.246	-1,2734	-576.295.938
Rio Grande do Norte	4,4883	2.031.307.595	4,1779	1.890.834.577	0,3104	140.473.019
Paraíba	5,5399	2.507.241.636	4,7889	2.167.361.043	0,7510	339.880.592
Pernambuco	6,2574	2.831.964.050	6,9002	3.122.893.498	-0,6428	-290.929.448
Alagoas	6,1905	2.801.713.733	4,1601	1.882.778.650	2,0304	918.935.083
Sergipe	4,0001	1.810.381.729	4,1553	1.880.606.265	-0,1552	-70.224.536
Bahia	7,6131	3.445.559.053	9,3962	4.252.533.533	-1,7831	-806.974.480
SUDESTE	8,5708	3.878.960.383	8,4822	3.838.875.283	0,0886	40.085.100
Minas Gerais	2,7146	1.228.576.520	4,4545	2.016.018.244	-1,7399	-787.441.724
Espírito Santo	1,6581	750.421.977	1,5000	678.870.213	0,1581	71.551.763
Rio de Janeiro	1,9071	863.103.242	1,5277	691.406.683	0,3794	171.696.559
São Paulo	2,2910	1.036.858.644	1,0000	452.580.142	1,2910	584.278.502

CONTINUA ▶

	Simulação III (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
SUL	5,3995	2.443.718.664	6,5178	2.949.826.851	-1,1183	-506.108.187
Paraná	2,0377	922.201.139	2,8832	1.304.879.066	-0,8455	-382.677.927
Santa Catarina	1,5760	713.250.528	1,2798	579.212.066	0,2962	134.038.462
Rio Grande do Sul	1,7859	808.266.997	2,3548	1.065.735.719	-0,5689	-257.468.722
CENTRO-OESTE	8,8283	3.995.512.475	7,1732	3.246.447.877	1,6551	749.064.598
Mato Grosso do Sul	2,2395	1.013.566.269	1,3320	602.836.750	0,9075	410.729.519
Mato Grosso	2,7583	1.248.356.447	2,3079	1.044.509.710	0,4504	203.846.736
Goiás	2,8008	1.267.566.672	2,8431	1.286.730.603	-0,0423	-19.163.931
Distrito Federal	1,0297	466.023.088	0,6902	312.370.814	0,3395	153.652.273
Total	100,0000	45.258.014.230	100,0000	45.258.014.230	0,0000	0

Fonte: elaboração dos autores

Na elaboração da simulação IV, foram estabelecidos novamente outros pesos para as variáveis: a taxa de analfabetismo (10%); a mortalidade infantil (10%); a população pobre (15%); o PIB *per capita* (30%); a receita tributária *per capita* (30%); e a área (5%) dos estados. Para a simulação IV foi atribuído peso de 35% para as variáveis sociais (taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil e a população) e 60% para os indicadores econômicos. Foram mantidos os percentuais de destinação de 85% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal, e de 15% para as Regiões Sudeste, Sul e Distrito Federal.

Na simulação IV, destacada na Tabela 24, 13 estados sofreriam perdas no montante total de R\$ 4,939 bilhões e três estados teriam perdas de R\$ 2,896 bilhões, correspondendo a 58,64% do total. Em termos percentuais, os seis maiores “perdedores” de recursos seriam quase os mesmos das simulações anteriores: Bahia (3,0983%), Ceará (1,7223%), Pernambuco (1,5794%), Minas Gerais (1,2660%), Pará (0,8017%), Tocantins (0,7834%) e Paraná (0,4832%). Em contrapartida, os quatro maiores “ganhadores” de recursos seriam Piauí, (2,2539%), São Paulo (1,9824%), Alagoas (1,6644%) e Mato Grosso do Sul (0,8893%). Em valores absolutos, os estados que mais perderiam recursos seriam Bahia (R\$ 1,402 bilhão), Ceará (779,5 milhões), Pernambuco (R\$ 714,8 milhões) e Minas Gerais (R\$ 572,9 milhões). Os estados que mais ganhariam recursos seriam Piauí (R\$ 1,020 bilhão), São Paulo (R\$ 897,2 milhões) e Alagoas (R\$ 753,2 milhões).

Na análise da simulação IV desagregada por regiões, diferentemente das simulações anteriores, a Região Sudeste é a que obteria mais recursos, no montante de R\$ 759,6 milhões, seguida da Região Centro-Oeste, com R\$ 649,7 milhões. Em contrapartida, as regiões que perderiam recursos seriam as Regiões Nordeste (R\$ 1,179 bilhão), Norte (R\$ 217,4 milhões) e Sul (R\$ 12,6 milhões).

Tabela 24. Ganhos e perdas dos estados – simulação IV

	Simulação IV (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
NORTE	24,8913	11.265.295.131	25,3717	11.482.727.596	-0,4804	-217.432.466
Rondônia	2,8031	1.268.649.788	2,8156	1.274.284.649	-0,0125	-5.634.861
Acre	3,5711	1.616.223.724	3,4210	1.548.276.667	0,1501	67.947.057
Amazonas	3,5293	1.597.277.639	2,7904	1.262.879.629	0,7389	334.398.009
Roraima	2,9364	1.328.950.098	2,4807	1.122.715.559	0,4557	206.234.539
Pará	5,3103	2.403.347.338	6,1120	2.766.169.830	-0,8017	-362.822.491
Amapá	3,1844	1.441.212.307	3,4120	1.544.203.446	-0,2276	-102.991.139
Tocantins	3,5566	1.609.634.237	4,3400	1.964.197.818	-0,7834	-354.563.581
NORDESTE	49,8492	22.560.756.800	52,4551	23.740.136.622	-2,6059	-1.179.379.823
Maranhão	6,8177	3.085.570.426	7,2182	3.266.813.983	-0,4005	-181.243.557
Piauí	6,5753	2.975.843.805	4,3214	1.955.779.827	2,2539	1.020.063.978
Ceará	5,6146	2.541.053.776	7,3369	3.320.535.246	-1,7223	-779.481.470
Rio Grande do Norte	4,2103	1.905.492.754	4,1779	1.890.834.577	0,0324	14.658.177
Paraíba	5,3264	2.410.606.204	4,7889	2.167.361.043	0,5375	243.245.160
Pernambuco	5,3208	2.408.066.556	6,9002	3.122.893.498	-1,5794	-714.826.942
Alagoas	5,8245	2.636.032.026	4,1601	1.882.778.650	1,6644	753.253.376
Sergipe	3,8618	1.747.764.573	4,1553	1.880.606.265	-0,2935	-132.841.692
Bahia	6,2979	2.850.326.680	9,3962	4.252.533.533	-3,0983	-1.402.206.853
SUDESTE	10,1606	4.598.492.122	8,4822	3.838.875.283	1,6784	759.616.839
Minas Gerais	3,1885	1.443.073.357	4,4545	2.016.018.244	-1,2660	-572.944.887
Espírito Santo	1,6353	740.121.845	1,5000	678.870.213	0,1353	61.251.632
Rio de Janeiro	2,3543	1.065.528.765	1,5277	691.406.683	0,8266	374.122.081
São Paulo	2,9824	1.349.768.155	1,0000	452.580.142	1,9824	897.188.013

CONTINUA ▶

	Simulação IV (%)	Valores (R\$)	Atual (%)	Valores (R\$)	Perda (%)	Perda/ganho (R\$)
SUL	6,4901	2.937.269.377	6,5178	2.949.826.851	-0,0277	-12.557.474
Paraná	2,4000	1.086.194.046	2,8832	1.304.879.066	-0,4832	-218.685.020
Santa Catarina	1,8953	857.773.061	1,2798	579.212.066	0,6155	278.560.995
Rio Grande do Sul	2,1948	993.302.270	2,3548	1.065.735.719	-0,1600	-72.433.449
CENTRO-OESTE	8,6089	3.896.200.800	7,1732	3.246.447.877	1,4357	649.752.923
Mato Grosso do Sul	2,2213	1.005.313.844	1,3320	602.836.750	0,8893	402.477.095
Mato Grosso	2,6276	1.189.207.530	2,3079	1.044.509.710	0,3197	144.697.820
Goiás	2,7582	1.248.305.323	2,8431	1.286.730.603	-0,0849	-38.425.279
Distrito Federal	1,0018	453.374.102	0,6902	312.370.814	0,3116	141.003.288
Total	100,0000	45.258.014.230	100,0000	45.258.014.230	0,0000	0

Fonte: elaboração dos autores

7.2 A escolha do modelo de simulação

Para fins de escolha entre os modelos apresentados, foram considerados os resultados de sua correlação com as variáveis PIB *per capita*, PIB, IDH, população, área, receita tributária, receita corrente e recursos livres. Além disso, também foram levadas em conta as perdas totais dos estados em cada modelo.

Preliminarmente, pela análise das correlações apresentadas, pode-se depreender que os modelos das simulações II e III seriam os mais indicados, por apresentarem coeficientes de correlação mais significativos. A simulação IV não seria escolhida, pois leva uma maior soma de perdas dos estados entre os modelos propostos. Os modelos II e III caracterizam-se por apresentarem correlação significativa com o IDH, com vantagem para a simulação II, e correlações médias semelhantes com as receitas destacadas, também com vantagem para a simulação II. Levando-se em conta principalmente o IDH e as receitas, seria este o modelo mais apropriado.

No entanto, o modelo de simulação III apresentou menor perda total para os estados, além de seu coeficiente de correlação com o PIB *per capita* ser muito mais significativo do que a correlação com aquela variável apresentada pelo modelo de simulação II. Além disso, a alusiva simulação apresentou as menores perdas totais mais significativas (Bahia, Minas Gerais e Ceará) no montante de R\$ 2,171 bilhões, correspondendo a 48,68% do total das perdas.

Tabela 25. Resultados da correlação dos modelos de simulação

	Simulação I	Simulação II	Simulação III	Simulação IV
PIBpc	-0,5803	-0,6003	-0,8762	0,5350
PIB	-0,2803	-0,3211	-0,2798	-0,2183
IDH	-0,8720	-0,8995	-0,8762	-0,8750
População	0,5542	0,4919	0,5605	0,5350
Área	0,1190	0,1101	0,1153	0,1083
Receita tributária	-0,7273	-0,7488	-0,7185	-0,7602
Receita corrente	-0,7921	-0,8047	-0,7848	-0,8254
Recursos livres	-0,7788	-0,8009	-0,7706	-0,8039

Fonte: elaboração dos autores

7.3 Alternativa para reduzir os efeitos das perdas dos estados

Como já referido na seção anterior, em qualquer modelo que seja adotado para nova redistribuição dos recursos do FPE sempre haverá estados que ganharão recursos em relação à distribuição antes vigente e estados que perderão recursos em relação àquela distribuição. Portanto, a partir da definição de qualquer novo modelo de redistribuição de recursos do FPE, o problema será deslocado para a busca da minimização das perdas de recursos.

Dois razões principais tendem a reforçar ainda mais este cenário: a não aceitação pelos estados perdedores de recursos daquela perda; e o problema que poderia vir a ser enfrentado por determinados estados onde a perda fosse muito grande, com o risco de inviabilizar a própria saúde financeira desses entes.

Não se pode esquecer que o objetivo do FPE é a redução das desigualdades dos estados no tocante à capacidade de atender à demanda por bens e serviços públicos. Embora nenhum estado tenha a percepção de que possa perder recursos para que outro estado melhore sua condição de oferta de bens e serviços públicos à sua população, em termos do conjunto das unidades federadas é precisamente este o objetivo final do Fundo.

Entre os modelos expostos neste trabalho, pelas razões apontadas anteriormente foi escolhido o modelo III. Assim, o problema que se apresenta é como estabelecer critérios razoáveis para a implantação dessa nova distribuição de recursos do FPE. Adotar um escalonamento direto de cinco ou dez anos, com ou sem algum aporte direto da

União, não parece ser a melhor alternativa, pois os estados que têm perdas significativas poderão ter seu desempenho financeiro altamente comprometido, mesmo que a implantação do modelo seja completada somente no médio prazo.

A alternativa mais razoável parece ser a implantação escalonada do modelo escolhido, determinada pela manutenção real dos valores atualmente recebidos pelos estados. Em outras palavras, o crescimento nominal do FPE continuaria a ser percebido por todos os estados, mantendo-se seus valores reais atuais; somente os valores do crescimento real futuro do FPE é que não seriam distribuídos entre todos os estados, ficando sua divisão para os entes federados beneficiados no modelo escolhido.

O resultado dessa sistemática levaria, ao longo do tempo, a maiores percentuais de participação no “bolo” do FPE para os estados “ganhadores” de recursos, reduzindo-se o percentual dos estados “perdedores”, mas sem alterar o valor real dos recursos atualmente recebidos por estes últimos. Essa nova forma de distribuição dos recursos do FPE continuaria até a implantação total do novo modelo, ou seja, até que fossem atingidos todos os novos percentuais dos estados com a nova distribuição. Uma visualização matemática da implantação do novo modelo pode ser visualizada a seguir.

Na Tabela 26 está exposta a série trimestral da arrecadação do FPE total, a preços médios de 2010, sua média móvel para quatro períodos e a série desses dados dessazonalizada. Esta última permanece com seus componentes de tendência e ciclo, razão pela qual foi realizada a análise de regressão utilizando-se a variável *dummy* para verificar se a tendência da série seria linear.

Tabela 26. Séries trimestrais da arrecadação do FPE total

Ano/trimestre	em milhões (R\$)		
	FPE trimestral preços médios de 2010	Média móvel (quatro períodos)	FPE trimestral série dessazonalizada
1995 T1	6.341,51		5.871,63
1995 T2	7.002,15	6.585,82	6.429,82
1995 T3	6.472,45	6.508,78	7.295,77
1995 T4	6.527,18	6.585,82	6.915,76
1996 T1	6.033,34	6.450,19	5.586,30
1996 T2	7.310,31	6.436,54	6.712,79
1996 T3	5.929,92	6.638,14	6.684,24

CONTINUA ►

Ano/trimestre	em milhões (R\$)		
	FPE trimestral preços médios de 2010	Média móvel (quatro períodos)	FPE trimestral série dessazonalizada
1996 T4	6.472,60	6.501,75	6.857,93
1997 T1	6.839,72	6.610,72	6.332,92
1997 T2	6.764,76	6.727,41	6.211,84
1997 T3	6.365,79	6.704,74	7.175,55
1997 T4	6.939,37	6.579,42	7.352,50
1998 T1	6.749,05	6.498,39	6.248,97
1998 T2	6.263,49	6.198,00	5.751,53
1998 T3	6.041,66	6.360,24	6.810,18
1998 T4	5.737,80	6.393,46	6.079,39
1999 T1	7.398,02	6.280,25	6.849,86
1999 T2	6.396,36	6.546,45	5.873,54
1999 T3	5.588,82	6.562,18	6.299,75
1999 T4	6.802,61	6.794,89	7.207,59
2000 T1	7.460,93	7.000,59	6.908,11
2000 T2	7.327,19	7.247,10	6.728,29
2000 T3	6.411,64	7.362,71	7.227,23
2000 T4	7.788,65	7.571,06	8.252,33
2001 T1	7.923,36	7.832,18	7.336,26
2001 T2	8.160,58	7.982,47	7.493,57
2001 T3	7.456,15	8.450,70	8.404,61
2001 T4	8.389,79	8.615,84	8.889,26
2002 T1	9.796,26	8.723,31	9.070,39
2002 T2	8.821,16	9.109,23	8.100,15
2002 T3	7.886,04	8.856,56	8.889,18
2002 T4	9.933,47	8.832,50	10.524,84
2003 T1	8.785,56	8.695,72	8.134,58
2003 T2	8.724,94	8.260,80	8.011,80
2003 T3	7.338,92	8.290,15	8.272,47

CONTINUA ►

Ano/trimestre	em milhões (R\$)		
	FPE trimestral preços médios de 2010	Média móvel (quatro períodos)	FPE trimestral série dessazonalizada
2003 T4	8.193,76	8.235,59	8.681,56
2004 T1	8.902,97	8.363,10	8.243,29
2004 T2	8.506,72	8.542,16	7.811,41
2004 T3	7.848,96	8.742,24	8.847,38
2004 T4	8.910,00	9.239,93	9.440,44
2005 T1	9.703,28	9.390,04	8.984,30
2005 T2	10.497,49	10.003,74	9.639,46
2005 T3	8.449,41	10.175,44	9.524,22
2005 T4	11.364,80	10.365,51	12.041,38
2006 T1	10.390,07	10.764,77	9.620,20
2006 T2	11.257,75	10.626,74	10.337,58
2006 T3	10.046,46	10.777,36	11.324,42
2006 T4	10.812,70	11.047,85	11.456,41
2007 T1	10.992,54	11.142,64	10.178,03
2007 T2	12.339,69	11.646,46	11.331,08
2007 T3	10.425,62	12.246,17	11.751,81
2007 T4	12.828,00	12.514,43	13.591,69
2008 T1	13.391,36	12.978,09	12.399,11
2008 T2	13.412,72	13.203,72	12.316,42
2008 T3	12.280,28	12.817,14	13.842,39
2008 T4	13.730,52	12.621,85	14.547,94
2009 T1	11.845,06	12.022,59	10.967,38
2009 T2	12.631,55	11.884,61	11.599,09
2009 T3	9.883,24	11.752,69	11.140,43
2009 T4	13.178,60	11.838,33	13.963,17
2010 T1	11.317,38	12.039,03	10.478,81
2010 T2	12.974,11	12.195,03	11.913,65
2010 T3	10.686,04		12.045,36
2010 T4	13.802,59		14.624,30

Fonte: dados brutos do STN

Os resultados da regressão utilizando-se a variável *dummy* estão colocados na Tabela 27. Pelos resultados apresentados, pode-se dizer que a tendência da série não é linear, pois as estatísticas “t” calculadas ($Z = -3,2799987$ e $T = + 3,2739316$) caem na região de rejeição da hipótese nula, levando-nos à conclusão de que as retas $y = 5.725 + 85t$ e $y = 2.430 + 173t$ não são iguais. O R quadrado (coeficiente de determinação) apenas razoável apresentado nesta regressão (0,84) já dava um indício de que talvez a tendência da série não se configurasse de forma linear.

Tabela 27. Resultados da regressão para o FPE utilizando-se a variável *dummy*

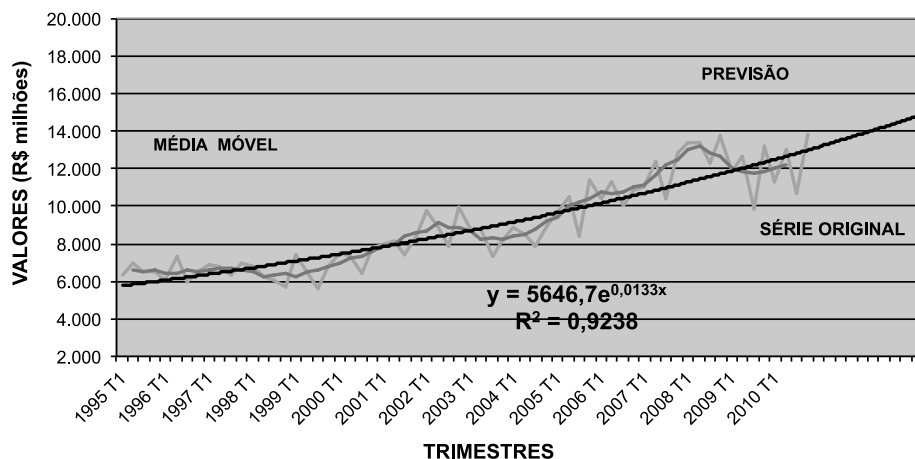
R múltiplo	0,919217898			
R quadrado	0,844961543			
Observações	64			
	Coefficientes	Stat t	95% inferiores	95% superiores
Interseção	5.725,4036438	15,9329256	5.006,6083235	6.444,1989640
Variável Z	(3.295,6200381)	(3,2799987)	(5.305,4444825)	(1.285,7955938)
Variável t	85,5286811	4,5002767	47,5126111	123,5447510
Variável T	87,9948318	3,2739316	34,2319901	141,7576735

Fonte: elaboração dos autores

Como a tendência da série trimestral do FPE não é linear, foram testadas outras alternativas e escolhida a tendência exponencial como a que melhor refletiu o comportamento dos dados da série, por esta apresentar maior coeficiente de determinação ($R \text{ quadrado} = 0,9238$) comparativamente às demais. Basicamente, este R quadrado significa que 92,38% das variações do FPE trimestral são previstos pelo modelo, substanciado na fórmula matemática inscrita no Gráfico 2.

Conforme demonstra o gráfico 2, a série original de dados trimestrais do FPE pode ser comparada com a série de dados após a adoção da média móvel, utilizada para retirar os componentes sazonais da série. Ao mesmo tempo, a linha de tendência exponencial mostra o comportamento passado e a previsão futura dos valores da série, dada pela fórmula matemática apresentada. Assim, ao aplicarmos a fórmula matemática para a previsão dos valores trimestrais do FPE, temos os resultados apresentados pela Tabela 28.

Gráfico 2. FPE arrecadação trimestral – valores originais, média móvel e previsão de tendência



Fonte: elaboração dos autores

Tabela 28. FPE trimestral e anual – previsão 2012-2022

,, 0,0133x		
Previsão por tendência exponencial: $X_t = 5.646,7e$		
Trimestre/ano	FPE R\$ milhões (X_t) preços médios de 2010	Tempo (t)
1995 T1	6.341,51	1
1995 T2	7.002,15	2
1995 T3	6.472,45	3
1995 T4	6.527,18	4
1996 T1	6.033,34	5
1996 T2	7.310,31	6
1996 T3	5.929,92	7
1996 T4	6.472,60	8
1997 T1	6.839,72	9
1997 T2	6.764,76	10
1997 T3	6.365,79	11

CONTINUA ►

,, 0,0133x

Previsão por tendência exponencial: $X_t = 5.646,7e$

Trimestre/ano	FPE R\$ milhões (Xt) preços médios de 2010	Tempo (t)
1997 T4	6.939,37	12
1998 T1	6.749,05	13
1998 T2	6.263,49	14
1998 T3	6.041,66	15
1998 T4	5.737,80	16
1999 T1	7.398,02	17
1999 T2	6.396,36	18
1999 T3	5.588,82	19
1999 T4	6.802,61	20
2000 T1	7.460,93	21
2000 T2	7.327,19	22
2000 T3	6.411,64	23
2000 T4	7.788,65	24
2001 T1	7.923,36	25
2001 T2	8.160,58	26
2001 T3	7.456,15	27
2001 T4	8.389,79	28
2002 T1	9.796,26	29
2002 T2	8.821,16	30
2002 T3	7.886,04	31
2002 T4	9.933,47	32
2003 T1	8.785,56	33
2003 T2	8.724,94	34
2003 T3	7.338,92	35
2003 T4	8.193,76	36
2004 T1	8.902,97	37
2004 T2	8.506,72	38

CONTINUA ►

,, 0,0133x

Previsão por tendência exponencial: $X_t = 5.646,7e$

Trimestre/ano	FPE R\$ milhões (Xt) preços médios de 2010	Tempo (t)
2004 T3	7.848,96	39
2004 T4	8.910,00	40
2005 T1	9.703,28	41
2005 T2	10.497,49	42
2005 T3	8.449,41	43
2005 T4	11.364,80	44
2006 T1	10.390,07	45
2006 T2	11.257,75	46
2006 T3	10.046,46	47
2006 T4	10.812,70	48
2007 T1	10.992,54	49
2007 T2	12.339,69	50
2007 T3	10.425,62	51
2007 T4	12.828,00	52
2008 T1	13.391,36	53
2008 T2	13.412,72	54
2008 T3	12.280,28	55
2008 T4	13.730,52	56
2009 T1	11.845,06	57
2009 T2	12.631,55	58
2009 T3	9.883,24	59
2009 T4	13.178,60	60
2010 T1	11.317,38	61
2010 T2	12.974,11	62
2010 T3	10.686,04	63
2010 T4	13.802,59	64
2011 T1	13.404,24	65

CONTINUA ►

,, 0,0133x		
Previsão por tendência exponencial: $X_t = 5.646,7e$		
Trimestre/ano	FPE R\$ milhões (X_t) preços médios de 2010	Tempo (t)
2011 T2	13.583,71	66
2011 T3	13.765,58	67
2011 T4	13.949,89	68
2012 T1	14.136,66	69
2012 T2	14.325,93	70
2012 T3	14.517,74	71
2012 T4	14.712,11	72
2012 (FPE anual)	57.692,44	
2013	60.844,79	
2014	64.169,38	
2015	67.675,63	
2016	71.338,06	
2017	75.273,35	
2018	79.386,33	
2019	83.724,05	
2020	88.298,77	
2021	93.123,47	
2022	98.211,79	

Fonte: elaboração dos autores

As previsões demonstradas na Tabela 28 compõem a base para se calcular os valores do FPE que seriam distribuídos entre os estados. Iniciando-se a nova distribuição de recursos do FPE em 2012 com os R\$ 57.692,44 milhões (a preços médios de 2010) vislumbrados na Tabela 28, os dados apresentados na Tabela 27 revelam como ficaria ao longo do tempo a nova distribuição de recursos do FPE entre os estados considerando-se o modelo de simulação III, descrito anteriormente.

Tabela 29. Evolução da nova distribuição de recursos do FPE – simulação III

	2012(p)		2013(p)		2014(p)		2015(p)		2016(p)		2017(p)	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
N	14.637.552.799	25,37	5.103.683.503	24,82	5.654.263.202	24,40	16.270.501.538	24,04	17.043.294.201	23,89	17.973.826.077	23,88
RO	1.624.388.341	2,82	1.661.192.640	2,73	1.736.461.386	2,71	1.844.641.443	2,73	1.970.668.738	2,76	2.094.484.920	2,78
AC	1.973.658.372	3,42	2.034.148.375	3,34	2.137.738.351	3,33	2.277.623.429	3,37	2.436.007.570	3,41	2.589.698.280	3,44
AM	1.609.849.846	2,79	1.903.841.402	3,13	2.176.604.194	3,39	2.421.692.382	3,58	2.632.455.509	3,69	2.808.260.245	3,73
RO	1.431.176.359	2,48	1.506.021.205	2,48	1.604.979.390	2,50	1.723.003.060	2,55	1.848.183.614	2,59	1.966.018.655	2,61
PA	3.526.161.933	6,11	3.526.161.933	5,80	3.526.161.933	5,50	3.531.223.276	5,22	3.683.660.821	5,16	3.894.700.340	5,17
AP	1.968.466.053	3,41	1.968.466.053	3,24	1.968.466.053	3,07	1.968.466.053	2,91	1.968.466.053	2,76	1.999.975.321	2,66
TO	2.503.851.896	4,34	2.503.851.896	4,12	2.503.851.896	3,90	2.503.851.896	3,70	2.503.851.896	3,51	2.620.688.316	3,48
NE	30.262.627.094	52,46	1.791.823.087	52,25	3.467.367.014	52,15	35.345.717.797	52,23	37.345.317.327	52,35	39.596.316.366	52,60
MA	4.164.355.704	7,22	4.176.662.350	6,86	4.306.487.168	6,71	4.539.894.143	6,71	4.835.626.663	6,78	5.136.130.476	6,82
PI	2.493.121.102	4,32	3.008.339.333	4,94	3.476.870.983	5,42	3.888.514.298	5,75	4.234.896.379	5,94	4.519.514.776	6,00
CE	4.232.836.630	7,34	4.232.836.630	6,96	4.232.836.630	6,60	4.232.836.630	6,25	4.305.763.386	6,04	4.526.612.806	6,01
RN	2.410.332.451	4,18	2.548.045.274	4,19	2.723.681.161	4,24	2.928.696.030	4,33	3.143.408.790	4,41	3.344.266.615	4,44
PB	2.762.833.259	4,79	3.023.991.708	4,97	3.304.810.807	5,15	3.595.118.881	5,31	3.875.677.693	5,43	4.127.210.467	5,48
PE	3.980.893.745	6,90	3.980.893.745	6,54	3.999.102.633	6,23	4.153.041.326	6,14	4.397.381.058	6,16	4.664.615.729	6,20
AL	2.400.063.196	4,16	2.987.147.972	4,91	3.508.293.864	5,47	3.953.346.530	5,84	4.317.174.247	6,05	4.609.952.187	6,12
SE	2.397.293.959	4,16	2.413.009.027	3,97	2.494.386.720	3,89	2.633.372.911	3,89	2.806.494.871	3,93	2.981.265.354	3,96
BA	5.420.897.047	9,40	5.420.897.047	8,91	5.420.897.047	8,45	5.420.897.047	8,01	5.428.894.240	7,61	5.686.747.956	7,55
SE	4.893.588.146	8,48	5.426.085.578	8,92	5.903.017.073	9,20	6.314.682.851	9,33	6.654.960.294	9,33	6.931.017.550	9,21
MG	2.569.909.740	4,45	2.569.909.740	4,22	2.569.909.740	4,00	2.569.909.740	3,80	2.569.909.740	3,60	2.569.909.740	3,41
ES	865.386.600	1,50	927.026.631	1,52	999.471.324	1,56	1.079.608.446	1,60	1.160.763.959	1,63	1.235.393.166	1,64
RJ	881.367.406	1,53	1.001.222.775	1,65	1.118.927.987	1,74	1.231.104.456	1,82	1.332.789.846	1,87	1.420.565.782	1,89
SP	576.924.400	1,00	927.926.432	1,53	1.214.708.022	1,89	1.434.060.209	2,12	1.591.496.749	2,23	1.705.148.862	2,27
S	3.760.277.854	6,52	3.855.025.939	6,34	3.949.276.832	6,15	4.040.220.897	5,97	4.123.519.128	5,78	4.195.884.976	5,57
PR	1.663.388.430	2,88	1.663.388.430	2,73	1.663.388.430	2,59	1.663.388.430	2,46	1.663.388.430	2,33	1.663.388.430	2,21
SC	738.347.847	1,28	833.095.932	1,37	927.346.824	1,45	1.018.290.890	1,50	1.101.589.121	1,54	1.173.954.969	1,56
RS	1.358.541.577	2,35	1.358.541.577	2,23	1.358.541.577	2,12	1.358.541.577	2,01	1.358.541.577	1,90	1.358.541.577	1,80

CONTINUA ►

	2012(p)		2013(p)		2014(p)		2015(p)		2016(p)		2017(p)	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
CO	4.138.394.106	7,17	4.668.173.290	7,67	5.195.460.273	8,10	5.704.511.904	8,43	6.170.967.230	8,65	6.576.309.839	8,74
MS	768.463.301	1,33	1.023.725.593	1,68	1.242.367.925	1,94	1.420.892.789	2,10	1.559.820.260	2,19	1.667.436.947	2,22
MT	1.331.483.823	2,31	1.480.474.117	2,43	1.633.608.489	2,55	1.785.900.286	2,64	1.928.821.710	2,70	2.054.811.458	2,73
GO	1.640.253.762	2,84	1.667.688.837	2,74	1.736.206.178	2,71	1.840.234.015	2,72	1.964.248.383	2,75	2.087.267.944	2,77
DF	398.193.221	0,69	496.284.743	0,82	583.277.680	0,91	657.484.813	0,97	718.076.877	1,01	766.793.490	1,02
Total	57.692.440.000		60.844.791.397		64.169.384.393		67.675.634.986		71.338.058.180		75.273.354.808	

	2018(p)		2019(p)		2020(p)		2021(p)		2022(p)	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
N	19.007.340.504	23,94	20.093.583.500	24,00	21.227.127.677	24,04	22.421.790.914	24,08	23.657.891.481	24,09
RO	2.217.405.024	2,79	2.344.386.397	2,80	2.476.657.938	2,80	2.616.044.944	2,81	2.760.266.018	2,81
AC	2.741.778.127	3,45	2.898.798.240	3,46	3.062.350.662	3,47	3.234.700.644	3,47	3.413.027.856	3,48
AM	2.974.652.225	3,75	3.145.163.141	3,76	3.322.625.815	3,76	3.509.624.538	3,77	3.703.108.151	3,77
RO	2.081.660.011	2,62	2.200.895.057	2,63	2.325.072.531	2,63	2.455.928.335	2,64	2.591.322.272	2,64
PA	4.120.169.246	5,19	4.355.790.006	5,20	4.601.524.699	5,21	4.860.499.006	5,22	5.128.455.553	5,22
AP	2.103.338.913	2,65	2.222.325.290	2,65	2.347.613.758	2,66	2.479.734.518	2,66	2.616.440.844	2,66
TO	2.768.336.958	3,49	2.926.225.368	3,50	3.091.282.275	3,50	3.265.258.928	3,51	3.445.270.787	3,51
NE	41.905.625.981	52,79	44.303.869.256	52,92	46.803.417.698	53,01	49.437.523.493	53,09	52.162.986.087	53,11
MA	5.437.053.090	6,85	5.748.357.404	6,87	6.072.679.354	6,88	6.414.451.328	6,89	6.768.076.390	6,89
PI	4.787.572.280	6,03	5.062.030.522	6,05	5.347.652.383	6,06	5.648.620.489	6,07	5.960.025.739	6,07
CE	4.784.716.935	6,03	5.057.928.840	6,04	5.343.247.988	6,05	5.643.965.546	6,06	5.955.114.148	6,06
RN	3.541.043.867	4,46	3.743.877.731	4,47	3.955.112.836	4,48	4.177.707.832	4,49	4.408.022.496	4,49
PB	4.370.646.122	5,51	4.621.061.859	5,52	4.881.793.041	5,53	5.156.542.041	5,54	5.440.819.282	5,54
PE	4.936.994.668	6,22	5.219.571.742	6,23	5.514.053.328	6,24	5.824.385.448	6,25	6.145.480.510	6,26
AL	4.883.771.739	6,15	5.163.786.374	6,17	5.455.152.480	6,18	5.762.170.839	6,19	6.079.836.056	6,19
SE	3.155.991.228	3,98	3.336.696.684	3,99	3.524.953.274	3,99	3.723.338.576	4,00	3.928.604.119	4,00
BA	6.007.836.051	7,57	6.350.558.101	7,59	6.708.773.014	7,60	7.086.341.394	7,61	7.477.007.347	7,61

CONTINUA ▶

	2018(p)		2019(p)		2020(p)		2021(p)		2022(p)	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
SE	7.189.908.294	9,06	7.454.783.848	8,90	7.730.411.341	8,75	8.020.846.582	8,61	8.417.506.371	8,57
MG	2.569.909.740	3,24	2.569.909.740	3,07	2.569.909.740	2,91	2.569.909.740	2,76	2.666.062.466	2,71
ES	1.308.153.563	1,65	1.383.092.930	1,65	1.461.129.553	1,65	1.543.362.402	1,66	1.628.447.096	1,66
RJ	1.504.548.948	1,90	1.590.772.162	1,90	1.680.528.602	1,90	1.775.109.383	1,91	1.872.970.157	1,91
SP	1.807.296.043	2,28	1.911.009.016	2,28	2.018.843.446	2,29	2.132.465.058	2,29	2.250.026.652	2,29
S	4.318.521.742	5,44	4.507.740.916	5,38	4.758.245.783	5,39	5.025.898.107	5,40	5.302.971.775	5,40
PR	1.663.388.430	2,10	1.703.273.162	2,03	1.795.727.127	2,03	1.896.654.752	2,04	2.001.215.068	2,04
SC	1.243.330.811	1,57	1.314.581.142	1,57	1.388.753.813	1,57	1.466.913.392	1,58	1.547.783.496	1,58
RS	1.411.802.501	1,78	1.489.886.611	1,78	1.573.764.843	1,78	1.662.329.962	1,79	1.753.973.211	1,79
CO	6.964.935.953	8,77	7.364.067.995	8,80	7.779.571.089	8,81	8.217.408.229	8,82	8.670.429.289	8,83
MS	1.766.756.023	2,23	1.868.083.234	2,23	1.973.491.542	2,24	2.084.560.577	2,24	2.199.481.223	2,24
MT	2.176.133.269	2,74	2.300.827.415	2,75	2.430.646.354	2,75	2.567.444.002	2,76	2.708.985.736	2,76
GO	2.209.704.728	2,78	2.336.238.897	2,79	2.468.050.340	2,80	2.606.952.893	2,80	2.750.672.727	2,80
DF	812.341.933	1,02	858.918.450	1,03	907.382.853	1,03	958.450.756	1,03	1.011.289.604	1,03
Total	79.386.332.475		83.724.045.515	100	88.298.773.587		93.123.467.324		98.211.785.004	

Conforme demonstrado na Tabela 29, é importante reforçar que a sistemática adotada não implica perda de arrecadação atual para qualquer estado, o que permitiria superar o principal entrave para um acordo político final à nova distribuição de recursos do FPE. Observe-se que ao congelar os valores reais do Fundo a partir de 2012, os estados “ganhadores” receberão o aumento do FPE paulatinamente enquanto os estados “perdedores” manterão sua arrecadação de 2012 em termos reais, e somente até ser completado seu novo percentual, quando voltarão a receber os aumentos reais da receita do Fundo.

Finalmente, no tocante à minimização das perdas de recursos dos estados, uma das alternativas que podem ser somadas a qualquer modelo de repartição do FPE é o aumento do percentual da base de cálculo do Fundo, passando de 21,5% do IR e do IPI para 22,5%, igualando-se aos recursos do FPM, dos municípios. Tendo em vista o FPE arrecadado em 2009, por exemplo, o tempo de implantação do novo modelo de

distribuição poderia ser reduzido praticamente à metade, pois o maior aporte da União somaria 2,1 bilhões, contra cerca de R\$ 4,4 bilhões de perdas dos estados previstos no novo modelo de distribuição.

É importante salientar que até 2007 os recursos do FPM eram idênticos ao montante de recursos do FPE, aumentando de 21,5% para 22,5% por mobilização política vitoriosa dos municípios. Portanto, não há absolutamente nenhuma razão de ordem técnica ou fórmula matemática para que os recursos do FPE não sejam igualados aos recursos do FPM.

Cabe lembrar que, quando da constituição do FPE (1988), as receitas compartilhadas da União representavam cerca de 76,0% do total de suas receitas arrecadadas, significando que os 21,5% do FPE correspondiam a praticamente 16,5% das receitas da União, chegando a 9,7% no ano 2000 e algo em torno de 13% atualmente. Se deslocarmos a análise para o IR, temos uma representação de 52,0% (1988), 30,0% (2000) e 36% (2009). Por sua vez, o IPI, que representava cerca de 25,0% da arrecadação em 1988, passa a representar cerca de 11,0% no ano 2000 e 5,5% em 2009. É evidente, portanto, que em todo o período aqui considerado a perda relativa da importância do IR e do IPI no montante da arrecadação federal é um fato incontestável e de fácil comprovação, embora tenha havido alguma recuperação desde o ano 2000.

Outra alternativa seria incorporar ao modelo proposto um fator de correção regional para que o objetivo final do FPE, exaustivamente aqui descrito, não acabe por agravar ainda mais a desigualdade entre os estados na disponibilização de bens e serviços públicos. Por exemplo, os ganhos e as perdas em uma região poderiam ser contrabalançados comparando-se o IDH dos estados daquela região e aportando mais ou menos recursos conforme o *ranking*.

Maiores recursos disponíveis do FPE e a assunção significativa de novas receitas, como os *royalties* do pré-sal e/ou outras “compensações” do governo federal, talvez sejam necessárias para o fechamento do “acordo político geral” em torno do FPE. É possível que sem essas compensações e mesmo não havendo perda real dos recursos atuais do FPE, o que é bem razoável, alguns estados continuem não aceitando deixar de ganhar maior participação percentual no Fundo.

8 CONCLUSÃO

Ao se observar os diversos aspectos relativos ao Fundo de Participação dos Estados expostos neste trabalho, que vão desde sua evolução histórica, passando pelas experiências internacionais relativas à repartição de recursos entre entes subnacionais, bem como pelas condições econômicas e sociais passadas e presentes dos estados brasileiros, preliminarmente é possível perceber que o Fundo tem importância para as evoluções econômicas e sociais positivas nos estados ao longo do tempo, mas não pode ser considerado o único fator a agir sobre este cenário.

Com efeito, apesar da existência do FPE, as maiores taxas de pobreza e exclusão social continuam a ser maiores na Região Nordeste do Brasil, seguida da Região Norte, embora ambas as regiões tenham indicadores atuais um pouco melhores do que os anteriores, permanecendo os melhores índices de desenvolvimento nas Regiões Sudeste e Sul.

Tal fato, se olhado isoladamente, poderia ser suficiente para a ampliação de recursos do FPE exatamente à Região Nordeste, notadamente aos menores estados da região. No entanto, as disputas políticas entre todos os estados para não perderem e/ou não terem diminuída qualquer fonte de receita acabam tendo resultado mais decisivo do que a real necessidade de reduzir a desigualdade da oferta de bens e serviços públicos nas regiões e nos estados do país, configurando um quadro no qual não são maximizados os frutos do desenvolvimento sustentável em todo o país, ao menos em se tratando dos recursos do FPE.

Por sua vez, o julgamento de inconstitucionalidade da atual distribuição de recursos do FPE pelo STF enseja que novas propostas sejam discutidas e que seja implementado um novo modelo de distribuição do Fundo entre os estados até dezembro de 2012, havendo ou não justiça econômica e social quanto aos montantes finais previstos de ganhos e perdas de receitas para os entes federados. Por esse motivo, tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei propondo a revisão da distribuição do “bolo” de recursos do FPE. O fato é que em muitos projetos de lei podem ser destacadas determinadas variáveis sob as quais parece haver certo consenso: área, população, inverso da renda *per capita*, áreas de conservação e terras indígenas e, mais recentemente, IDH e saneamento básico.

Efetivamente, os modelos de redistribuição do FPE demonstrados neste trabalho procuraram englobar a maioria dessas variáveis, adaptando o IDH a variáveis mais

sensíveis no caso brasileiro (mortalidade infantil e analfabetismo) e diferenciando no maior peso atribuído às variáveis econômicas. Os resultados alcançados derivam obviamente das variáveis utilizadas e da ponderação dos pesos colocados para essas variáveis e, como qualquer modelo, identifica estados “ganhadores” e “perdedores” de recursos do FPE.

A principal questão a ser resolvida está em como diminuir os valores globais finais de perdas em alguns estados ou em como implantar essas perdas, que em alguns casos podem transformar-se em um grave empecilho ao bom andamento dos resultados de determinadas finanças estaduais. Portanto, a partir daí a divisão de recursos do FPE se torna um problema muito mais político do que técnico, pois, no limite, nenhum estado aceita perda direta de receita. É evidente que para diminuir perdas de receitas o melhor é conjugar diversos fatores: implantar de forma escalonada qualquer novo modelo de redistribuição de recursos do FPE que venha a ser discutido; não permitir a queda real da arrecadação atual; e vincular as perdas à certeza de obtenção de novas receitas.

Neste estudo, é explicitado o escalonamento do modelo para evitar que perdas reais da receita atual ocorram, transportando o problema para o outro lado da moeda, no qual não se perde receita, mas se deixa de ganhar em termos reais durante o período que durar o escalonamento, e a obtenção de novas receitas fica por conta de ampliar a base de cálculo do FPE, de 21,5% para 22,5%.

Não se pode perder de vista, no entanto, três outras hipóteses importantíssimas que podem perfeitamente ampliar as receitas presente e futura nos estados: compensação de perdas de receitas do FPE com novos investimentos selecionados da União; uma distribuição mais favorável das futuras receitas dos *royalties* do petróleo, ao menos para aqueles estados que não tenham a possibilidade de ganhos reais iniciais de receita com a nova distribuição do FPE que venha a ser constituída; e a vinculação indireta das novas receitas dos estados “ganhadores” no bolo do FPE a indicadores que comprovem sua positiva evolução econômico social ao longo do tempo, pois, caso contrário, estar-se-á redistribuindo recursos sem nenhum resultado prático.

É importante ter presente que, com a transformação dessas hipóteses em realidade, o olhar dos governantes dos estados deve ser deslocado menos para seu estado em particular e mais para o conjunto dos estados e o país, pois a conjugação de todos os elementos citados – aumento da base de cálculo do FPE, implantação escalonada do novo modelo de distribuição sem perda real em relação às receitas atuais, novos investimentos da União e novas receitas dos *royalties* do pré-sal – acabará por superar qualquer possível perda de receita do FPE, restando o desafio de reduzir as desigualdades na oferta de

bens e serviços públicos entre os estados, afinal, pode-se dizer que o nível de desenvolvimento econômico e social de uma nação está implicitamente ligado à maximização do bem-estar social de toda sua população.

9 GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CTN	Código Tributário Nacional
Datasus	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DF	Distrito Federal
DSS	Despesa Saúde e Saneamento
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GO	Goiás

Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OMS	Organização Mundial da Saúde
PA	Pará
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar (Câmara)

PLS	Projeto de Lei Complementar (Senado)
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Paraná
RC	Receita Corrente
RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
Sinasc	Sistema de Informações de Nascidos Vivos
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TO	Tocantins
UF	Unidade da Federação
UnB	Universidade de Brasília

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R. FPE: Rateio sem critério. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, ano 3, 2009-2010.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, jan.-mar. 1997.
- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na Federação brasileira**: uma análise do Sistema de Transferências Intergovernamentais entre 2000 e 2007. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Prêmio STN de Monografias 2008. Brasília: Esaf, 2008.
- ANDERSON, George. **Fiscal federalism**: a comparative introduction. Canadá: Oxford University Press, 2010.
- ARMITAGE, David. **The Declaration of Independence**: a global history. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007.
- BAICKER, Katherine; CLEMENS, Jeffrey; SINGHAL, Monica. **Fiscal federalism in the United States**. Disponível em: < <http://www.people.fas.harvard.edu/~clemens/FiscFed.pdf> > . Acesso em: 26/05/2011.
- BANCO MUNDIAL. **Vulnerabilidade entre crianças e jovens**: pobreza, exclusão e risco social em cinco estados brasileiros. 1ª ed. Brasília: Banco Mundial, 2004. Disponível em: < <http://worldbank.org.br> > .
- BEATE, Jochimsen. **Fiscal federalism in Germany**: problems, proposals and chances for fundamental reforms. London: Routledge & Francis Group, 2010.
- BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D. **Fiscal federalism and National Unity**. Disponível em: < <http://www.urban.org/uploadedpdf/1000803.pdf> > . Acesso em: 26/05/2011.
- BIRD, Richard M.; SMART, Michael. **Intergovernmental fiscal transfers**: some lessons from international experience. Toronto: University of Toronto, Jan. 2001.
- BLANCO, F. A. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- _____. **Estresse fiscal como determinante da elevação do esforço de arrecadação tributária dos governos estaduais brasileiros**. Brasília: Ipea, 2001.
- BLOCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. **Finding the dividing line between tax sharing and grants**: a statistical investigation. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/8/22/43072896.pdf> > . Acesso em: 26/05/2011.
- BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental transfers**: principles and practice. World Bank, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br> > . Acesso em: 18/08/2011.

_____. **Lei Complementar n. 62**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br> > . Acesso em: 02/09/2011.

_____. **Projetos de Lei Complementar**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991-2010. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br> > . Acesso em: 08/2011.

_____. **Projetos de Lei do Senado**. Brasília: Senado Federal, 1989-2011. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br> > . Acesso em: 08/2011.

BUETTNER, Thiess. **Equalization transfers and dynamic fiscal adjustment: results for German municipalities and a US-German comparison**. Disponível em: < http://www.ifgr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2007-07.pdf > . Acesso em: 26/05/2011.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **BEA new release: gross domestica product**. Disponível em: < http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2011/pdf/gdp4q10_adv.pdf > . Acesso em: 13/06/2011.

CALVIN, C. Jillson **American Government: political development and institutional change**. Fifth Edition. Washington: Taylor & Francis, 2009.

CANTILLON, Bea. **European subsidiarity versus American social federalism: is Europe in need of a common social policy?** Disponível em: < <http://www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/static/Espanet/espanetconference/papers/ppr%5B1%5D.3A.BC.pdf> > . Acesso em: 26/05/2011.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia na internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DARVAS, Zsolt. **Fiscal federalism in crisis: lessons for Europe from the US**. Disponível em: < http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/309/1/wp_2010_2_darvas.pdf > . Acesso em: 26/05/2011.

DEAN, Hartley. Human Rights and Welfare Rights: contextualising dependency and responsibility. **The ethics of welfare: human rights, dependency, and responsibility**. Bristol: University of Bristol, 2004.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1243). Disponível em: <http://datasus.gov.br> > . Acesso em: 22/08/2011.

GEBAUER, Andrea. **Division of German tax revenues and the financial equalization scheme between the federal government and the länder**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/Eventos/Especialistas/PoliticaTributaria/Division%20of%20German%20Tax%20Revenue%20-%20Andrea%20Gebauer.pdf> > . Acesso em: 25/06/2011.

GERMANY. **Basic Law**. Disponível em: < <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> > . Acesso em: 23/06/2011.

_____. **Federal tax equalization system**. Disponível em: < <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=pglksnnw7rrl> > . Acesso em: 21/06/2011.

_____. **Legal framework for the German Parliament**. Disponível em: < <http://www>.

bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/index.html > . Acesso em: 12/07/2011.

GORDON, Robert. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 4, p. 567-586, 1983.

HILLGRUBER, Christian. **German federalism**: an outdated relict? Disponível em: < <http://germanlawjournal.com/article.php?id=533> > . Acesso em: 05/07/2011.

HOYNES, Hilary W.; LUTTMER, Erzo F. P. **The insurance value of State Tax-and-Transfer Programs**. Disponível em: < http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/hoynes/working_papers/Hoynes-Luttmer-stateins.pdf > . Acesso em: 26/05/2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009**. Disponível em: < <http://www.sdra.ibge.gov.br> > . Acesso em: 02/06/2011.

_____. **Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2009**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> > . Acesso em: 02/06/2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: < <http://ipeadata.gov.br> > . Acesso em: jul.-ago. 2011.

_____. **Pnad 2009 – primeiras análises**: situação da educação brasileira – avanços e problemas. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br> > . Acesso em: 07/07/2011.

KATZ, Ellis. **United States of America**. Disponível em: < <http://www.federalism.ch/files/categories/IntensivkursII/USAg2.pdf> > . Acesso em: 30/05/2011.

KINCAID, John. **Contemporary U. S. Federalism**: coercive change with cooperative continuity. Disponível em: < http://www10.gencat.cat/drep/binaris/real6_Kincaid_tcm112-75373.pdf > . Acesso em: 09/06/2011.

MADISON, James. **The Federalist**, n. 45. Disponível em: < <http://www.constitution.org/fed/federa45.htm> > . Acesso em: 16/06/2011.

MENDES, Marcos. Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Senado Federal, jan. 2011.

MOORE, Carolyn; JACOBY, Wade. **German federalism in transition**: reforms in a consensual state. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2010.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**: uma análise econômico-institucional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2001 (Série pesquisas, n. 22).

NICHOLSON, Sean. **Fiscal federalism and tax effort in the U.S. States**. Disponível em: < <http://spa.sagepub.com/content/8/2/109.full.pdf+html> > . Acesso em: 26/05/2011.

OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

PEICHL, Andreas; FUEST, Clemens; DOLLS, Mathias. **Automatic stabilizers and economic crisis**: US x Europe. Disponível em: < <http://ftp.iza.org/dp4310> > . Acesso em: 27/05/2011.

PROGRAMA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Taxa de analfabetismo cai 1,8% em cinco anos no Brasil, mostra Pnad**. Disponível em: < <http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2010/09/taxa-de-analfabetismo-cai-1> > . Acesso em: 09/07/2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Disponível em: < <http://www.pnud.org.br> > . Acesso em: 08/2011.

ROCHA, Carlos Alexandre. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br> > . Acesso em: 05/2011.

SAMUELSON, Paul. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economic Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SANTOS, C. H.; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007**: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para discussão, n. 1.350).

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil**: execução orçamentária dos estados. Brasília, documentos relacionados, 1995-2009. Disponível em: < <http://www.stn.fazenda.gov.br> > .

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. **Fundo de Participação dos Estados (FPE)**: perspectivas de mudança. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5924/fundo_participacao_souza.pdf?sequence=1 > . Acesso em: 28/08/2011.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 2, p. 416-424, 1956.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of United States of America 1787**. Disponível em: < <http://www.usconstitution.net/const.pdf> > . Acesso em: 31/05/2011.

WATTS, Ronald L.; HOBSON, Paul. **Fiscal federalism in Germany**. Nova Scotia, Canada: Wolfville, 2000.

WHITE HOUSE. **Office of management and budget**: historical tables. Disponível em: < <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> > . Acesso em: 13/06/2011.

WILDASIN, David E. **Intergovernmental transfers to local governments 2009**. Disponível em: < http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2009-11.pdf > . Acesso em: 26/05/2011.

ZELMAN, Steven A. **All States Tax Handbook 2010**. Washington: RIA Thomson Reuters, 2009.

**PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS RELATIVOS AOS
IMPOSTOS ESTADUAIS EM CONVERGÊNCIA ÀS NORMAS
INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE
DO SETOR PÚBLICO**

Stênio Luiz de Barros Melo Rios
Secretaria de Estado de Fazenda/PE

Jorge Luiz da Silva
Secretaria de Estado de Fazenda/PE

Bruno Pires Dias
Secretaria de Estado de Fazenda/ES

Gilmar de Oliveira Amorim
Secretaria de Estado de Fazenda/SC

João Paulo Marra Dantas
Secretaria de Estado de Fazenda/GO

Jose Valter Cavalcante
Secretaria de Estado de Fazenda/RJ

Oraide Serafim Baptista Katayama
Secretaria de Estado de Fazenda/MS

Washington Bomfim Mascarenhas Ventim
Secretaria de Estado de Fazenda/BA

Roberval Lopes Lima
Secretaria de Estado de Fazenda/BA

Coordenador/Orientador:
Heriberto Henrique Vilela do Nascimento
Analista de Finanças e Controle - STN
Especialista em Contabilidade Pública –
Universidade de Brasília
heriberto.nascimento@fazenda.gov.br



RESUMO

Diante de um contexto de harmonização internacional das normas contábeis, este trabalho estabelece os procedimentos contábeis relativos aos impostos estaduais em convergência com as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS). São apresentadas as disposições da IPSAS 23, que trata das receitas de transações sem contraprestação, aplicando-as aos impostos ICMS, IPVA e ITCD. Como resultado, foram delineados os procedimentos de integração contábil com o sistema de contas a receber nos Fiscos estaduais, possibilitando a contabilização dos impostos estaduais pelo regime de competência e o avanço na transparência requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Receita. Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público. Regime de Competência.

ABSTRACT

Given the context of international harmonization of accounting standards, this work establishes the accounting procedures related to state taxes in convergence to International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Presents the provisions of IPSAS 23, which deals with revenue transactions without consideration, applying them to ICMS, IPVA and ITCD. As a result, the procedures were designed for integration with the accounting system of accounts receivable in the State Tax Authorities, in order to enable the number of state taxes on an accrual basis and advance the transparency required by the Fiscal Responsibility Law.

Keywords: Revenue. International Accounting Standards Public Sector. Competence Scheme.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO, 519

- 1.1 O processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público para as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, 519
- 1.2 IPSAS 23 – *Revenue from-Exchange Transactions (Taxes and Transfers)* – Receitas de transação sem contraprestação, 520

2 OS IMPOSTOS ESTADUAIS, 522

- 2.1 Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS, 522
 - 2.1.1 Histórico, 522
 - 2.1.2 Disposições constitucionais e legais, 522
- 2.2 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), 527
 - 2.2.1 Histórico, 527
 - 2.2.2 Disposições constitucionais e legais, 530
- 2.3 Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), 531
 - 2.3.1 Histórico, 531
 - 2.3.2 Disposições constitucionais e legais, 534

3 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS APLICÁVEIS AOS IMPOSTOS ESTADUAIS, 535

- 3.1 Introdução, 535
- 3.2 Proposta de plano de ação para implementação dos procedimentos contábeis aplicáveis aos impostos estaduais, 536
- 3.3 Sistematização dos registros contábeis, 538
 - 3.3.1 ICMS, 538
 - 3.3.1.1 Estimativa, 539
 - 3.3.1.1.1 Fluxo, 539
 - 3.3.1.1.2 Contabilização, 540
 - 3.3.1.2 Dados reais, 541

- 3.3.1.2.1 Fluxo, 542
- 3.3.1.2.2 Sistema de crédito a receber, 543
- 3.3.1.2.3 Contabilização, 544
 - 3.3.1.2.3.1 Reconhecimento do crédito do ICMS, 544
 - 3.3.1.2.3.2 Ajuste para perdas provisórias, 545
 - 3.3.1.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, 545
 - 3.3.1.2.3.4 Cobrança administrativa, 547
 - 3.3.1.2.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa, 547
 - 3.3.1.2.3.6 Dívida ativa administrativa, 547
 - 3.3.1.2.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa, 548
 - 3.3.1.2.3.8 Dívida ativa executiva, 548
 - 3.3.1.2.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva, 548
 - 3.3.1.2.3.10 Perda, 549
- 3.3.2 IPVA, 549
 - 3.3.2.1 Fluxo, 550
 - 3.3.2.2 Sistema de créditos a receber, 551
 - 3.3.2.3 Contabilizações, 551
 - 3.3.2.3.1 Reconhecimento do crédito do IPVA, 551
 - 3.3.2.3.2 Ajuste para perdas prováveis, 552
 - 3.3.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, 552
 - 3.3.2.3.4 Cobrança administrativa, 554
 - 3.3.2.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa, 554
 - 3.3.2.3.6 Dívida ativa administrativa, 554
 - 3.3.2.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa, 555

3.3.2.3.8 Dívida ativa executiva, 555

3.3.2.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva, 555

3.3.2.3.10 Perda, 556

3.3.3 ITCMD, 556

3.3.3.1 Fluxo, 556

3.3.3.2 Sistema de créditos a receber, 558

3.3.3.3 Contabilizações, 558

3.3.3.3.1 Reconhecimento do crédito do ITCMD, 558

3.3.3.3.2 Ajuste para perdas prováveis, 559

3.3.3.3.3 Arrecadação e recolhimento, 559

3.3.3.3.4 Cobrança administrativa, 561

3.3.3.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa, 561

3.3.3.3.6 Dívida ativa administrativa, 562

3.3.3.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa, 562

3.3.3.3.8 Dívida ativa executiva, 562

3.3.3.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva, 562

3.3.3.3.10 Perda, 563

4 AJUSTES PARA PERDAS PROVÁVEIS, 563

4.1 Conceituação, 563

4.2 Base normativa, 565

4.3 Ajuste para perdas de créditos tributários não inscritos e de créditos inscritos em dívida ativa tributária, 568

4.4 Metodologias de cálculo do valor do ajuste para perdas, 569

4.4.1 Metodologia baseada em avaliação de estoques, 569

4.4.2 Metodologia baseada em histórico de recebimentos passados, 570

4.4.3 Metodologia baseada em histórico de recebimentos anuais sucessivos, 571

4.4.3.1 Dívida ativa, 571

4.4.3.2 Créditos tributários não inscritos, 578

5 RECEITA POR COMPETÊNCIA E O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 579

5.1 Conceituação, 579

5.2 Base legal, 580

5.2.1 Publicação da receita lançada, 580

5.3 Modelo proposto, 581

6 CONCLUSÃO, 582

REFERÊNCIAS, 584

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxo dos créditos a receber do ICMS por estimativa, 540

Figura 2. Fluxo dos créditos a receber do ICMS, 542

Figura 3. Fluxo dos créditos a receber do IPVA, 550

Figura 4. Fluxo sistema de Créditos a Receber do ITCMD, 557

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Simulação de inscrição em dívida ativa, 572

Quadro 2. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos, 573

Quadro 3. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos (%), 574

Quadro 4. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos e percentuais, 575

Quadro 5. Cálculo das médias percentuais de recebimento, 577

Quadro 6. Cálculo do ajuste e do valor líquido dos créditos, 578

Quadro 7. Demonstrativo dos lançamentos e dos recebimentos da receita, 581

1 INTRODUÇÃO

1.1 O processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público para as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público

Esse trabalho busca delinear os procedimentos contábeis relativos aos impostos estaduais tendo por base a convergência para as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. A tendência de harmonização internacional das normas contábeis parece ser uma necessidade imposta pela globalização dos mercados e das economias e por investidores e credores. Gerou-se a necessidade de se implantar modelos e princípios contábeis que facilitem a geração e a interpretação de informações financeiras pelo mundo e aumentem a transparência e a comparabilidade destas informações (ERNST; YOUNG; FIPECAFI, 2009).

No Brasil, a harmonização das práticas e dos procedimentos contábeis vem sendo discutida no âmbito do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que criou o Comitê Gestor de Convergência visando à implementação de ações para promover a harmonização das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões do IASB (*International Accounting Standards Board*) e da IFAC (*International Federation of Accountants*).

Por sua vez, a importância de os entes públicos disponibilizarem informações contábeis transparentes e comparáveis que facilitem o acompanhamento e a comparação da situação econômico-financeira e o desempenho dos entes públicos, possibilitando a economicidade e a eficiência na alocação de recursos, fez surgir a necessidade de se convergir as práticas contábeis vigentes no setor público no Brasil para as normas internacionais de contabilidade. Conforme Fragoso et al. (2010), a publicação pelo CFC das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBCT SP) e da Resolução nº 1.111/2007, e a formação, também pelo Conselho, do Grupo de Trabalho na Convergência no Setor Público (GTCP) para cumprimento da agenda da convergência, até 2012, em direção às IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), dão o tom da dimensão que toma o processo de harmonização da contabilidade aplicada ao setor público no Brasil aos padrões internacionais.

Nesse contexto, espera-se que a implantação dos padrões internacionais à contabilidade aplicada ao setor público brasileiro contribua de forma significativa para a melhoria das informações contábeis e das estatísticas fiscais do país, permitindo a

melhoria do controle social. Assim, a publicação, pelo CFC, das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e a edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão que edita normas de consolidação das contas públicas, mostram-se ações estratégicas para o país.

Com efeito, o novo modelo resgata o objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio, migrando-se o foco estritamente orçamentário da contabilidade do setor público, para a adoção do regime de competência.

1.2 IPSAS 23 – *Revenue from-Exchange Transactions (Taxes and Transfers)* – Receitas de transação sem contraprestação

A IFAC é uma organização mundial da profissão contábil, que estabelece normas internacionais de ética profissional, auditoria e risco, formação educacional e contabilidade do setor público. Atualmente, ocorre um movimento mundial de normatização da contabilidade do setor público, levado a cabo pelo Comitê do Setor Público da IFAC, que tem por objetivo a elaboração de um conjunto de normas para o setor público – as IPSAS, as quais, em sua maioria, são baseadas nas IFRS (International Financial Reporting Standards) emitidas pelo IASB.

Dentre as IPSAS publicadas, destaca-se, para fins deste Manual, a IPSAS 23 – Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers). Esta norma trata das receitas de transações sem contraprestação, especialmente tributos e transferências, ou seja, refere-se às transações em que a entidade pública recebe recursos sem nada entregar em troca, ou entrega um valor irrisório.

Destacam-se a seguir disposições importantes da citada norma:

- 1., Tributos consistem em benefícios econômicos ou potencial de serviços pagos ou a pagar compulsoriamente às entidades do setor público, conforme leis e ou regulamentos, estabelecidos para gerar receita para o governo. Ademais, receita compreende ingressos brutos de benefícios econômicos ou potencial de serviço recebido e a receber pela entidade objeto das demonstrações contábeis, o que representa um aumento do patrimônio líquido.
- 2., Uma entidade deve reconhecer um ativo oriundo de uma transação sem contraprestação quando ganha o controle de recursos que se enquadram na definição de um ativo e satisfazem os critérios de reconhecimento.

- 3., Uma entrada de recursos de uma transação sem contraprestação, à exceção dos serviços em espécie, que se enquadre na definição de um ativo, deve ser reconhecida como um ativo quando, e somente quando:
 - a., seja provável que os benefícios econômicos futuros e o potencial de serviços associados com o ativo fluam para a entidade;
 - b., o valor justo do ativo pode ser mensurado de maneira confiável.
- 4., Um ativo adquirido por meio de uma transação sem contraprestação deverá ser inicialmente mensurado pelo seu valor justo da data de aquisição.
- 5., Uma entrada de recursos de uma transação sem contraprestação reconhecida como um ativo deve ser reconhecida como receita, exceto na medida em que um passivo também seja reconhecido pela mesma entrada de recursos.
- 6., Uma entidade deve reconhecer um ativo em relação a tributos quando o fato gerador ocorre e os critérios de reconhecimento do ativo forem satisfeitos.
- 7., Os recursos oriundos dos tributos satisfazem os critérios para o reconhecimento como um ativo quando for provável que a entrada dos recursos ocorra e que o seu valor justo possa ser mensurado de maneira confiável. O grau de probabilidade atrelado à entrada de recursos é determinado com base nas evidências disponíveis no momento do reconhecimento inicial, o que inclui mas não está limitado à evidenciação do fato gerador pelo contribuinte.
- 8., Quando um governo nacional impõe tributos sobre as vendas cuja arrecadação total é repassada para os governos estaduais, baseada em dotações contínuas, são reconhecidos pelo governo nacional ativos e receita pela tributação e decréscimo em ativos e despesa pela respectiva transferência aos governos estaduais. Os governos estaduais reconhecerão ativos e receita pela transferência.
- 9., Os tributos satisfazem a definição de “transação sem contraprestação” porque o contribuinte transfere recursos ao governo sem receber valor aproximadamente igual de modo direto em troca.
- 10., Quando há separação entre o momento do fato gerador e a arrecadação dos tributos, as entidades do setor público podem mensurar de forma confiável os ativos provenientes de transações tributárias utilizando, por exemplo, modelos estatísticos baseados no histórico de arrecadação do tributo respectivo em períodos anteriores.

CONTINUA ▶

- 11., A mensuração dos ativos e receita oriundos de transações tributárias usando-se modelos estatísticos pode resultar em um montante real de ativos e receita reconhecidos diferentemente dos montantes determinados em períodos subsequentes como sendo devidos por contribuintes em relação ao período atual.

2 OS IMPOSTOS ESTADUAIS

2.1 Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS

2.1.1 Histórico

A origem, sob o aspecto econômico, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e intermunicipal e de Comunicação (ICMS) remonta ao ano de 1923, de acordo com a Lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922, com o nome de “Imposto sobre Vendas Mercantis” (IVC) (BALEEIRO, 1973). Pela Constituição de 1967, o IVC transforma-se em Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), disciplinado pelo Decreto-Lei n. 406, de 31 de dezembro de 1968.

Por fim, com o advento da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, conforme art. 155, II, surge o ICMS, com propriedades fundamentais do ICM, mas com a diferença de ter sido adicionada a hipótese de incidência sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Ademais, extintos os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais do país, estas mercadorias passaram a ser tributáveis pelo novo imposto (BASTOS, 1991).

O ICMS foi disciplinado provisoriamente pelo Convênio ICM 66/1988, sendo atualmente regido pela Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996.

2.1.2 Disposições constitucionais e legais

O ICMS é um imposto cujo lançamento se dá normalmente por homologação, ou seja, o contribuinte ou responsável toma a iniciativa de apurar o imposto devido

e antecipa o pagamento, que ocorre sem análise prévia da autoridade administrativa fazendária. Esta, ao tomar conhecimento dessa atividade, pode homologá-la tácita ou expressamente, tendo para isso o prazo de cinco anos a contar do fato gerador. Findo o prazo sem que a administração fazendária se manifeste, considera-se homologado o lançamento e extinto o crédito tributário de ICMS. Dispõe o art. 150 do CTN:

“Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.”

Contudo, o ICMS também pode ser lançado *de ofício* caso haja omissão ou inexactidão em sua apuração ou que, mesmo corretamente apurado em livros específicos, o pagamento seja menor que o devido, ou não se concretize.

“Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:”

...

“V - quando se comprove omissão ou inexactidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;”

A Resolução CFC n. 1.111/2007, que dispõe sobre os princípios de contabilidade, em seu item 1.6, assevera o seguinte:

“O Princípio da Competência é aquele que reconhece as transações e os eventos na ocorrência dos respectivos fatos geradores, independentemente do seu pagamento ou recebimento, aplicando-se integralmente ao Setor Público.”

Para reconhecimento da receita tributária de ICMS, o fato gerador do imposto é, portanto, o ponto de partida. E fica claro, da própria definição de ICMS, qual o fato gerador: circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Outro aspecto não menos importante que deve ser considerado para reconhecimento da receita tributária de ICMS, sob o enfoque patrimonial, é o temporal, ou seja, quando ocorre o fato gerador. De forma resumida, ocorre o fato gerador quando da saída, do fornecimento e da transmissão de mercadoria; do início da prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; na prestação de serviços de

comunicação; do ato final do transporte iniciado no exterior; do recebimento, pelo destinatário, de serviço prestado no exterior; e do desembaraço aduaneiro de mercadorias ou bens importados do exterior; conforme art. 12 e incisos da LC 87/1996.

Entretanto, apesar de a obrigação de pagar o ICMS ao estado surgir com a ocorrência do fato gerador, isto é, com a circulação de mercadoria, real ou simbólica, e com prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, o valor que deve ser pago diretamente por cada contribuinte advém de apuração periódica, em livros fiscais, do saldo devedor de ICMS, em virtude de, pelo *princípio tributário da não-cumulatividade*, insculpido no art. 19, da LC n. 87/1996, abater-se o imposto cobrado nas operações antecedentes com o imposto devido nas operações subsequentes. Dessa forma, o reconhecimento da receita de ICMS a receber do contribuinte, individualmente considerado, dar-se-á por ocasião da citada apuração do saldo devedor.

Além disso, há o *fato gerador presumido* originado do instituto da substituição tributária progressiva, isto é, o imposto que seria devido nas operações subsequentes, é devido e pago antecipadamente, por imposição legal, conforme art. 6º, § 1º, da LC 87/1996:

“Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário.”

“§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subsequentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.”

Trata-se de exceção à regra geral da ocorrência do fato gerador. Nesse caso, o fato gerador ainda não ocorreu, mas se presume que ocorrerá, surgindo por consequência a obrigação de o contribuinte responsável pagar o imposto, por um lado, e o direito de o Estado constituir-lo e cobrá-lo, por outro. Exemplo: Contribuinte A vende para B que vende para C que vende para consumidor final; “A” calcula o imposto de sua responsabilidade direta, retém e repassa à Fazenda Estadual o imposto cobrado de “B” relativo a toda cadeia, se a substituição for até a última fase da circulação da mercadoria.

O instituto da substituição tributária, em que a norma antecipa a ocorrência do fato gerador, não se confunde com o recebimento antecipado de tributo. Neste, há o

recebimento, sem que tenha ocorrido o fato gerador; naquele, nas hipóteses que a lei específica, o fato gerador presumido ocorre, ou seja, o contribuinte-responsável substituto realiza a operação que faz surgir a obrigação tributária.

Entretanto, se o fato gerador presumido não ocorrer, o contribuinte tem o direito de pedir restituição, conforme art. 10 da LC n. 87/1996. Nesse caso, a partir da decisão favorável do pedido de restituição ou se a decisão não for proferida no prazo de noventa dias, conforme parágrafo segundo do mesmo artigo citado, o contribuinte tem o direito de se creditar, em sua escrituração fiscal, do valor pleiteado. Logo, se a restituição não for concedida por meio de crédito fiscal é que se deve reconhecer, nesse momento, um passivo.

Observa-se, então, que as transações e os eventos relativos aos créditos tributários de ICMS, que deverão ser contabilizados pelo estado como variação patrimonial aumentativa, ocorrem no âmbito de atuação do contribuinte: seja o imposto de responsabilidade direta, seja o imposto por substituição tributária.

Dito de outra forma, é o contribuinte quem detém, num primeiro momento, o controle de suas operações sujeitas à incidência do citado imposto, mediante escrita fiscal e contábil, vindo o estado também a ter esse controle quando lhe são prestadas as informações econômico-fiscais obrigatórias do contribuinte, estabelecidas em lei. Exemplos:

- a., O resultado da diferença entre débito e crédito de ICMS, no caso de apuração periódica: se saldo devedor, tem-se o crédito tributário do estado e o direito de constituí-lo e cobrá-lo, constituindo portanto variação patrimonial aumentativa; se saldo credor, o contribuinte o transfere para o período fiscal seguinte, não se concretizando variação patrimonial no patrimônio do estado.
- b., Imposto retido por substituição tributária é repassado ao estado.

Então, o estado deve reconhecer a receita tributária por competência de acordo com o que diz o item 29 da minuta da NBC T SP 23 (IPSAS 23 em processo de convergência): “Uma entidade reconhecerá um ativo oriundo de uma transação sem contraprestação quando ganhar o controle de recursos que se enquadram na definição de um ativo e satisfazem os critérios de reconhecimento”.

Ainda, o item 7, combinado com o item 60 da mesma NBC T SP citada, dispõe:

“Controle de um ativo ocorre quando a entidade pode usar, ou de outra forma se beneficiar do ativo em busca de seus objetivos e pode excluir, ou regular o acesso de outras partes àquele benefício.”

“Os recursos oriundos dos tributos satisfazem a definição de um ativo quando a entidade controla os recursos em consequência de um evento passado (fato gerador) e espera receber benefícios econômicos futuros ou potencial de serviço daqueles recursos.”

Dessa forma, da atuação do contribuinte e/ou da Fazenda Estadual, para verificação da ocorrência do fato gerador, da base de cálculo, da alíquota aplicável e do valor do ICMS, identificam-se momentos em que se pode reconhecer e contabilizar o crédito tributário, independentemente do recebimento:

- a., O momento da informação econômico-fiscal prestada pelo contribuinte relativa a operações sujeitas e não sujeitas à incidência de ICMS, contendo o valor do imposto a ser pago, se for o caso, apurado em livros fiscais específicos.
- b., O momento a partir do qual se apura o ICMS a ser pago pelo contribuinte mediante procedimentos administrativos preparatórios ao lançamento de ofício; exemplos: a) aquisição de mercadoria sujeita à substituição tributária ou valor referente à diferença entre alíquotas interna e interestadual cujo ICMS a ser pago é calculado e cobrado por ocasião da passagem da mercadoria por postos fiscais; b) importação do exterior de bens ou mercadorias sujeitas ao ICMS etc. Quanto a isso, reza o art. 6º, § 1º, da LC n. 87/1996.
- c., O momento em que o contribuinte espontaneamente confessa o débito, antes de quaisquer medidas administrativas tendentes a apurar infração à legislação do ICMS.
- d., E o momento do lançamento de ofício, que se consubstancia com o auto de infração ou auto de apreensão cujo imposto é apurado por meio de procedimento regular de fiscalização. Neste caso, há de se ressaltar que o reconhecimento contábil do crédito tributário a receber dar-se-á se procedente o Processo Administrativo Tributário, total ou parcialmente, seja com a anuência do contribuinte, seja com a decisão favorável à Fazenda Estadual na esfera administrativa, na hipótese de impugnação.

Caso o imposto não seja pago, ou seja, pago a menor, pelo contribuinte, relativamente às hipóteses “a” e “b”, e dependendo de como cada Estado discipline seu processo administrativo tributário, far-se-á necessário o lançamento *de ofício*, ou não, para que o crédito tributário a receber se revista de certeza e liquidez a fim de que se possa inscrevê-lo em *dívida ativa*. Nesse caso há um fato permutativo, cuja contabilização seria a transferência de uma conta para outra do mesmo grupo do ativo.

2.2 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

2.2.1 Histórico

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) origina-se da antiga Taxa Rodoviária Única (TRU), instituída pelo governo federal, que surgiu com o objetivo de ordenar e controlar a incidência desse tipo de tributação sobre o registro de licenciamento de veículos, devida pelos proprietários de veículos automotores em todo o território nacional.

A realidade da época demandava maior ordenação e controle nesse segmento, conforme a justificativa normativa que o respaldou, ante a existência de múltiplos tributos cobrados dos proprietários de veículos automotores para o registro anual e o licenciamento em todo o país. Tornava-se premente uma tributação uniforme para a proteção do contribuinte, tendo em vista a salvaguarda da receita tributária das unidades federadas. Ademais, tornavam-se cada vez mais necessários a simplificação e o aperfeiçoamento dos processos de arrecadação tanto pelo poder público como pelo contribuinte.

Com a instituição da Taxa Rodoviária Única (TRU) no final dos anos 1960, os governos militares chegaram a arrecadar com esse tributo 7% do PIB nacional, e com esses recursos foi possível a criação da malha viária existente no país, uma vez que existia a vinculação dos gastos da taxa ao sistema de transportes.

Posteriormente e gradativamente, os recursos da TRU foram sendo desvinculados da área de transportes, e no ano de 1985, por meio de emenda constitucional, foi criado o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que, pela sua característica de imposto, não mais podia ser vinculado a uma finalidade específica, como no caso da taxa.

A norma legal que institui o IPVA estabeleceu a competência da tributação para os estados e o Distrito Federal, já sinalizando na época uma descentralização das receitas tributárias do governo.

O IPVA foi instituído tendo como fato gerador a propriedade de veículos automotores. O ato que o instituiu, uma emenda constitucional, também vedava a cobrança de outros impostos ou taxas incidentes sobre a utilização de veículos, determinando ainda que, do produto da sua arrecadação, 50% constituiria receita do estado e 50%,

do município onde estivesse licenciado o veículo, remetendo a uma lei federal a forma de transferência financeira para este último.

Mais adiante, com referência ao tratamento dado ao IPVA pela Carta Constitucional de 1988, cabe o registro de que, embora não houvesse lei complementar que disciplinasse as definições de fato gerador, base de cálculo, contribuintes e demais atributos, este imposto já se encontrava regulado pelos estados e pelo Distrito Federal no regime constitucional anterior, sendo recepcionado pela nova ordem constitucional.

Emenda constitucional posterior acrescentou disposições acerca da aplicação de alíquotas para IPVA ao determinar que o imposto teria alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal e que poderia ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização.

Assim, o IPVA, por natureza, tem por fato gerador a propriedade do veículo automotor por proprietário domiciliado ou residente no estado. Em geral, o imposto é devido anualmente, incidindo sobre a propriedade de veículos automotores sujeitos ao registro, à matrícula, à inscrição ou ao licenciamento neste estado, ainda que o proprietário seja domiciliado no exterior.

Observando-se as legislações estaduais que tratam do IPVA, depreende-se que o fato gerador do imposto ocorre geralmente nos seguintes casos:

- 1., na data da alienação para consumidor final em se tratando de veículo novo;
- 2., na data do desembarço aduaneiro, em relação a veículo de procedência estrangeira, novo ou usado, importado diretamente por consumidor final;
- 3., na data da incorporação de veículo ao ativo permanente do fabricante, do revendedor ou do importador;
- 4., na data em que ocorrer a perda da imunidade ou da não-incidência;
- 5., no dia 1.º de janeiro de cada exercício, em relação a veículo objeto de aquisição em exercícios anteriores, com exceção de veículo novo, destinado à revenda, de propriedade de fabricante, revendedor ou importador legalmente estabelecido;
- 6., na data da aquisição, em se tratando de veículo usado não registrado e não licenciado no estado de destino, quando não houver comprovação de pagamento do imposto em outra unidade da Federação.

As legislações estaduais, de modo geral, dispõem que a incidência do imposto sobre a propriedade de veículos automotores novos ou importados será proporcional aos meses restantes do exercício e calculada em duodécimos, incluindo-se o mês de ocorrência da compra ou do desembaraço aduaneiro. Isso também se aplica aos veículos automotores usados, nos casos de perda de imunidade, não incidência e isenção, ou de recuperação de veículo, objeto de furto ou roubo.

O imposto é vinculado ao veículo, não se exigindo, nos casos de transferência, novo pagamento do imposto já solvido no estado de origem ou em outras Unidades da Federação, observando-se sempre o respectivo exercício fiscal.

É seguro afirmar que o contribuinte do IPVA é o proprietário do veículo automotor. Entretanto, as legislações estaduais estabelecem alguns responsáveis solidários pelo pagamento do imposto e dos acréscimos legais, que podem ser o devedor fiduciário, o arrendatário, o adquirente em relação ao veículo adquirido sem o pagamento do imposto do exercício corrente ou dos anteriores, o titular do domínio ou qualquer pessoa que detenha a posse do veículo a qualquer título.

Com referência ao lançamento do imposto, regramentos nesse sentido alternam-se nos regulamentos dos estados, mas, de modo geral, fazem-no por meio de avisos aos contribuintes, informando o dia do vencimento bem como o valor do imposto, conjuntamente com as demais obrigações de licenciamento do veículo com os órgãos competentes, caracterizando um lançamento de ofício que gera a variação patrimonial aumentativa para o estado.

Igualmente, o lançamento do imposto poderá ser efetuado também por homologação, como nos casos em que os estados fixam anualmente tabela e prazos para pagamento do imposto e disponibilizam as condições necessárias para pagamento em canais próprios, como páginas na internet, ou mesmo nas repartições públicas, para o preenchimento de formulários próprios, devendo o proprietário cumprir a obrigação de emitir e recolher o tributo na rede bancária. Neste caso, não havendo o cumprimento da obrigação, seria lavrada uma notificação fiscal, um lançamento de ofício, pelo não pagamento nos prazos previstos na legislação.

No tocante à base de cálculo do IPVA, as legislações estaduais, de forma geral, determinam, no caso de veículos novos, o valor venal constante no documento fiscal emitido pelo vendedor para acobertar a venda do veículo, ou no documento que represente a transmissão da propriedade acrescido do valor dos equipamentos a eles incorporados. No caso de veículos usados, utiliza-se o valor médio de mercado divul-

gado em tabelas elaboradas pelas Secretarias de Fazenda, com base em levantamentos realizados por entidades especializadas, observando-se a marca, modelo, espécie, potência e ano de fabricação.

Com relação às alíquotas do IPVA, estas variam de acordo com as peculiaridades de cada estado. De modo geral, os entes federativos procuram adotar critério de fixação de alíquotas progressivas em relação ao veículo tributado, ou seja, para veículos com maior valor de mercado, ou que sejam destinados a lazer ou incorporem características que possam ser enquadrados como de luxo, pode-se estipular uma alíquota com um percentual maior. Para veículos destinados à prestação de serviços de natureza social, como utilitários, caminhões de carga, ou os que realizam transporte coletivo, pode-se estipular uma alíquota com percentual menor.

2.2.2 Disposições constitucionais e legais

O instrumental normativo construído para direcionar os procedimentos no âmbito do IPVA é relativamente sucinto. Todavia, no decorrer dos anos, suas resoluções, contando da instituição da Taxa Rodoviária Única (TRU) até as exigências deste imposto nos dias atuais, demandaram significativas modificações.

A primeira modificação na origem de todo o processo deu-se com a publicação do Decreto-Lei n. 999, de 21 de outubro de 1969, que instituiu a Taxa Rodoviária Única, incidente sobre o registro e o licenciamento de veículos. Esta publicação revogou o Decreto-Lei n. 397, de 30 de dezembro de 1968, que tratava da Taxa Rodoviária Federal.

Posteriormente foi publicado o Decreto-Lei n. 1.242, de 30 de outubro de 1972, alterando o Decreto-Lei n. 999, de 21 de outubro de 1969, quanto à forma de recolhimento do tributo na rede bancária em favor do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER).

Em seguida, foi publicado o Decreto-Lei n. 1.691, de 2 de agosto de 1979, alterando o Decreto-Lei n. 999, de 21 de outubro de 1969, fazendo menção a alíquotas, tabela de pagamento, vencimento e distribuição a estados, municípios e entidades do governo federal.

Na sequência, surge o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que foi integrado ao Sistema Tributário Nacional por meio da Emenda Constitucional n. 27/1985, de 28 de novembro de 1985, que acrescentou o inciso III ao artigo 23 da Constituição Federal de 1967.

O IPVA foi recepcionado posteriormente pela Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988 na condição de imposto de competência dos estados. Na seção IV, que trata dos impostos dos estados e do Distrito Federal, o art. 155 e seu inciso III definem que compete aos estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

Conforme o inciso III do art. 158 da Constituição Federal de 1988, do produto da arrecadação do IPVA pelo estado, 50% pertence aos municípios cujos veículos automotores foram licenciados em seus territórios.

A Emenda Constitucional 42/2003, de 19 de dezembro de 2003, estabeleceu que o imposto deveria ter alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal e poderia ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização. Essa alteração foi incorporada ao art. 155 da Constituição Federal de 1988 por meio do § 6º, que reporta ao inciso III.

2.3 Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD)

2.3.1 Histórico

O Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer bens e direitos (ITCD) tem sua incidência prevista na Constituição Federal de 1988 e posterior Emenda Constitucional em 1993 como um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal. Devido por pessoas físicas ou jurídicas quando realizam transmissão de bens ou direitos como herança, diferença de partilha ou doação, é um imposto de limitada produção doutrinária segundo os tributaristas, muito embora sua aplicação, decorrente das hipóteses de incidência previstas, venha a se tornar um campo bastante ampliado para a produção de estudos correlatos.

As diversas leis estaduais que normatizam procedimentos relativos a esse imposto apresentam semelhanças, o que faz coincidir os problemas encontrados nas Unidades da Federação da administração deste imposto.

O ITCD, imposto de competência estadual, não se confunde com o ITIV, imposto de competência municipal cuja incidência, com base na Constituição Federal de 1988, para este último, ocorre na transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição. A distinção básica entre os impostos mencionados está na natureza da transmissão.

O ITCD tem como fato gerador a transmissão “*causa mortis*” e a doação a qualquer título: de propriedade ou domínio útil de bem imóvel por natureza ou acessão física nos termos da lei civil, de direitos reais sobre imóveis exceto os direitos reais de garantia, e de bens móveis, direitos e títulos e créditos.

Vale registrar, com relação às regulamentações estaduais, no tocante ao ITCD, que nas transmissões decorrentes de sucessão legítima ou testamentária e doações, pode ocorrer tantos fatos geradores distintos quantos forem os herdeiros, legítimos ou donatários.

De modo geral, para essas regulamentações, estas são as hipóteses de incidência do ITCD:

- 1., sucessão legítima ou testamentária, inclusive a sucessão provisória, compreendendo a transmissão de bem ou direito por qualquer título sucessório, inclusive a instituição, substituição e extinção de fideicomisso;
- 2., transmissão do domínio útil por doação ou “Causa Mortis”;
- 3., instituição de usufruto e sua extinção por consolidação na pessoa do nú-proprietário;
- 4., cessão gratuita de bens ou direitos na partilha em processo de separação ou dissolução da sociedade conjugal;
- 5., mandato em causa própria ou com poderes equivalentes para transmissão de bens ou direitos a título gratuito e seu subestabelecimento;
- 6., doação pura ou modal, bem como a reversão do bem ou direito doado;
- 7., renúncia ou desistência de herança ou legado em favor de determinada pessoa;
- 8., transmissão de qualquer título ou direito representativo do patrimônio ou capital de sociedade e companhia, tais como ação, quota, quinhão, participação civil ou comercial, nacional ou estrangeira, bem como, direito societário, debênture, dividendo e crédito de qualquer natureza;
- 9., transmissão de ações, quotas de sociedade e dos valores apurados na dissolução ou liquidação das sociedades, por motivo de falecimento, bem como dos haveres, decorrentes de apuração, existentes em quaisquer sociedades;
- 10., reconhecimento por transmissão gratuita de sociedade de fato ou indenização da concubina, nos seus efeitos patrimoniais;

11., reconhecimento por transação gratuita de direitos hereditários e filhos não reconhecidos;

12., transmissão de bem incorpóreo em geral, inclusive título e crédito que o representem, qualquer direito ou ação que tenha de ser exercido e direitos autorais.

A base de cálculo para fins de recolhimento do imposto é passível de variação nas definições das legislações estaduais, mas, de modo geral, vem a ser o valor venal dos bens ou dos direitos transmitidos expresso em moeda nacional à época da ocorrência do fato gerador, apurado mediante avaliação de iniciativa das Secretarias de Fazenda ou de outra entidade competente autorizada por esta, sob sua responsabilidade, com base nos valores de mercado correspondentes ao bem, ressalvado ao contribuinte o direito de requerer uma avaliação contraditória administrativa ou judicial.

Na definição das alíquotas do ITCD, ocorrem variações de acordo com as prioridades e as especificidades de cada unidade da Federação. De modo geral, em se tratando de doações, pode ocorrer a fixação da alíquota com um percentual único, independente do valor tributável, muito embora possa haver também progressividade em função do valor do bem ou do direito doado.

Com referência a transmissões “*causa mortis*”, os entes federativos comumente procuram adotar critério de fixação de alíquotas progressivas, não só em relação aos valores tributáveis, como também em relação ao grau de parentesco dos adquirentes dos bens ou dos direitos transmitidos. Vale dizer, para as transmissões com uma combinação que envolva contribuintes com grau de parentesco em linha reta, cônjuge e irmãos, aliadas a bens ou direitos com valores venais mais baixos, aplicam-se alíquotas com percentuais menores.

Para as transmissões com uma combinação que envolva contribuintes com grau de parentesco mais distante, como tios e sobrinhos, avós e netos ou não parentes, aliadas a bens ou direitos mais valorizados, aplicam-se alíquotas com percentuais maiores.

Ainda com relação a alíquotas, existe uma determinação na Constituição Federal estabelecendo que, no caso do ITCD, este terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal. Considerando-se que o Senado Federal baixou uma resolução nesse sentido em 5 de maio de 1992, fixando o limite previsto em 8%, os estados e o Distrito Federal não poderão tributar transmissões e doações em percentual acima desse limite.

No tocante ao lançamento do crédito tributário decorrente do ITCD, este é realizado por declaração, comumente efetuado com antecedência, por meio de declaração

em guias específicas em modelos próprios adotados pelos Estados, antes da celebração do respectivo ato de transferência ou doação do bem ou direito.

Com referência à não incidência desse imposto, ela obedece a princípios estabelecidos nas regras de vedações ou imunidades explicitadas na “Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar” da Carta Constitucional vigente, orientadas para os tributos vigentes no Ppaís. No tocante às isenções, regramentos neste sentido aplicados aos estados podem diferir, sendo instituídos a depender do grau de prioridade estabelecido para o objeto tributado retratado nos seus regulamentos.

2.3.2 Disposições constitucionais e legais

O instrumental normativo construído para direcionar os procedimentos que dizem respeito ao ITCD, comparando-o com impostos mais densos, é relativamente resumido.

O ITCD foi instituído por meio da Carta Constitucional de 05 de outubro de 1988, na condição de imposto de competência dos estados e do Distrito Federal. Na seção IV, que trata deste tema, o art. 155 e seu inciso I definem que compete aos estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre transmissão “*causa mortis*” e doação de quaisquer bens ou direitos.

Na sequência, ainda com relação ao inciso I do art. 155 da Constituição Federal, temos redação complementar conforme segue abaixo do Senado Federal, conforme a seguir, destacando a fixação de alíquotas máximas para o imposto no inciso IV:

“§ 1º O imposto previsto no inciso I:

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá a competência para sua instituição regulada por lei complementar:

se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

Com relação à prerrogativa do Senado Federal de fixar alíquotas máximas para o ITCD, conforme exigência contida no inciso IV do § 1º do art. 155, I, da Constituição Federal, foi expedida a Resolução n. 9, de 05/05/1992, pelo Senado Federal, fixando o limite máximo previsto em 8% a partir de 01/01/1992.

3 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS APLICÁVEIS AOS IMPOSTOS ESTADUAIS

3.1 Introdução

Atualmente, os sistemas de gestão dos créditos a receber dos contribuintes dos Estados possuem, em geral, funcionalidades que atendem apenas aos requisitos necessários à gestão do regime tributário (substituição tributária, ICMS, IPVA, ITCMD, Processo Administrativo Tributário, Dívida Ativa etc.). Contabilmente, tem-se a prática de registrar o imposto pela sua arrecadação, configurando-se, desta forma, a contabilização da receita estadual pelo regime de caixa, e quando da inscrição em dívida ativa.

Dois princípios deverão ser amplamente considerados nos registros da receita no sistema patrimonial pela contabilidade pública, em atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP): o princípio da oportunidade e o princípio da competência.

O princípio da oportunidade exige que o processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais produza informações íntegras e tempestivas, devendo ser as variações patrimoniais reconhecidas em sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando à prevalência da essência sobre a forma.

O princípio da competência determina que os efeitos das transações sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, determinando a contabilização da receita no momento do seu conhecimento pelo estado, exigindo, conseqüentemente, seu registro físico consolidado. Para tanto, faz-se necessário que os sistemas de créditos a receber agrupem todos os fatos relativos aos impostos estaduais com suas respectivas naturezas de receita.

Visualizamos três estágios necessários para a operacionalização dos procedimentos contábeis para registro dos créditos a receber dos impostos estaduais no sis-

tema patrimonial, em atendimento aos princípios da competência e da oportunidade, quais sejam:

- 1., domínio do fluxo das informações para detecção dos momentos que ensejam registro sistêmico e contabilização.
- 2., registro das fases do fluxo que possibilite agrupar, num mesmo ambiente, as diversas naturezas de receita, com as diversas fases do processo de gestão da receita de impostos, quais sejam: registro dos créditos a receber, arrecadação, perdas etc.
- 3., contabilização propriamente dita, ou o registro patrimonial dos fatos que retratam as fases da gestão da receita dos impostos.

Desses estágios, conclui-se pela necessidade do conhecimento do fluxo da informação relacionada à receita tributária estadual no sistema de créditos a receber, que subsidiará os registros contábeis. Entenda-se como “sistema de créditos a receber” o recurso de tecnologia da informação suficiente para fornecer, de forma agrupada, as informações necessárias ao registro contábil dos fatos relacionados ao fluxo das informações dos tributos estaduais desde o momento do conhecimento do direito a receber pelo estado até sua arrecadação ou perda.

O registro dos fatos exige a disponibilização dos dados de forma analítica para fins de possibilitar a análise das bases que originaram os registros. Cada registro contábil será documentado pelos dados armazenados em recurso tecnológico e deverá estar disponível para, a qualquer momento, ser facilmente acessado por profissional habilitado do órgão gestor da contabilidade do estado. Destaca-se, no entanto, que os dados serão contabilizados de forma agrupada, por período.

Cada estágio exige sistemática própria para operacionalização nos estados, sendo necessária, para tanto, a definição de plano de ação.

3.2 Proposta de plano de ação para implementação dos procedimentos contábeis aplicáveis aos impostos estaduais

Para definição dos parâmetros dos três estágios citados, faz-se necessária a adoção da sistemática que melhor se adéque às operações do estado, buscando, sobretudo:

- 1., redução da variabilidade dos processos de trabalho sem prejudicar sua flexibilidade;

- 2., definição dos resultados esperados, dos métodos para se obter os resultados e das maneiras de validar sua conformidade, objetivando a simplificação do processo, ao menor custo e com a menor variação possível;
- 3., criação de uma base estável, sobre a qual podem ser implementadas melhorias, com resultados previsíveis; e
- 4., diminuição das dispersões.

Sugere-se o seguinte plano de ação para implementação dos procedimentos contábeis aplicáveis aos impostos estaduais:

- 1., elaboração, pela área de gestão contábil do estado, de projeto para o atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP);
- 2., definição preliminar da contabilização dos fatos principais desde os créditos a receber até a arrecadação ou perda;
- 3., sensibilização dos gestores do setor responsável pela gestão dos tributos, quanto à importância de sua contribuição nas informações, com a apresentação do projeto para atendimento às NBCASP, seus objetivos, exigências e benefícios, com subsequente solicitação de fluxograma dos impostos estaduais, desde o conhecimento do crédito a receber pelo estado até a arrecadação ou perda, objetivando a definição dos requisitos para a contabilização da receita patrimonial dos impostos (ICMS, IPVA e ITCMD);
- 4., apresentação de fluxograma exemplificativo, para demonstrar o nível de detalhamento da informação a ser fornecida;
- 5., agendamento, com os gestores do setor responsável pela gestão dos tributos, do atendimento das respectivas demandas apresentadas;
- 6., análise dos fluxos recebidos, para identificação dos fatos a serem contabilizados;
- 7., consolidação dos fluxos analisados;
- 8., validação, perante os gestores dos tributos, do resultado da análise e da consolidação dos fluxos;
- 9., contabilização dos fatos identificados por meio dos fluxogramas, reformulando a contabilização preliminar dos fatos principais e adicionando as contabilizações não previstas preliminarmente;

- 10., detecção dos pontos dos fluxos que convergem para os créditos a receber;
- 11., validação, perante o Secretário da Fazenda, das ações realizadas objetivando obter apoio institucional para adequação do sistema de créditos a receber, se for o caso;
- 12., disponibilização de suporte técnico contábil para, juntamente com técnicos de Tecnologia da Informação, definição dos requisitos necessários à operacionalização do créditos a receber, se for o caso;
- 13., participação nas fases de construção, homologação e testes dos créditos a receber, objetivando validar as informações a serem periodicamente prestadas, sendo a base para a contabilização.

3.3 Sistematização dos registros contábeis

3.3.1 ICMS

Em virtude do princípio da não cumulatividade do ICMS, deve-se distinguir o momento da ocorrência do fato gerador do tributo do momento do reconhecimento da variação patrimonial aumentativa, uma vez que a circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação geram, na contabilidade do contribuinte, créditos pelas compras e débitos pelas vendas. A apuração do quantum devido ao estado é, portanto, resultado do confronto entre os débitos e os créditos, que são informados, pelo contribuinte, aos sistemas de gestão dos créditos a receber do estado.

Para registro da variação patrimonial aumentativa do ICMS por competência, amparado pelo princípio da oportunidade, necessário se faz recorrer a dados estimativos dos créditos a receber, objetivando possibilitar a contabilização dos acréscimos mensais no mês da ocorrência do fator gerador da receita, ou seja, no mês de informação do tributo a ser recolhido pelo contribuinte.

Além da estimativa, são contabilizados outros fatos ligados ao fluxo da receita do imposto, tais como: reconhecimento da declaração do contribuinte, arrecadação e recolhimento, ajuste para perdas, repartição tributária aos municípios, inscrição em dívida ativa administrativa, dívida ativa executiva e registro das perdas. Observe-se que, para efeitos deste trabalho, utiliza-se a expressão “dívida ativa administrativa” em diferenciação à dívida ativa executiva. No entanto, em boa parte dos estados não há essa diferenciação. Em não havendo, pede-se ao leitor desconsiderar essa fase da dívida ativa.

3.3.1.1 Estimativa

Para atendimento aos princípios da competência e da oportunidade na contabilização dos créditos a receber do ICMS para os estados que encerram a contabilização do mês antes do conhecimento dos créditos a receber de impostos, faz-se necessária a utilização do recurso da estimativa em razão de as informações relativas à apuração do contribuinte só serem conhecidas pelo estado após a primeira quinzena do mês subsequente a esta apuração, impossibilitando a contabilização do mês de competência. No entanto, este recurso só deverá ser utilizado se houver certeza suficiente da integridade e da fidedignidade dos valores estimados. Caso o estado proceda ao encerramento das contabilizações do mês após o conhecimento dos créditos citados, a estimativa é desnecessária em virtude de já se ter os dados reais para contabilização. Para o cálculo da estimativa, o Estado deve adotar o modelo que melhor lhe aprouver.

3.3.1.1.1 Fluxo

O fluxo da contabilização dos créditos a receber do ICMS por estimativa segue o seguinte modelo, tomando por base o ano calendário:

- 1., Ao final do mês há o cálculo dos créditos a receber do ICMS por Estimativa do próprio mês.
- 2., No mês subsequente, logo após o encerramento das contabilizações do mês anterior, o estado procede ao estorno contábil da estimativa lançada no mês anterior, uma vez que, após o encerramento das contabilizações do mês anterior, ele já possui as informações reais relativas às apurações do tributo com competência daquele mês.
- 3., Após o lançamento do item anterior, em meados do mês, o estado registra o valor real de seus créditos a receber baseado na apuração dos contribuintes.

Esse modelo ocorre sucessivamente, ou seja, em um mês há o lançamento da estimativa e no mês seguinte há o seu estorno, com posterior registro dos dados reais, podendo ser diferenciado em contas distintas o crédito de ICMS apurado por estimativa com base em dados reais.

Ao final do exercício, não restará saldo na conta de estimativa de créditos a receber, pois até o fechamento do balanço, já se terá o valor real dos créditos a receber do mês de dezembro.

Para melhor ilustrar, representamos graficamente esse fluxo:

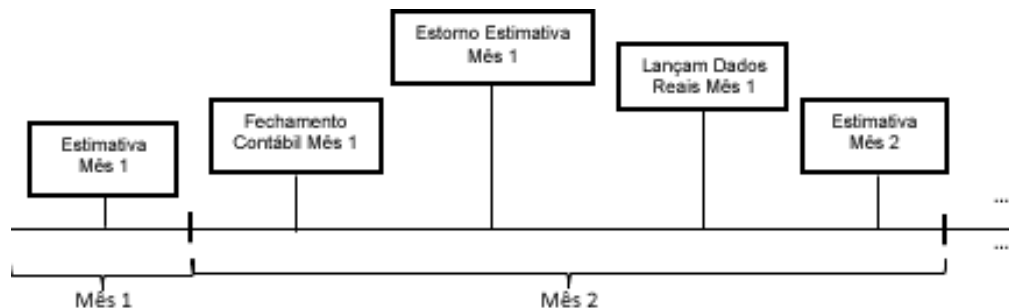


Figura 1. Fluxo dos créditos a receber do ICMS por estimativa

Fonte: elaboração dos autores

O cálculo da estimativa não gera registro em sistema de créditos a receber, por ser momentâneo e estimativo, com estorno no mês seguinte.

3.3.1.1.2 Contabilização

A contabilização da estimativa ocorre da seguinte forma:

Estimativa do Mês 1

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ICMS Estimativa	R\$ *
C	4.1.1.3.x.xx.xx	Imposto s/ a Produção e Circulação – ICMS Estimativa	R\$ *

*Valor Estimativa mês 1

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	3.6.1.4.x.xx.xx	Var. Patr. Dimin. Com Ajuste de Perda de Créditos – ICMS Estim.	R\$ *
C	1.1.2.9.1.xx.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	R\$ *

*Valor do Ajuste estimado

Estorno da estimativa do mês 1

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	4.1.1.3.x.xx.xx	Imposto s/ a Produção e Circulação – ICMS Estimativa	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ICMS Estimativa	R\$ *

*Valor Estimativa mês 1

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.1.99.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	R\$ *
C	3.6.1.4.x.xx.xx	Variação Patrimonial Diminutiva Com Ajuste de Perda de Créditos – ICMS Estimativa	R\$ *

*Valor do Ajuste estimado

Os valores das estimativas e dos ajustes estimados são os mesmos do lançamento anterior, por se tratar de estorno.

Após esse lançamento, o estado registrará os dados reais do mês obtidos dos sistemas que apuram os créditos a receber dos contribuintes.

A contabilização da estimativa do mês 2 ocorrerá da mesma forma que a do mês 1, porém a composição dos valores estimados conterà os valores realizados do mês 1, quando da comparação entre os valores históricos das arrecadações e os valores históricos dos sistemas que informam os créditos a recolher pelos contribuintes.

3.3.1.2 Dados reais

Como já foi dito, os dados reais para contabilização do ICMS são obtidos dos sistemas de gestão dos créditos a receber dos contribuintes, porém suas funcionalidades atendem apenas aos requisitos necessários à gestão do processo que originou a receita (substituição tributária, ICMS informado pelo contribuinte, processo administrativo tributário, dívida ativa etc), atendendo aos requisitos contábeis apenas no momento da arrecadação.

Assim, são necessárias informações que consolidem as naturezas de receita, desde o surgimento dos créditos a receber até o pagamento ou o registro em perdas, e possibilitem suas contabilizações de forma agrupada. A contabilização de créditos a receber exige um sistema que registre fisicamente seus valores, dando suporte documental aos fatos contabilizados e possibilitando a composição física e analítica dos registros efetuados.

3.3.1.2.1 Fluxo

Para definição dos fatos a serem contabilizados, necessita-se levantar os fluxos dos processos, e posteriormente detectar as ações que devem ser registradas.

Exemplificamos a seguir um fluxo relacionado às etapas da ocorrência do fato gerador à arrecadação do ICMS para identificação dos fatos passíveis de contabilização.

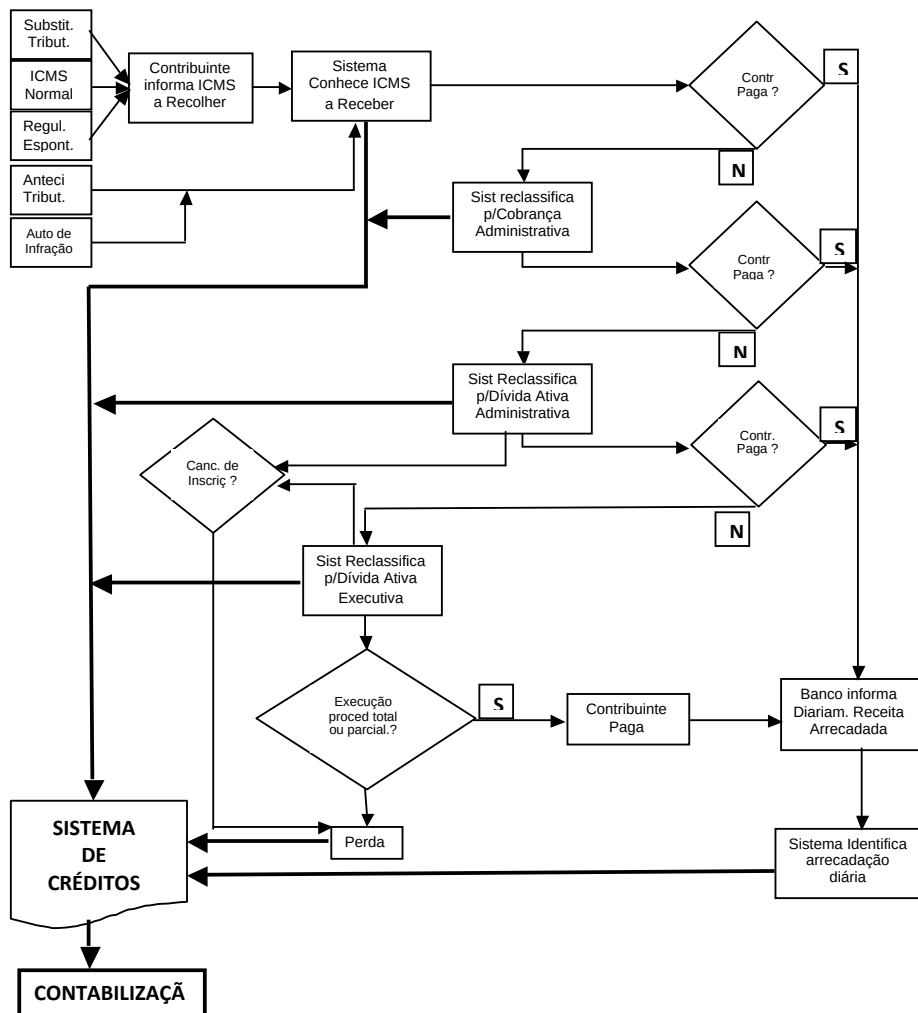


Figura 2. Fluxo dos créditos a receber do ICMS

Fonte: elaboração dos autores

No fluxo visto, verificam-se os seguintes dados que comporão o sistema de créditos a receber do ICMS e que são fatos a serem contabilizados:

- o sistema do estado conhece o ICMS a receber, compondo a primeira informação do fluxo da gestão do tributo nos sistemas do ente;
- a identificação da arrecadação efetuada pelo contribuinte, operando-se aí a baixa no sistema de créditos a receber pelo recebimento;
- a reclassificação para a cobrança administrativa, nos casos em que é prática do estado a adoção desta fase, anterior à inscrição em dívida ativa administrativa;
- a reclassificação para dívida ativa administrativa, momento em que há a abertura de processo para recebimento na Procuradoria-Geral do Estado, caso haja a diferenciação entre as fases de dívida ativa administrativa e a executiva;
- a reclassificação para dívida ativa executiva, após o prazo legal para permanência em dívida ativa administrativa;
- a reclassificação para perda, momento em que é reconhecida a impossibilidade do recebimento do crédito a receber, após sentença desfavorável ao estado.

3.3.1.2.2 Sistema de crédito a receber

Um sistema de créditos a receber atende ao objetivo contábil, na medida em que é base para as contabilizações dos fatos relacionados aos processos de gestão dos tributos. Atende também à tomada de decisões, pois fornece informações vitais à sua gestão física, dentre as quais podemos citar:

- oferta da tomada de decisões sobre dados oficiais, componentes das demonstrações contábeis do estado, portanto validadas e assinadas pelo governador;
- perfil consolidado do contribuinte, com a visão de todos os seus débitos para com o estado, abrangendo todos os impostos;
- registro dos créditos a receber antes da dívida ativa, antecipando a gestão sobre as perdas prováveis;
- acréscimo de subsídios para a gestão da arrecadação.

É importante que o sistema contenha, no mínimo, as seguintes informações:

- 1., tributo: indicação do tributo em referência (ICMS, IPVA ou ITCMD);
- 2., natureza da receita: substituição tributária, processo administrativo tributário, ICMS Normal etc;
- 3., nome ou razão social: identificação do contribuinte;
- 4., CNPJ ou CPF: para consolidação dos dados por contribuinte;
- 5., inscrição estadual: para agrupamento por estabelecimento do contribuinte;
- 6., Classificação Nacional de Atividade Econômica: para agrupamento por atividade econômica;
- 7., data do fato gerador: é a data da apuração pelo contribuinte, para referência ao princípio da competência;
- 8., data do vencimento: para controle das reclassificações em cobrança administrativa e dívida ativa administrativa e dívida ativa executiva;
- 9., data do pagamento: para controle dos cumprimentos dos prazos;
- 10., valor: para valoração do créditos a receber.

Outras informações poderão ser adicionadas ao sistema, sobretudo para atender às necessidades de gestão dos créditos a receber.

3.3.1.2.3 Contabilização

As contabilizações demonstram os fatos apontados no fluxo das informações do ICMS, e seus dados físicos por contribuinte e por vencimento compõem o sistema de créditos a receber.

3.3.1.2.3.1 Reconhecimento do crédito do ICMS

O ICMS é um imposto por homologação cujo registro do crédito pelo estado se dá de ofício ou pela informação prestada pelo contribuinte. Devido à não cumulatividade do imposto, o fato gerador da variação patrimonial aumentativa do estado acontece, regra geral, no momento em que se obtém a informação do contribuinte.

O registro do reconhecimento do débito do contribuinte ocorrerá no momento em que a informação for recepcionada pelo estado, ou seja, diariamente, quando do registro do direito a receber pelo estado em seus sistemas.

A contabilização dos créditos a receber do ICMS é a seguinte:

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber - ICMS	R\$ *
C	4.1.1.3.x.xx.xx	Impostos sobre a Produção e Circulação - ICMS	R\$ *

3.3.1.2.3.2 Ajuste para perdas provisórias

A contabilização dos ajustes para perdas prováveis acontecerá no momento da contabilização dos créditos a receber do ICMS, e seu valor será o resultado dos parâmetros adotados pelo estado. A contabilização será a seguinte:

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	3.6.1.4.x.xx.xx	VPD com ajustes de perdas de créditos - ICMS	R\$
C	1.1.2.9.1.xx.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	R\$

3.3.1.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios

Diariamente, os bancos arrecadadores informam ao estado os valores recolhidos pelos contribuintes. Em virtude da impossibilidade da transferência do recurso para a conta única do estado no dia da arrecadação, além da necessidade da remuneração pelos serviços bancários, é acordado um float bancário. Em consequência do float, a arrecadação é contabilizada, no sistema patrimonial, em dois momentos: o primeiro pela arrecadação e o segundo pelo crédito à conta única do estado. Demonstramos a seguir as contabilizações no sistema patrimonial.

Atendendo à determinação constitucional, 25% da arrecadação do ICMS efetuada pelos estados é destinada aos municípios. Quando do conhecimento dos créditos a receber pelo estado, há o lançamento da Variação Patrimonial Aumentativa – Impostos sobre a produção e a circulação pelo total dos créditos a receber, incluindo o valor destinado aos municípios.

Quando da arrecadação do ICMS pelos estados, surge a obrigação de repassar o valor ao qual fazem jus os municípios. Os repasses são efetuados em cotas semanais, portanto dever-se-á proceder à seguinte contabilização:

Arrecadação diária

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.3.x.xx.xx	Agente Arrecador	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ICMS	R\$ *

*Pela arrecadação diária informada pelo banco arrecador

Transferência diária para a conta única

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.x.x.xx.xx	Caixa e Equivalente de Caixa – Conta Única	R\$ *
D	3.5.2.x.x.xx.xx	Transferências Intergovernamentais - ICMS	R\$ *
D	3.5.2.x.x.xx.xx	Transferências Intergovernamentais – FUNDEB	R\$ *
C	1.1.1.3.x.xx.xx	Agente Arrecador	R\$ *

*Pela arrecadação diária informada pelo banco arrecador. Valor creditado à conta do estado, considerando o float.

No momento da arrecadação, há o registro da receita realizada no sistema orçamentário, conforme a seguir:

Registro no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$ *
C	6.2.1.2.x.xx.xx	Receita Realizada	R\$ *

*Baixa da arrecadação diária no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.3.x.xx.xx	Deduções da Receita Realizada	R\$ *
C	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$ *

*Registro da Transferência aos Municípios e ao FUNDEB, no sistema orçamentário

Registro nas contas de controle

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *
C	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da arrecadação por fonte/ destinação de recursos

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos	R\$ *
C	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da transferência aos Municípios e ao FUNDEB, por fonte/destinação de recursos, por dedução.

3.3.1.2.3.4 Cobrança administrativa

Trata-se de fase anterior à inscrição em dívida ativa administrativa e posterior ao vencimento do recolhimento pelo contribuinte. Esta contabilização só ocorrerá se o estado adotar o procedimento de cobrança administrativa.

Abertura de processo administrativo tributário (cobrança administrativa)

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ICMS – Cobrança Administrativa	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber - ICMS	R\$ *

* Créditos pendentes de recebimento, com abertura de Processo Administrativo Tributário

3.3.1.2.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em cobrança administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica à registrada no item:

- 3.3.1.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ICMS pela conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ICMS – Cobrança administrativa.

3.3.1.2.3.6 Dívida ativa administrativa

É a primeira instância da dívida ativa. Sua inscrição ocorrerá pelo descumprimento dos prazos de recolhimento pelo contribuinte que poderá ser transferida para dívida ativa executiva, no longo prazo, no caso de cobrança judicial, caso o estado adote tal diferenciação.

Inscrição em dívida ativa administrativa

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – ICMS – Administrativa	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ICMS – Cobrança Administrativa	R\$ *

* Inscrição em Dívida Ativa de valores constantes em Cobrança Administrativa do ICMS, ainda não arrecadados.

3.3.1.2.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica à registrada no item:

- 3.3.1.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ICMS pela conta 1.1.2.3.x.xx.xx – Dívida Ativa Tributária – ICMS – Administrativa.

3.3.1.2.3.8 Dívida ativa executiva

A inscrição em dívida ativa executiva ocorre pela ausência de pagamento no prazo legal para a dívida ativa administrativa, passando assim para o longo prazo.

Inscrição em dívida ativa executiva

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.3.03.xx	Dívida Ativa Tributária – ICMS – Executiva	R\$ *
C	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – ICMS – Administrativa	R\$ *

* Inscrição em Dívida Ativa Executiva de valores constantes em Dívida Ativa Administrativa ainda não arrecadados.

3.3.1.2.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa executiva, a contabilização ocorrerá de forma idêntica à registrada no item:

- 3.3.1.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ICMS pela conta 1.2.1.1.3.03.xx – Dívida Ativa Tributária – ICMS – Executiva.

3.3.1.2.3.10 Perda

Diante da decretação da impossibilidade do recebimento da parcela do tributo, o estado deverá remeter o valor integralmente para perda, demonstrando a insolvência da parcela do crédito a receber, registrando assim o fato. Esta contabilização deverá ocorrer no momento em que o estado reconhecer a impossibilidade do recebimento, em obediência ao princípio da competência.

Contabilização de perdas

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.1.99.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo – ICMS	R\$ *
C	1.2.1.1.1.99.xx	Dívida Ativa Tributária – ICMS - Executiva	R\$ *

* Perda dos valores inscritos em Dívida Ativa Executiva.

3.3.2 IPVA

O fato gerador do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) acontece no momento em que se dá a propriedade, no ano a que compete a contabilização, ou seja, para os veículos adquiridos em anos anteriores, o dia 1º de janeiro do ano a que compete a contabilização, e para os veículos adquiridos no decorrer do ano, a data da aquisição.

O registro do IPVA pela competência acontece de forma agrupada em 1º de janeiro do ano em curso, exceto quanto aos veículos adquiridos após esta data.

3.3.2.1 Fluxo

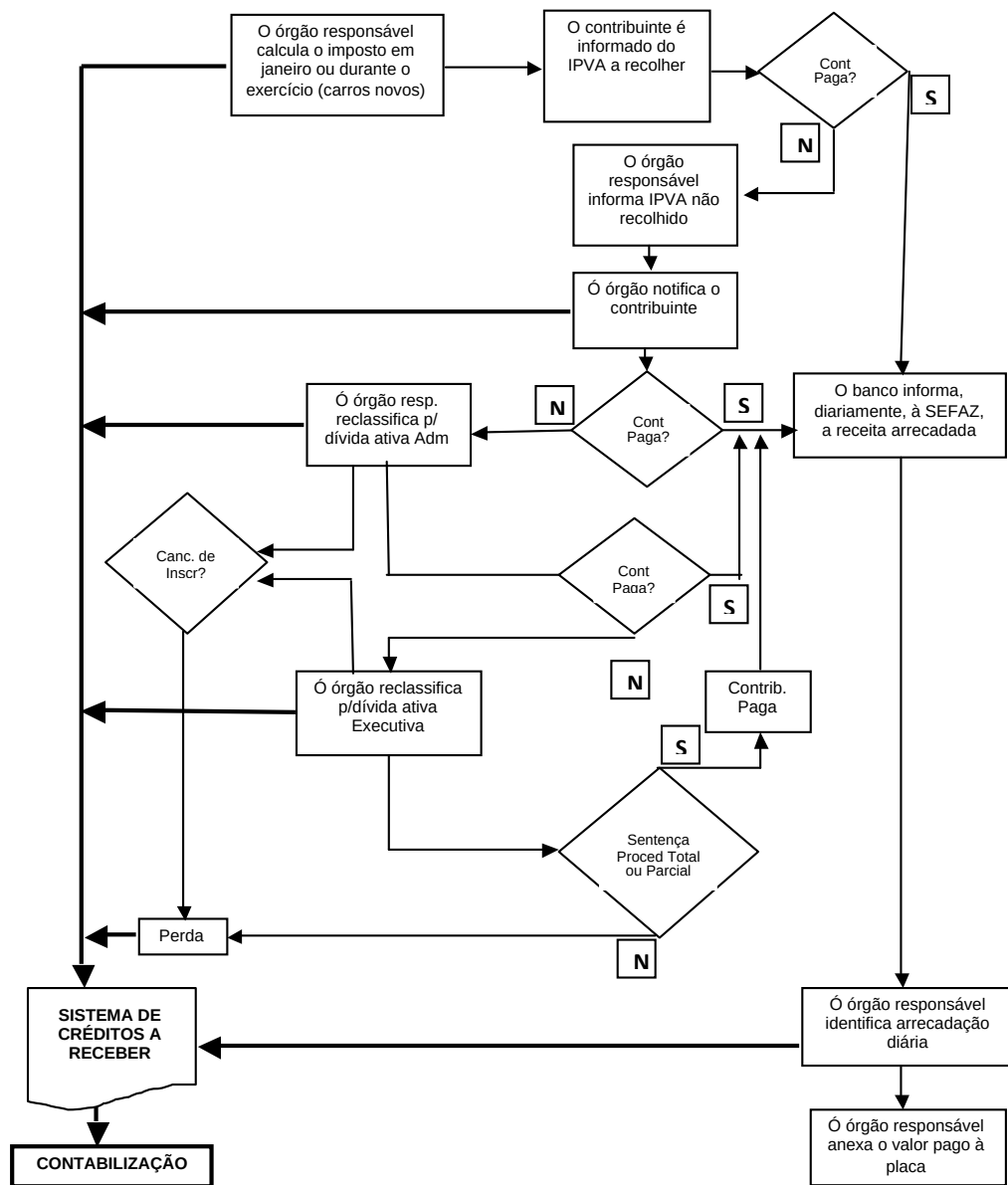


Figura 3. Fluxo dos créditos a receber do IPVA

Fonte: elaboração dos autores

No fluxo demonstrado, verificam-se os seguintes dados que comporão o sistema de Créditos a Receber do IPVA e que são fatos a serem contabilizados:

- O sistema do Detran calcula o imposto em janeiro ou durante o exercício (carros novos), compondo a primeira informação do fluxo da gestão do tributo no sistema de gestão do IPVA do estado. Observe-se que, neste caso, o sistema que calcula o imposto reside em ambiente externo à Secretaria da Fazenda Estadual.
- A identificação da arrecadação diária, operando-se aí a baixa no sistema de créditos a receber de IPVA pelo recebimento.
- A notificação ao contribuinte pelo IPVA não recolhido por ele, ocasionando a reclassificação para a cobrança administrativa, nos casos em que é prática do estado a adoção desta fase, anterior à inscrição em dívida ativa administrativa.
- A reclassificação do IPVA para dívida ativa administrativa, momento em que há a abertura de processo para recebimento na Procuradoria-Geral do Estado.
- A reclassificação para dívida ativa executiva, após o prazo legal para permanência em dívida ativa administrativa.
- A reclassificação para Perda, momento em que é reconhecida a impossibilidade do recebimento do crédito a receber, após sentença desfavorável ao estado.

3.3.2.2 Sistema de créditos a receber

A base para registro dos créditos a receber do IPVA no sistema de créditos a receber está vinculada ao sistema atual de gestão do IPVA existente no estado.

3.3.2.3 Contabilizações

As contabilizações registram os fatos apontados no fluxo das informações do IPVA e seus dados físicos por contribuinte e por vencimento compõem o sistema de créditos a receber.

3.3.2.3.1 Reconhecimento do crédito do IPVA

A contabilização dos créditos a receber do IPVA é a seguinte, no momento do fato gerador:

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – IPVA	R\$ *
C	4.1.1.2.x.xx.xx	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda - IPVA	R\$ *

* Valor informado pelo contribuinte

3.3.2.3.2 Ajuste para perdas prováveis

A contabilização dos Ajustes para Perdas Prováveis acontecerá no momento da contabilização dos Créditos a Receber do IPVA e seu valor será resultado dos parâmetros adotados pelo estado. A contabilização será a seguinte:

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	3.6.1.4.x.xx.xx	Var. Patr. Dimin. Com Ajuste de Perda de Créditos – ICMS Estim.	R\$ *
C	1.1.2.9.1.xx.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	R\$ *

* Valor de acordo com parâmetros adotados pelo estado

3.3.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios

A exemplo do ICMS, diariamente os bancos arrecadadores informam ao estado os valores recolhidos pelos contribuintes relativos ao IPVA. Em virtude da impossibilidade da transferência do recurso para a conta única do estado no dia da arrecadação, além da necessidade da remuneração pelos serviços bancários, é acordado um *float* bancário. Em consequência do *float*, a arrecadação é contabilizada no sistema patrimonial em dois momentos, o primeiro pela arrecadação e o segundo pelo crédito à conta única do estado. Demonstramos a seguir as contabilizações no sistema patrimonial.

Atendendo à determinação constitucional, 50% da arrecadação do IPVA efetuada pelos estados é destinada aos municípios. Quando do conhecimento dos créditos a receber pelo estado, há o lançamento da variação patrimonial aumentativa – impostos sobre o patrimônio e a renda pelo total dos créditos a receber, incluindo o valor destinado aos municípios. Quando da arrecadação do IPVA pelos estados, surge a obrigação de repassar o valor que cabe aos municípios. Os repasses são efetuados em cotas semanais, portanto deverá se proceder à seguinte contabilização:

Arrecadação diária

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.3.x.xx.xx	Agente Arrecadador	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – IPVA	R\$ *

* Pela arrecadação diária informada pelo banco arrecadador

Transferência diária para a conta única

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.x.x.xx.xx	Caixa e Equivalente de Caixa – Conta Única	R\$
D	3.5.2.x.x.xx.xx	Transferências Intergovernamentais - IPVA	R\$
D	3.5.2.x.x.xx.xx	Transferências Intergovernamentais – FUNDEB	R\$
C	1.1.1.3.x.xx.xx	Agente Arrecadador	R\$

No momento da arrecadação, há o registro da receita realizada no sistema orçamentário, conforme a seguir:

Registro no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$ *
C	6.2.1.2.x.xx.xx	Receita Realizada	R\$ *

* Registro da arrecadação diária no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.3.x.xx.xx	Deduções da Receita Realizada	R\$ *
C	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$ *

* Registro da transferência ao município e ao FUNDEB, no sistema orçamentário

Registro nas contas de controle

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *
C	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por destinação de recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da arrecadação por fonte/ destinação de recursos

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por destinação de recursos	R\$ *
C	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da transferência aos Municípios e ao FUNDEB, por fonte/destinação de recursos

3.3.2.3.4 Cobrança administrativa

Trata-se de fase anterior à inscrição em dívida ativa administrativa e posterior ao vencimento do recolhimento pelo contribuinte. Esta contabilização só ocorrerá se o estado adotar o procedimento da cobrança administrativa.

Abertura de processo administrativo tributário (cobrança administrativa)

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – IPVA – Cobrança Administrativa	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber - IPVA	R\$ *

* Créditos pendentes de recebimento, com abertura de processo administrativo tributário

3.3.2.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

- 3.3.2.3.3 Arrecadação, Recolhimento e Repartição Tributária aos Municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – IPVA pela conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – IPVA – Cobrança Administrativa.

3.3.2.3.6 Dívida ativa administrativa

É a primeira instância da dívida ativa. Sua inscrição ocorrerá pelo descumprimento dos prazos de recolhimento pelo contribuinte, após o que há a transferência para Dívida Ativa Executiva, no longo prazo.

Inscrição em dívida ativa administrativa

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – IPVA – Administrativa	R\$
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – IPVA – Cobrança Administrativa	R\$

* Inscrição em dívida ativa de valores constantes em cobrança administrativa do IPVA, ainda não arrecadados.

3.3.2.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

- 3.3.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – IPVA pela conta 1.1.2.3.x.xx.xx – Dívida Ativa Tributária – IPVA – Administrativa.

3.3.2.3.8 Dívida ativa executiva

A inscrição em Dívida Ativa Executiva ocorre pela ausência de pagamento no prazo legal para a dívida ativa administrativa, passando assim para o longo prazo.

Inscrição em dívida ativa executiva

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.3.03.xx	Dívida Ativa Tributária – IPVA – Executiva	R\$ *
C	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – IPVA – Administrativa	R\$ *

* Inscrição em **dívida** ativa executiva de valores constantes em **dívida** ativa administrativa ainda não arrecadados.

3.3.2.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa executiva, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

- 3.3.2.3.3 Arrecadação, recolhimento e repartição tributária aos municípios, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – IPVA pela conta 1.2.1.1.3.03.xx – Dívida Ativa Tributária – IPVA - Executiva.

3.3.2.3.10 Perda

Diante da decretação da impossibilidade do recebimento da parcela do IPVA, o estado deverá remeter o valor integralmente para perda, demonstrando assim a insolvência da parcela do crédito a receber e registrando o fato. Essa contabilização deverá ocorrer no momento em que o estado reconhecer a impossibilidade do recebimento, em obediência ao princípio da competência.

Contabilização de perdas

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.1.99.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo – IPVA	R\$ *
C	1.2.1.1.1.99.xx	Dívida Ativa Tributária – IPVA - Executiva	R\$ *

* Perda dos valores inscritos em **dívida** ativa executiva.

3.3.3 ITCMD

O Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD) é um tributo cujo lançamento se dá por declaração, isto é, o lançamento do crédito tributário ocorre com a declaração do contribuinte ao fisco no que tange ao valor venal dos bens ou direitos no momento da transmissão. Diferentemente do que ocorre com o ICMS, no ITCMD o registro do crédito se dá no momento do lançamento. Constitui-se no mais simples entres os três impostos estaduais, pois todo valor arrecadado pelo estado pertence ao seu Tesouro Estadual, não sendo objeto de repartição tributária (transferência aos municípios).

3.3.3.1 Fluxo

No fluxo demonstrado a seguir, verificam-se os seguintes dados que comporão o sistema de Créditos a Receber do ITCMD e que são fatos a serem contabilizados:

O sistema calcula o imposto. Este é o momento em que o estado conhece o ITCMD a receber, compondo a primeira informação do fluxo da gestão do tributo nos sistemas do estado.

A identificação da arrecadação efetuada pelo contribuinte, operando-se aí a baixa no sistema de créditos a receber pelo recebimento.

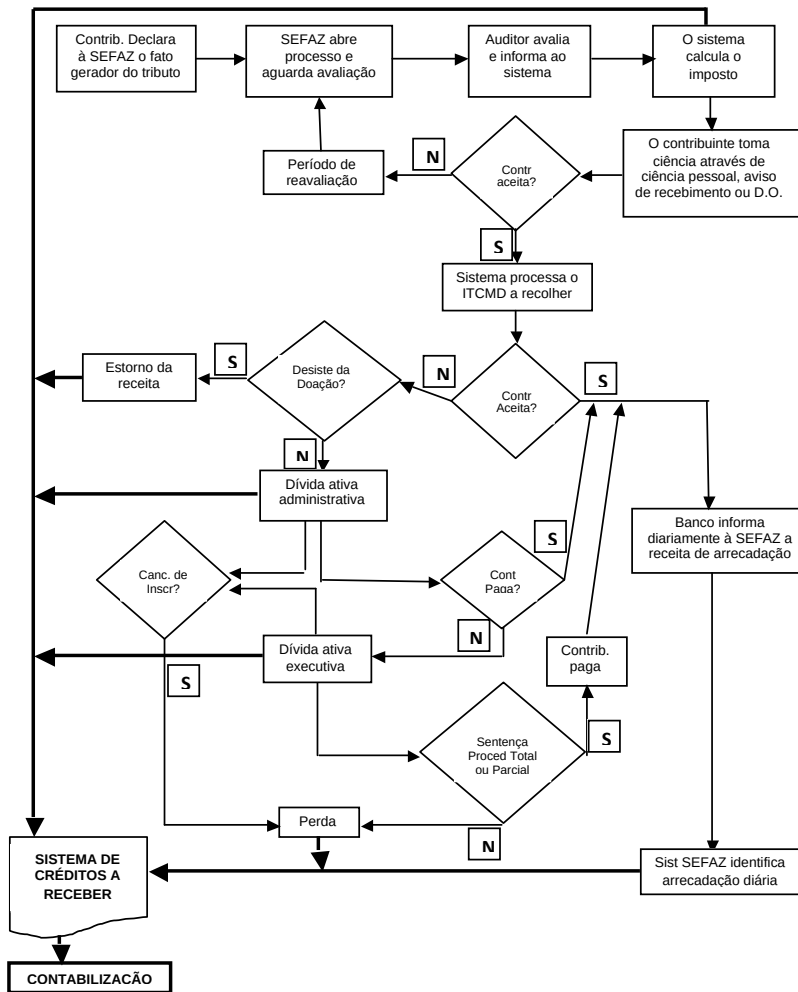


Figura 4. Fluxo sistema de Créditos a Receber do ITCMD

A desistência da transmissão do bem pelo contribuinte. Neste caso há o estorno da receita lançada, em virtude de que não se concretizou a transmissão e, por conseguinte, o fato gerador foi cancelado.

A reclassificação para dívida ativa administrativa, momento em que há a abertura de processo pela Procuradoria-Geral do Estado para recebimento, caso haja diferenciação com a dívida ativa executiva.

A reclassificação para dívida ativa executiva, após o prazo legal para permanência em dívida ativa administrativa.

A reclassificação para perda, momento em que é reconhecida a impossibilidade do recebimento do crédito a receber, após sentença desfavorável ao estado.

3.3.3.2 Sistema de créditos a receber

A base para registro dos créditos a receber do ITCMD no sistema de créditos a receber está vinculada ao sistema atual de gestão do ITCMD existente no estado.

3.3.3.3 Contabilizações

A receita do ITCMD, como qualquer outra receita do Estado, deverá ser registrada contabilmente para fins de evidenciação e controle. As contabilizações registram os fatos apontados no fluxo das informações do ITCMD e seus dados físicos por contribuinte e por vencimento compõem o sistema de créditos a receber.

3.3.3.3.1 Reconhecimento do crédito do ITCMD

O reconhecimento é a aplicação dos princípios da contabilidade para registro de direitos antes da efetivação do correspondente ingresso de disponibilidades no caixa do Tesouro. O reconhecimento de direito pela Fazenda Pública Estadual deve ser registrado no patrimônio público por se tratar de fato contábil que afeta elementos patrimoniais do estado. Portanto, no momento em que ocorrer o fato gerador há condições de se proceder ao registro contábil do direito do estado em contrapartida a uma variação ativa em contas do sistema patrimonial, o que representa o registro da receita por competência.

Entretanto, o momento do registro contábil da receita, no caso o ITCMD, cuja modalidade de lançamento é por declaração, coincide com o lançamento do crédito tributário que se dá com a declaração do sujeito passivo à autoridade fiscal e não propriamente no momento de ocorrência do fato gerador.

Conforme o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 142, “lançamento é o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível”

Assim, o momento do reconhecimento da receita do ITCMD coincidirá com o do lançamento do crédito tributário e deverá ter seu registro contábil no sistema de créditos a receber.

Neste caso, a contabilização dos créditos a receber do ITCMD será a seguinte:

Reconhecimento do crédito

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.X.XX.XX	Créditos Tributários a Receber - ITCMD	R\$ *
C	4.1.1.2.X.XX.XX	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD	R\$ *

*Valor informado pelo contribuinte.

3.3.3.3.2 Ajuste para perdas prováveis

A contabilização dos ajustes para perdas prováveis acontecerá no momento da contabilização dos créditos a receber do ITCMD, e seu valor será o resultado dos parâmetros e da metodologia adotados pelo estado. A contabilização será a seguinte:

Constituição de ajuste de perdas prováveis

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	3.6.1.4.X.XX.XX	VPD com Ajustes de Perdas de Créditos de ITCMD	R\$ *
C	1.2.1.1.1.99.XX	Ajustes de Perdas de Créditos a Longo Prazo do ITCMD	R\$ *

*Valor de acordo com os parâmetros adotados pelo estado.

3.3.3.3.3 Arrecadação e recolhimento

A arrecadação é a entrega, realizada pelos contribuintes ou devedores, aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente, dos recursos devidos ao Tesouro. O recolhimento é a transferência ou o depósito dos valores arrecadados na conta específica do Tesouro Estadual, responsável pela administração, pelo controle da arrecadação e pela programação financeira, observando-se o princípio da unidade de caixa, que resulta em registro contábil.

A exemplo do ICMS e do IPVA, diariamente os bancos arrecadadores informam ao estado, mediante arquivos eletrônicos os valores recolhidos pelos contribuintes relativos ao ITCMD. Em virtude da necessidade de remuneração pelos serviços ban-

cários, uma vez que os estados não são mais detentores das instituições financeiras públicas (bancos públicos), responsáveis pelo gerenciamento das contas bancárias arrecadoras, é acordado um *float bancário*. Por conta desse *float*, a arrecadação é contabilizada, em contas patrimoniais, em dois momentos: o primeiro pela arrecadação e o segundo pelo crédito à conta única do Estado.

No caso do ITCMD, como sua receita foi alvo de registro em virtude da ocorrência de seu fato gerador, no estágio do lançamento deve-se proceder à baixa do direito registrado no sistema, no momento de seu recolhimento aos cofres públicos. Assim, os lançamentos contábeis serão os seguintes:

Arrecadação diária

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.3.X.XX.XX	Agente Arrecadador	R\$ *
C	1.1.2.2.X.XX.XX	Créditos Tributários a Receber - ITCMD	R\$ *

*Valor informado diariamente pelo Banco Arrecadador em arquivo eletrônico.

Transferência diária para a conta única

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.1.x.x.xx.xx	Caixa e Equivalente de Caixa – Conta Única	R\$
D	3.5.2.x.x.xx.xx	Transferências Intergovernamentais – FUNDEB	R\$
C	1.1.1.3.x.xx.xx	Agente Arrecadador	R\$

*Pela arrecadação diária informada pelo banco arrecadador. Valor creditado à conta do estado, considerando o float bancário.

Registro no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$
C	6.2.1.2.x.xx.xx	Receita Realizada	R\$

*Registro da Arrecadação Diária no sistema orçamentário

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	6.2.1.3.x.xx.xx	Deduções da Receita Realizada	R\$
C	6.2.1.1.x.xx.xx	Receita a Realizar	R\$

*Registro da Transferência ao FUNDEB, no sistema orçamentário

Registro nas contas de controle

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *
C	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por destinação de recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da arrecadação por fonte/destinação de recursos

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	8.2.1.1.1.xx.xx	Disponibilidade por destinação de recursos	R\$ *
C	7.2.1.1.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos	R\$ *

* Pelo registro nas contas de controle da transferência ao FUNDEB, por fonte/destinação de recursos

3.3.3.3.4 Cobrança administrativa

Trata-se de fase anterior à inscrição em Dívida Ativa Administrativa e posterior a data de vencimento do recolhimento pelo contribuinte. É importante ressaltar que esta contabilização só ocorrerá se o Estado adotar o procedimento da cobrança administrativa.

Abertura de processo administrativo tributário (cobrança administrativa)

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.2.XX.XX	Créditos Tributários a Receber – ITCMD – Cobrança Administrativa	R\$ *
C	1.1.2.2.XX.XX	Créditos Tributários a Receber – ITCMD	R\$ *

*Valor dos créditos a receber em atraso não arrecadados.

3.3.3.3.5 Recebimento de valor em cobrança administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

- 3.3.3.3.3 Arrecadação e Recolhimento, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ITCMD pela conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ITCMD – Cobrança Administrativa.

3.3.3.3.6 Dívida ativa administrativa

É a primeira instância da dívida ativa. Sua inscrição ocorrerá pelo descumprimento dos prazos de recolhimento pelo contribuinte, após o que há a transferência para Dívida Ativa Executiva, no longo prazo.

Inscrição em dívida ativa administrativa

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – ITCMD – Administrativa	R\$ *
C	1.1.2.2.x.xx.xx	Créditos Tributários a Receber – ITCMD – Cobr. Administr.	R\$ *

* Inscrição em Dívida Ativa de valores constantes em Cobrança Administrativa do ITCMD, ainda não arrecadados.

3.3.3.3.7 Recebimento de valor em dívida ativa administrativa

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa administrativa, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

- 3.3.3.3.3 Arrecadação e Recolhimento, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ITCMD pela conta 1.1.2.3.x.xx.xx – Dívida Ativa Tributária – ITCMD – Administrativa.

3.3.3.3.8 Dívida ativa executiva

A inscrição em Dívida Ativa Executiva ocorre pela ausência de pagamento no prazo legal para a dívida ativa administrativa, passando assim para o longo prazo.

Inscrição em dívida ativa executiva

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.3.03.xx	Dívida Ativa Tributária – ITCMD – Executiva	R\$
C	1.1.2.3.x.xx.xx	Dívida Ativa Tributária – ITCMD - Administrativa	R\$

* Inscrição em Dívida Ativa Executiva de valores constantes em Dívida Ativa Administrativa ainda não arrecadados.

3.3.3.3.9 Recebimento de valor em dívida ativa executiva

Havendo recebimento de valores constantes em dívida ativa executiva, a contabilização ocorrerá de forma idêntica ao item:

3.3.3.3.3 Arrecadação e Recolhimento, trocando-se a conta 1.1.2.2.x.xx.xx – Créditos Tributários a Receber – ITCMD pela conta 1.2.1.1.3.03.xx – Dívida Ativa Tributária – ITCMD - Executiva.

3.3.3.3.10 Perda

Diante da decretação da impossibilidade do recebimento da parcela do ITCMD, o estado deverá remeter o valor integralmente para perda, de forma a demonstrar a insolvência da parcela do crédito a receber, registrando assim o fato. Esta contabilização deverá ocorrer no momento em que o estado reconhecer a impossibilidade do recebimento, em obediência ao princípio da competência.

Contabilização de perdas

	Código da Conta	Título da Conta	Valor
D	1.2.1.1.1.99.xx	(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo – ITCMD	R\$ *
C	1.2.1.1.1.99.xx	Dívida Ativa Tributária – ITCMD - Executiva	R\$ *

* Perda dos valores inscritos em Dívida Ativa Executiva.

4 AJUSTES PARA PERDAS PROVÁVEIS

4.1 Conceituação

O objetivo da contabilidade é fornecer informações sobre os resultados alcançados que reflitam adequadamente a situação do patrimônio da entidade pública em todos os seus aspectos – orçamentário, econômico, financeiro e físico, em apoio ao processo de tomada de decisão, que permitam um melhor gerenciamento dos recursos.

Assim, para que o patrimônio público seja evidenciado adequadamente, é necessário o registro contábil tempestivo de todos os fenômenos econômicos, potenciais ou efetivos, relacionados ao patrimônio das entidades, ou seja, todas as variações devem ser reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma, conforme preceitua o princípio da oportunidade.

Este trabalho objetiva a mensuração de ativos fazendo uso de critérios definidos pela Teoria Contábil e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), e a aplicação de seus conceitos contribuirá enormemente para a melhoria da informação contábil.

As práticas contábeis adotadas até hoje não têm permitido uma demonstração adequada do patrimônio público nem dos resultados, e isso contribui para que as demonstrações contábeis não representem a essência econômica esperada, privando os gestores públicos de informações fidedignas necessárias à tomada de decisões adequadas.

Em um ambiente de incerteza, é bem possível que ocorram atrasos nos pagamentos ou mesmo a não liquidação de débitos referentes aos créditos tributários, sendo muito pouco provável que os valores registrados sejam efetivamente recebidos na sua totalidade.

Nesse ambiente, é necessária a constituição de um ajuste para refletir possíveis perdas financeiras derivadas da falta de pagamento dos valores devidos à Fazenda Pública, e esta necessidade justifica-se por duas razões: pelo risco de atraso no encaixe do seu valor e pela possibilidade de não recebimento. Nos dois casos há o risco de perda, implicando a necessidade de sua contemplação nos cálculos da constituição dos ajustes. Desse modo, os créditos tributários a receber devem figurar no balanço por seu valor líquido provável de realização, independentemente de sua origem, tipo de operação ou devedor, conforme os preceitos contábeis.

Vale ressaltar que esse montante deve ser suficiente para cobrir as perdas estimadas na cobrança desses créditos, a fim de se evitar a superavaliação ou a subavaliação do patrimônio líquido da entidade, sendo preciso avaliar a probabilidade de realização desses créditos a receber com o objetivo de reduzir tais ativos ao seu provável valor de realização, critério pelo qual esses créditos a receber devem figurar nas demonstrações contábeis.

Esse ajuste corresponde à estimativa da entidade da parcela de créditos a receber cuja realização não ocorrerá. Tal estimativa deve ser apurada de forma criteriosa, tendo em vista o caráter de incerteza envolvido, com base nas metodologias de cálculo do ajuste, que serão discutidas posteriormente. Essas metodologias são:

- a., metodologia baseada em histórico de recebimentos passados;
- b., metodologia baseada em avaliação de estoques;

c., metodologia baseada em histórico de recebimentos anuais sucessivos.

Enquanto as duas primeiras estão previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a terceira é uma sugestão dos autores deste trabalho.

4.2 Base normativa

A Norma Internacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 23 (IPSAS 23) define em seus artigos 8º e 9º o conceito de receitas sem contraprestação, no qual se inclui boa parte dos tributos, dentre eles os impostos estaduais:

Transações sem contraprestação

8. Em algumas transações está claro que existe uma troca de valor aproximadamente igual. Estas transações são com contraprestação e são abordadas na NBC TSP 9.

9. Em outras transações, uma entidade receberá recursos sem nada entregar, ou entregando um valor irrisório em troca. Essas transações são claramente sem contraprestação e estão contempladas nesta Norma. Por exemplo, os contribuintes pagam tributos porque a lei tributária assim determina. Embora o governo tributante forneça uma variedade de serviços públicos aos contribuintes, ele não o faz em retribuição ao pagamento dos tributos.

A Lei n. 4.320/1964 estabelece em seu artigo 39 o conceito de dívida ativa tributária:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias (redação dada pelo Decreto-Lei n. 1.735, de 20.12.1979).

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da Secretaria do Tesouro Nacional, prescreve, em sua parte II, dentre os procedimentos contábeis patrimoniais, o tratamento contábil aplicado a impostos e contribuições. Na parte III do MCASP constam as normas gerais sobre dívida ativa e os procedimentos contábeis para seu registro, assim como as regras para mensuração e registro do ajuste para perdas de créditos inscritos.

A necessidade e a obrigação da constituição dos ajustes para perdas prováveis estão fundamentadas nas NBCASP e nos princípios de contabilidade, especialmente nos princípios da oportunidade, competência e prudência, conforme Resolução n. 750/1993 do Conselho Federal de Contabilidade.

2.3. O PRINCÍPIO DA OPORTUNIDADE

Art. 6º O Princípio da OPORTUNIDADE refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originaram.

Parágrafo único. Como resultado da observância do Princípio da OPORTUNIDADE:

I - desde que tecnicamente estimável, o registro das variações patrimoniais deve ser feito mesmo na hipótese de somente existir razoável certeza de sua ocorrência;

II - o registro compreende os elementos quantitativos e qualitativos, contemplando os aspectos físicos e monetários;

III - o registro deve ensejar o reconhecimento universal das variações ocorridas no patrimônio da ENTIDADE, em um período de tempo determinado, base necessária para gerar informações úteis ao processo decisório da gestão.

O princípio da oportunidade está intimamente ligado ao postulado da “essência sobre a forma”, pois exige que as variações sejam reconhecidas na sua totalidade, *independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência*.

É importante ressaltar que, para atender ao princípio da oportunidade, a contabilidade não pode restringir-se ao registro dos fatos decorrentes da execução orçamentária, *devendo registrar tempestivamente todos os fatos que promovem alteração no patrimônio*. Ao serem analisados os itens a seguir, verifica-se que as NBASCP deixam clara a obrigatoriedade de observância do princípio da oportunidade:

NBC T 16.5 - Registro Contábil

20. As transações no setor público devem ser reconhecidas e registradas integralmente, no momento em que ocorrerem.

21. As transações no setor público, desde que estimáveis tecnicamente, devem ser registradas mesmo na hipótese de existir somente razoável certeza de sua ocorrência.

22. As transações no setor público devem ser contabilizadas e os seus efeitos evidencia-

dos nas demonstrações contábeis dos exercícios financeiros com os quais se relacionam, reconhecidas, portanto, pelos respectivos fatos geradores.

23. Os registros contábeis das transações das entidades públicas devem ser efetuados considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

24. A entidade pública deve aplicar métodos de mensuração dos ativos e passivos, possibilitando o reconhecimento dos ganhos e perdas patrimoniais, inclusive aqueles decorrentes de ajustes de valores recuperáveis de ativo (ajuste impairment), em conformidade com os Princípios Fundamentais de Contabilidade.

O princípio da competência determina que as alterações do ativo e do passivo que resultam em aumento ou diminuição do patrimônio líquido devem ser incluídas no resultado do período em que ocorrerem, independentemente de recebimento ou pagamento, estabelecendo diretrizes para classificação das mutações patrimoniais, resultado da observância do princípio da oportunidade. Em resumo, os atos e os fatos que alteram o patrimônio público devem ser contabilizados por competência, e seus efeitos devem ser evidenciados nas demonstrações contábeis do exercício financeiro com o qual se relacionam em complemento aos registros orçamentários.

Desse modo, em atendimento aos princípios da oportunidade e da prudência, é necessário instituir mecanismos que devolvam aos ativos a expressão real dos valores contabilizados, tornando-os compatíveis com a situação da entidade. Esse procedimento também está fundamentado pelo Conselho Federal de Contabilidade, que o incluiu nas NBCASP por meio da NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público –, aprovada por intermédio da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 1.137/2008, com os preceitos contidos no princípio da oportunidade:

CRÉDITOS E DÍVIDAS

7. Os direitos, os títulos de créditos e as obrigações são mensurados ou avaliados pelo valor original, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do Balanço Patrimonial.

8. Os riscos de recebimento de dívidas são reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

11. As provisões são constituídas com base em estimativas pelos prováveis valores de realização para os ativos e de reconhecimento para os passivos.

As Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público tratam de ajustes para ativos de recebimento incerto por meio das IPSAS 26 no caso de ativos geradores de caixa. Esta norma estabelece procedimentos para identificar os ativos geradores de caixa e de unidades geradoras de caixa mensurados por um valor maior que o máximo recuperável e a contabilização dessas perdas, conforme abaixo:

- Se, e somente se, o valor recuperável de um ativo for menor do que seu valor contábil, o valor contábil do ativo deve ser reduzido ao seu valor recuperável.
- A perda por redução ao valor recuperável do ativo deve ser reconhecida imediatamente no resultado.

Assim, se um ativo gerador de caixa perdeu benefício econômico futuro ou serviço potencial, essas perdas por irrecuperabilidade devem estar reconhecidas nas demonstrações financeiras.

Finalmente, o estabelecimento desses ajustes para perdas em relação aos créditos a receber contribui para o processo de fortalecimento da visão patrimonial, além de proporcionar maior qualidade e transparência na informação contábil.

4.3 Ajuste para perdas de créditos tributários não inscritos e de créditos inscritos em dívida ativa tributária

O reconhecimento contábil do ajuste para perdas prováveis sobre créditos de tributos a receber fundamenta-se na própria necessidade de se reconhecer contabilmente o crédito respectivo. Em atendimento ao princípio contábil da prudência, o ajuste para perdas deve ser registrado no mesmo momento do registro do crédito.

A obrigatoriedade de reconhecimento da receita está prevista nos itens 44 em diante da IPSAS 23. Da leitura do item 48 daquela norma depreende-se a ideia de que o valor que deve constar no ativo da entidade é o valor líquido de qualquer encargo ou dedução que se deva fazer ao montante do crédito a receber: “Art. 48. A receita das transações sem contraprestação deve ser mensurada pelo montante do acréscimo no patrimônio líquido reconhecido pela entidade”.

Conquanto a norma cite situações em que seria necessário um reconhecimento de passivo ou o registro de um ajuste no ativo relativo a determinado reconhecimento de receita, o objetivo deste trabalho é estudar as questões relativas ao ajuste para perdas prováveis, ou seja, uma dedução do valor de crédito a receber.

Para a definição do valor do ajuste sobre créditos tributários a receber, vencidos e não inscritos em dívida ativa, deve-se utilizar o mesmo percentual estimado para o cálculo do valor do ajuste para perdas de dívida ativa.

A dívida ativa é o direito a favor da Fazenda Pública que, por não ter sido realizado no prazo, tornou-se incerto. Permanece, portanto, o direito ao crédito, mas agora ele traz consigo uma maior possibilidade de não se realizar. É certo que os créditos vencidos e não inscritos em dívida ativa já sofrem de um grau de incerteza quanto à sua liquidez, motivo pelo qual os créditos administrativos também devem ser ajustados.

Os ativos da dívida ativa, contudo, já possuem um histórico de inadimplência, por isso provocam maior expectativa de perda. O valor desta perda deve ser quantificado e registrado como dedução dos recebíveis. A questão que se impõe é quanto à forma de quantificar tal expectativa de perda. De que forma deve ser calculado esse valor de redução de ativos sem correr o risco de se estar subavaliando ou superavaliando o patrimônio?

4.4 Metodologias de cálculo do valor do ajuste para perdas

Poucos são os materiais normativos que fazem menção ao ajuste para perdas prováveis de créditos a receber. Trazendo a discussão para o campo dos créditos tributários, a questão fica ainda mais complexa, pois de maneira geral as normas de contabilidade falam genericamente sobre ajustes de ativos sem se reportar especificamente aos ajustes sobre ativos relativos a créditos tributários.

Dando um passo à frente, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) detalha o roteiro de contabilização dos créditos da dívida ativa, desenvolve o conceito de ajuste para perdas desses créditos, sintetiza o tratamento contábil a ser dado ao ajuste e expõe duas metodologias de cálculo de estimativa do seu valor, quais sejam: a metodologia baseada em avaliação de estoques e a metodologia baseada em histórico de recebimentos passados.

4.4.1 Metodologia baseada em avaliação de estoques

Não cabe desenvolver aqui, na íntegra, a metodologia apresentada pelo MCASP na sua parte III, pois consistiria em completa e desnecessária repetição. Aquele nor-

mativo apresenta esta metodologia com riqueza de detalhes, citando o exemplo desenvolvido no âmbito do Ministério da Previdência Social referente aos créditos do INSS em determinado momento.

A avaliação de estoques de créditos consiste em identificar o grau de risco de inadimplência relativo a cada processo levando-se em conta a fase em que se encontre e classificando-se tais processos por tipo de recuperação. Esse grau de risco deve ser quantificado, definindo-se um percentual de probabilidade de perda para cada fase.

Nos exemplos citados na parte III do MCASP, os créditos foram classificados como de baixa dificuldade de recuperação, de média dificuldade de recuperação ou de alta dificuldade de recuperação. Dentro de cada tipo de recuperação são classificados os créditos referentes a cada fase do processo, de acordo com o percentual de risco que lhe tenha sido atribuído. Os percentuais de risco aplicados sobre os respectivos saldos de créditos a receber resultarão em valores individuais de risco que, somados, formarão o valor que deve ser registrado como ajuste para perdas.

É importante lembrar que o MCASP determina que a constituição de estimativa do valor de ajuste para perdas de dívida ativa e até mesmo a definição da não constituição de ajuste devem utilizar-se de estudo técnico de avaliação de recuperabilidade dos créditos. Determina ainda que a responsabilidade pelo cálculo e pelo registro contábil do ajuste é do órgão que tem a competência para apuração da certeza e liquidez do crédito e para sua inscrição em dívida ativa. Cabe finalmente salientar que essa metodologia deve ser pautada por critérios técnicos, e que deve ser priorizada em relação à metodologia seguinte, também apresentada pelo MCASP.

4.4.2 Metodologia baseada em histórico de recebimentos passados

Da mesma maneira que no item anterior, basta demonstrar de forma sintética as características da metodologia. Assim, citem-se de maneira resumida os pontos-chave do trabalho, demonstrado na parte III do MCASP.

A ideia básica da metodologia histórica, como o próprio nome diz, é utilizar o histórico de recebimentos de exercícios anteriores para estimar quais seriam os valores recebíveis em relação ao estoque atual de créditos inscritos em dívida ativa.

Nesse sentido, a metodologia utiliza-se de uma média ponderada dos valores recebidos em relação aos valores inscritos em dívida ativa em cada um dos três últimos exercícios. Em cada exercício o percentual de recebimentos é calculado pela divisão da

média mensal de recebimentos pela média anual de saldos mensais de valores inscritos em dívida ativa. Somando-se as três médias percentuais de recebimentos anuais e dividindo-se esta soma por três têm-se a média ponderada.

O valor da estimativa de recebimentos futuros é então calculado por meio da aplicação dessa média ponderada sobre o saldo atual de valores inscritos. Dessa forma, o resultado deste último cálculo é o valor líquido de créditos de dívida ativa, que deverá figurar no patrimônio da entidade. Exemplificando: supondo-se que se tenha R\$ 100.000,00 de créditos de dívida ativa em estoque e que se tenha obtido uma média anual de recebimentos passados equivalente a 10%, o valor que deve figurar no patrimônio será R\$ 10.000,00, sendo o ajuste para perdas, portanto, registrado pelo valor de R\$ 90.000,00.

A principal observação que se faz a essa metodologia é o fato de figurar no patrimônio o valor estimado como recebível em um exercício apenas, ou seja, ao utilizarmos a média anual de recebimentos estamos considerando que o estoque registrado em cada balanço anual será parcialmente recebido apenas no exercício seguinte.

4.4.3 Metodologia baseada em histórico de recebimentos anuais sucessivos

A metodologia baseada em histórico de recebimentos anuais sucessivos é uma sugestão dos autores deste trabalho. Ela surge como uma tentativa de se aprimorar a ideia da metodologia baseada em histórico de recebimentos apresentada no MCASP e se propõe a solucionar aquilo que os autores consideram uma deficiência naquela metodologia: o fato de que ela não considera no cálculo da estimativa os recebimentos ocorridos nos períodos posteriores ao primeiro exercício seguinte àquele em que se está calculando e registrando o ajuste.

4.4.3.1 Dívida ativa

Como visto no subtópico 2.4.4.2, a metodologia da série histórica calcula a estimativa de ajuste considerando apenas os recebimentos de um exercício financeiro, utilizando como parâmetro a média percentual obtida em três exercícios subsequentes anteriores. O que se deseja propor nesta nova metodologia é que se utilizem os recebimentos realizados em vários períodos subsequentes ao exercício em que tenham sido inscritos os créditos. Ao desenvolver o cálculo foram considerados como base cinco exercícios financeiros, durante os quais foram analisados os valores inscritos em dívi-

da ativa em cada exercício, os valores recebidos ano a ano durante cinco exercícios a partir do exercício seguinte ao da inscrição, além dos valores não recebidos e baixados durante os cinco exercícios posteriores ao da inscrição, sempre identificando a qual exercício de inscrição se refere cada valor recebido ou baixado.

Para maior clareza e facilidade de compreensão, observe-se o exemplo de cálculo abaixo: Sugere-se que o leitor utilize uma planilha de cálculo para facilitar a compreensão.

- i., Considerem-se como exercícios em que houve inscrição em dívida ativa os anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, sendo inscritos os seguintes valores em reais, respectivamente: R\$ 10.000,00; R\$ 15.000,00; R\$ 20.000,00; R\$ 25.000,00; R\$ 30.000,00. Para fins didáticos deve-se supor que no ano de 2011 foram inscritos R\$ 35.000,00 em dívida ativa.

Quadro 1. Simulação de inscrição em dívida ativa

Ano de inscrição em dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Valores inscritos	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	135.000,00

Fonte: elaboração dos autores

- ii., Considerem-se agora os seguintes fatos hipotéticos:

- a., que em relação aos créditos inscritos em 2006 tenham sido recebidos os seguintes valores nos cinco exercícios seguintes (2007, 2008, 2009, 2010 e 2011), respectivamente: R\$ 1.100,00; R\$ 1.000,00; R\$ 900,00; R\$ 500,00; R\$ 200,00;
- b., que em relação aos créditos inscritos em 2007 tenham sido recebidos os seguintes valores nos quatro exercícios subsequentes (2008, 2009, 2010 e 2011), respectivamente: R\$ 2.200,00; R\$ 1.300,00; R\$ 1.100,00; R\$ 600,00;
- c., que em relação aos créditos inscritos em 2008 tenham sido recebidos os seguintes valores nos três exercícios subsequentes (2009, 2010 e 2011), respectivamente: R\$ 2.000,00; R\$ 1.400,00; R\$ 800,00;
- d., que em relação aos créditos inscritos em 2009 tenham sido recebidos os seguintes valores nos dois exercícios subsequentes (2010 e 2011), respectivamente: R\$ 1.800,00; R\$ 1.200,00;

e., que em relação aos créditos inscritos em 2010 foi recebido em 2011 o valor de R\$ 4.500,00.

Quadro 2. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos

Ano de inscrição em dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valores inscritos	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00
Valores recebidos por exercício						
No 1º exercício:	1.100,00	2.200,00	2.000,00	1.800,00	4.500,00	
No 2º exercício:	1.000,00	1.300,00	1.400,00	1.200,00		
No 3º exercício:	900,00	1.100,00	800,00			
No 4º exercício:	500,00	600,00				
No 5º exercício:	200,00					

Fonte: elaboração dos autores

- iii., Na sequência, devem ser calculados os percentuais de recebimentos anuais com base na divisão dos valores recebidos pelos valores inscritos. Como exemplo, deve-se calcular o primeiro índice de recebimento em relação aos valores inscritos em 2006 (R\$ 1.100,00/R\$ 10.000,00), chegando a um percentual de 11%. Como segundo exemplo, deve-se calcular o segundo índice de recebimento em relação aos valores inscritos em 2006 (R\$ 1.000,00/R\$ 10.000,00), chegando-se a um percentual de 10%. Uma vez feitos os cálculos relativos a todos os valores recebidos, serão obtidos os seguintes percentuais:

Quadro 3. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos (%)

Ano de inscrição em dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valores inscritos	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00
Valores recebidos por exercício						
No 1º exercício:	1.100,00	2.200,00	2.000,00	1.800,00	4.500,00	
No 2º exercício:	1.000,00	1.300,00	1.400,00	1.200,00		
No 3º exercício:	900,00	1.100,00	800,00			
No 4º exercício:	500,00	600,00				
No 5º exercício:	200,00					
Valores recebidos por exercício (%)						
No 1º exercício:	11%	15%	10%	7%	15%	
No 2º exercício:	10%	9%	7%	5%		
No 3º exercício:	9%	7%	4%			
No 4º exercício:	5%	4%				
No 5º exercício:	2%					

Fonte: elaboração dos autores

iv., Em seguida devem ser calculadas as médias percentuais de recebimentos, da seguinte forma: a primeira média é obtida pela soma dos percentuais de recebimento do primeiro exercício, dividindo-se o resultado desta soma pelo número de exercícios considerados, no primeiro caso, cinco exercícios. A média de valores recebidos no exercício imediatamente posterior ao de inscrição será 11,57% $(11\% + 15\% + 10\% + 7\% + 15\%)/5$. Ao se calcularem as médias em relação ao total de exercícios considerados será obtido o seguinte resultado:

Quadro 4. Simulação de inscrição em dívida ativa versus valores recebidos e percentuais

Ano de inscrição em dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Valores inscritos	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	135.000,00
Valores recebidos por exercício							
No 1º exercício:	1.100,00	2.200,00	2.000,00,00	1.800,00	4.500,00		
No 2º exercício:	1.000,00	1.300,00	1.400	1.200,00			
No 3º exercício:	900,00	1.100,00	800,00				
No 4º exercício:	500,00	600,00					
No 5º exercício:	200,00						
Valores recebidos por exercício (%)							Média
No 1º exercício:	11%	15%	10%	7%	15%		11,57%
No 2º exercício:	10%	9%	7%	5%			7,62%
No 3º exercício:	9%	7%	4%				6,78%
No 4º exercício:	5%	4%					4,50%
No 5º exercício:	2%						2,00%

Fonte: elaboração dos autores

v., O próximo passo é aplicar as médias percentuais sobre os saldos de créditos inscritos, da seguinte forma: os valores inscritos em 2011 ainda não tiveram nenhum exercício de recebimento, portanto estão sujeitos à soma total das médias de recebimento (32,47%). Os valores inscritos em 2010 já foram parcialmente recebidos em 2011, que é o seu primeiro exercício seguinte ao da inscrição. Assim, estão sujeitos aos quatro últimos exercícios de recebimento, cuja soma das médias é igual a 20,89%. Os valores inscritos em 2009 já foram parcialmente recebidos em dois exercícios seguintes ao da inscrição. Falta, portanto, aplicar sobre eles as médias correspondentes aos três últimos exercícios de recebimento, cuja soma é igual a 13,28%. Seguindo esse raciocínio, os valores inscritos em 2008 estão sujeitos às médias de recebimento dos dois últimos exercícios, cuja soma é 6,50%, e os valores

inscritos em 2007 estão sujeitos apenas à média de recebimentos do quinto exercício, no valor de 2 %.

vi., Feitos esses cálculos, serão obtidos os valores do ajuste para perdas prováveis a serem contabilmente registrados. Seguindo a tabela de valores hipotéticos apresentada, podem-se observar os resultados da seguinte maneira: sobre os valores inscritos em 2006, nenhum percentual de recebimento provável será aplicado, pois já transcorreram os cinco anos. O saldo, portanto, será considerado não recebível. Relativamente aos valores inscritos em 2007 e ainda não recebidos, apenas o valor de R\$ 198,00 será considerado recebível. Quanto aos valores inscritos em 2008 e ainda não recebidos, será considerado recebível o valor de R\$ 1.027,00. Dos valores inscritos em 2009 e ainda não recebidos, será considerado recebível o valor de R\$ 2.091,00. Referente aos valores inscritos em 2010 e ainda não recebidos, será considerado recebível o valor de R\$ 5.328,00. E, finalmente, no que se refere aos valores inscritos em 2011, será considerado recebível o valor de R\$ 11.364,00. Assim, somando-se esses valores pode-se chegar a um total estimado de recebimentos correspondente aos créditos de dívida ativa líquidos no valor de R\$ 20.835,92, referente a um total de créditos de R\$ 114.400,00, devendo o ajuste para perdas prováveis ser registrado pelo valor de R\$ 93.564,08. Observe-se que o valor não recebido referente ao exercício de 2006 (R\$ 6.300,00) foi considerado de forma integral no valor do ajuste para perdas.

Exemplo completo do cálculo do ajuste para perdas prováveis dos créditos da dívida ativa:

Quadro 5. Cálculo das médias percentuais de recebimento

5.1	Ano de inscrição em dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Valores inscritos	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	135.000,00
5.2	Valores recebidos por exercício							
	No 1º exercício:	1.100,00	2.200,00	2.000,00	1.800,00	4.500,00		
	No 2º exercício:	1.000,00	1.300,00	1.400,00	1.200,00			
	No 3º exercício:	900,00	1.100,00	800,00				
	No 4º exercício:	500,00	600,00					
	No 5º exercício:	200,00						
5.3	Valores recebidos por exercício (%)							Média
	No 1º exercício:	11%	15%	10%	7%	15%		11,57%
	No 2º exercício:	10%	9%	7%	5%			7,62%
	No 3º exercício:	9%	7%	4%				6,78%
	No 4º exercício:	5%	4%					4,50%
	No 5º exercício:	2%						2,00%
								32,47%
5.4	Demais valores baixados³							
	Valores recebidos nos exercícios seguintes	-	-	-	-	-		
	Créditos não recebidos baixados	-	-	-	-	-		

Fonte: elaboração dos autores

Quadro 6. Cálculo do ajuste e do valor líquido dos créditos

	Ano de inscrição da dívida ativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAIS
6.1	Saldo bruto da dívida ativa em 31/12/2011	6.300,00	9.800,00	15.800,00	22.000,00	25.500,00	35.000,00	114.400,00
6.2	Médias percentuais de recebimento	0,00%	2,00%	6,50%	13,28%	20,89%	32,47%	
6.3	Saldo líquido da dívida ativa	-	196,00	1.027,00	2.921,00	5.328,00	11.364,00	20.836,00
6.4	(-) Saldo da provisão para perda	6.300,00	9.604,00	14.773,00	19.079,00	20.172,00	23.636,00	93.564,00

Fonte: elaboração dos autores

4.4.3.2 Créditos tributários não inscritos

Os créditos tributários constituídos de ofício, considerando auto de infração, especialmente os apurados com base na verificação e na análise da escrita fiscal e contábil do contribuinte, têm peso relevante na evolução da dívida ativa do estado, diferentemente dos créditos tributários apurados e informados pelo próprio contribuinte. Claro que na hipótese de ambiente econômico favorável.

Assim, para o cálculo do ajuste para perdas de créditos tributários não inscritos pode ser considerado como base de cálculo o saldo a receber originado de obrigação tributária cuja constituição do crédito, de mesma natureza, se realize por meio de auto de infração mediante procedimento de fiscalização. Deve-se ressaltar que só os autos de infração julgados procedentes, total ou parcialmente, na esfera administrativa ou acatados, também total ou parcialmente, pelo contribuinte merecem compor a base de cálculo.

Como visto anteriormente, pode ser utilizado o mesmo percentual do ajuste sobre créditos tributários a receber, vencidos e não inscritos em dívida ativa, o calculado para o ajuste para perdas de dívida ativa, ou seja, a média percentual de recebimento calculada para o último exercício, de acordo com o exemplo citado.

5 RECEITA POR COMPETÊNCIA E O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

5.1 Conceituação

No Portal da Transparência de cada ente da Federação devem ser apresentadas as receitas e as despesas dos órgãos da administração pública, em atendimento à Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alterada pela Lei Complementar n. 131, de 2009.

O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública e contribuir para o aumento da conscientização da importância da participação da sociedade na administração pública (controle social) e o combate à corrupção.

O conceito de transparência estende-se ao dever de prestar contas de forma clara e objetiva, proporcionando com isso a atuação da sociedade como agente fiscalizador dos atos dos gestores.

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna administração pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de cidadãos, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve as noções de cidadania. A transparência fiscal pode ser definida como a divulgação de informações fiscais de forma tempestiva e sistemática. Essa divulgação pode ser feita por meio de relatórios específicos com dados orçamentários, de finanças públicas ou até prestação de contas.

A transparência na gestão das finanças públicas vem ganhando destaque nas últimas décadas. Em 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI) conceituou transparência fiscal, por meio de seu *Código de boas práticas de transparência fiscal* e do *Manual de transparência fiscal*, revisados em 2007. Esses instrumentos foram utilizados no relacionamento do FMI com os países membros. A transparência das contas públicas vem facilitar o acesso dos governos aos mercados de capitais internacionais, garantindo a integridade das informações (VICCARI JÚNIOR et al., 2002).

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal determinam que as contas da administração pública devem ser disponibilizadas para a análise dos cidadãos, os quais poderão, inclusive, questionar sua legitimidade. Com isso, considera-se que as informações geradas pela contabilidade pública constituem elemento

fundamental para que os governos apresentem à sociedade a destinação que estão dando aos recursos públicos.

O Portal de Transparência é uma ferramenta tecnológica que vem atender a uma nova visão de gestão pública cada vez mais participativa, transparente e com elevado grau de responsabilidade governamental. Ele apresenta os dados referentes às despesas realizadas por todos os órgãos e entidades das administrações direta e indireta nas três esferas do governo (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

No Portal, as informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessadas sem qualquer restrição ou senhas, em uma versão compreensível, inclusive por pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

5.2 Base legal

A Constituição Federal de 1988, por meio do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, expressa exigências de transparência de informações referentes ao setor público. Um exemplo é o dispositivo que assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

No ano de 2000, com a publicação da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro, tendo por objetivo permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas.

A Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 (LC n. 131/2009), determina que as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam apresentadas em tempo real, via *world wide web* (internet). Desse modo, a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações.

5.2.1 Publicação da receita lançada

Conforme determinado pela LC n. 131/2009, todos os entes deverão divulgar quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. Conforme a Lei n. 4.320/1964:

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita, o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

5.3 Modelo proposto

O modelo proposto a seguir demonstra, além da arrecadação que habitualmente já é reportada nos portais de transparência, toda a movimentação dos créditos a receber, pois se entende ser esta uma premissa indispensável para o atendimento da legislação no que tange à evidenciação do lançamento da receita.

Quadro 7. Demonstrativo dos lançamentos e dos recebimentos da receita

1	Saldo inicial créditos a receber exclusive dívida ativa
1.1	De impostos
1.2	De transferências intergovernamentais
1.3	De outras receitas
(+)	2 Créditos a receber do exercício (lançamentos)
2.1	De impostos
2.2	De transferências intergovernamentais
2.3	De outras receitas
(-)	3 Recebimentos do exercício/baixas
3.1	De impostos
3.1.1	Arrecadações de créditos de exercícios anteriores
3.1.2	Arrecadações de créditos do exercício corrente
3.1.3	Dispensas, isenções e cancelamentos
3.1.4	Inscrição em dívida ativa de créditos do exercício
3.1.5	Arrecadações de juros, multas e atualizações
3.2	De transferências intergovernamentais
3.3	De outras receitas
(=)	4 Créditos a receber exclusive dívida ativa

(+) 5 Saldo da dívida ativa

(+)	5.1	Saldo inicial
(+)	5.2	Inscrições
(+)	5.3	Atualização monetária e juros
(-)	5.4	Recebimentos
(-)	5.5	Baixas
(+-)	5.6	Ajustes

(=) 6 Saldo dos créditos a receber

Fonte: elaboração dos autores

6 CONCLUSÃO

O processo de convergência para os padrões internacionais de contabilidade no setor público introduziu no país uma nova demanda de processos de reconhecimento, mensuração e evidenciação de ativos e passivos, em atendimento ao regime de competência. Notadamente, o reconhecimento das receitas sem contraprestação do setor público, dentre os quais se destacam os impostos estaduais, constitui uma inovação extremamente relevante e complexa. Com base neste trabalho, passamos a comentar algumas conclusões.

Primeiramente, há de se destacar o atendimento dos aspectos legais. Uma leitura desavisada da Lei n. 4.320/1964, especificamente do artigo 35, poderia aduzir que o regime a ser adotado no setor público seria o de caixa. Entretanto, resta claro que o referido artigo se refere ao regime orçamentário das receitas, ao contrário do regime contábil, que é o de competência, sem o qual os artigos 85, 89 e 100 da referida lei não seriam cumpridos integralmente, no que tange à correta evidenciação da composição patrimonial do ente público.

Ademais, a Lei n. 4.320/1964 remete à leitura, nos artigos 39 e 53, da existência prévia de créditos da Fazenda Pública antes de serem inscritos em dívida ativa, ou seja, reconhecidos pelo seu fato gerador, em consonância com a IPSAS 23 – Receitas sem contraprestação. A inscrição em dívida ativa apenas muda o *status* do crédito, isto é, representa a mudança de um crédito sob a custódia do setor de receita para um crédito cuja apuração da certeza, da liquidez e da cobrança está sob a responsabilidade da

Procuradoria da Fazenda. Assim, temos, do ponto de vista patrimonial, a segregação de “créditos inscritos pelo lançamento” e “créditos inscritos em dívida ativa”, com a escrituração da receita orçamentária, em ambos os casos, ocorrendo na arrecadação, especificando-se como tal no caso do recebimento de dívida ativa. Tal inovação (registro contábil dos créditos tributários antes de serem inscritos em dívida ativa) representou o principal desafio deste trabalho.

Além do atendimento à legislação e aos preceitos da convergência internacional, passamos a discutir os benefícios práticos propriamente ditos do registro de créditos tributários, que ocorrem tanto para os gestores quanto para os órgãos de controle, dentre os quais podemos citar:

- a., Benefícios para a gestão. Com a informação da receita ocorrida pelo fato gerador, pode haver uma atuação mais efetiva da gestão na busca pela arrecadação desses créditos, evitando-se, inclusive, possíveis inscrições em dívida ativa e perdas. Pode-se conhecer melhor o perfil dos contribuintes e realizar programas que aperfeiçoem a eficiência da arrecadação.
- b., Benefícios para o controle. Atualmente, as informações contábeis divulgadas dizem respeito apenas à arrecadação e à inscrição em dívida ativa. No entanto, a inscrição dos créditos na ocorrência do fato gerador confere uma transparência mais ampla à execução da receita. Imagine que certo ente verificou em determinado exercício a ocorrência do fato gerador de determinado tributo em R\$ 100 milhões, arrecadou R\$ 70 milhões e inscreveu em dívida ativa R\$ 10 milhões. Nesse caso, atualmente a contabilidade gera informações apenas sobre 80% das receitas incorridas. Assim, o valor de R\$ 20 milhões que nem foi arrecadado nem inscrito em dívida ativa, nesse caso, passará a receber o adequado tratamento contábil.

É importante destacar que um ponto fundamental para o sucesso desse processo diz respeito ao envolvimento da alta administração. É necessário que o setor de contabilidade receba delegação formal para delinear o processo, que, por seu turno, transversa os órgãos de arrecadação e de cobrança de dívida ativa. É estratégico que a administração destine ainda recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) voltados à implantação das ações.

Outro passo importante diz respeito ao delineamento dos fluxos, ou seja, é necessário que a equipe responsável conheça os processos desde a ocorrência do fato gerador até a cobrança e a arrecadação da dívida ativa. Somente com esse delineamento

é possível identificar os pontos de reconhecimento e integração contábil, de maneira que a contabilidade possa registrar todos os fenômenos importantes de forma temporária (diária).

Destaca-se ainda a importância do sistema de contas a receber, que permite um controle mais efetivo das receitas, com informações pormenorizadas dos contribuintes devedores, das datas dos fatos geradores, dos vencimentos, dos valores arrecadados e da fase em que se encontra o processo de arrecadação (em cobrança, em execução, etc.).

Com base em todo o exposto, recomenda-se fortemente a adoção, a disseminação e a implantação dos procedimentos descritos neste trabalho no âmbito dos estados e, por analogia, para os demais entes da Federação, uma vez que contribuem de forma relevante para o aperfeiçoamento da gestão, do controle e da transparência das receitas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: < <http://www.interlegis.gov.br> > .

_____. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: < <http://www.interlegis.gov.br> > .

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2001. Disponível em: < <http://www.interlegis.gov.br> > .

_____. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: < <http://www.interlegis.gov.br> > .

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito federal e aos municípios: procedimentos contábeis patrimoniais. 3. ed. Brasília: Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DARÓS, Leandro Luís; PEREIRA, Adriano de Souza. Análise das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2009. São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: < <http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf> > . Acesso em: 03/06/2011.

ERNST; YOUNG; FIPECAFI. **Manual de normas internacionais de contabilidade: IFRS versus Normas brasileiras**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FRAGOSO, A. R. et al. Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e o desafio da convergência: uma análise comparativa IPSAS e NBCTSP. In: CONGRESSO USP

CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2010. São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: < <http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos102010/92.pdf> > . Acesso em: 03/06/2011.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 42.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.
Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br/> > .

VICCARI JÚNIOR, Adauto et al. In: CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 182-183.

A IMPORTÂNCIA DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO DOS ESTADOS MEMBROS DA FEDERAÇÃO

Fernando Ferreira Calazans

Professor de Direito Previdenciário e professor visitante
da Escola Nacional de Administração de Angola.
E-mail: fernandocalazans@adv.oabmg.org.br.

Karina Damião Hirano

Chefe de gabinete do Instituto de Pagamentos Especiais
de São Paulo (Ipesp).
E-mail: khirano@sp.gov.br

Marcus Vinicius de Souza

Diretor de Previdência do Instituto de Previdência
dos Servidores do Estado de Minas Gerais e consultor
externo do Centro de Formação da Organização
Internacional do Trabalho (OIT).
E-mail: mvsvhm@yahoo.com.br

Maria de Lourdes Pinheiro da Silva

Advogada; contadora; diretora especial de Finanças da
Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas.
E-mail: pinheirolourdes@hotmail.com

Pedro Emanuel Teixeira Rocha

Administrador; MBA em Administração pela
Universidade Salvador; gestor governamental e
coordenador de arrecadação da Superintendência de
Previdência do Estado da Bahia.
E-mail: pedrogestor@yahoo.com.br

Renata Malpica Caldeira

Advogada; especialista em Direito Previdenciário pelo
Legale Cursos Jurídicos. Assessor previdenciário da São
Paulo Previdência (SPPREV).
E-mail: rcaldeira@sp.gov.br

Coordenador/Orientador:

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA
Doutorando em Economia –
Universidade Católica de Brasília
E-mail: mcaetano70@yahoo.com.br



RESUMO

Este trabalho analisa as experiências dos estados membros da Federação na criação, na implantação e no funcionamento das entidades previdenciárias dos seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Primeiro, foram descritos as origens, as justificativas da exigência de criação de unidade gestora única dos RPPSs e o enquadramento normativo da matéria. Após, elaborou-se o conceito de entidade gestora única de RPPS. Por meio de aplicação de questionário, obteve-se a informação de quais estados possuem órgãos previdenciários que atendem aos elementos integrantes do conceito de entidade gestora única. Em seguida, verificou-se a existência de relação entre entidade gestora única e participação dos funcionários públicos na gestão de seus RPPSs; a evolução do tempo de resposta a requerimentos de aposentadoria e pensão; e a existência de fundo capitalizado. Por fim, discutiram-se as dificuldades de implementação da entidade gestora única. Os resultados demonstram que poucas entidades previdenciárias estaduais podem ser tidas como unidades gestoras e que a visão pretérita da fragmentação da execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, especialmente de aposentadoria, necessita ser revista a fim de proporcionar maior transparência e eficiência na gestão dos RPPSs.

Palavras-chave: Previdência. Servidor público. Unidade. Entidade Gestora Única.

ABSTRACT

This paper examines the experiences of member states of the federation in the creation, deployment and operation of the bodies of their States' Social Security System. First, we described the origins and justifications of the need to create one of the managing entity's States' Social Security System and regulatory framework of matter. Afterwards, we elaborated the concept of single managing body of States' Social Security System. Through a questionnaire, there were states which have welfare agencies that meet the elements of the concept of a single management entity. Then there was the existence of correlation between single fund manager: employee participation in managing their public's States' Social Security System; evolution of the response time of retirement and pension requirements, and availability of fund capitalized. Finally, they discussed the difficulties of implementing the single fund manager. The results

show that few state pension entities can be regarded as management units and the vision of bygone fragmentation of implementation of grant activities, maintenance and payment of social security benefits, especially retirement, needs to be revised to provide greater transparency and efficiency in the management of States' Social Security System.

Keywords: Welfare. Public servant. Unity. Single managing entity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO, 593

2 ORIGENS DA OBRIGATORIEDADE DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA, 594

2.1 Entidade gestora única dos RPPSs: marco regulatório e conceito, 596

3 METODOLOGIA, 601

4 EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS, 602

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, 612

6 GLOSSÁRIO DE SIGLAS, 614

REFERÊNCIAS, 616

APÊNDICES, 618

Apêndice A – Questionário aplicado aos RPPSs estaduais – Brasil, 2011, 618

Apêndice B – Atividades de aposentadoria executadas pelas entidades gestoras dos RPPSs de acordo com os Poderes estaduais, 622

Apêndice C – Atividades de pensão por morte executadas pelas entidades gestoras dos RPPSs de acordo com os Poderes estaduais, 624

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011, 604
- Gráfico 2. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de pensão por morte dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011, 604
- Gráfico 3. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011, 605
- Gráfico 4. Taxa de execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte dos servidores de todos os Poderes realizadas pelas entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011, 606
- Gráfico 5. Razões de criação das entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011, 606
- Gráfico 6. Dificuldades na implantação das entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011, 607
- Gráfico 7. Atividades de responsabilidade dos RPPSs executadas pelas entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011, 608
- Gráfico 8. Razões da redução do tempo de resposta das entidades gestoras dos RPPSs estaduais aos pedidos de aposentadoria e pensão por morte – Brasil, 2011, 609
- Gráfico 9. RPPSs estaduais com fundo capitalizado e ano de capitalização – Brasil, 2011, 610
- Gráfico 10. Relação entre entidade gestora implantada e participação de servidores estaduais na gestão do RPPS via conselho deliberativo – Brasil, 2011, 610
- Gráfico 11. Relação entre entidade gestora implantada e redução dos tempos de resposta aos pedidos de aposentadoria e pensão por morte – Brasil, 2011, 611
- Gráfico 12. Relação entre entidade gestora implantada e existência de fundo capitalizado – Brasil, 2011, 612

1 INTRODUÇÃO

A previdência brasileira, nela incluídos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos das três esferas de governo do país, e o Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos RPPSs, possui 49,6 milhões de contribuintes, correspondentes a 53,5% da população economicamente ativa ocupada (BRASIL, MPS, 2011).

Relativamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), mais de 8 milhões de pessoas, entre servidores públicos e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculadas a um dos 2.236 RPPSs existentes no país. Juntos, os RPPSs e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) arcaram, em 2009, com uma despesa previdenciária de R\$ 360,3 bilhões, equivalente a 4,3% e 7,2%, respectivamente, do Produto Interno Bruto (PIB) nominal de 2009 (BRASIL, MPS, 2010a; 2010b; BRASIL, STN, 2009).

Os entes federados possuem, em boa parte das vezes, entidades previdenciárias comumente designadas de “Instituto de Previdência”. No entanto, as referidas entidades realizam apenas parte das atividades que são da competência dos RPPSs, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção)¹ das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal. Essa situação causa problemas de transparência e de descumprimento dos preceitos constitucionais vigentes, além de incentivar a fragmentação das atividades que estão sob a responsabilidade dos Regimes Próprios de Previdência.

Decorre daí a importância de se buscar a profissionalização e a padronização das atribuições dos RPPSs por meio da criação da entidade gestora única, que possibilita ganhos de escala e aumento de controle, eficiência e eficácia mediante a consolidação e a padronização de tarefas.

Este trabalho tem por objetivo geral analisar as experiências dos estados membros da Federação na criação, na implantação e no funcionamento das entidades previdenciárias dos seus RPPSs. Como objetivos específicos, o trabalho pretende descrever

1 Considera-se concessão o ato de proferir decisão de deferimento do benefício; pagamento, o ato de efetuar o depósito do valor do benefício em conta bancária; e manutenção, o ato de reajustar ou rever o valor do benefício e de proceder a alterações no cadastro do beneficiário.

as origens e as justificativas da exigência de criação de entidade gestora única dos RPPSs; informar o enquadramento normativo atual da matéria; elaborar conceito de entidade gestora única; verificar quais estados possuem órgãos previdenciários que atendem aos elementos componentes do conceito de entidade gestora única e discutir as dificuldades de sua implementação; averiguar se há relação entre entidade gestora única e participação dos funcionários na gestão dos RPPSs; noticiar a evolução do tempo de resposta a requerimentos de aposentadoria e pensão; checar a existência de fundo capitalizado.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma: após esta introdução, na seção 2 é explicitada a metodologia usada para o desenvolvimento do trabalho; na seção 3 são descritas as origens e a justificativa da obrigatoriedade de criação de unidade gestora para os RPPSs, bem como é apresentado o marco regulatório que envolve a questão e elaborado o conceito de entidade gestora única; na seção 4 discutir-se-ão os resultados da pesquisa, especificamente a experiência dos estados na criação, na implantação e no funcionamento das suas entidades previdenciárias. Na seção 5 serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

Os resultados obtidos demonstram que muito poucas entidades previdenciárias dos estados que participaram da pesquisa podem ser consideradas unidades gestoras de seus Regimes Próprios de Previdência Social. Eles demonstram também que a visão pretérita da fragmentação da execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários – especialmente as atividades de aposentadoria – necessita ser revista a fim de proporcionar maior transparência e eficiência na gestão dos RPPSs.

2 ORIGENS DA OBRIGATORIEDADE DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA

Até o advento da Lei n. 9.717, que dispõe sobre regras gerais para o funcionamento dos RPPSs, e da Emenda Constitucional (EC) n. 20, que promoveu a primeira onda de reformas previdenciárias, diante da complacência legislativa² dos RPPSs e da ausência de lógica financeira e atuarial³ aplicadas à gestão dos RPPSs, estes eram tratados como apêndices da política de pessoal dos entes federados.

2 Confira em Caetano (2006) a comparação internacional das regras eletivas e de cálculos de benefícios.

3 Os benefícios dos RPPSs não guardavam relação com a contribuição, mas com a remuneração. Até 1998, contavam-se em dobro as férias-prêmio para aposentadoria.

Na ausência de critérios e requisitos que garantissem viabilidade e sustentabilidade financeira dos RPPSs, as despesas com aposentados e pensionistas dos entes federados passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal. Referida situação acarretou consideráveis déficits nos sistemas próprios de previdência das três esferas de governo.

Em 1998 (ano da publicação da EC n. 20), enquanto no RGPS o déficit financeiro era de 0,7% do PIB, nos RPPSs federal, estaduais e municipais, considerados conjuntamente, o déficit era de 3,7% do PIB (GIAMBIAGI, 2007). Esse foi o cenário que levou o legislador constituinte derivado a publicar a EC n. 20.

Com a reforma previdenciária de 1998, o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência submeteram-se a novos paradigmas. Relativamente aos RPPSs, objeto deste trabalho, foram criadas as seguintes regras: preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; caráter contributivo; pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação; cobertura exclusiva a servidor titular de cargo efetivo; vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios previdenciários; vinculação da receita previdenciária, vedação de contagem de tempo fictício, etc.

Em 2003, dando continuidade ao processo de melhoria da gestão dos Regimes Próprios, iniciado com a primeira onda de reformas previdenciárias (Lei n. 9.717/1998 e EC n. 20/1998), publicou-se a EC n. 41. A mencionada emenda, ao incluir o § 20 no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, adiante transcrito, instituiu a obrigatoriedade de manutenção de entidade gestora única para os RPPSs de cada ente federado, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X, da CF/1988,⁴ que trata dos militares federais, e o art. 42, § 1º, da CF/1988,⁵ que determina a aplicação aos militares estaduais do contido naquele dispositivo:

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

4 “Art. 142, § 3º, X [...] a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares [...]”

5 “Art. 42 § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º [...]”

A criação dessa regra adveio da histórica segregação⁶ de atividades dos RPPSs, haja vista contemplarem servidores públicos de todos os Poderes. Em relação ao caso da União, dos estados e do Distrito Federal, a dificuldade é ainda maior, pois além dos Poderes Executivo e Legislativo (realidade municipal) há o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, que, em certos estados, como Minas Gerais e Bahia, mantêm de forma autônoma a elaboração da folha de pagamento de pessoal.

Ademais, mesmo no âmbito do Poder Executivo dos entes federados, há situações em que as aposentadorias são concedidas por órgãos distintos dos que concedem a pensão por morte (CAETANO, 2010). A variedade de órgãos públicos com autonomia para conceder e pagar aposentadorias e pensões por morte, aliada às inúmeras atribuições dos RPPSs, dificulta a criação e o funcionamento da entidade gestora única.

Não por acaso, em 2004 foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.297-6 contra o art. 1º da EC n. 41, que incluiu o § 20 do art. 40 da CF/1988 (obrigatoriedade de manutenção de unidade gestora), pendente de julgamento⁷, ao argumento que aludida regra teria violado os princípios da autonomia e da independência do Poder Judiciário, insculpidos nos artigos 2º e 60, § 4º, III, da CF/1988.

2.1 Entidade gestora única dos RPPSs: marco regulatório e conceito

Segundo Caetano (2010, p. 11), a instituição da entidade gestora única “amplia os ganhos obtidos por meio das economias de escala e sinergias em decorrência do fim da execução das mesmas tarefas por diferentes equipes. Ademais, a fragmentação torna o RPPS mais suscetível a fraudes”. Todavia, ante a quase inexistência de trabalhos dessa natureza, a revisão bibliográfica será tratada mediante análise das normas que versam sobre a matéria. O aludido marco regulatório detém natureza constitucional, legal e infralegal.

Quanto ao aspecto constitucional (art. 40, § 20, da CF/1988), “fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em

6 Essa segregação é confirmada por Souza (2006) ao registrar que, quando da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (Ipase), foi atribuído ao Tesouro Nacional o custeio das aposentadorias existentes, o que passou a ser regra para os servidores públicos do país.

7 Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2241299 > .

cada ente”, ressalvados os militares, cuja semântica (“unidade gestora”) irradia a ideia de unicidade.

Relativamente ao aspecto legal, mesmo que previsto apenas para o âmbito federal, o artigo 9º, I, da Lei n. 10.887, de 2004 preceitua que “a unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: I - contará com colegiado, com participação *paritária* de representantes e de servidores dos Poderes *da União*, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração” (grifos nossos).

Por sua vez, o art. 15, I, da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social n 02, de 2009, estabelece que os RPPSs serão administrados por entidade gestora única vinculada ao Poder Executivo, que “contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração”, quedando-se silente quanto à garantia da representação paritária.⁸

Todavia, a garantia de representação dos trabalhadores em órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação prevista no art. 10 da CF/1988, regra criada no período pós-ditatorial, somente foi feita com vistas a assegurar que os trabalhadores deliberassem sobre seus direitos previdenciários, o que seria impossível se não houvesse a paridade. Isso porque, na ausência de paridade, nas situações em que há divergência de entendimento entre os representantes dos servidores públicos e o governo, as pretensões do funcionalismo são enfraquecidas diante das diretrizes governamentais, fazendo com que o processo decisório se mantenha desequilibrado (CALAZANS, 2010).⁹

Nesse sentido, não há razão para garantir representação que não seja paritária de trabalhadores em espaços públicos onde não tenham poder de veto sobre as pretensões do governo (onde não haja partilha efetiva de poder entre servidores e administração pública) que atentem contra os interesses previdenciários dos trabalhadores.

Segundo o art. 2º, V, da aludida Orientação, considera-se unidade gestora

a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização

8 Mesma quantidade de representantes dos servidores públicos e do governo.

9 Para aprofundamento do estudo sobre representação e participação social em conselhos gestores de RPPSs, confira Calazans (2010).

do RPPS, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

A administração de um RPPS envolve diversas atividades além das atinentes à gestão propriamente dita, quais sejam: arrecadação e gestão de recursos, concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte. No mínimo, porque a CF/1988, em seu art. 40, previu apenas aposentadoria e pensão como benefícios previdenciários dos RPPSs e também porque o § 3º do art. 10 do Decreto n. 3.048/1999 estabelece que “entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal”.

Primeiramente, cite-se a atividade de arrecadação das contribuições a cargo do segurado e da entidade patronal destinadas ao custeio dos RPPSs. A previsão de criação dessas contribuições sociais está contida no artigo 149, *caput*, e § 1º, ambos da CF/1988.

Outra maneira de captação de recursos refere-se à realização da compensação financeira com o RGPS, descrita no artigo 201, § 9º, da CF/1988, dotado de eficácia pela Lei n. 9.796, de 1999, regulamentada pelo Decreto n. 3.112, de 1999.

Com a arrecadação dos recursos, faz-se necessário geri-los de forma eficiente e capaz de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, princípio insculpido no art. 40, *caput*, da CF/1988. A aplicação desses recursos está contida no artigo 6º, inciso IV, da Lei n. 9.717, de 1998, regulamentada pela Resolução n. 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPSs.

A arrecadação e a aplicação dos recursos são feitas com o fim precípuo e imediato de realizar as tarefas de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte, cujas regras estão previstas no art. 40 da CF/1988.

Para que certo órgão seja considerado entidade gestora única ou simplesmente unidade gestora, o artigo 16 da citada Orientação Normativa n. 02/2009 preceitua que a unidade deverá gerenciar, direta ou indiretamente,¹⁰ a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, das aposentadorias e das pensões por morte concedidas a partir da vigência da EC n. 41 de todos os Poderes e entidades do ente federado.

10 Indiretamente, nos casos em que a unidade gestora possuir o controle sobre o desenvolvimento das tarefas, mesmo que a execução seja descentralizada, e diretamente, quando a execução for feita pela própria unidade gestora do RPPS.

Segundo o MPS, a unidade gestora só pode ser exigida para as aposentadorias e as pensões por morte (únicos benefícios previdenciários previstos para os RPPSs pela CF/1988) concedidas a partir da Emenda n. 41, norma constitucional responsável pela instituição da obrigatoriedade de manutenção de unidade gestora para os RPPSs.

Por sua vez, a Portaria MPS n. 204, de 2008, por seu artigo 5º, V, ao descrever os critérios exigidos para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), lista a existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS.

Igualmente, a Portaria MPS n. 402, de 2008, em seu art. 10, estabelece o seguinte:

Art. 10 [...] § 1º Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

§ 2º A entidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, de todos os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

§ 3º A entidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.

Mesmo antes da exigência da entidade gestora única dos RPPSs, advinda com a publicação da EC n. 41/2003, a própria CF/1988 e a Lei n. 9.717/1998 já garantiam a participação dos servidores nos colegiados e nas instâncias de decisão (da entidade gestora única) em que seus interesses fossem objeto de discussão e deliberação.

A CF/1988, em seu art. 10, prevê que “*é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*”.

Por sua vez, a Lei n. 9.717/1998, em seu art. 1º, VI, prevê que fica garantido o pleno acesso dos segurados às informações relativas à administração do regime e a participação de representantes dos servidores ativos e inativos nos colegiados e nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

A previsão do funcionamento de conselhos de administração e fiscal no âmbito das entidades gestoras dos RPPSs e da própria existência das entidades gestoras já

existe desde a vigência da citada Lei n. 9.717, de 1998. A mencionada afirmativa pode ser extraída do conteúdo do seu art. 8º, segundo o qual os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos RPPSs poderão ser responsabilizados por atos contrários à Lei n. 9.717. Veja-se:

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os **membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos** de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais. (grifos nossos)

A necessidade de manutenção de dois conselhos, um para gerir o RPPS e outro para fiscalizá-lo, é notória, uma vez que não cabe ao órgão responsável pela administração do regime a responsabilidade por fiscalizar seus próprios atos de gestão.

Ante o conjunto de informações exploradas nesta seção, extraem-se os elementos integrantes do conceito de entidade gestora única ou apenas unidade gestora, tal como previsto na CF/1988. Para que certo órgão seja considerado entidade gestora única de RPPS, este deve atender aos seguintes requisitos:

- integrar a estrutura da administração pública do ente federado;
- ter existência individualizada, única, com exceção dos militares;
- ser responsável pela administração do RPPS;
- consolidar a execução das atribuições do RPPS;
- administrar, arrecadar e gerir os recursos do RPPS, inclusive os oriundos da compensação financeira como Regime Geral de Previdência Social; conceder, pagar e manter os benefícios;
- responsabilizar-se pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção, no mínimo, das aposentadorias e das pensões por morte concedidas a partir da EC n. 41 de todos os Poderes e entidades do ente federado;
- possuir conselhos administrativo e fiscal;
- garantir a representação paritária dos servidores nos conselhos administrativo e fiscal com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a gestão do RPPS.

Feita a descrição dos elementos integrantes do conceito de entidade gestora única de RPPS, pode-se conceituá-la como a entidade/órgão integrante da estrutura da administração pública do ente federado com existência individualizada, com exceção dos militares, cuja competência é administrar o RPPS mediante realização consolidada das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com o RGPS; concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da vigência da EC n. 41/2003; e que mantenha conselhos administrativo e fiscal que garantam a representação paritária dos servidores públicos.

3 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa aplicada, exploratória, bibliográfica e documental que tem por finalidade analisar as experiências dos estados na criação, na implantação e no funcionamento das entidades gestoras únicas dos seus Regimes Próprios de Previdência Social.

A descrição das origens e das justificativas da exigência de manutenção de entidade gestora única de RPPS foi feita mediante análise da evolução da legislação que trata do tema e da leitura de textos que abordam a matéria.

O enquadramento normativo atual da matéria foi feito por meio da leitura de normas de natureza constitucional, legal e infralegal. Com esteio no conteúdo dessas normas, foi elaborado o conceito da expressão entidade gestora única e levantados os elementos que o compõem.

As perguntas do questionário dirigido (Apêndice A) foram elaboradas de forma que se analisassem todos os aspectos normativos que tratam da matéria entidade gestora única. O questionário foi distribuído a todos os representantes dos estados membros da Federação integrantes do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev), sendo respondido por 22 (81,5%) dos 27 estados.

Na pergunta zero procura-se identificar se as entidades gestoras únicas dos RPPSs estaduais respondentes efetivamente operacionalizam (execução da atividade pela própria unidade gestora) as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadorias e pensões por morte de todos os Poderes do estado (Executivo – administração direta e indireta –, Judiciário e Legislativo).

Nas perguntas 1, 1.1, 1.2, 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 e 1.3 procura-se identificar se os estados editaram lei prevendo a criação de entidade gestora única. Para aqueles que a editaram, quais as razões que levaram à sua criação; se a entidade está em funcionamento; quando se deu e quais foram as dificuldades na sua implantação; quais atividades de responsabilidade do RPPS a entidade gestora executa. Para aqueles que não editaram a lei de criação da entidade gestora, quais foram os motivos pelos quais ela ainda não foi criada.

Nas perguntas 2 e 2.1 indaga-se se a gestão do RPPS garante a participação dos servidores em conselho de administração e, em caso positivo, se esta é paritária (mesmo número de representantes de servidores e do governo). Nas perguntas 3 e 3.1 questiona-se se a gestão do RPPS garante a participação dos servidores em conselho fiscal e, em caso afirmativo, se esta é paritária.

Nas questões 4 e 4.1 questiona-se se o tempo de resposta do RPPS do estado na análise dos requerimentos de aposentadoria e pensão tem se reduzido ao longo dos anos e, em caso positivo, quais foram as razões que levaram à essa redução.

Nas questões 5 e 5.1 indaga-se se a RPPS do estado possui fundo capitalizado e, em caso positivo, em que ano se deu a capitalização.

Com base nas respostas do questionário, serão elaborados gráficos para verificar se existe relação entre a entidade gestora única dos RPPSs (nos estados que a criaram e instalaram) e:

- a participação dos servidores na gestão do RPPS via conselho deliberativo;
- a evolução do tempo de resposta a pedidos de aposentadoria e pensão; e
- a existência de fundo capitalizado.

4 EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS

Dentre os 27 estados membros do país, 22 responderam ao questionário (81,5%).¹¹ Segundo o Apêndice B, que lista quais atividades (concessão, pagamento e manutenção) de aposentadoria dos servidores dos Poderes (administração direta e

11 As respostas dos estados relativamente à questão zero envolvem o gerenciamento direto das atividades de aposentadoria e pensão concedidas antes e depois da EC n. 41.

indireta do Executivo, do Judiciário e do Legislativo) são desenvolvidas diretamente pelas entidades gestoras únicas dos RPPSs estaduais, percebe-se predominância da realização das atividades de pagamento em relação às demais.

A aludida predominância explicita a natureza histórica do benefício de aposentadoria dos servidores públicos, que sempre foi tratado como mero apêndice da política de pessoal dos entes federados. No passado, as contribuições dos RPPSs eram cobradas apenas para o custeio da pensão, ficando a cargo do estado o ônus do pagamento das aposentadorias, encargo cuja origem é derivada da existência da relação *pro labore facto* havida entre os funcionários e a administração pública.

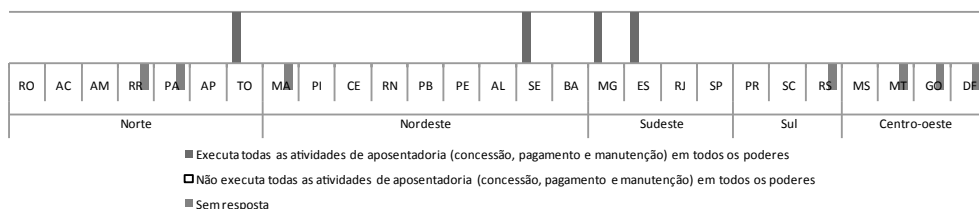
Nessa condição, o direito à aposentadoria não era condicionado ao (pleno) caráter contributivo, mas à vinculação do funcionário ao ente federado, sendo a aposentadoria considerada uma benesse a ele concedida em virtude dos serviços públicos prestados. Com efeito, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria como ampliação da política de recursos humanos do ente federado, o que explica a baixa centralização da execução das atividades pelos institutos de previdência dos RPPSs estaduais.

Na ausência de contribuição definida para o custeio da aposentadoria do servidor, a alíquota média dos RPPSs (5% a 6%: destinada apenas a arcar com os custos das pensões) era menor que a fixada para os segurados do RGPS (8% a 11%) (BRASIL, MPS, 2002).

A referida situação denota a realidade da década passada da administração pública, impulsionada pela reforma do Estado, no sentido de tentar controlar os gastos com pessoal por meio da folha de pagamento (ABRUCIO; GAETANI, 2006). A preocupação com a aposentadoria é ainda maior, pois os gastos anuais com esse benefício (R\$ 176,2 bilhões) suplantam no Brasil os gastos com pensão por morte (R\$ 73,5 bilhões) em quase 240% (BRASIL, MPS, 2010a; BRASIL, STN, 2009).

No que se refere à execução de todas as atividades de aposentadoria (concessão, pagamento e manutenção), quando se analisam conjuntamente todos os Poderes do estado, nota-se que apenas quatro estados possuem entidades gestoras que executam diretamente todas essas atividades para os servidores de todos os Poderes e entidades: Tocantins, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011



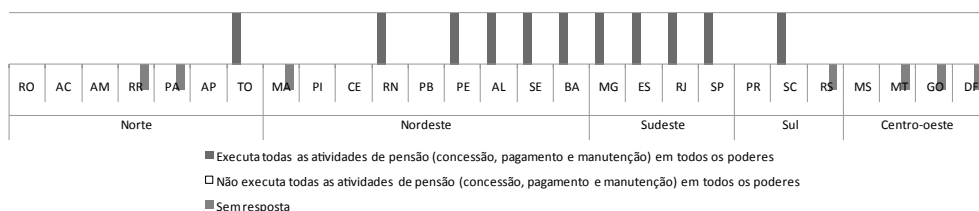
Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

No que se refere às atividades (concessão, pagamento e manutenção) de pensão por morte dos servidores de todos os Poderes (administração direta e indireta do Executivo, do Judiciário e do Legislativo), nota-se que estas são executadas diretamente por quase todas as entidades gestoras (Apêndice C).

Esse equilíbrio na execução das atividades de pensão explicita a natureza histórica da organização das instituições previdenciárias do país, que sempre operacionalizaram as pensões, deixando as aposentadorias para os órgãos de recursos humanos dos servidores.

Quando se observa conjuntamente todos os Poderes do estado, verifica-se que 11 estados possuem entidades gestoras que executam diretamente todas as atividades de pensão por morte dos funcionários públicos de todos os Poderes. São eles: Tocantins, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina (Gráfico 2).

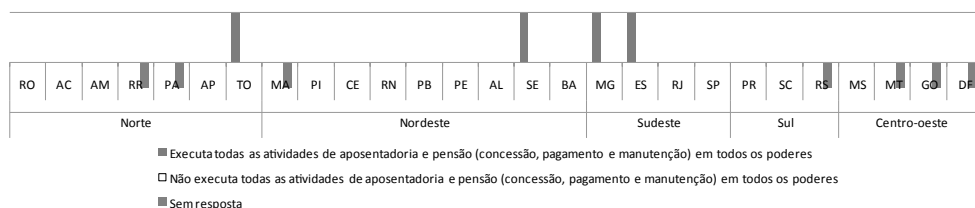
Gráfico 2. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de pensão por morte dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Quando se procura analisar quais entidades gestoras dos RPPSs estaduais realizam diretamente todas as atividades (concessão, pagamento e manutenção) de aposentadoria e também de pensão por morte, percebe-se que existem apenas quatro estados que as executam: Tocantins, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo (Gráfico 3).

Gráfico 3. Entidades gestoras dos RPPSs estaduais que realizam diretamente as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte dos servidores de todos os Poderes – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

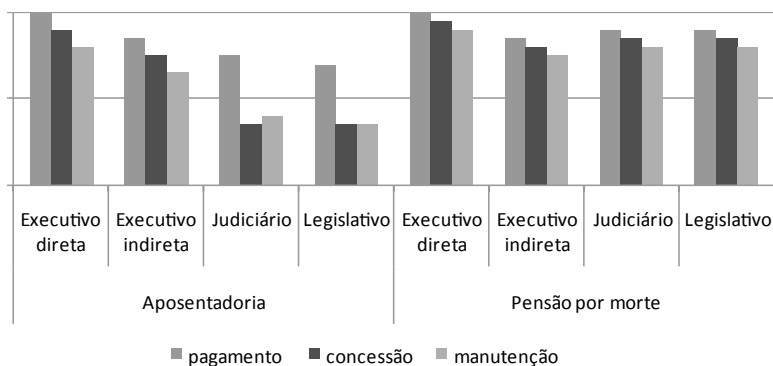
Em síntese, conclui-se que a atividade “pagamento de aposentadoria” permanece sendo executada pelas entidades previdenciárias estaduais em quase todos os Poderes dos estados e que a execução das demais (concessão e manutenção de aposentadoria) tende a se reduzir à medida que o órgão se afasta do poder central do governo do estado (da administração direta do Poder Executivo). Quanto à pensão por morte, nota-se grande uniformidade na realização de suas atividades pela entidade gestora no âmbito de todos os Poderes (Gráfico 4).

No que se refere à publicação de lei prevendo a criação de unidade gestora única do RPPS, constatou-se que, dos 22 estados que responderam ao questionário, vinte publicaram mencionada lei, com exceção dos Estados de Roraima e Ceará. Este último esclareceu que o motivo da não criação foi a falta de conhecimento técnico, e Roraima deixou o campo em branco.

As três principais razões que levaram à criação da entidade gestora única nos RPPSs estaduais foram: obediência às normas federais (17 respostas); manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) (14 respostas); e padronização e uniformização de procedimentos (12 respostas) (Gráfico 5). Como a renovação do CRP pressupõe o atendimento às leis previdenciárias e tem como um dos resultados expressivos a liberação dos repasses voluntários de recursos financeiros pelas institui-

ções federais aos estados e aos municípios, pode-se considerar que a “obediência às normas” (17 + 14 = 31 respostas) foi a maior razão para os RPPSs estaduais criarem sua entidade gestora.

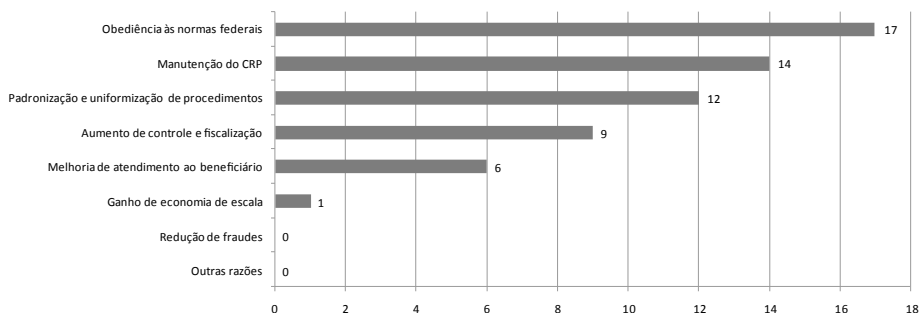
Gráfico 4. Taxa de execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte dos servidores de todos os Poderes realizadas pelas entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Como a “melhoria de atendimento ao beneficiário” foi uma das razões menos relatadas pelos estados e como a maior razão dos RPPSs para criarem suas entidades gestoras foi a necessidade de obediência às normas, o resultado sugere menos atenção dos RPPSs estaduais no que tange ao interesse de seus beneficiários.

Gráfico 5. Razões de criação das entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011

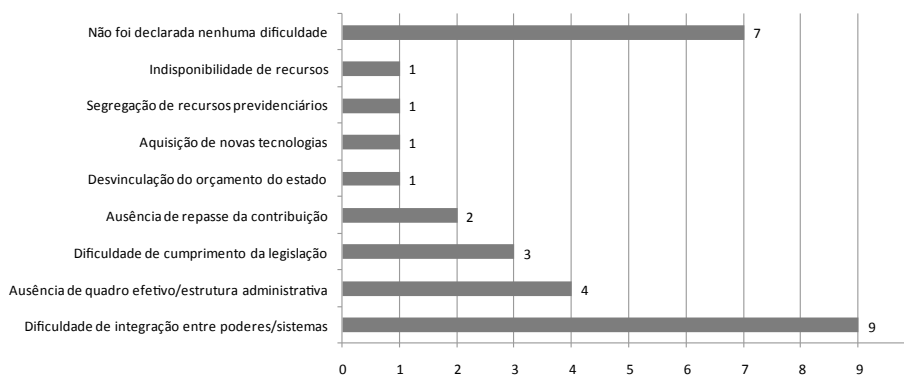


Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Dentre os vinte estados que publicaram lei de criação da entidade gestora do RPPS, 13 – Rondônia, Acre, Amapá, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, São Paulo e Goiás – disseram que a entidade já foi implantada,¹² e sete – Mato Grosso do Sul, Sergipe, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas e Amazonas – afirmaram que a entidade gestora única está parcialmente implantada (estrutura organizacional e física incompleta). O resultado sugere dificuldade na efetivação da implantação¹³ da entidade gestora única nos RPPSs estaduais.

Dentre as três maiores dificuldades apontadas pelos estados para implantarem a entidade gestora, nove responderam que a maior dificuldade foi a integração entre Poderes e sistemas; quatro responderam “ausência de pessoal efetivo e de estrutura administrativa”; e três disseram que têm dificuldades em cumprir a legislação. O resultado explicita que as dificuldades são de ordem política (integração de Poderes) e técnica (integração de sistemas).

Gráfico 6. Dificuldades na implantação das entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

12 Para fins deste trabalho, implantação significa disponibilização de estrutura organizacional e física para funcionamento da entidade gestora do RPPS.

13 O tempo de implantação das entidades gestoras dos RPPSs estaduais não foi analisado porque as perguntas 1 e 1.2.1 do questionário solicitaram que fosse informado apenas o ano de publicação da lei que previu a criação da entidade gestora e o ano de sua implantação, e não o mês de publicação da lei que a criou nem o mês de sua implantação. Assim, poder-se-ia chegar ao absurdo de se ter estado da Federação com diferença de zero ano, mas que gastou 11 meses entre a criação e a implantação da entidade gestora, e outro com diferença de um ano, mas que gastou apenas um mês para implantá-la.

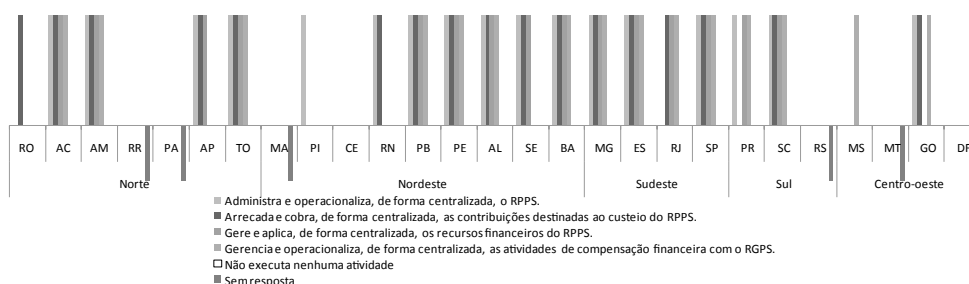
CONTINUA ►

Relativamente às entidades gestoras estaduais que já estão em funcionamento, procurou-se verificar quais delas executam as atividades que são de sua responsabilidade segundo as normas constitucionais e legais, quais sejam:

- administra e operacionaliza, de forma centralizada, o RPPS;
- arrecada e cobra, de forma centralizada, as contribuições previdenciárias;
- gere e aplica, de forma centralizada, os recursos financeiros do RPPS;
- gerencia e operacionaliza, de forma centralizada, as atividades de compensação financeira com o RGPS.

De acordo com o Gráfico 7, apenas 11 estados possuem entidades gestoras que executam todas as atividades de responsabilidade dos RPPSs: Acre, Amazonas, Tocantins, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.

Gráfico 7. Atividades de responsabilidade dos RPPSs executadas pelas entidades gestoras dos RPPSs estaduais – Brasil, 2011



Observação: O Ceará não possui unidade gestora para executar as atividades dos RPPSs.

Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Dentre os 11 estados anteriormente listados, apenas o Acre não possui entidade gestora com atribuição para gerir conjuntamente os RPPSs dos servidores públicos (civis) e dos militares. Ou seja, além da gestão do RPPS dos servidores públicos (segundo exigência do § 20 do art. 40 da CF/1988), a entidade gestora de todos os outros dez estados detém competência adicional para gerir o RPPS dos seus militares.

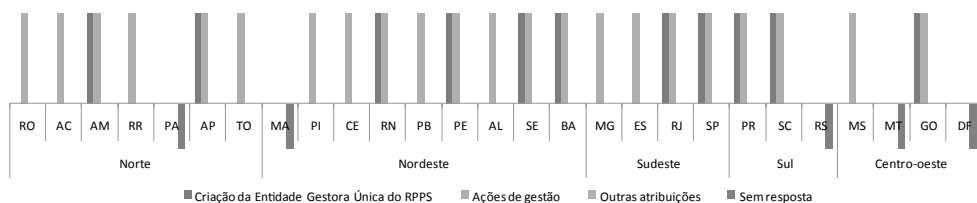
Relativamente à garantia da participação dos servidores estaduais em conselho de administração, detectou-se que todos os estados respondentes garantem a participação dos servidores no Conselho, com exceção do Ceará, que ainda não possui entidade gestora.

Quanto ao quesito paridade (número igual de representantes de servidores e do governo), nem todos os estados que garantem a participação dos servidores no conselho deliberativo respeitam a paridade. Dos 22 estados respondentes, apenas 19 garantem a paridade. A título de exemplo, Bahia, Sergipe e Paraná contam com a presença de servidores em seu conselho deliberativo, mas não na mesma proporção dos representantes do governo. Cabe ressaltar que a participação paritária dos servidores na gestão de seu RPPS garante maior transparência das ações dos gestores e maior controle de suas decisões.

No que se refere à garantia da participação dos servidores estaduais nos Conselhos Fiscais de seus RPPSs, constatou-se que quase todos os estados respondentes garantem a participação dos servidores, com exceção de Mato Grosso do Sul e do Ceará (este porque ainda não possui entidade gestora). Os Estados de Sergipe e Paraná não garantem a paridade dos representantes dos servidores no conselho fiscal das entidades gestoras, e o conselho fiscal do Estado do Rio de Janeiro é composto somente por representantes dos servidores, o que possibilita uma atuação mais efetiva desses atores no controle da gestão do RPPS.

O tempo de resposta aos requerimentos de aposentadoria e pensão por morte de todos os RPPSs estaduais tem se reduzido ao longo dos anos. Para todos os estados respondentes, as razões que levaram a sua redução (*vide* Gráfico 8) foram ações de gestão (redesenho de fluxo de processos, investimento em sistemas informatizados, capacitação de pessoal), e para apenas metade deles, a criação da entidade gestora única. Os resultados sugerem haver maior relação entre “redução do tempo de resposta” e “ações de gestão” do que entre “redução do tempo de resposta” e “criação da entidade gestora única”.

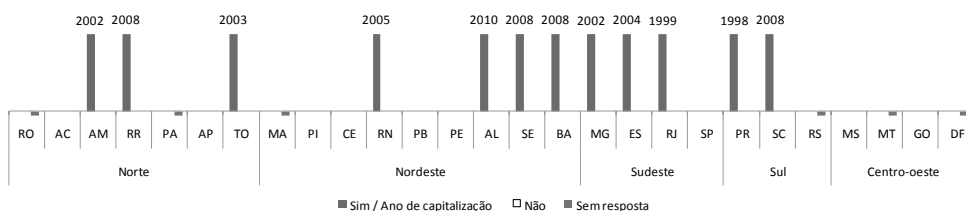
Gráfico 8. Razões da redução do tempo de resposta das entidades gestoras dos RPPSs estaduais aos pedidos de aposentadoria e pensão por morte – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Dos 21 estados respondentes,¹⁴ 12 operam fundo previdenciário em regime de capitalização (57%), e 40% deles criaram a capitalização no período de 2002-2005; outros 40%, de 2008-2010; e os 20% restantes, de 1998-1999 (Gráfico 9).

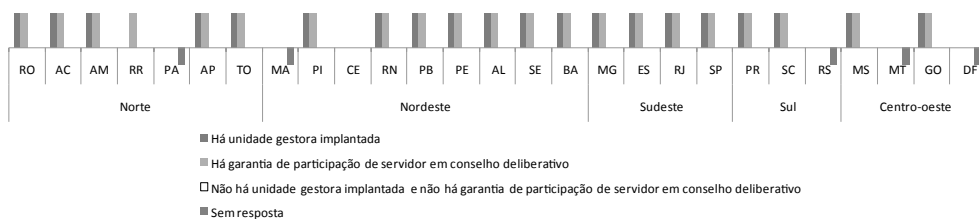
Gráfico 9. RPPSs estaduais com fundo capitalizado e ano de capitalização – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Os resultados descritos a seguir (Gráfico 10) sugerem forte relação entre entidade gestora implantada e participação dos servidores estaduais na gestão do RPPS via conselho deliberativo e vice-versa. Apenas o Estado de Roraima não seguiu a tendência, uma vez que garante a participação dos servidores públicos no conselho deliberativo sem, contudo, possuir entidade gestora para seu RPPS que supostamente legitimasse referida garantia.

Gráfico 10. Relação entre entidade gestora implantada e participação de servidores estaduais na gestão do RPPS via conselho deliberativo – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

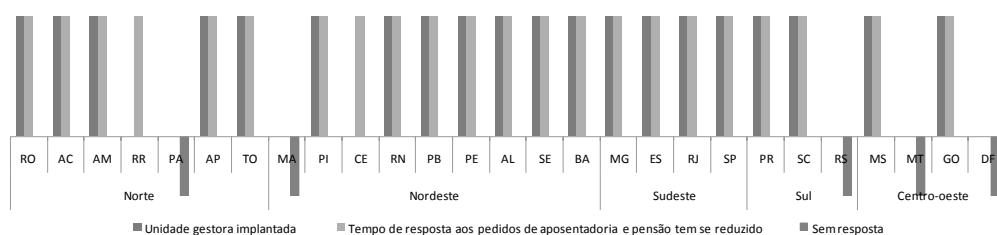
É importante salientar que não foi possível verificar a existência de causalidade entre tais variáveis, uma vez que não foi apurado se antes da criação da entidade

14 O Estado do Acre foi desconsiderado por apresentar resposta inconsistente.

gestora dos RPPSs estaduais a legislação já previa a participação dos servidores nos Conselhos Deliberativos de seus RPPSs.

De acordo com o contido no Gráfico 11, os resultados também sugerem relação entre entidade gestora e redução dos tempos de resposta aos pedidos de aposentadoria e pensão. Apenas Roraima e Ceará não seguiram a tendência, pois têm reduzido o tempo de resposta sem, contudo, possuírem entidade gestora única em seus RPPSs.

Gráfico 11. Relação entre entidade gestora implantada e redução dos tempos de resposta aos pedidos de aposentadoria e pensão por morte – Brasil, 2011

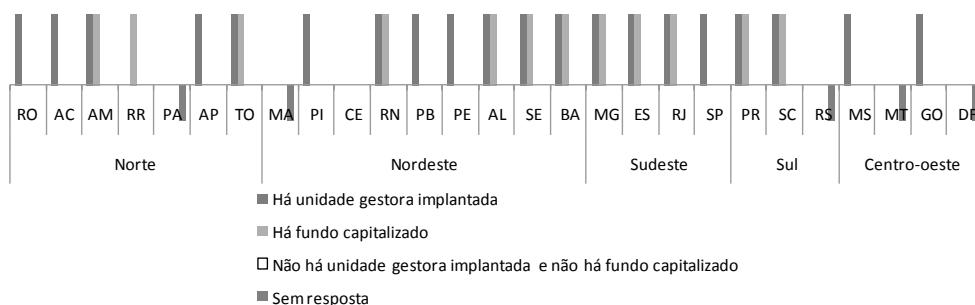


Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Da mesma forma que a análise anterior, não restou constatada a causalidade entre as variáveis, visto que não foi apurado se antes da criação da entidade gestora o tempo de resposta aos pedidos de aposentadoria e pensão por morte já se vinha reduzindo.

Por fim, no que se refere à possível relação existente entre entidade gestora única e existência de fundo capitalizado, os resultados revelam baixa relação, pois apenas metade dos estados respondentes mais um (12 de 22) seguiu a tendência: Amazonas, Tocantins, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina (Gráfico 12).

Gráfico 12. Relação entre entidade gestora implantada e existência de fundo capitalizado – Brasil, 2011



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do trabalho foi analisar as experiências dos estados na criação, na implantação e no funcionamento das entidades gestoras de seus regimes de previdência.

Para tanto, a pesquisa descreveu as origens e as justificativas da exigência de criação de entidade gestora única para os RPPSs; descreveu o enquadramento normativo atual da matéria; elaborou o conceito da expressão entidade gestora única; verificou se os estados atendem aos elementos componentes do conceito de entidade gestora única de RPPS e discutiui as razões e as dificuldades de sua implantação; verificou se há relação entre entidade gestora implantada e participação dos servidores na gestão do RPPS; evolução do tempo de resposta a pedidos de aposentadoria e pensão por morte; existência de fundo capitalizado e, ao final, apresentou os resultados deste ensaio empírico.

No que tange às origens e às justificativas da exigência de criação de entidade gestora única para os RPPSs, constatou-se que a fragmentação da execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção das aposentadorias de servidores públicos origina-se da relação *pro labore facto* havida entre estes e a administração pública. Referida situação necessita ser revista, haja vista a evolução dos próprios paradigmas da previdência dos servidores, que hoje não é mais vista como mera extensão da política de pessoal dos entes, mas um benefício de caráter eminentemente contributivo e que deve inclusive buscar preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Nesse sentido é que se propõe criar entidades que sejam efetivamente gestoras dos RPPSs segundo o conceito elaborado neste trabalho: entidade integrante da estrutura da administração pública do ente federado, com existência individualizada,¹⁵ que possua conselhos de administração e fiscal que garantam a representação paritária dos servidores, cuja competência é administrar o RPPS mediante a realização consolidada das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com o Regime Geral de Previdência, bem como da concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da EC n. 41/2003. Observou-se que, dentre as atribuições constitucionais e legais de um RPPS, apenas podem ser considerados unidades gestoras os órgãos previdenciários dos Estados do Tocantins, de Minas Gerais e do Espírito Santo, em virtude de serem os únicos que atendem a todos os elementos componentes do conceito de unidade gestora elaborado neste trabalho.¹⁶

A principal razão que levou os estados a criarem a entidade gestora de seus RPPSs foi a “obediência às normas” e a necessidade de manutenção do CRP (cujo fim último é o recebimento dos repasses voluntários da União Federal), e não a preocupação com o beneficiário do regime, o que denota falta de maturidade previdenciária.

Os principais entraves descritos pelos RPPSs no instante da implantação da sua entidade gestora única (ou apenas unidade gestora) são os de ordem política (integração dos Poderes) e técnica (integração dos sistemas de pessoal, desenvolvidos numa época em que não havia preocupação com a questão previdenciária, motivo pelo qual os cadastros são limitados no que se refere à gestão dessa política pública).

Verificou-se que, não obstante a criação de a unidade gestora proporcionar ganhos de escala e aumento da eficiência da gestão dos RPPSs, sua inexistência não impede a promoção de melhorias na gestão destes, que, por outros meios, suprem tal limitação organizacional mediante redesenho de processos, melhorias tecnológicas e capacitação de pessoal.

15 Os militares não estão contemplados nesta definição, não se lhes aplicando o teor do art. 40, § 20 da CF/1988, já que possuem regras específicas de organização, segundo o disposto no art. 142, § 3º, X, da CF/1988, que trata dos militares federais, e o art. 42, § 1º, da CF/1988, que determina a aplicação aos militares estaduais do contido naquele dispositivo.

16 O conceito de unidade gestora aqui tratado considera válidos os gerenciamentos direto e indireto das atividades de aposentadoria e pensão. Todavia, a aplicação empírica do conceito foi feita com base na exigência do gerenciamento direto, tal como formulada na pergunta número zero do questionário.

As análises de relação testadas entre entidade gestora única implantada e: 1) participação dos servidores na gestão do regime de previdência; 2) evolução do tempo de resposta a requerimentos de aposentadoria e pensão por morte; e 3) existência de fundo capitalizado denotam a importância da unidade gestora no futuro dos RPPSs.

Uma indagação que não foi objeto de pesquisa e que merece análise é: haveria relação de causalidade entre as variáveis anteriormente descritas? Para tanto, seria necessário analisar se antes da criação da unidade gestora havia previsão de participação de servidor no conselho deliberativo, se o tempo de resposta aos pedidos de aposentadoria e pensão já vinha se reduzindo e se o fundo capitalizado já tinha sido criado.

Diante dos resultados e das indagações apresentados, espera-se ter contribuído para a melhoria da gestão dos Regimes Próprios de Previdência do país a fim de que passem a ser geridos de maneira cada vez mais eficiente, transparente e mediante a utilização de mecanismos democráticos de participação e de diálogo sociais.

A discussão da problemática relativa aos elementos que compõem o conceito de entidade gestora única permite aos gestores dos RPPSs estaduais e municipais realizarem análise introspectiva e tomarem essas informações como referência para o desenvolvimento de melhorias em seus regimes próprios de previdência social.

6 GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Conaprev	Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DF	Distrito Federal

EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TO	Tocantins

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. **Anais...** Brasília: CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (Consad), 2006. p. 21-80.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out.1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm > . Acesso em: 12/09/2008.

_____. Conselho Monetário Nacional. Resolução n. 3.922. 25 nov. 2010. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 29 nov. 2010.

_____. Lei n. 9.717. 27 nov. 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 28 nov. 1998.

_____. Lei n. 10.887. 18 jun. 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 2004.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília, dez. 2002. Disponível em: < http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_14_06.asp > . Acesso em: 15/08/2006.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2009**, Brasília, 2010a. Disponível em: < <http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=974> > . Acesso em: 04/08/2011.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 12, dez. 2010b. Disponível em: < <http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482> > . Acesso em: 26/11/2011.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 16, n. 1, jan. 2011. Disponível em: < <http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482> > . Acesso em: 04/08/2011.

_____. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa SPS n. 2, de 31 de março de 2009. Brasília, 2 abr. 2009. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090505-171130-380.pdf > . Acesso em: 10/05/2011.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria n. 204, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e dá outras providências. Brasília, 11 jul. 2008. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110112-141650-492.pdf > . Acesso em: 10/05/2011.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria n. 402, de 10 de dezembro de 2008.

Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em cumprimento das Leis n. 9.717, de 1998, e n. 10.887, de 2004. Brasília, 11 dez. 2008. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_091123-172341-420.pdf > . Acesso em: 10/05/2011.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Despesa com Pessoal – Execução Orçamentária**. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.stn.gov.br/estatistica/est_boletim_despesa_pessoal.asp > . Acesso em: 10/10/2011.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos e comparações internacionais**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2006. (Texto para discussão, n. 1.226). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf > . Acesso em: 10/05/2011.

_____. **Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionistas de estados, municípios e do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2010 (Texto para discussão, n. 1.502). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1502.pdf > . Acesso em: 10/05/2011.

CALAZANS, Fernando Ferreira. **A participação social na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (Funpemg)**, 2010. 184 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010. Disponível em: < http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=123 > . Acesso em: 14/10/2011.

GIAMBIAGI, Fábio et al. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: Ipea, 17 out. 2004 (Texto para discussão, n. 1.050). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf > . Acesso em: 13/05/2007.

_____. **A reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SOUZA, Marcus Vinicius de. **Aposentadoria dos servidores não efetivos após a Emenda Constitucional n. 20/98: o caso da administração pública de Minas Gerais**, 2006. 117 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – Questionário aplicado aos RPPSs estaduais – Brasil, 2011

QUESTIONÁRIO

Organização: Escola de Administração Fazendária (Esaf)

Evento: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros 2011/Núcleo Previdência

Finalidade: Subsidiar informações para realização de pesquisa

Pesquisa: Unidade gestora única dos regimes estaduais de previdência social

Orientador: Marcelo Abi-Ramia Caetano

Orientandos: Fernando Calazans (MG); Karina Hirano (SP); Marcus Vinicius (MG); Maria de Lourdes (AL); Pedro Rocha (BA) e Renata Caldeira (SP)

Nome do estado: _____

0) Relativamente às atividades de concessão, manutenção e pagamento de aposentadorias e pensões dos diversos Poderes, marque com um “X” na tabela abaixo quais atividades a entidade gestora única efetivamente operacionaliza

Atribuições	Aposentadorias				Pensões			
Poderes	Executivo direta	Executivo indireta	Judiciário	Legislativo	Executivo direta	Executivo indireta	Judiciário	Legislativo
Concessão								
Pagamento								
Manutenção								

1) O estado já editou lei prevendo a criação de unidade gestora única do RPPS?

() SIM. Informe o número e o ano da lei: _____ () NÃO

1.1) Se a resposta ao item 1 foi “SIM”, marque abaixo com um “X” as três razões principais que levaram à criação de unidade gestora única. Se não, deixe este campo em branco.

() Obediência às normas federais.

() Manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

- ☐ Padronização e uniformização de procedimentos.
- ☐ Ganho de economia de escala.
- ☐ Redução de fraudes.
- ☐ Aumento de controle e fiscalização.
- ☐ Melhoria de atendimento ao beneficiário.
- ☐ Outras razões: _____
- _____
- _____

1.2) Se a resposta ao item 1 foi “SIM”, a unidade gestora única já está em funcionamento? Se não, deixe este campo em branco.

- ☐ SIM, funcionamento pleno.
- ☐ SIM, funcionamento parcial.
- ☐ NÃO.

1.2.1) Se a resposta ao item 1.2 foi “SIM”, informe abaixo quando se deu a implementação da unidade gestora única.

- ☐ Imediatamente ou
- ☐ no ano de _____.

1.2.2) Se a resposta ao item 1.2 foi “SIM”, descreva as dificuldades na implementação da unidade gestora única do RPPS. Se não, deixe este campo em branco.

1.2.3) Se a resposta ao item 1.2 foi “SIM”, marque abaixo com um “X” quais atividades a unidade gestora única executa. Se não, deixe este campo em branco.

- ☐ Administra e operacionaliza, de forma centralizada, o RPPS.
- ☐ Arrecada e cobra, de forma centralizada, as contribuições destinadas ao custeio do RPPS.
- ☐ Gere e aplica, de forma centralizada, os recursos financeiros do RPPS.
- ☐ Gerencia e operacionaliza, de forma centralizada, as atividades de compensação financeira com o RGPS.

- () Gere os RPPSs dos servidores públicos (civis) e dos militares.
- () Outras atribuições: _____
- _____
- _____

1.3) Se a resposta ao item 1 (O estado já editou lei prevendo a criação de unidade gestora única do RPPS?) foi “NÃO”, esclareça os motivos pelos quais a unidade gestora única ainda não foi criada. Se sim, deixe este campo em branco.

2) A gestão do RPPS do seu estado garante a participação dos servidores em conselho de administração (deliberativo)?

- () SIM () NÃO

2.1) Se a resposta ao item 2 foi “SIM”, a gestão do RPPS é paritária (mesmo número de representantes de servidores e do governo)? Se não, deixe este campo em branco.

- () SIM () NÃO

3) A gestão do RPPS do seu estado garante a participação dos servidores em conselho fiscal?

- () SIM () NÃO

3.1) Se a resposta ao item 2 foi “SIM”, a gestão do RPPS é paritária (mesmo número de representantes de servidores e do governo)? Se não, deixe este campo em branco.

- () SIM () NÃO

4) O tempo de resposta do RPPS do seu estado na análise dos requerimentos de aposentadoria e pensão tem se reduzido ao longo dos anos?

- () SIM () NÃO

4.1) Se a resposta ao item 4 foi “SIM”, marque abaixo com um “X” quais foram as razões que levaram à redução dos tempos de resposta. Se não, deixe este campo em branco.

- () Criação da unidade gestora única do RPPS.
- () Ações de gestão (redesenho de fluxo de processos, investimento em sistemas informatizados, capacitação de pessoal).

() Outras atribuições: _____

5) O RPPS do seu estado possui fundo capitalizado?

() SIM

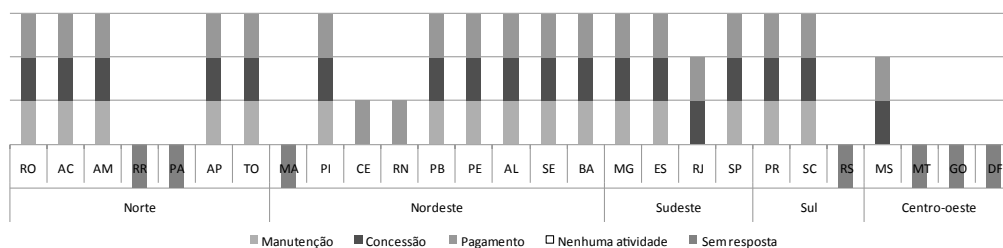
() NÃO

5.1) Se a resposta ao item 5 foi “SIM”, qual foi o ano em que se deu a capitalização? Se não, deixe este campo em branco.

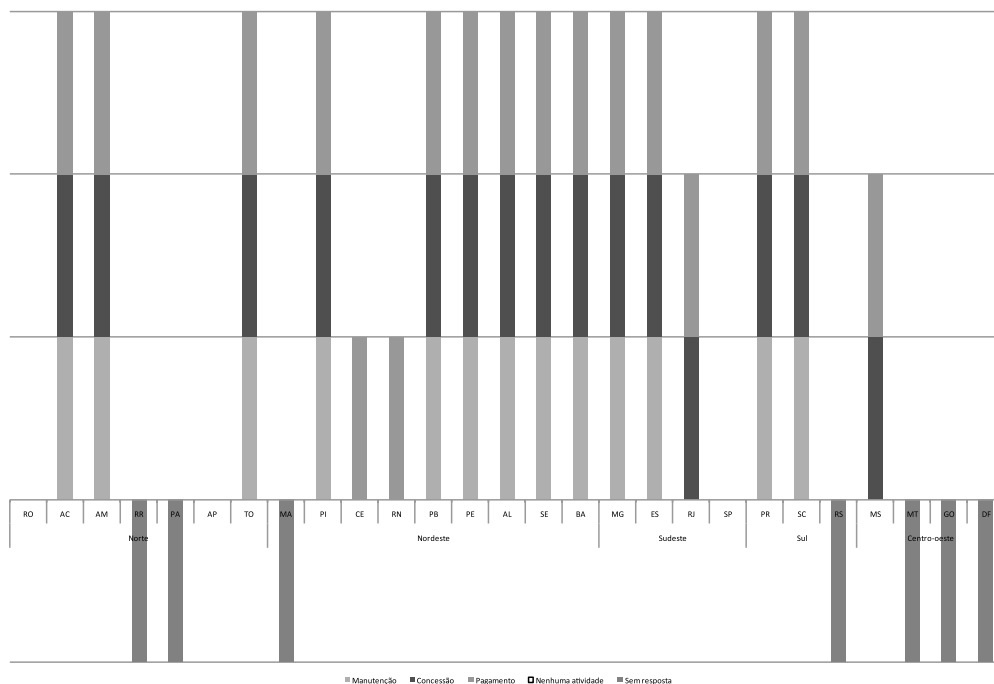
Ano de _____

Apêndice B – Atividades de aposentadoria executadas pelas entidades gestoras dos RPPS de acordo com os Poderes estaduais

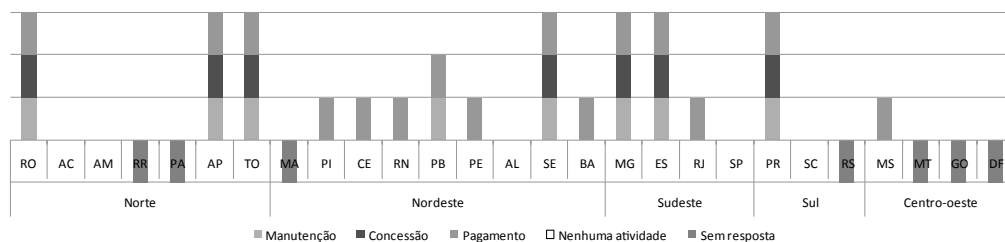
Administração direta do Poder Executivo



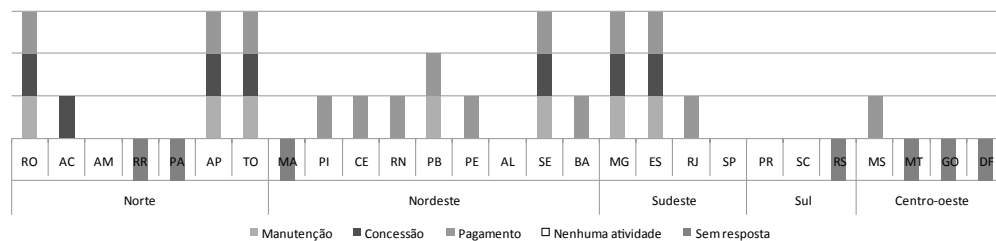
Administração indireta do Poder Executivo



Poder Judiciário



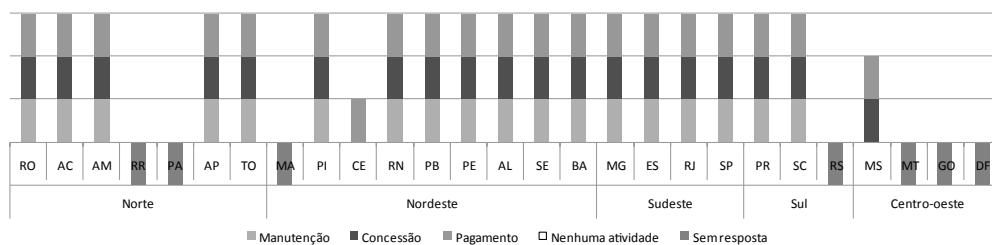
Poder Legislativo



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

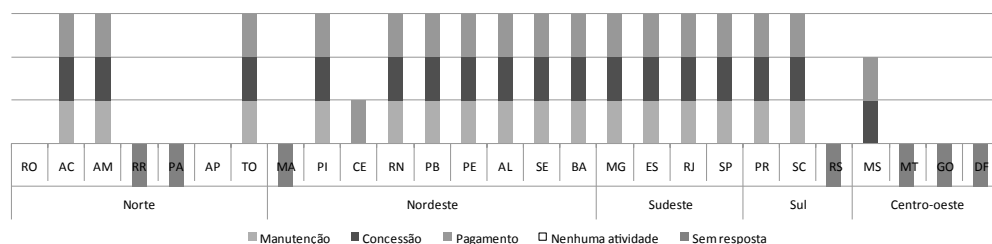
Apêndice C – Atividades de pensão por morte executadas pelas entidades gestoras dos RPPS de acordo com os Poderes estaduais

Administração direta do Poder Executivo



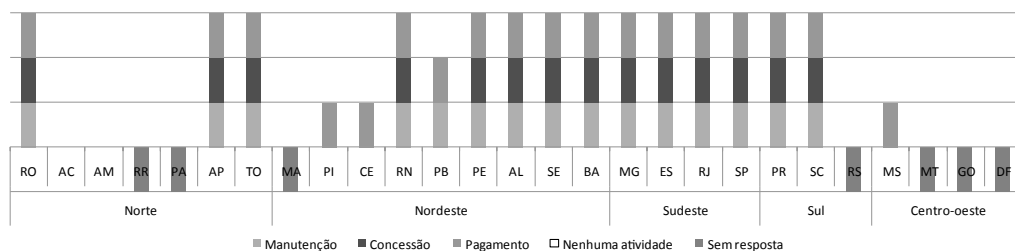
Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Administração indireta do Poder Executivo



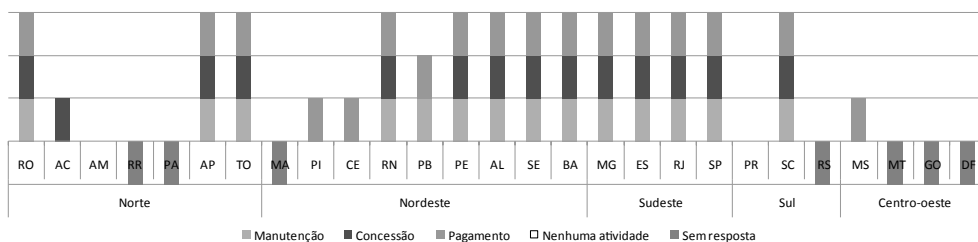
Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Poder Judiciário



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

Poder Legislativo



Fonte: Questionários respondidos. Elaboração dos autores

ALTERNATIVAS PARA CAPITALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO PARA O RIO GRANDE DO SUL

Carolina Botelho Marinho da C. Hecksher

Assessora da Subsecretaria-Geral de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro e doutoranda em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Daniel Corrêa

Consultor do Executivo da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo/Subsecretaria do Tesouro do Estado e mestrando em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo

Elói Astir Stertz

Agente fiscal do Tesouro do Estado da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul/Subsecretaria do Tesouro do Estado; graduado em Ciências Jurídicas

Paulo Roberto Caldart

Atuário do Paraprevidência; graduado em Estatística e Ciências Atuariais

Sílvia Teixeira da Motta

Agente fiscal do Tesouro do Estado da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul/Subsecretaria do Tesouro do Estado; graduada em Ciências Atuariais

Taís Vieira Bonatto

Agente fiscal do Tesouro do Estado da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul/Subsecretaria do Tesouro do Estado; graduada em Ciências Atuariais.

Coordenador/Orientador:

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA

Doutorando em Economia –

Universidade Católica de Brasília

E-mail: mcaetano70@yahoo.com.br



RESUMO

Nas três últimas décadas, diversos países reformaram seus sistemas previdenciários em resposta a mudanças demográficas, econômicas e sociais que elevavam suas despesas e corroíam suas bases de financiamento. Também o Brasil empreendeu reformas sobre o RGPS e o RPPS federal em 1998 e 2003. Contudo, a previdência dos estados também carece de ajustes, dadas a escassez dos recursos públicos e as mudanças econômicas e demográficas em curso. O objetivo deste trabalho, além de evidenciar a situação dos RPPS dos estados brasileiros, é apresentar e discutir alternativas de capitalização realizando uma simulação para o caso do RPPS do Rio Grande do Sul. Nesta simulação, demonstram-se os impactos de reformas previdenciárias que introduzem o regime financeiro de capitalização, para isso, elaboraram-se diversos cenários, quais sejam, manutenção do regime de repartição simples (cenário base), capitalização total com financiamento do déficit em 35 anos, instituição de previdência complementar, segregação de massa com data de corte em 2004 e 2011 e adoção de plano misto.

Palavras-chave: Previdência social. Reforma da previdência no Brasil. Reforma da previdência dos estados. Sistema de repartição. Sistema de capitalização.

ABSTRACT

In the last three decades, several countries have reformed their pension systems in response to changes in demographic scenario. Brazil has also undertaken reforms in its public pension system of private workers (RGPS) and public servants (RPPS), in 1998 and 2003. However, the public pension system at the state level needs to be adjusted, for the same demographic reason.

The goal of this paper is to present the current financial situation of public pension system of Brazilian subnational states and offer alternatives to their reform and funding. In order to do so, we use the Rio Grande do Sul pension system of public servants (RPPS) as example to simulate different scenarios. The three scenarios are the maintenance of status quo (pay as you go regime), the fully funded with financing of the deficit in 35 years, plus mass segregation, and the last is the adoption of an mixed regime.

Keywords: Social security. Social security in Brasil. Social security reform in Brasil. Social security of brazilian states. Pay as you go. Funded pensions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO,	635
2 METODOLOGIA ADOTADA,	638
3 CONFIGURAÇÃO DOS RPPS ESTADUAIS EM NÍVEL NACIONAL,	639
3.1 Estados que não realizaram segregação de massa,	642
3.2 Estados que realizaram segregação de massas,	645
3.3 Variáveis condicionantes para o equilíbrio atuarial,	647
4 ESTUDO DE CASO,	651
4.1 Descrição do RPPS do Rio Grande do Sul,	652
4.2 Descrição da massa de segurados,	653
4.3 Simulação dos cenários,	655
4.3.1 Cenário 1 – Manutenção do regime financeiro de repartição simples,	656
4.3.2 Cenário 2 – Capitalização total,	660
4.3.3 Cenário 3 – Previdência complementar,	662
4.3.4 Cenário 4 – Segregação de massa por data de ingresso,	666
4.3.4.1 Data de corte em 2004,	667
4.3.4.2 Data de corte em 2011,	667
4.3.4.3 Comparativo entre a segregação de massa com corte 2004 e 2011,	668
4.3.4.4 Análise de sensibilidade da taxa de capitalização,	671
4.3.5 Cenário 5 – Plano misto,	672
4.4 Comparação dos cenários,	675
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS,	677
REFERÊNCIAS,	680
ANEXOS,	682

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Tipo, regime e quantitativo dos fundos de previdência por estado, 642
- Gráfico 2. Quantitativo de servidores estaduais ativos e beneficiários por fundo/2009, 648
- Gráfico 3. Alíquotas de contribuição para servidores, 648
- Gráfico 4. Alíquotas de contribuição para os estados, 649
- Gráfico 5. Aplicações financeiras (out. 2010), 651
- Gráfico 6. Projeção de despesas do RPPS/ano, 659
- Gráfico 7. Efeito da taxa de juros real sobre o resultado atuarial – cenários 1 e 3, 665
- Gráfico 8. Comparativo do repasse total do estado entre o RCP e a repartição simples, 666
- Gráfico 9. Comparativo do repasse total do estado entre segregação e repartição simples, 670
- Gráfico 10. Efeito da taxa de juros real sobre o resultado atuarial – segregação de massas, 671
- Gráfico 11. Comparativo do repasse total do estado entre plano misto e repartição simples, 674
- Gráfico 12. Comparativo do repasse total do estado entre os cenários, 675

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1. Indicadores selecionados dos RPPS – 2009, 635
- Tabela 2. Fundos previdenciários selecionados por estado, 646
- Tabela 3. Distribuição de recursos aplicados nos estados (dezembro de 2010), 649
- Tabela 4. Distribuição de servidores ativos e inativos por Poder, 654
- Tabela 5. Distribuição dos servidores ativos do Poder Executivo por categoria, 654
- Tabela 6. Distribuição dos servidores inativos do Poder Executivo por categoria, 654
- Tabela 7. Balanço atuarial do RPPS – repartição simples, 658

Tabela 8. Balanço atuarial – capitalização total com taxas de capitalização de 6% e 4% a.a., 661

Tabela 9. Balanço atuarial – regime de previdência complementar, 663

Tabela 10. Balanço atuarial – segregação de massas – data de corte: 2004 e 2011, 669

Tabela 11. Balanço atuarial – plano misto, 673

Tabela 12. Repasse do ente e custo de transição dos primeiros cinco anos, 677

1 INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro estrutura-se, majoritariamente, em dois regimes. O primeiro deles, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dá conta dos trabalhadores do setor privado; o segundo, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), é restrito aos trabalhadores civis do setor público dos três níveis de governo. A União, todos os estados, o Distrito Federal e aproximadamente 2 mil municípios têm seus RPPS específicos, com fluxos de caixa obrigatoriamente independentes, distintas estruturas de financiamento e distribuição de benefícios. Há ainda um plano diferenciado somente para os militares.

Nas três últimas décadas, diversos países reformaram seus sistemas previdenciários em resposta a mudanças demográficas, econômicas e sociais que elevavam suas despesas e corroíam suas bases de financiamento. Também o Brasil empreendeu reformas sobre o RGPS e o RPPS federal em 1998 e 2003. Contudo, a previdência dos estados também carece de ajustes, dadas a escassez dos recursos públicos e as mudanças econômicas e demográficas em curso. Nesse sentido, como argumentam Caetano (2010), Cechin e Domingues Cechin (2007), Tafner (2008), e Giambiagi e Tafner (2007; 2010), existe uma necessidade urgente de reformas nesses sistemas, não só para a solvência das contas públicas, mas também para que os recursos possam ser alocados nas áreas em que são mais necessários. Apesar dos esforços já realizados nas reformas e em outras ações para melhorar a gestão dos recursos, os desequilíbrios ainda persistem.

Tabela 1. Indicadores selecionados dos RPPS – 2009

	Número de aposentadorias e pensões	Benefício mensal médio (R\$ em dez./2010) ¹	Receita (R\$ bilhões em dez./2010) ²	Despesa (R\$ bilhões em dez./2010)	Resultado (R\$ bilhões em dez./2010)	PIB (%) ³
Total	3.345.120	3.511	71,5	142,2	(70,7)	-2,09
União	939.423	6.185	25,5	71,0	(45,4)	-1,35
Estadual	1.831.245	2.619	30,1	57,6	(27,5)	-0,81
Municipal	574.452	1.980	15,9	13,6	2,3	0,07

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico de Pessoal n. 176/MPOG; Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2009/Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF); Contas Nacionais e Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) IBGE.

Notas: 1. União é referente a benefícios de aposentadoria e pensão reportados no BEP; já para estados e municípios calculou-se dividindo a despesa previdenciária total pelo número de inativos e pensionistas reportado no AEPS; 2. Para a União, dados do STN/Relatório Resumido da Execução Orçamentária com ajuste de contribuição patronal para servidores ativos civis e militares, calculada como o dobro das contribuições recolhidas pelos mesmos servidores; 3. Resultado corrente sobre PIB corrente.

A Tabela 1, extraída do *Boletim de políticas sociais* do Ipea (2011), mostra que o déficit previdenciário do setor público alcançou R\$ 70 bilhões em 2009, o equivalente a 2,09% do produto interno bruto (PIB). Embora a maior parte se deva ao RPPS federal, cabe ressaltar que os sistemas estaduais somaram, em 2009, um déficit de R\$ 27,5 bilhões ou 0,81% do PIB.

A maioria dos RPPS estaduais foi criada em regime de repartição simples (TA-FNER, 2008), com benefícios financiados não só pelos fluxos atuais de contribuições previdenciárias dos servidores ativos, mas também por tributos arrecadados de toda a sociedade para cobrir o citado déficit. Assim, receitas estaduais compostas predominantemente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – que indiretamente incide em percentuais mais altos sobre a renda dos mais pobres, incapazes de poupar – são aplicadas em pagamentos crescentes de aposentadorias e pensões, em transferências regressivas, que aumentam a desigualdade.

Um caminho para os estados evitarem que os recursos de suas populações comprometidos com esses pagamentos cresçam indefinidamente é realizar reformas estruturais que alterem o financiamento de seus sistemas para o regime de capitalização. Nesse regime, já adotado ou proposto em parte dos estados, a folha de inativos e pensionistas passa a ser financiada, ao menos parcialmente, por um estoque de ativos financeiros previamente acumulados pelos servidores e pelo ente da Federação que os emprega.

Entretanto, para permitir que os sistemas se equilibrem no longo prazo, transições do regime de repartição para o de capitalização cobram seu preço no curto prazo. Quando as contribuições dos servidores mais jovens passam a ser poupadas para o financiamento de seus próprios benefícios futuros, é preciso recorrer a outras fontes que cubram todo o pagamento dos benefícios à geração mais velha. Isso pode implicar a alienação de ativos públicos – como imóveis, empresas ou títulos – ou comprometer durante certo tempo volumes ainda maiores dos tributos arrecadados da população ou de outras receitas previstas – como *royalties*, por exemplo.

A legislação federal autoriza as unidades subnacionais a adotarem duas medidas que viabilizam transições relativamente graduais, com custos distribuídos no tempo conforme as possibilidades e as escolhas de cada ente da Federação: a segregação de massa e a criação de fundos de previdência complementar. Segregação de massa é a definição explícita de alguma linha de corte que separe os servidores entre dois grupos – um mais antigo, coberto por repartição; e um mais novo, autofinanciado por capitalização.

Os fundos de previdência complementar para servidores públicos, no modelo previsto e ainda inédito no país, seriam entidades gestoras de ativos responsáveis por completar a parcela do benefício previdenciário que excedesse o teto do RGPS, financiada obrigatoriamente por contribuição definida dos servidores que voluntariamente optassem por esse instrumento de poupança e por contrapartidas do respectivo ente público.

O objetivo deste trabalho, além de evidenciar a situação dos RPPS dos estados brasileiros, é apresentar e discutir alternativas de capitalização realizando uma simulação para o caso do RPPS do Rio Grande do Sul. Nesta simulação, demonstram-se os impactos de reformas previdenciárias que introduzem o regime financeiro de capitalização, para isso, elaboraram-se diversos cenários, quais sejam, manutenção do regime de repartição simples (cenário base), capitalização total com financiamento do déficit em 35 anos, instituição de previdência complementar, segregação de massa com data de corte em 2004 e 2011 e adoção de plano misto.

O trabalho é composto de cinco seções, a começar por esta introdução. Na seção 2, é apresentada a metodologia utilizada na elaboração de um panorama dos RPPS estaduais e de diversos cenários de capitalização dos RPPS. Na seção 3 fornece-se um panorama atualizado da situação previdenciária dos estados brasileiros, relatam-se quais deles ainda financiam sua previdência por repartição simples, quais já iniciaram a transição para a capitalização, de que forma e em que estágio se encontra cada processo. Observam-se também algumas das perspectivas financeiras projetadas em cada caso, com base em informações prestadas por cada ente federativo ao Ministério da Previdência Social (MPS) em 2010.

Na seção 4, o estudo se concentra especificamente no caso gaúcho para simular e comparar os efeitos esperados em diferentes alternativas de migração para sistemas capitalizados. Considerando-se a base cadastral do Estado do Rio Grande do Sul e de seu sistema de cálculo atuarial, projetam-se valores de passivo previdenciário desse RPPS em cenários com: a) manutenção da repartição simples; b) capitalização total com financiamento do déficit em 35 anos; c) instituição de previdência complementar; d) segregação de massa com corte em diferentes datas de ingresso; e e) adoção de plano misto. Inicialmente, serão apresentados, para cada caso, o balanço atuarial (representa o valor presente das receitas e despesas futuras do RPPS) e, em seguida, o gráfico comparativo para os próximos 85 anos entre a manutenção do regime financeiro de repartição simples (cenário base) e cada uma das demais simulações realizadas.

Na seção 5 apresentam-se breves considerações finais e discute-se a possível utilização dos resultados simulados para o Rio Grande do Sul como parâmetro para outros estados brasileiros.

2 METODOLOGIA ADOTADA

Neste trabalho conduziram-se as pesquisas da seguinte forma: 1) coleta de informações do RPPS de cada ente federativo disponibilizadas ao Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) e detalhamento desses dados com o setor responsável; 2) simulação de cenários de alternativas de capitalização mediante a base cadastral dos segurados do Rio Grande do Sul.

O MPS instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) com o advento do Decreto n. 3.788 (BRASIL, 2001), que elenca uma série de itens que os RPPS devem cumprir rotineiramente com vistas à manutenção de seu sistema previdenciário, e o DRAA é um desses itens. Esse demonstrativo é um resumo dos resultados da avaliação atuarial anual do RPPS e é composto pelos valores de provisões matemáticas, custos, resultado técnico (superávit ou déficit), projeções financeiras, parecer técnico sobre a situação do regime próprio, entre outros.

De posse dos dados obtidos pelos DRAA, elaborou-se um panorama dos RPPS dos estados, exposto na seção 3, que apresenta de forma sistematizada a atual situação financeira e atuarial, bem como os valores projetados aos regimes próprios. Subdividiram-se, então, as unidades federadas que já realizaram reformas previdenciárias e as que ainda operam sob o regime financeiro de repartição simples.

No estudo de caso – seção 4 – utilizou-se a base cadastral dos segurados do Estado do Rio Grande do Sul para a elaboração e a análise de cinco cenários. O primeiro considerou a hipótese de não ser realizada nenhuma reforma previdenciária (manutenção do regime de repartição simples), e os outros quatro simularam a migração desse regime financeiro para o sistema capitalizado. Além disso, analisou-se o impacto financeiro que cada um dos cenários poderá representar ao ente em comparação ao primeiro cenário.

Para a confecção dessas alternativas, foi desenvolvido um sistema de cálculo atuarial que contemplou as atuais carências constitucionais referentes aos servidores públicos e as regras de concessão de benefícios vigentes, juntamente com outras ferramentas que comprovam a aderência de hipóteses biométricas e não biométricas utilizadas nas projeções. Em relação às projeções atuariais, os parâmetros mínimos e máximos previstos na portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) serviram como elementos norteadores para a escolha das hipóteses adotadas.

A ferramenta de cálculo atuarial, basicamente, projeta o passivo assumido pelo regime próprio de previdência em face dos direitos a benefícios previdenciários de seus segurados, que deverão ser percebidos ao longo do tempo.

3 CONFIGURAÇÃO DOS RPPS ESTADUAIS EM NÍVEL NACIONAL

Nesta seção apresenta-se um panorama da situação dos estados em relação à configuração atual dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A crescente preocupação com a responsabilidade fiscal, decorrente da política de estabilização macroeconômica promovida pelo Plano Real a partir de 1994, deixou explícitas as dificuldades financeiras enfrentadas pelos entes federados. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, estabelecido por meio da Lei n. 9.496 (BRASIL, 1997), foi uma das primeiras ações empreendidas pelo governo federal com o objetivo de obter um equilíbrio fiscal de longo prazo no período pós-Real para todas as unidades da Federação. O equilíbrio seria uma condição necessária para o efetivo combate à inflação. Entre as condições de adesão a este programa estavam o controle de despesas de pessoal, com a redução destas para 60% da receita corrente líquida, a adoção de medidas para pleno equilíbrio atuarial do sistema de previdência do setor público estadual e o compromisso com a adequação da legislação estadual às alterações que seriam aprovadas na Constituição Federal no âmbito da reforma da previdência.

Com efeito, essas reformas iniciaram-se mediante a Emenda Constitucional n. 20 (BRASIL, 1998), a Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998) e posteriormente a Emenda Constitucional n. 41 (BRASIL, 2003). Contudo, apesar dessas ações, o objetivo de pleno equilíbrio atuarial para os RPPS ainda se traduz em uma meta distante.

Segundo Nogueira (2011), do total de 1.911 RPPS instituídos até 2010, cerca de 80% foram criados até 1998, antes da Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998), que veio a regulamentar o funcionamento dos RPPS em sua estrutura e em seus princípios. A Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998) foi a primeira a estabelecer regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS. Entre seus principais artigos estão a regra que definiu o caráter contributivo dos RPPS baseada em critérios de equilíbrio financeiro e atuarial; a obrigatoriedade da cobrança de contribuição dos servidores com alíquota não inferior à cobrada dos servidores da União, bem como a contribuição do ente não inferior à contribuição do servidor e não superior ao dobro desta contribuição.

Além disso, a Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998) estabeleceu os critérios para a constituição dos fundos previdenciários, que seriam definidos posteriormente na Emenda Constitucional n. 20 (BRASIL, 1998), como a existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro, aplicação dos recursos de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional, vedação da utilização dos recursos para empréstimos, limites para a taxa de administração, constituição e extinção do fundo por meio de lei específica.

Como forma de acompanhar o desempenho dos RPPS na busca desse equilíbrio financeiro atuarial, a Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998) estabeleceu em seu artigo primeiro a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço para adequação do plano de custeio dos benefícios. Os Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) são obrigatoriamente encaminhados ao Ministério da Previdência Social como requisito para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), expedido pelo próprio MPS. A obrigatoriedade do CRP está prevista no Decreto n. 3.788 (BRASIL, 2001) e atesta o cumprimento da Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998) pelos RPPS.

A Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) consolida esse processo regulatório com a definição de normas aplicáveis às avaliações e às reavaliações atuariais e define os parâmetros a serem seguidos pelos RPPS para a segregação de massas. Os benefícios previdenciários podem ser financiados mediante três regimes distintos, segundo esta portaria: regime financeiro de capitalização, em que as receitas geradas são suficientes para cobertura dos benefícios futuros; regime financeiro de capitais de cobertura, em que as receitas geradas são suficientes para constituir reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos ocorridos no mesmo exercício; regime financeiro de repartição simples, no qual as receitas geradas no exercício sejam suficientes para o pagamento dos benefícios no exercício.

A questão de fundo é, portanto, atingir a meta de equilíbrio financeiro atuarial no médio e no longo prazos por meio da constituição dos fundos previdenciários em regime de capitalização. Equilíbrio financeiro atuarial pode ser entendido como arrecadação de contribuições para constituição de reservas em nível suficiente para o pagamento dos benefícios futuros. Em um sistema concebido como o de benefício definido (BD), certas variáveis constituem a chave dessa equação. Algumas são rígidas e para serem alteradas necessitam de mudança constitucional, como a definição dos requisitos para aquisição e definição do valor dos benefícios, estabelecidos especialmente pela EC n. 20 (BRASIL, 1998) e pela EC n. 41 (BRASIL, 2003). Outras, entretanto, são variáveis que permitem mudanças restritas ou são exógenas, como, respectivamente, as alíquotas de contribuição e a taxa de juros. Devem-se agregar a elas as respectivas

tábuas biométricas de mortalidade, essenciais para a definição da extensão do prazo de concessão dos benefícios.

Segundo a Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008), em caso de déficit, a avaliação atuarial deve especificar um plano de amortização para 35 anos, adotando-se alíquotas suplementares ou aportes periódicos com valores preestabelecidos. Alternativamente, os RPPS podem optar pela segregação de massas com a constituição de um plano financeiro e um plano previdenciário. No caso da adoção da segregação de massas, aceita-se uma data de corte que separa os servidores entre os dois planos.

Os servidores admitidos antes da data de corte são vinculados ao plano financeiro, que passa a constituir uma massa fechada. No início, esse plano financeiro vai aumentar gradualmente sua posição deficitária, mas com tendência declinante no médio prazo e extinção no longo prazo. Por sua vez, os servidores admitidos após a data de corte estarão vinculados ao plano previdenciário, com superávit financeiro anual e prolongado no curto e no médio prazos, o que permitirá constituir uma reserva capitalizada suficiente para um equilíbrio atuarial definitivo.

O superávit financeiro vai se reduzindo à medida que os benefícios são concedidos. Ao mesmo tempo, o equilíbrio atuarial mantém-se, visto que não faz sentido construir um plano previdenciário que esteja constantemente em superávit atuarial, pois seriam cobradas alíquotas além das necessárias. No período de transição, os déficits financeiros do plano financeiro deverão ser cobertos pelos respectivos governos de cada ente federativo responsável pelo RPPS.

A partir dessa normatização, gradualmente os estados passaram a adotar esta última forma, segregando sua massa de servidores e optando por constituir planos previdenciários em regime de capitalização. As informações resumidas a seguir têm por base os Demonstrativos de Resultado Atuarial dos 26 estados da Federação e do Distrito Federal entregues pelos RPPS ao MPS com referência no ano de 2010.¹

1 Os dados do Estado do Rio Grande do Sul foram fornecidos pelo IPE. O último DRAA disponível do Estado do Piauí tem como referência o ano de 2009. Os dados do Estado de Minas Gerais foram fornecidos pelo IPSEMG.

Gráfico 1. Tipo, regime e quantitativo dos fundos de previdência por estado



Fonte: elaboração dos autores com base no *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados (MPS)*

A segregação de massas nos RPPS estaduais já ocorreu em 16 estados² que mantêm fundos de previdência (planos de previdência em regime de capitalização) e fundos financeiros (planos financeiros em regime de repartição simples), incluindo o Estado de Alagoas, que além de segregar a massa de servidores em um fundo financeiro e previdenciário, também constituiu um fundo específico para militares em regime de repartição simples. Entretanto, após 13 anos da edição da Lei n. 9.717 (BRASIL, 1998), 11 estados ainda permanecem apenas com um fundo financeiro em regime de repartição simples.³

Sabe-se que cada estado tem suas particularidades e busca formas diferenciadas de tratar o déficit previdenciário. Dessa forma, analisaram-se os estados em dois grandes grupos: os que não realizaram segregação de massas e os que realizaram. Esses dois grandes grupos subdividiram-se em estados com características semelhantes. Assim, pode-se separar os 11 estados que ainda não realizaram a segregação de massas em três subgrupos: o primeiro é constituído por estados que não têm déficit financeiro, mas têm déficit atuarial e que possuem massas de servidores jovens; o segundo subgrupo tem déficit atuarial e realizou algumas mudanças; e o terceiro subgrupo possui déficit atuarial, mas ainda não realizou nenhuma mudança.

3.1 Estados que não realizaram segregação de massa

O primeiro subgrupo, com massas de servidores jovens e sem déficit financeiro, é composto pelos Estados do Tocantins e do Acre, que apresentam uma projeção de

2 Em julho de 2011, o Rio Grande do Sul implantou a segregação de massas em seu RPPS. Como o estudo de caso é sobre este estado, preferiu-se classificá-lo como segregação de massas.

3 Anexa ao final do texto está uma lista detalhada dos estados com tipo e regime de cada fundo.

saldo financeiro para o exercício de 2011 em seus fundos financeiros de R\$ 1,8 milhão e R\$ 216 milhões, respectivamente. Para o Tocantins, a relação é 5,45 servidores ativos para cada beneficiário e 3,97 servidores ativos para cada beneficiário no Acre, resultados relativamente confortáveis. Entretanto, apesar de financeiramente equilibrados, esses estados não são atuarialmente equilibrados. A solução sugerida pelo DRAA em ambos os casos é o aumento das alíquotas. No Tocantins foi sugerida a elevação gradual da alíquota atual de 11 % para alcançar uma de 18,38 % em 2013, permanecendo neste patamar posteriormente por 32 anos; e para o Acre foi proposta a inclusão de alíquota suplementar de 42,27 % a partir de 2011 até 2045.

O segundo subgrupo é composto por estados com déficit atuarial e que buscaram realizar alguma mudança: Rio de Janeiro, Goiás, Pernambuco e Mato Grosso do Sul. O Estado do Rio de Janeiro, classificado em seu DRAA como um fundo capitalizado, aportou um capital considerável ao seu fundo financeiro, composto de ativos reais e de direitos futuros a receber, principalmente de *royalties* do petróleo. Entretanto, este capital aportado não é suficiente para alcançar um equilíbrio atuarial definitivo, mas apenas suficiente para garantir um regime financeiro no qual os déficits financeiros anuais sejam cobertos pelo próprio fundo por um determinado período, sem a necessidade de aportes adicionais do Tesouro estadual. Segundo o DRAA do Rio de Janeiro, os recursos seriam suficientes até 2029, com uma relação entre ativos e segurados de 1,09. A sugestão para financiar o déficit atuarial em 35 anos seria uma alíquota suplementar de 47,04 %.

O fundo financeiro do Estado de Goiás é considerado no DRAA como de repartição simples. Este estado realizou a segregação de massas em 2006 e depois retornou à situação anterior com apenas um fundo financeiro para todos os servidores em 2008. Possivelmente, o fato de existir uma situação deficitária no fundo financeiro enquanto existia um fundo previdenciário superavitário tenha levado o Estado de Goiás a concluir que o custo de transição ocasionado pela segregação de massas não seria aceitável no curto e no médio prazos. O DRAA apenas recomenda a manutenção da cobertura do déficit financeiro pelo estado.

O DRAA de Pernambuco informa que o estado realizou sua segregação de massas em 2000, constituindo para isso um fundo financeiro e um fundo previdenciário, mas também retornou à situação anterior em 2004, com apenas um fundo financeiro. Este fundo é apresentado no DRAA como capitalizado, mas é de fato de repartição simples. Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial, foi instituído, em 2009, um aumento das alíquotas de contribuição do estado para 27 %. As alíquotas dos servido-

res são de 13,5% desde o ano de 2000, quando ocorreu a segregação de massas. Essas alíquotas são insuficientes para equacionar o déficit financeiro e atuarial, mas o DRAA não traz nenhuma nova proposta para alcançar o equilíbrio atuarial.

O fundo financeiro do Estado de Mato Grosso do Sul é considerado no DRAA como capitalizado, entretanto não há recursos a capitalizar, o que caracteriza na prática que é um fundo de repartição simples. A solução encontrada para o déficit atuarial foi instituir, em 2005, uma alíquota complementar de 20% sobre o total da folha dos ativos por 75 anos, além dos 20% já previstos de contribuição patronal. Mas essas alíquotas têm sido insuficientes para cobrir o déficit financeiro anual, e, nesse sentido, precisam ser suplementadas. Segundo o DRAA, para que o déficit atuarial seja efetivamente equacionado em 35 anos seria necessária uma alíquota adicional de mais 20,94%.

O terceiro subgrupo, com déficit atuarial e sem realização de nenhuma mudança, é composto pelos estados de São Paulo, Mato Grosso, Paraíba, Ceará e Piauí. O DRAA de São Paulo apenas identifica o déficit financeiro e atuarial e indica que este deve ser suprido por aportes do estado.⁴ O DRAA de Mato Grosso classifica o fundo como capitalizado, mas este é de fato de repartição simples. A proposta de equilíbrio atuarial é a constituição de uma alíquota suplementar de 41,61% até 2045.

O DRAA da Paraíba considera o fundo como hipoteticamente capitalizado, conforme determinado pela Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008), mas também não apresenta reservas a serem capitalizadas. Para o equacionamento do déficit financeiro e atuarial, o DRAA propõe que o Estado da Paraíba realize aportes periódicos suplementares em 35 anos ou realize a segregação de massas.

O DRAA do Estado do Ceará também considera o plano previdenciário como de capitalização, embora este também funcione como de repartição simples. Não há qualquer sugestão de equacionamento do déficit financeiro atuarial.

Por fim, o Estado do Piauí também classifica seu plano financeiro como capitalizado em seu DRAA, quando na prática é de repartição simples. A sugestão do DRAA para equacionamento do déficit financeiro atuarial é de uma alíquota suplementar de 83,47% nos próximos 35 anos ou a segregação de massas.

4 O Estado de São Paulo encaminhou em 2011 à Assembleia Legislativa projeto de criação de previdência complementar. Se aprovado, este será o primeiro estado brasileiro a adotar o regime de previdência complementar.

3.2 Estados que realizaram segregação de massas

Entre o grupo de 16 estados que realizaram a segregação de massas também existem algumas particularidades. O Estado do Paraná foi o primeiro a realizar essa mudança no ano de 1999. A forma utilizada foi uma segregação de massas com critérios de entrada no serviço público e idade. Os servidores integrantes do fundo financeiro, de repartição simples, são aqueles que já pertenciam ao estado, os aposentados e pensionistas e os servidores que viessem a ingressar na administração pública com idade superior a 45 anos (mulher) ou 50 anos (homem). Os demais servidores pertencem ao fundo previdenciário de capitalização.

As alíquotas de contribuição dos servidores foram fixadas em 10% para quem recebe até R\$ 1.200,00 e em 14% para quem recebe acima desse valor. As contribuições do estado possuem o mesmo percentual. Segundo o DRAA, o fundo previdenciário apresenta déficit atuarial, sendo informado que se encontra em estudo mudanças no plano de custeio.

A segregação de massas do Estado de Minas Gerais ocorreu em 2002. O critério utilizado foi a data de ingresso no serviço público com base na data da constituição dos fundos, com um período de carência até 2012. Ou seja, os servidores do fundo previdenciário que se aposentarem entre 2003 e 2012 terão seus benefícios pagos pelo fundo financeiro. Por isso estabeleceu-se como compensação ao fundo financeiro um cronograma de repasse gradual das alíquotas de contribuição do fundo previdenciário para o fundo financeiro, que de forma regressiva deverá ser eliminada em 2013.

O objetivo de tal procedimento foi garantir que o fundo previdenciário acumulasse ativos financeiros sem o compromisso com pagamentos de benefícios neste período, cuja responsabilidade recaiu sobre o fundo financeiro até o ano de 2012. A partir desta data a responsabilidade pela concessão de benefícios para a massa segregada será apenas do fundo previdenciário. Esta foi uma alternativa construída com o intuito de reduzir o custo de transição do sistema.

Outro grupo interessante é aquele formado pelos estados que apresentam superávit financeiro e déficit atuarial no fundo financeiro: Rondônia, Roraima e Amapá. Como são estados com servidores relativamente jovens, nenhum de seus fundos financeiros tem déficit financeiro atualmente, apesar de todos apresentarem déficits atuariais. Devido a esse fato, todos realizaram a segregação de massas – Roraima em 2005, Rondônia em 2009 e Amapá em 2010.

Na prática, por algum tempo os fundos financeiros de repartição simples terão ativos com capitalização, o que reduz, em parte, o déficit atuarial. Mas para o longo prazo a segregação de massas foi a alternativa escolhida para alcançar o equilíbrio atuarial, com a constituição dos fundos previdenciários. Além disso, na segregação de massas do Estado do Amapá, o fundo previdenciário obteve 15% do ativo líquido existente no antigo fundo financeiro devido ao fato de a data de corte utilizada para segregação de massas ser o ano de 2005. Isso lhe permitiu reservas importantes para o início do plano e consequentemente uma situação atuarial superavitária no fundo previdenciário.

O Estado de Rondônia também adotou 2004 como data de corte, que é anterior à constituição do fundo previdenciário, mas, como não houve transferência de ativos para capitalização deste fundo, ele é atuarialmente deficitário. A sugestão do DRAA é de uma alíquota suplementar de 5,53% pelos próximos 35 anos para alcançar o equilíbrio atuarial, o que não deverá resultar em maiores dificuldades para as finanças estaduais, pois a alíquota de contribuição atual do estado é de 11,5%.

O Estado de Roraima optou por realizar a data de corte no mesmo ano da segregação de massas, resultando em um fundo previdenciário atuarialmente superavitário. Os demais estados realizaram a segregação de massas com as seguintes configurações, conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Fundos previdenciários selecionados por estado

Estado	Segregação de massas	Período de corte	Situação atuarial
Santa Catarina	2008	2008	Superavitário
Rio Grande do Sul	2011	2011	-
Espírito Santo	2004	2004	Superavitário
Distrito Federal	2008	2007	Superavitário
Bahia	2008	2008	Superavitário
Sergipe	2008	2008	Superavitário
Alagoas	2009	2007	Superavitário
Rio Grande do Norte	2005	2005	Superavitário
Maranhão	2001	1995	Deficitário
Amazonas	2001	2004	Superavitário
Pará	2002	2002	Superavitário

Fonte: elaboração dos autores com base no *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados* (MPS). O Estado do Rio Grande do Sul ainda não realizou avaliação atuarial do fundo previdenciário após a segregação de massas

Desses estados, o único que apresenta déficit atuarial no fundo previdenciário é o Estado do Maranhão. Esse fato é influenciado pelo período de corte para a segregação de massas, que é bem anterior aos demais, incorporando uma massa de inativos e pensionistas muito maior. A vantagem é a proporção de ativos para inativos de 3,41 ainda ser favorável. Além disso, o DRAA apresenta como proposta para equalização do déficit atuarial em 35 anos o repasse de 420 parcelas mensais de R\$ 116,3 milhões ao plano previdenciário.

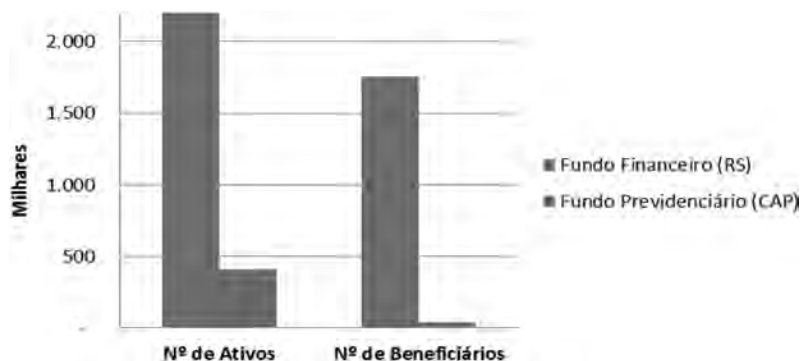
Outra característica a ser observada é a dos Estados de Alagoas e do Rio Grande do Sul, que na segregação de massas, além do fundo financeiro e previdenciário, criaram um fundo específico para militares. O fundo militar de Alagoas tem regime de repartição simples, e o fundo militar do Rio Grande do Sul, regime de capitalização. Dessa forma, os militares que ingressaram no serviço público após a data de corte não compõem o fundo previdenciário de servidores civis. É uma situação semelhante à do Estado de Santa Catarina, onde os militares também não fazem parte do fundo previdenciário de servidores civis, continuando no fundo financeiro.

3.3 Variáveis condicionantes para o equilíbrio atuarial

Do ponto de vista geral, como se pode observar, a segregação de massas tem vantagens e desvantagens. Entre as vantagens está o fato de que no longo prazo a possibilidade de equacionar o déficit previdenciário atual é muito grande. Aqui a taxa de remuneração dos fundos, estipulada em inflação mais 6% ao ano, é um elemento importante a ser observado para a consecução do superávit financeiro atuarial.

Entre as desvantagens está o fato de que o déficit do fundo financeiro deverá crescer significativamente à medida que os servidores deste fundo forem se aposentando e que forem reduzidos os ingressos da contribuição dos ativos, ficando todos os gastos de manutenção deste fundo para o caixa do Tesouro estadual. Posteriormente, em um prazo de trinta a cinquenta anos, este fundo deve reduzir seus gastos à medida que os pagamentos com aposentados e pensionistas gradativamente forem cessando. O custo dessa transição é um elemento chave a ser administrado no planejamento de longo prazo dos estados.

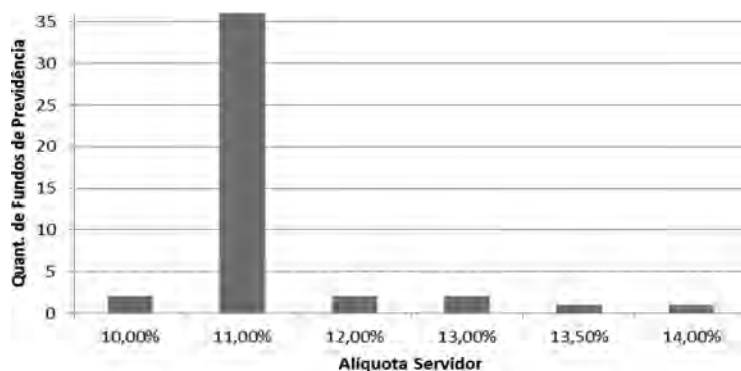
Gráfico 2. Quantitativo de servidores estaduais ativos e beneficiários por fundo/2009



Fonte: elaboração dos autores com base no *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados (MPS)*

Outra informação para o equilíbrio atuarial é a relação entre servidores ativos, inativos e pensionistas, o que se mostra particularmente interessante, como forma de explicitar a composição da massa de servidores integrantes dos planos de previdência. Pode-se observar no Gráfico 2 que a relação do conjunto dos fundos financeiros dos RPPS em todo o país é de 1,25 ativo para um beneficiário (inativo e pensionista), aproximando-se gradativamente de uma relação de 1:1, enquanto nos fundos previdenciários essa relação é muito mais confortável – de 10,81 ativos para um beneficiário. Uma relação detalhada da composição de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas) por fundo e por estado encontra-se no Anexo A.

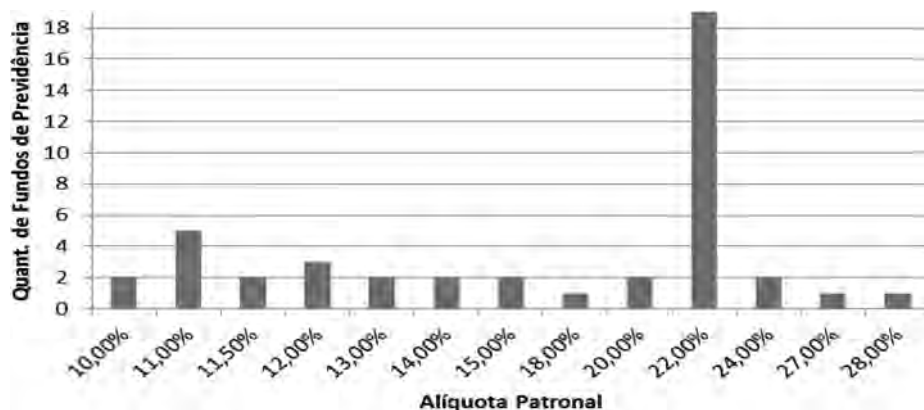
Gráfico 3. Alíquotas de contribuição para servidores



Fonte: elaboração dos autores com base no *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados (MPS)*

Em relação aos índices das alíquotas de contribuição dos estados e dos servidores, existe uma diversidade de políticas entre os fundos, conforme se observa nos Gráficos 3 e 4. As alíquotas dos servidores estão entre 10% e 14,0%. A contribuição dos estados situa-se entre 10% e 28%. Um dos primeiros estados a reduzir sua alíquota de contribuição do fundo previdenciário devido a um superávit atuarial foi o Estado do Amazonas, cuja alíquota passou de 22% para 13% em 2010. A menor alíquota é a do Estado do Paraná, e a maior, a do Estado do Rio Grande do Sul. A maior incidência é de 11% para o servidor e de 22% para o estado.

Gráfico 4. Alíquotas de contribuição para os estados



Fonte: elaboração dos autores com base no *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados* (MPS)

Por fim, para os fundos que têm uma situação superavitária, a aplicação dos recursos existentes segue as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução n. 3.922 (BRASIL, 2010).

Tabela 3. Distribuição de recursos aplicados nos estados (dezembro de 2010)

Segmento	Tipos de ativos	Valor R\$	%
Imóveis	Fundos de investimento imobiliário	1.897.984,22	0,01%
Renda fixa	Fundo de investimento em direitos creditórios	528.529.318,11	2,63%
Renda fixa	Fundos art. 3º, § 1º	4.012.494.972,51	19,97%
Renda fixa	Fundos de renda fixa referenciados	1.469.777.720,45	7,32%

CONTINUA ►

Segmento	Tipos de ativos	Valor R\$	%
Renda fixa	Fundos do art. 3º, inciso IV	371.432.539,38	1,85%
Renda fixa	Poupança	4.888,88	0,00%
Renda fixa	Títulos do Bacen pós-fixados	181.781.824,09	0,90%
Renda fixa	Títulos do Bacen prefixados	11.290.076,81	0,06%
Renda fixa	Títulos do TN pós-fixados	11.626.342.092,47	57,87%
Renda fixa	Títulos do TN prefixados	1.187.255.991,39	5,91%
Renda variável	Ações	10.231,28	0,00%
Renda variável	Fundos de ações	65.968.557,21	0,33%
Renda variável	Fundos de ações referenciados	635.359.757,42	3,16%
Total		20.092.145.954,22	

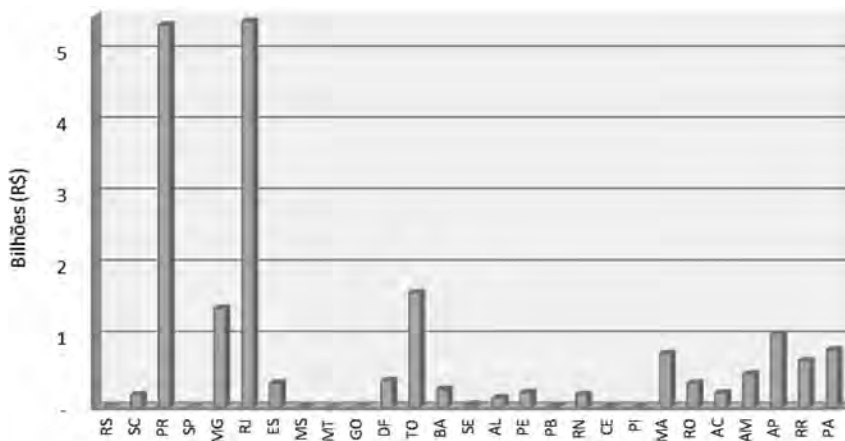
Fonte: elaboração dos autores com base nos *Demonstrativos de investimentos e disponibilidades financeiras*. Dados gentilmente cedidos pela SPS/MPS

Desta tabela percebe-se que 96,5% dos ativos estão aplicados em renda fixa, especialmente em títulos do Tesouro Nacional pós-fixados, fundos e fundos referenciados e títulos do Tesouro Nacional pré-fixados. A parcela aplicada em renda variável é pequena, apenas 3,49%, e apenas 0,01% está aplicado em fundos de investimento imobiliário. São aplicações conservadoras, considerando-se que a resolução do CMN estabelece um limite de aplicações em renda variável de no máximo 30%.

Considerando-se a relação rentabilidade/segurança proporcionada pela aplicação em títulos do Tesouro Nacional, enquanto o ganho real dos títulos públicos estiver próximo a 6% ao ano, esta será uma das aplicações mais indicadas. A questão a se acompanhar na evolução da rentabilidade dos fundos é como ficariam os superávits atuariais em caso de mudança desses patamares, como, por exemplo, com uma redução da taxa de juros real no prazo de cinco a dez anos.

Do montante total de ativos disponíveis nos fundos, destacam-se os Estados do Rio de Janeiro e do Paraná, com mais de R\$ 5 bilhões de ativos cada um, seguidos por Tocantins e Minas Gerais. Os Estados do Pará, de Roraima, do Amapá e do Maranhão também detêm recursos significativos. Cabe ressaltar que os ativos dos Estados do Rio de Janeiro, do Tocantins e do Acre se referem aos fundos financeiros, uma vez que estes não realizaram a segregação de massas.

Gráfico 5. Aplicações financeiras (out. 2010)



Fonte: elaboração dos autores com base no CGCEI/SPS/MPS – Cadprev: *Demonstrativo financeiro*

4 ESTUDO DE CASO

Esta seção é dedicada à simulação de diversos cenários para a implantação do sistema de capitalização do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, será realizada a análise dos resultados obtidos, evidenciando-se as vantagens e as desvantagens de cada um deles.

Antes de iniciar a discussão dos cenários, é necessário esclarecer algumas questões acerca dos regimes financeiros. A Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) permite que sejam adotados pelos RPPS o regime financeiro de capitalização, de repartição de capitais de cobertura e o de repartição simples.

No regime financeiro de capitalização, as contribuições estabelecidas no plano de custeio a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, devem ser suficientes para honrar os compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

No regime de repartição dos capitais de cobertura, as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, devem ser suficientes

para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdenciário para oscilação de risco.

No regime de repartição simples, as contribuições estabelecidas no plano de custeio a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, devem ser suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdenciário para oscilação de risco.

Nesta seção, além da análise das simulações, serão apresentadas uma breve descrição do histórico e da situação atual do RPPS do Rio Grande do Sul e a composição da massa de segurados (ativos, inativos e pensionistas) vinculados ao regime.

4.1 Descrição do RPPS do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul, assim como outros estados da Federação, possui um déficit bastante elevado no sistema de previdência dos servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social). Para tentar sanar esse desequilíbrio, algumas iniciativas foram adotadas nos últimos anos.

Para se adequar às normas constitucionais e à Lei Federal n. 9.717 (BRASIL, 1998), o Rio Grande do Sul editou a Lei n. 12.395 (RIO GRANDE DO SUL, 2005), que instituiu o IPE-Previdência, autarquia com personalidade jurídica de direito público e patrimônio próprio, como gestor único do RPPS/RS. Em 2008, por meio da Lei n. 12.909 (RIO GRANDE DO SUL, 2008), é definido como se dará a gestão do RPPS/RS.

Em 2007, com recursos obtidos da operação de venda de ações sem direito a voto do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), o estado constituiu reserva financeira para a criação de dois fundos de previdência: o Fundo de Equilíbrio Previdenciário, por meio da Lei Estadual n. 12.763 (RIO GRANDE DO SUL, 2007), e o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual, instituído pela Lei Estadual n. 12.764 (RIO GRANDE DO SUL, 2007). O primeiro tinha como objetivo garantir recursos adicionais para auxiliar no financiamento de parte do déficit do atual regime de previdência do estado. O último previa constituir reserva financeira de provisão à cobertura dos benefícios do novo modelo de gestão previdenciária do Estado do Rio Grande do Sul. O modelo que se propôs na época foi a instituição do Regime de Previdência Complementar, entretanto esse regime não foi adotado, e o Projeto de Lei Estadual n. 393 (RIO GRANDE DO SUL, 2007), que tratava do assunto, foi arquivado.

Todavia, o estado, por meio da Lei Estadual n. 13.328 (RIO GRANDE DO SUL, 2009), obteve autorização para utilizar grande parte dos recursos do Fundo de Equilíbrio Previdenciário para outros fins, como pagamento dos precatórios decorrentes de condenações judiciais originárias dos pagamentos de aposentadorias e pensões, construção e recuperação da malha rodoviária estadual e Programa de Reforma do Estado. Ademais, a Lei Complementar Estadual n. 13.758 (RIO GRANDE DO SUL, 2011) autorizou a utilização dos recursos do Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual como aportes ao fundo financeiro do RPPS. Dessa forma, atualmente, os recursos do Fundo de Equilíbrio Previdenciário e do Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual já foram utilizados ou destinados e não poderão ser aplicados para constituir reservas previdenciárias.

Em junho de 2011 foram aprovadas a Lei Complementar Estadual n. 13.757 (RIO GRANDE DO SUL, 2011) e a Lei Complementar Estadual n. 13.758 (RIO GRANDE DO SUL, 2011), instituindo os fundos previdenciários Fundoprev/Militar e Fundoprev (ambos capitalizados) para os novos servidores militares e civis do Estado do Rio Grande do Sul, respectivamente. Assim, o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, que até então estava exclusivamente sob o regime financeiro de repartição simples, passou a ser organizado e financiado mediante dois sistemas, sendo um de repartição simples e outro de capitalização. Os servidores que ingressaram no serviço público estadual até a entrada em vigor das leis complementares (15 de julho de 2011) ficam sob o regime financeiro de repartição simples. Por sua vez, os servidores públicos que ingressarem no serviço público estadual a partir desta data ficarão submetidos ao regime financeiro de capitalização (Fundoprev e Fundoprev/Militar).

A situação do RPPS do Rio Grande do Sul até 14 de julho de 2011 será apresentada no primeiro cenário – repartição simples (item 4.3.1). A situação em que o RPPS gaúcho se encontra depois dessa data, operando em regime financeiro de repartição simples e regime financeiro de capitalização, poderá ser observada no quinto cenário – segregação de massa com data de corte em 2011 (item 4.3.4.2).

4.2 Descrição da massa de segurados

Este trabalho utilizou, como massa de segurados, os servidores do Rio Grande do Sul, dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público do Estado.

O grupo é composto por 317.958 segurados, sendo 134.342 servidores ativos e 183.616 beneficiários, dos quais 134.362 são inativos e 49.254 são pensionistas. A Tabela 4 apresenta a divisão dos servidores ativos e inativos por Poder.

Tabela 4. Distribuição de servidores ativos e inativos por Poder

Poder	Ativos		Inativos	
	Quantitativo	%	Quantitativo	%
Executivo	122.074	90,87	129.769	96,58
Legislativo	1.170	0,87	1.022	0,76
Judiciário	8.748	6,51	3.246	2,42
Ministério Público	2.350	1,75	325	0,24
Total	134.342	100,00	134.362	100,00

Fonte: elaboração dos autores com base em dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul e do IPE-Previdência

As Tabelas 5 e 6 demonstram a divisão dos servidores ativos e inativos do Poder Executivo em três categorias, que se distinguem entre si por suas regras previdenciárias: servidores civis, servidores militares e magistério.

Tabela 5. Distribuição dos servidores ativos do Poder Executivo por categoria

Categoria	Ativos		
	Quantitativo	%	Salário médio (R\$)
Civil	39.383	32,26	3.339,44
Militar	22.828	18,70	2.279,09
Magistério	59.863	49,04	1.336,02
Total	122.074	100,00	2.158,71

Fonte: elaboração dos autores com base em dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul e do IPE-Previdência

Tabela 6. Distribuição dos servidores inativos do Poder Executivo por categoria

Categoria	Inativos		
	Quantitativo	%	Benefício médio (R\$)
Civil	28.818	22,21	4.088,79
Militar	18.481	14,24	3.989,43
Magistério	82.470	63,55	1.854,56
Total	129.769	100,00	2.654,75

Fonte: elaboração dos autores com base em dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul e do IPE-Previdência

4.3 Simulação dos cenários

O estudo de caso consiste na elaboração e na discussão de cinco cenários, a saber: repartição simples, capitalização total com financiamento do déficit atuarial em 35 anos, previdência complementar, segregação de massa por data de ingresso (datas de corte 2004 e 2011) e plano misto.

Nas simulações que serão expostas a seguir, considerou-se a atual massa de segurados do RPPS, descrita no item 4.2, e a hipótese de que ingressem no serviço público 4.500 novos servidores por ano (média dos últimos dez anos) distribuídos na mesma proporção dos atuais ativos entre as categorias e os Poderes.

As alíquotas adotadas em todos os cenários foram as mínimas permitidas pela Constituição Federal e pelas Leis n. 9.717 (BRASIL, 1998) e n. 10.887 (BRASIL, 2004), quais sejam: 11 % incidente sobre a totalidade da base de contribuição para os servidores ativos, 11 % incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social para os aposentados e pensionistas e contrapartida paritária do estado.

As premissas atuariais foram definidas de acordo com os parâmetros estabelecidos na Portaria n. 403 (BRASIL, 2008).

As tábuas de mortalidade são tabelas utilizadas para calcular as probabilidades de vida e de morte de uma população com base no registro do número de pessoas que sobrevivem e falecem em cada idade, ou seja, refletem a expectativa de sobrevivência de uma população num determinado período de tempo. As tábuas de mortalidade figuram como ponto central nas projeções atuariais. Segundo Vilanova (1969), a tábua de mortalidade constitui o elemento básico dos seguros que têm por objetivo a vida humana. Neste estudo foi adotada a tábua de mortalidade IBGE-2008.

As tábuas de entrada em invalidez mensuram a probabilidade de um indivíduo se tornar inválido (perda da capacidade de exercer atividade profissional ou qualquer outro tipo de serviço que lhe garanta o sustento). Pode ser decorrente de acidente, doença ou envelhecimento. Utilizou-se a Tábua Álvaro Vindas.

A taxa de capitalização reflete a perspectiva média de rendimento financeiro das aplicações das receitas previdenciárias do sistema até o momento da aposentadoria dos atuais e futuros servidores ou da geração de pensão por morte para seus dependentes. A taxa real de juros ou de capitalização empregada foi 6% ao ano, máximo permitido pela legislação previdenciária atual.

A taxa de crescimento real salarial equivale ao crescimento de remuneração que o servidor obtiver ao longo da carreira pública. Adotou-se a taxa de crescimento real salarial de 1% ao ano.

O fator de capacidade é o índice que representa o real valor da remuneração ou provento ao longo do ano considerando a defasagem provocada pela inflação. Considerando-se um índice de inflação de 5% ao ano, o segurado perderia em média 2% de poder aquisitivo anualmente, o que resulta em um fator de capacidade de 98%.

O valor da compensação financeira foi estimado considerando-se os valores médios recebidos em 2% do valor da folha dos benefícios, uma vez que faltam informações na base cadastral. Essa estimativa está de acordo com as definições e os limites previstos na Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008).

O método de financiamento de benefícios adotado foi o Método Agregado. De acordo com Trowbridge (1952), esse método consiste em igualar o valor atual dos futuros benefícios sem cobertura ao valor atual das contribuições futuras.

4.3.1 Cenário 1 – Manutenção do regime financeiro de repartição simples

Este cenário apresenta a situação em que todos os servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul estão vinculados ao regime financeiro de repartição simples, em outras palavras, situação na qual não há regime de capitalização implantado. Como foi dito anteriormente, este cenário retratava a situação do Rio Grande do Sul até junho de 2011.

Essa simulação servirá como ponto de partida para a construção dos demais cenários e demonstra a situação do RPPS caso não fosse realizada reforma previdenciária que introduzisse o regime financeiro de capitalização. Foi elaborada uma avaliação atuarial da massa de segurados atuais e dos futuros servidores para verificar o valor atual das receitas e das despesas previdenciárias futuras e com base nisso o resultado do déficit.

As receitas previdenciárias são originadas do somatório do valor atual: a) das contribuições futuras dos segurados ativos, inativos e pensionistas (destes dois últimos apenas sobre o valor do benefício que excede o limite máximo do RGPS); b) da contribuição patronal futura, considerando-se uma contrapartida paritária entre segurados e o estado; e c) das receitas de compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS/RS.

À medida que o ente recebe contribuições dos seus segurados, adquire proporcionalmente obrigação de pagamento de benefícios futuros com esses segurados. Essas obrigações são denominadas de “valor presente atuarial dos seguros”, conforme Bowers et al. (1997), ou, também, “expectativa do valor presente dos pagamentos”, pelo fato de serem valores aleatórios e carregarem em si um alto grau de incerteza, pois seu dimensionamento é relacionado com diversos fatores que podem ocorrer ou não, e, se podem, não se sabe ao certo quando.

As despesas previdenciárias são compostas pelo somatório do valor atual: a) dos benefícios concedidos correspondentes à totalidade das aposentadorias e pensões por morte que já são pagas aos atuais beneficiários até a extinção desse grupo; e b) dos benefícios a conceder que correspondem ao total das aposentadorias e pensões por morte, que serão concedidas aos atuais ativos e aos futuros segurados (geração futura).

O passivo total corresponde à soma do valor atual dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder.

A reserva matemática, segundo Ferreira (1985), consiste na diferença dos valores atuais dos compromissos futuros do segurador sobre os dos segurados. Em outras palavras, é a diferença entre o passivo total e a receita total.

Como este cenário opera sob o regime financeiro de repartição simples, no qual todas as receitas de contribuição foram utilizadas para honrar os compromissos daquela competência e não houve outros aportes financeiros que aplicados poderiam gerar rendimentos, o RPPS não possui ativos financeiros (patrimônio). Sendo assim, o montante da reserva matemática está totalmente descoberto, o que implica déficit de igual valor.

Nas projeções atuariais deste trabalho, o limite de tempo utilizado para a geração atual e para a geração futura foi o ano de 2097, isto é, os cálculos compreenderam um intervalo de 87 anos (2011 a 2097), superior aos 75 anos exigidos pela legislação. Destaca-se que a geração atual praticamente se extingue durante o intervalo de tempo adotado (87 anos).

O total das receitas e das despesas apuradas, considerando-se o regime de repartição simples, além da demonstração do seu resultado, está na Tabela 7.

Tabela 7. Balanço atuarial do RPPS – repartição simples

valores R\$

Especificação	Geração atual	Geração futura	Total
Benefícios concedidos (BC)	67.961.023.383,30	-	67.961.023.383,30
Contr. inativos BC	2.174.752.748,27	-	2.174.752.748,27
Contrapartida estado sobre inativos BC	2.174.752.748,27	-	2.174.752.748,27
Compensação financeira BC	1.359.220.467,67	-	1.359.220.467,67
Reserva matemática BC	62.252.297.419,09	-	62.252.297.419,09
Benefícios a conceder (BAC)	34.958.833.263,44	7.290.612.310,31	42.249.445.573,75
Contribuição inativos	1.118.682.664,43	233.299.593,93	1.351.982.258,36
Contrapartida estado sobre inativos	1.118.682.664,43	233.299.593,93	1.351.982.258,36
Contribuição ativos	3.936.778.766,44	3.426.245.449,75	7.363.024.216,19
Contrapartida estado sobre ativos	3.936.778.766,44	3.426.245.449,75	7.363.024.216,19
Compensação financeira	699.176.665,27	145.812.246,21	844.988.911,48
Reserva matemática BAC	24.148.733.736,43	(174.290.023,26)	23.974.443.713,17
Passivo total (BC + BAC)	102.919.856.646,74	7.290.612.310,31	110.210.468.957,05
Receitas totais	16.518.825.491,22	7.464.902.333,57	23.983.727.824,79
Reserva matemática TOTAL	86.401.031.155,52	(174.290.023,26)	86.226.741.132,26
Ativos financeiros	-	-	-
Superávit/déficit	(86.401.031.155,52)	174.290.023,26	(86.226.741.132,26)

Fonte: elaboração dos autores

O valor do passivo total (compromissos que o RPPS terá de honrar no futuro) representa R\$ 110,210 bilhões. Destes, R\$ 67,961 bilhões correspondem aos benefícios concedidos e R\$ 42,249 bilhões aos benefícios a conceder. Este último montante divide-se em R\$ 34,959 bilhões referentes aos compromissos com os atuais ativos (geração atual – GA) e R\$ 7,291 bilhões com os futuros ativos (geração futura – GF). Nota-se que o valor dos benefícios concedidos é muito expressivo, pois o grupo de beneficiários já representa 58% da massa total de segurados. Além disso, os benefícios a conceder, por serem compromissos que ainda não se iniciaram, possuem um valor presente reduzido ante os benefícios concedidos devido à taxa de capitalização aplicada no cálculo.

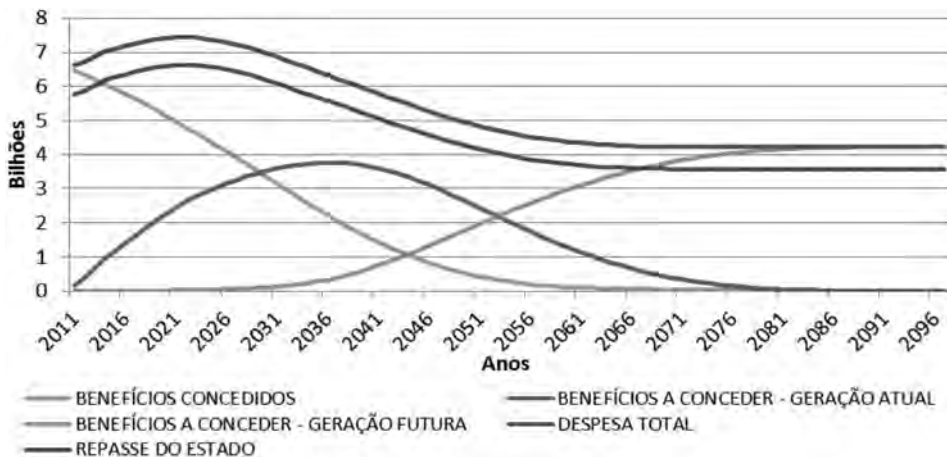
As alíquotas efetivas de contribuição adotadas no cálculo foram: 11% para os servidores ativos e 3,2% para os beneficiários (11% sobre a parcela que excede o limite

máximo de benefícios do RGPS) e contrapartida igualitária do estado. Adicionalmente considerou-se uma receita de compensação previdenciária de 2% da folha de beneficiários.

A reserva matemática representa a diferença entre o total do passivo e o total da receita e corresponde a R\$ 86,227 bilhões. Isso demonstra que há um desequilíbrio entre as receitas futuras (R\$ 23,984 bilhões) e o gasto com o pagamento de benefícios (R\$ 110,210 bilhões), o que acarreta a necessidade de o estado cobrir toda a reserva matemática, uma vez que o fundo não possui ativos financeiros capitalizados.

Analisou-se até aqui o déficit atuarial em valores presentes do sistema previdenciário do Rio Grande do Sul. Entretanto, é interessante verificar como as despesas do Estado se comportam ano a ano. O Gráfico 6 apresenta essa projeção ao longo dos próximos oitenta anos.

Gráfico 6. Projeção de despesas do RPPS/ano



Fonte: elaboração dos autores

Nota-se no Gráfico 6 que a trajetória de benefícios concedidos é decrescente ao longo dos anos, partindo do patamar de R\$ 6,457 bilhões, e tende a zerar no final desse período. Isso ocorre porque os atuais beneficiários falecerão até a extinção total do grupo, cessando o pagamento desses benefícios.

Os benefícios a conceder dividem-se em geração atual e geração futura. O valor do primeiro inicia seus dispêndios lentamente, eleva-se de forma gradual atingindo seu ponto máximo em 2037 (R\$ 3,765 bilhões). A partir desse ponto começa a reduzir-se

até que o grupo atual de ativos e seus dependentes faleçam ou percam as condições para receber benefícios, momento em que o grupo se extingue completamente. O segundo (geração futura) parte do valor zero, e à medida que novos benefícios de aposentadoria e pensão por morte forem concedidos, esse montante irá crescer e se estabilizará por volta do ano de 2090, com um valor aproximado de R\$ 4,218 bilhões. Tal fato ocorre devido à projeção considerar ingressos constantes de novos servidores por ano.

A despesa total equivale ao somatório dos benefícios concedidos e a conceder, partindo de um valor de R\$ 6,632 bilhões. A curva atinge seu ponto máximo em 2022, no montante de R\$ 7,442 bilhões, e a partir desse momento começa a reduzir-se até que encontre a curva de benefícios a conceder da geração futura, uma vez que os benefícios concedidos e os benefícios a conceder da geração atual representam valores residuais. A evolução do repasse do estado, que corresponde ao valor da contribuição patronal acrescida da cobertura da insuficiência para pagamento dos benefícios, possui formato similar ao da despesa total, mas em um patamar inferior (inicia-se em R\$ 5,775 bilhões e chega a R\$ 3,574 bilhões em 2097). A diferença corresponde às receitas de contribuições dos segurados, que, por sua vez, variam entre um máximo de R\$ 0,857 bilhão e R\$ 0,647 bilhão.

4.3.2 Cenário 2 – Capitalização total

A Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) permite que os entes federativos financiem seus déficits atuariais num prazo máximo de 35 anos por meio de um plano de amortização que poderá ser constituído com o estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos.

Este cenário retrata a situação no caso de ser adotada a determinação legal prevista nessa portaria. Para essa simulação, foram utilizadas duas taxas de capitalização: 6% e 4% ao ano. A Tabela 8 apresenta o balanço atuarial comparando os cenários 1 e 2. Pode-se observar que os valores da capitalização total com a taxa de capitalização de 6% ao ano são idênticos aos apresentados no item anterior (manutenção do regime financeiro de repartição simples). A única distinção é que o valor do déficit apresentado no cenário 1 (R\$ 86,227 bilhões) será totalmente amortizado, ou seja, será zero no final do prazo de 35 anos.

Ao adotar-se a taxa de capitalização de 4% ao ano, os valores presentes dos benefícios concedidos, dos benefícios a conceder, da receita e do montante a amortizar são superiores àqueles encontrados na hipótese de 6% de taxa de capitalização anual.

Isso ocorre porque tais importâncias capitalizadas a uma taxa menor resultam em valores presentes maiores. Neste caso verifica-se que o aporte adicional necessário será de R\$ 119,427 bilhões, superando a simulação com 6% em R\$ 33,200 bilhões.

Tabela 8. Balanço atuarial – capitalização total com taxas de capitalização de 6% e 4% a.a.

valores R\$

Especificação	Cenário 1	Cenário 2	
		Tx. capitaliz. 6% a.a.	Tx. capitaliz. 4% a.a.
Benefícios concedidos	67.961.023.383,30	67.961.023.383,30	82.645.487.284,77
Benefícios a conceder (GA e GF)	42.249.445.573,75	42.249.445.573,75	70.930.887.290,12
Total do passivo	110.210.468.957,06	110.210.468.957,06	153.576.374.574,89
Contribuição inativos	3.526.735.006,63	3.526.735.006,63	4.914.443.986,40
Contrapartida estado sobre inativos	3.526.735.006,63	3.526.735.006,63	4.914.443.986,40
Contribuição ativos	7.363.024.216,20	7.363.024.216,20	10.624.569.376,28
Contrapartida estado sobre ativos	7.363.024.216,20	7.363.024.216,20	10.624.569.376,28
Compensação financeira	2.204.209.379,14	2.204.209.379,14	3.071.527.491,50
Aporte adicional	-	86.226.741.132,27	119.426.820.358,04
Total de receitas	23.983.727.824,78	110.210.468.957,06	153.576.374.574,89
Reserva matemática	86.226.741.132,27	-	-
Ativos financeiros	-	-	-
Superávit/déficit	(86.226.741.132,27)	-	-

Fonte: elaboração dos autores

Para financiar totalmente o déficit em 35 anos, na simulação que utiliza taxa de capitalização de 6% ao ano o estado necessitará aportar anualmente R\$ 5,947 bilhões ou contribuir com uma alíquota suplementar de 146,35% sobre a folha de ativos.

Além do citado aporte adicional, o dispêndio do ente será acrescido da contribuição patronal, que será de R\$ 0,724 bilhão, totalizando um repasse do ente de R\$ 6,672 bilhões em 2011.

A opção pelo financiamento total do déficit em 35 anos com taxa de capitalização anual de 6% implicaria um aporte adicional de R\$ 0,896 bilhão no primeiro ano (R\$ 6,672 bilhões – R\$ 5,775 bilhões), que representa 15,5% a mais caso fosse mantido o regime de repartição simples (cenário 1).

Se for adotada uma taxa de capitalização de 4% ao ano, o valor do aporte suplementar anual do ente será de R\$ 6,399 bilhões.

Sendo assim, independentemente da taxa escolhida, tal custo de transição torna inviável a escolha da amortização do déficit atuarial em 35 anos.

4.3.3 Cenário 3 – Previdência complementar

Para a elaboração deste cenário foi considerada a manutenção do regime financeiro de repartição simples para o Regime Próprio de Previdência Social até o teto do RGPS. A partir desse patamar, a previdência financiar-se-ia em capitalização em contribuição definida mediante a implantação do regime de previdência complementar (RPC).

O RPC está previsto nos parágrafos 14 a 16 do artigo 40 da Constituição Federal. As principais normas constitucionais referentes a esse regime são: permissão à unidade federativa para fixar o teto do RGPS para o valor das aposentadorias e pensões dos servidores que ingressarem após a implantação do RPC; obrigatoriedade de planos de benefícios sob a modalidade de contribuição definida e prévia e expressa opção ao RPC do servidor que tiver ingressado no serviço público antes da instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Os servidores que ingressaram antes da reforma que implanta o RPC permanecerão vinculados às regras atualmente vigentes e com a garantia do recebimento dos seus proventos na modalidade benefício definido, seja integral (última remuneração) ou a média dos 80% maiores salários (para aqueles que tiverem entrado no serviço público a partir de 2004).

O RPPS ficará responsável pelo pagamento dos proventos até o limite máximo do RGPS (hoje R\$ 3.691,74), e o regime de previdência complementar, pela parcela dos benefícios que superem esse limite.

Os novos servidores que recebem salário inferior ao limite máximo dos benefícios do RGPS ficam segurados apenas no RPPS. Aqueles cujas remunerações excedem esse valor terão duas opções: receber proventos limitados ao teto do RGPS ou aderir ao RPC para complementar o valor do seu benefício. Na primeira hipótese, não somente sua aposentadoria ou pensão ficará limitada a esse valor como também sua contribuição incidirá sobre o teto. Na segunda alternativa, sobre a parcela de sua remuneração até o valor de R\$ 3.691,74 irá contribuir normalmente para o RPPS, e sobre a parte que exceder contribuirá para o RPC. Neste caso o segurado elegerá a alíquota que deseja

contribuir e haverá contrapartida paritária do estado limitada a 7,5% (de acordo com as leis de previdência complementar que atualmente tramitam no Senado Federal e na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo).

Nos cálculos deste cenário, consideraram-se as seguintes hipóteses simplificadoras: todos os novos servidores cujos proventos superem o teto do RGPS optarão pelo Regime de Previdência Complementar e contribuirão com alíquota de 11 % para ambos os regimes (RPPS e RPC). Ressalta-se que a contribuição patronal ao RPC fica limitada a 7,5%. Ademais, os servidores atuais não irão aderir ao RPC e ficarão vinculados somente ao regime de repartição simples.

A Tabela 9 apresenta o comparativo entre a manutenção do RPPS (cenário 1) e a implantação do regime de previdência complementar (cenário 3) considerando uma taxa de capitalização de 6% ao ano.

Tabela 9. Balanço atuarial – regime de previdência complementar

valores R\$

Especificação	Cenário 1	Cenário 3	
		RPPS	RPC
Benefícios concedidos	67.961.023.383,30	67.961.023.383,30	-
Benefícios a conceder	42.249.445.573,75	40.561.698.219,86	1.680.694.019,51
Total do passivo (A)	110.210.468.957,06	108.522.721.603,17	1.680.694.019,51
Contribuição dos inativos	3.526.735.006,63	3.337.293.977,11	-
Contrapartida do estado sobre os inativos	3.526.735.006,63	3.337.293.977,11	-
Contribuição dos ativos	7.363.024.216,20	6.363.692.637,03	999.331.579,17
Contrapartida do estado sobre os ativos	7.363.024.216,20	6.363.692.637,03	681.362.440,34
Compensação previd. entre RGPS e RPPS/RS	2.204.209.379,14	2.204.209.379,14	-
Total de receitas (B)	23.983.727.824,78	21.606.182.607,41	1.680.694.019,51
Reserva matemática (C=A-B)	86.226.741.132,27	86.916.538.995,76	-
Ativos financeiros (D)	-	-	-
Superávit/déficit (E=D-C)	(86.226.741.132,27)	(86.916.538.995,76)	-

Fonte: elaboração dos autores

Os valores dos benefícios concedidos são idênticos nos dois cenários, uma vez que eles representam o valor atual das aposentadorias e pensões já iniciadas. Todavia,

o montante dos benefícios a conceder do cenário 3 (R\$ 40,562 bilhões) é inferior ao do cenário 1 (R\$ 42,249 bilhões) devido aos benefícios que excederem o teto do RGPS não serem mais de responsabilidade do RPPS e sim do RPC. O mesmo ocorre com as contribuições, o montante das receitas vertidas ao RPPS no regime de repartição simples era de R\$ 23,984 bilhões e passou a ser de R\$ 21,606 bilhões no RPPS com previdência complementar, pois houve redução da base de cálculo previdenciária. Por fim, observa-se que o déficit do RPPS no cenário 3 (R\$ 86,917 bilhões) é superior ao do primeiro cenário (R\$ 86,227 bilhões), porque a redução das receitas é superior à diminuição dos compromissos com o pagamento de benefícios em R\$ 0,690 bilhão.

O princípio básico de um plano de benefícios na modalidade contribuição definida prevê o equilíbrio do regime, inexistindo déficit ou superávit. Para isso o total dos compromissos futuros deverá ser igual ao total das receitas futuras (R\$ 1,681 bilhões). A responsabilidade do RPC ficará limitada ao montante formado pela capitalização das contribuições, sendo: R\$ 0,999 bilhão referente aos segurados (11 % sobre a parcela do salário de contribuição que excede o teto do RGPS) e R\$ 0,681 bilhão de contrapartida do estado (7,5 % sobre a mesma parcela).

É importante destacar que o resultado atuarial demonstrado na Tabela 9 sofre forte influência da taxa de juros. Os componentes do balanço atuarial são trazidos a valor presente, dessa forma os valores dos primeiros anos causam mais impacto no resultado do que os valores mais distantes.

Nos primeiros anos, a implantação do regime de previdência complementar implica maior dispêndio do estado, entretanto esse aumento inicial é mais do que compensado com a redução do compromisso no futuro (esse aspecto será explorado mais adiante no Gráfico 8). Devido ao custo de transição inicial, o déficit do RPPS com a implantação da previdência complementar é mais elevado do que o déficit no regime de repartição simples.

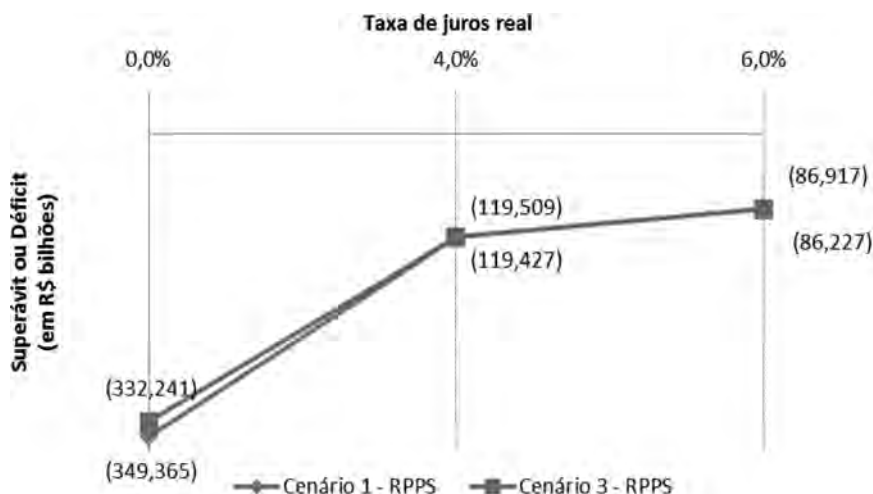
Para evidenciar o efeito da taxa de juros no resultado atuarial, foi elaborado um gráfico comparativo do déficit do RPPS com a manutenção do regime de repartição simples (cenário 1) e com a adoção do regime de previdência complementar (cenário 3).

O Gráfico 7 apresenta o déficit dos cenários 1 e 3 com diferentes taxas de juros. Nesse gráfico observa-se que, ao se adotar uma taxa real de juros de 4 % ao ano, a diferença entre os déficits do RPPS com previdência complementar e com a manutenção da repartição simples é de R\$ 0,082 bilhão (R\$ 119,509 bilhões – R\$ 119,427 bilhões).

Nota-se que a escolha da taxa de capitalização de 4% ao ano, inferior à taxa de 6% ao ano utilizada no balanço da Tabela 9, implicou uma diminuição da diferença entre os resultados atuariais dos cenários 1 e 3.

Para fins de ilustração, apurou-se o resultado atuarial (déficit) do RPPS para ambos os cenários desconsiderando-se a taxa de juros, isto é, utilizou-se uma taxa de capitalização igual a 0% ao ano. Nesta última simulação, o déficit do sistema com a implantação do regime de previdência complementar (R\$ 332,241 bilhões) foi inferior em R\$ 17,124 bilhões ao déficit obtido com a manutenção da repartição simples (R\$ 349,365 bilhões).

Gráfico 7. Efeito da taxa de juros real sobre o resultado atuarial – cenários 1 e 3



Fonte: elaboração dos autores

A demonstração do efeito da taxa de juros foi realizada somente para o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) sob o regime financeiro de repartição simples e do RPPS com a implantação de previdência complementar, uma vez que o resultado atuarial do regime de previdência complementar, sob a modalidade de contribuição definida, fica sempre equilibrado.

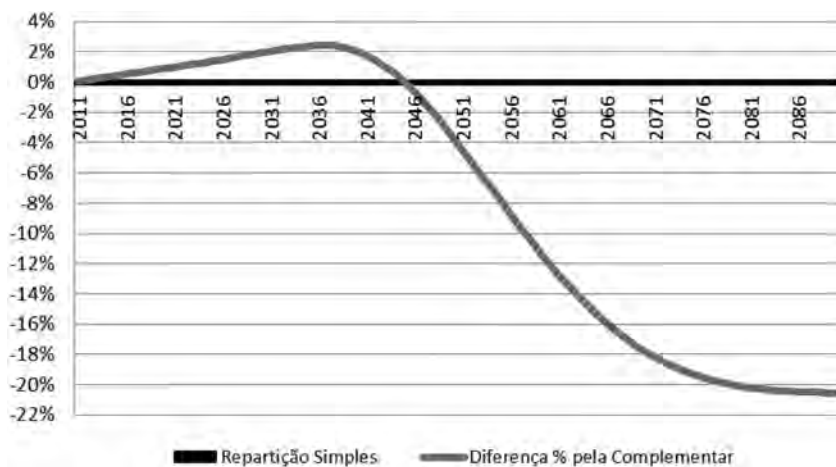
O Gráfico 8 apresenta os valores do balanço atuarial (Tabela 9) em uma linha do tempo para os próximos oitenta anos, ou seja, ilustra o dispêndio do estado com o sistema previdenciário do Rio Grande do Sul em termos percentuais. Nos primeiros anos,

o custo de transição atingirá um ponto máximo de 2,41% em 2036 do repasse total do estado e, a partir de então, começará a reduzir-se, voltando ao patamar atual em 2044. Após essa data a reforma começará a gerar resultados positivos, tornando-se constante por volta de 2080. Como se observa, a redução do dispêndio do estado no futuro, cerca de 20% em relação à manutenção do regime de repartição simples, é muito maior do que o custo inicial da reforma.

Destaca-se, ainda, que a adoção do cenário 3 não se propõe a equilibrar todo o sistema previdenciário, uma vez que uma parte do sistema ainda permanecerá sob o regime de repartição simples e a implantação de previdência complementar incidirá somente sobre a parcela de proventos do servidor que excede ao teto do RGPS.

Por fim, cabe salientar que a escolha do cenário 3 não só diminui o desembolso do estado com o pagamento de benefícios como também retira deste o risco de eventual falta de aderência das hipóteses adotadas à realidade futura, uma vez que os benefícios superiores ao teto não serão mais de responsabilidade do RPPS.

Gráfico 8. Comparativo do repasse total do estado entre o RCP e a repartição simples



Fonte: elaboração dos autores

4.3.4 Cenário 4 – Segregação de massa por data de ingresso

A unidade da Federação que apresentar déficit atuarial pode adotar a segregação de massa por data de ingresso em vez de amortização total do déficit atuarial em até

35 anos. Essa alternativa está prevista na Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) e será explorada neste cenário com diferentes datas de corte.

Segundo a referida portaria, no caso de a unidade federativa optar pela segregação de massa, aqueles segurados que ingressaram no regime antes da data de corte integrarão o Plano Financeiro, e os que vierem a ingressar a partir da data de corte estarão vinculados ao Plano Previdenciário. No Plano Financeiro, financiado em repartição, as contribuições a serem pagas pelos servidores ativos e inativos e pensionistas vinculados ao RPPS são fixadas sem o objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo estado, admitida a constituição de fundo financeiro. Por sua vez, o Plano Previdenciário, com financiamento em capitalização, tem como finalidade a acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS. Nos cenários de segregação de massa por data de ingresso (itens 4.3.4.1 e 4.3.4.2) será analisado o comportamento de ambos os fundos ao longo dos anos.

4.3.4.1 Data de corte em 2004

O cenário em questão apresenta a situação do Rio Grande do Sul com a implantação de segregação de massa por data de ingresso com data de corte em 2004.

O fundo financeiro, sob o regime de repartição simples, será composto por: a) servidores ativos que ingressaram no RPPS até 31/12/2003; b) atuais servidores inativos; c) atuais pensionistas; d) futuros inativos e futuros pensionistas do grupo citado no item “a”; e e) futuros pensionistas dos inativos. O fundo previdenciário, por sua vez, será organizado sob o regime de capitalização coletiva e abrangerá: f) os servidores ativos que ingressaram a partir de 01/01/2004 e aqueles que vierem a ingressar no RPPS; g) futuros inativos do grupo citado no item “f”; h) futuros pensionistas do grupo citado no item “f”; e i) futuros pensionistas do grupo descrito no item “g”. Destaca-se que, ao ser adotada uma data de corte retroativa, o fundo previdenciário já nasce com uma massa de segurados.

4.3.4.2 Data de corte em 2011

A simulação de segregação de massa por data de ingresso com data de corte em 2011 retrata a situação vivida atualmente pelo RPPS do Rio Grande do Sul. As Leis Complementares n. 13.757 (RIO GRANDE DO SUL, 2011) e n. 13.758 (RIO GRANDE DO SUL, 2011) instituíram os fundos previdenciários Fundoprev/Militar e Fundoprev, sob o regime de capitalização, com data de corte em 15 de julho de 2011. Entretanto,

por questões de simplificação, na elaboração deste cenário foi considerada como data de corte 31/12/2010.

O fundo financeiro será formado por: a) servidores ativos que ingressaram no RPPS até 31/12/2010; b) atuais servidores inativos; c) atuais pensionistas; d) futuros inativos e futuros pensionistas do grupo citado no item “a”; e e) futuros pensionistas dos inativos. Farão parte do fundo previdenciário: f) os servidores ativos que ingressaram a partir de 01/01/2011 e aqueles que vierem a ingressar no RPPS; g) futuros inativos do grupo citado no item “f”; c) futuros pensionistas do grupo citado no item “f”; e h) futuros pensionistas do grupo descrito no item “g”.

4.3.4.3 Comparativo entre a segregação de massa com corte 2004 e 2011

A Tabela 10 apresenta a situação do fundo financeiro (FF) e do fundo previdenciário (FP) da segregação de massa com datas de corte em 2004 e 2011. Em ambos os casos, o compromisso com o grupo atual de beneficiários (benefícios concedidos) ficará sob responsabilidade do FF (R\$ 67,961 bilhões). Em relação aos benefícios a conceder, a simulação com corte em 2004 apresenta um valor de R\$ 10,931 bilhões no fundo previdenciário, que supera em R\$ 3,640 bilhões o FP da segregação com corte em 2011. Essa diferença corresponde à massa de servidores que ingressou no serviço público estadual entre 2004 e 2010 e compõe o FP. Os benefícios a conceder do FP da segregação em 2011 (R\$ 7,291 bilhões) expressam os compromissos previdenciários somente com a geração futura. Em compensação, a parcela dos benefícios a conceder que ficará a cargo do FF será de R\$ 31,295 bilhões na segregação em 2004 e de R\$ 34,959 bilhões considerando a data de corte em 2011.

A data de corte em cada uma das segregações vai determinar quem estará vinculado ao FF e ao FP. Os fundos com maiores quantitativos de segurados possuirão receitas de contribuições do servidor e patronal, além de compensação previdenciária superior. Outro fator relevante é que o total das receitas dos fundos previdenciários será capitalizado e gerará rendimentos, os quais serão utilizados no pagamento dos benefícios na data da sua concessão.

Nota-se que o FP com corte em 2004 apresenta um déficit de R\$ 0,503 bilhão devido às contribuições previdenciárias da massa que compõe o fundo não terem sido capitalizadas desde o ingresso desses servidores. Entretanto, o FP com segregação em 2011 possui um resultado de pequeno superávit (R\$ 0,174 bilhão), o que demonstra situação de equilíbrio atuarial.

Destaca-se ainda que o fundo financeiro, sob o regime financeiro de repartição simples, apresenta déficit nos casos de 2004 e 2011 de R\$ 85,699 bilhões e R\$ 86,401 bilhões, respectivamente. No primeiro caso o déficit é menor que no segundo devido à formação do grupo ser somente de servidores que ingressaram até 2003, enquanto o outro engloba toda a geração atual.

Tabela 10. Balanço atuarial – segregação de massas – data de corte: 2004 e 2011

valores R\$

Especificação	Data de corte – 2004		Data de corte – 2011	
	FF	FP	FF	FP
Benefícios concedidos	67.961.023.383,30	-	67.961.023.383,30	-
Benefícios a conceder	31.294.671.837,22	10.930.777.202,21	34.958.833.263,44	7.290.612.310,31
Total do passivo	99.255.695.220,53	10.930.777.202,21	102.919.856.646,75	7.290.612.310,31
Contribuição inativos	3.176.182.247,06	349.784.870,47	3.293.435.412,70	233.299.593,93
Contrapartida estado s/ inativos	3.176.182.247,06	349.784.870,47	3.293.435.412,70	233.299.593,93
Contribuição ativos	2.609.552.124,94	4.755.036.435,27	3.936.778.766,44	3.426.245.449,75
Contrapartida estado s/ ativos	2.609.552.124,94	4.755.036.435,27	3.936.778.766,44	3.426.245.449,75
Compensação financeira	1.985.113.904,41	218.615.544,04	2.058.397.132,93	145.812.246,21
Total de receitas	13.556.582.648,40	10.428.258.155,52	16.518.825.491,21	7.464.902.333,57
Reserva matemática	85.699.112.572,13	502.519.046,69	86.401.031.155,54	(174.290.023,26)
Ativos financeiros	-	-	-	-
Superávit/déficit	(85.699.112.572,13)	(502.519.046,69)	(86.401.031.155,54)	174.290.023,26

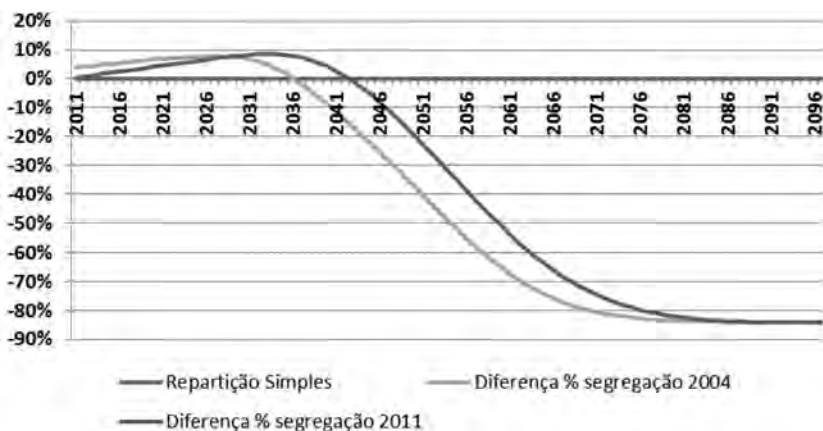
Fonte: elaboração dos autores

Nas simulações deste trabalho, utilizou-se um processo randômico em relação ao diferimento das aposentadorias. Se não fosse utilizado esse processo, aqueles servidores ativos que já tivessem cumprido as exigências para sua aposentadoria iriam se aposentar já em 2011, e a folha de beneficiários seria bem maior que a realidade observada. Devido à necessidade da inclusão do processo randômico, a soma do fundo financeiro e do fundo previdenciário na segregação de massa com data de corte em 2004 apresenta uma pequena variação em relação à soma do fundo financeiro e do fundo previdenciário na segregação com corte em 2011.

Analizados os valores presentes dos compromissos futuros e os resultados atuariais de cada um dos fundos com diferentes datas de corte, será discutida a evolução desses montantes ao longo do tempo em comparativo com o cenário 1.

O Gráfico 9 apresenta o comparativo entre a manutenção do regime de repartição simples e a segregação de massa com duas datas de corte distintas. Nota-se que a segregação com data de corte em 2004, por já possuir uma massa de segurados, apresenta um custo de transição mais elevado no início, partindo de 3,81 %. Em 2029, atinge seu maior percentual de dispêndio (7,68 %) e então começa a reduzir-se. Nessa hipótese – segregação de massa com data de corte em 2004 –, o repasse do ente ao RPPS se igualaria, em 2036, ao seu valor estimado caso se mantivesse em repartição. A partir desse ponto a trajetória da curva é decrescente até se estabilizar em 2075 num nível de 80 % de economia em relação ao cenário base (repartição simples).

Gráfico 9. Comparativo do repasse total do estado entre segregação e repartição simples



Fonte: elaboração dos autores

Ao considerar-se a segregação em 2011, observa-se que o impacto fiscal inicial é quase nulo porque o grupo que compõe o fundo previdenciário é pouco representativo. À medida que novos servidores ingressarem no serviço público estadual, o valor de suas contribuições, que não poderão ser utilizadas para pagamento dos benefícios atuais, terá um custo de transição cada vez elevado até chegar ao auge de 8,53 % em 2033. Diferentemente do modelo com corte em 2004, neste caso o estado só começará a obter ganho em relação ao cenário 1 a partir de 2042. Nos anos seguintes, o repasse

do ente irá diminuir gradualmente até se tornar constante por volta de 2084, encontrando a curva da segregação de massa com corte em 2004.

4.3.4.4 Análise de sensibilidade da taxa de capitalização

As premissas atuariais utilizadas neste trabalho foram definidas conforme os parâmetros estabelecidos pela Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008). Segundo Rodrigues (2008), as premissas atuariais representam um conjunto formal de estimativas para eventos (biométricos, financeiros, econômicos, demográficos, sociais, etc.) que o atuário espera que se realizem, com um bom nível de segurança, em um dado período sob análise, relativamente ao plano em avaliação.

A taxa de capitalização ou taxa de juros real empregada na elaboração dos cenários de segregação de massa foi de 6% ao ano. A taxa de juros real afeta o valor presente das receitas de contribuições bem como o valor presente das despesas (benefícios).

Neste item, será evidenciado o efeito da alteração da taxa de juros sobre o resultado do balanço atuarial. Para demonstrar esse efeito, apuraram-se os resultados do balanço atuarial (superávit ou déficit) dos fundos previdenciários da segregação de massa com datas de corte em 2004 e 2011 utilizando-se taxas de capitalização distintas. O Gráfico 10 apresenta o superávit ou déficit atuarial ao se adotarem taxas de juros reais variando de 4,5% até 6,5% ao ano. O balanço atuarial dos fundos previdenciários da segregação de massa com data de corte em 2004 e 2011 com as diversas taxas de juros está no Anexo B.

Gráfico 10. Efeito da taxa de juros real sobre o resultado atuarial – segregação de massas



Fonte: elaboração dos autores

Conforme pode ser observado no Gráfico 10, o fundo previdenciário da segregação de massa com corte em 2004, formado por aqueles servidores que ingressaram no serviço público estadual a partir de 2004, apresenta déficit atuarial quando se utilizam as taxas de juros reais de 4,5% a 6,0% ao ano, respectivamente, de R\$ 5,363 bilhões a R\$ 0,503 bilhão. Entretanto, se fosse empregada uma taxa de juros real de 6,5% ao ano, o resultado atuarial passaria a ser positivo (R\$ 0,354 bilhão). Destaca-se que a taxa real de juros máxima admitida pela Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) é de 6% ao ano. Ademais, a portaria veda expressamente a utilização de ganho real superior ao limite de 6% ao ano como fundamento para cobertura de déficit atuarial.

No fundo previdenciário da segregação de massa com data de corte em 2011, ao se adotarem taxas reais de juros de 4,5% a 5,5% ao ano, é verificado déficit atuarial que varia entre R\$ 3,207 bilhões e R\$ 0,591 bilhão. Com a taxa real de juros anual de 6%, limite máximo definido pela legislação, o fundo previdenciário com segregação em 2011 fica equilibrado e apresenta um pequeno superávit atuarial (R\$ 0,174 bilhão). Quando se utiliza uma taxa de juros real de 6,5% ao ano (superior à permitida), evidencia-se que o resultado atuarial está superestimado (R\$ 0,708 bilhão).

4.3.5 Cenário 5 – Plano misto

Neste cenário será apresentada a última alternativa de capitalização para o RPPS do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta simulação, aqui denominada de plano misto, foram empregadas duas modalidades de plano de benefícios: contribuição definida, durante a atividade do servidor, e benefício definido, durante o período de gozo do benefício. Na legislação de previdência complementar, esta é a modalidade de contribuição variável. Segundo a Resolução MPS/CGPC n. 16 (BRASIL, 2005), entende-se por plano de benefícios de caráter previdenciário na modalidade de contribuição variável aquele cujos benefícios programados apresentem a conjugação das características das modalidades de contribuição definida e benefício definido.

Ao plano misto ficam vinculados somente os servidores que ingressarem no serviço público estadual a partir de 2011. Os atuais servidores permanecem no RPPS sob o regime financeiro de repartição simples.

Destaca-se que o plano misto, além de ser um sistema de capitalização mais diluído que o corte de massa simples, isto é, apresenta um prazo maior para a capitalização, visa a oferecer segurança ao regime capitalizado. O fundo só será responsável pela parte capitalizada do benefício (BD), assumindo, assim, somente o risco biométrico e

financeiro do pagamento desse benefício. Fatores externos, como ganhos judiciais ou reajustes de categorias, que incorporam verbas ou aumentam benefícios, deverão ser sustentados pelo estado e não comprometerão o andamento do plano misto.

Durante a fase laboral do servidor, suas contribuições serão aplicadas em uma conta individual e renderão juros. No momento da concessão do benefício, seu valor será calculado com base no saldo da conta que este servidor acumulou. Caso o resultado apurado pela modalidade de contribuição definida seja inferior ao benefício a que o segurado faz jus de acordo com as regras constitucionais, o estado arcará com a diferença. É imprescindível ressaltar que o servidor não terá seus direitos suprimidos, inclusive no que se refere à forma de cálculo do seu provento de aposentadoria ou pensão por morte. A contrapartida patronal será destinada ao pagamento dos benefícios atuais, ou seja, não será destinada à formação de uma reserva capitalizada. Dessa forma, do total das receitas de contribuições somente 50% serão capitalizadas, parcela referente ao servidor.

A Tabela 11 apresenta o balanço atuarial comparativo entre o cenário 1 e o cenário 5: RPPS para os atuais e plano misto para os novos servidores.

Tabela 11. Balanço atuarial – plano misto

valores R\$

Especificação	Cenário 1	Cenário 5	
		RPPS	Plano misto
Benefícios concedidos	67.961.023.383,30	67.961.023.383,30	-
Benefícios a conceder	42.249.445.573,75	35.979.423.563,11	3.426.245.449,75
Total do passivo	110.210.468.957,06	103.940.446.946,41	3.426.245.449,75
Contribuição inativos	3.526.735.006,63	3.526.735.006,63	-
Contrapartida estado sobre inativos	3.526.735.006,63	3.526.735.006,63	-
Contribuição ativos	7.363.024.216,20	3.936.778.766,44	3.426.245.449,75
Contrapartida estado sobre ativos	7.363.024.216,20	7.363.024.216,20	-
Compensação financeira	2.204.209.379,14	2.204.209.379,14	-
Total de receitas	23.983.727.824,78	20.557.482.375,03	3.426.245.449,75
Reserva matemática	86.226.741.132,27	83.382.964.571,38	-
Ativos financeiros	-	-	-
Superávit/déficit	(86.226.741.132,27)	(83.382.964.571,38)	-

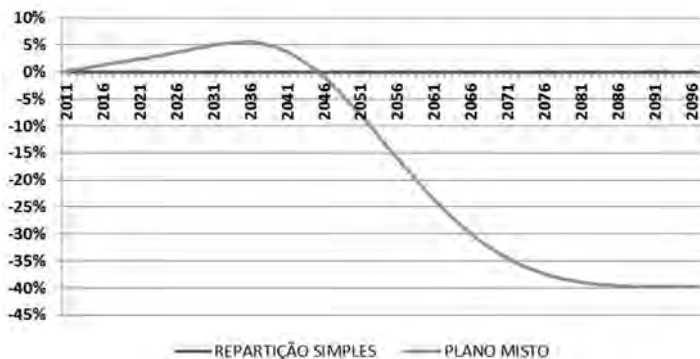
Fonte: elaboração dos autores

O compromisso com os atuais inativos (benefícios concedidos) representa o mesmo valor nos dois cenários, uma vez que ele corresponde ao valor atual das prestações de renda já iniciadas e ficará sob a responsabilidade do RPPS. Contudo, o montante dos benefícios a conceder do RPPS, no cenário 5 (R\$ 35,979 bilhões), é inferior ao do cenário 1 (R\$ 42,249 bilhões), porque parte dos benefícios futuros não será mais de responsabilidade do RPPS e sim do plano misto. Tal fato também ocorre com as contribuições: o total das receitas vertidas ao RPPS no regime de repartição simples era de R\$ 23,984 bilhões, e no presente cenário é de R\$ 20,557 bilhões para o RPPS, e o restante, R\$ 3,426 bilhões, para o plano misto. Além disso, nota-se que o déficit do RPPS no cenário 5 (R\$ 83,383 bilhões) é inferior ao do primeiro cenário (R\$ 86,227 bilhões) porque o total de receitas se manteve, mas houve diminuição dos compromissos com o pagamento de benefícios em R\$ 2,844 bilhões.

Como pode ser observado na Tabela 11, as receitas e as despesas são da ordem de R\$ 3,426 bilhões. Destaca-se que esse valor é aportado unicamente pelas contribuições dos servidores ativos. Por sua vez, as contribuições oriundas dos beneficiários serão destinadas ao RPPS.

O Gráfico 11 apresenta a comparação do custo de transição na adoção do plano misto em relação ao cenário 1 nos próximos 85 anos. Observa-se que o comportamento da curva nesse plano é similar ao dos cenários de segregação de massa e de implantação de previdência complementar. O repasse do estado é crescente nos primeiros anos, depois retorna ao gasto, caso se mantenha em repartição simples e, por fim, começa a reduzir e a estabilizar-se num patamar de ganho financeiro de aproximadamente oito vezes o custo de transição máximo.

Gráfico 11. Comparativo do repasse total do estado entre plano misto e repartição simples



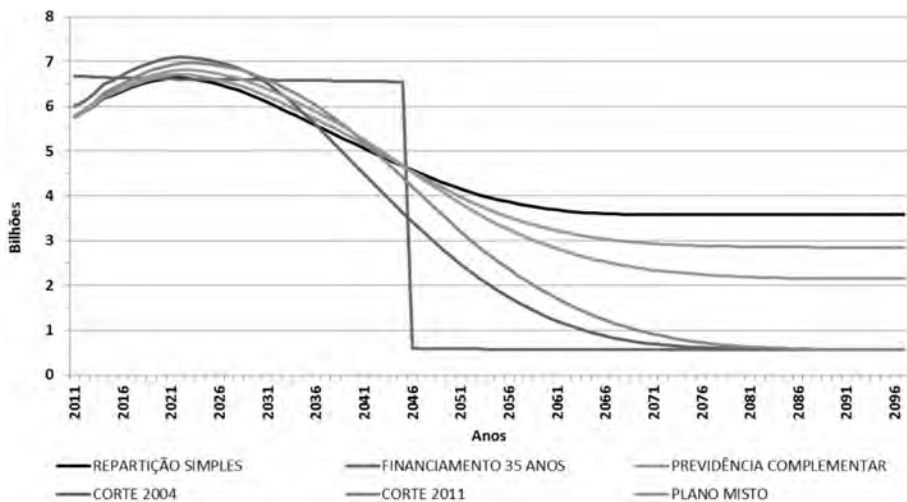
Fonte: elaboração dos autores

Comparando-se o cenário do plano misto com a segregação de massa com data de corte em 2011, verifica-se que o resultado da reforma com a adoção do plano misto corresponde a cerca de metade daquele. Este cenário atinge o maior custo de transição (5,6%) no ano de 2036 e estabiliza-se a partir de 2085 com 39,5%. Ao passo que a segregação em 2011 alcança seu dispêndio máximo em 2033 com 8,5% e se torna constante em 2084, com uma economia aproximada de 80% se comparada com o caso de não se realizar nenhuma reforma previdenciária (repartição simples).

4.4 Comparação dos cenários

Nesta subseção serão expostos os custos de transição e os pontos favoráveis e desfavoráveis da adoção de cada um dos cenários anteriormente analisados. Até então, nesta seção, foram realizadas comparações entre o RPPS se mantendo como repartição simples e a possibilidade de se implantar cinco diferentes alternativas de capitalização: capitalização total, com financiamento do déficit em 35 anos; implantação de regime de previdência complementar; segregação de massa com data de corte em 2004; segregação de massa com data de corte em 2011; e plano misto. A evolução do repasse do estado (contribuição patronal acrescida da cobertura do déficit) em cada um dos cenários está apresentada no Gráfico 12.

Gráfico 12. Comparativo do repasse total do estado entre os cenários



Fonte: elaboração dos autores

Como pode ser observado no Gráfico 12, a adoção de qualquer uma das alternativas de capitalização repercute em um aumento inicial nos valores dos repasses do estado ao RPPS (custo de transição) comparativamente ao cenário 1, o modelo financiado por repartição simples.

Nota-se que no cenário 2 – capitalização total com amortização do passivo atuarial em 35 anos – o repasse do estado se eleva logo no primeiro ano (de R\$ 5,775 bilhões para R\$ 6,672 bilhões) e se mantém nesse patamar por todo o período de financiamento. Findo esse prazo, a partir de 2046, o dispêndio do estado para o RPPS cai bruscamente, uma vez que o fundo foi capitalizado completamente, restando para o estado somente a obrigação de destinar a contribuição patronal. O alto impacto inicial dos repasses, dada a atual situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, inviabiliza a implantação desse sistema de capitalização ao RPPS/RS.

O cenário 3, RPPS em regime de repartição simples para pagamento de benefícios até o limite máximo do RGPS, associado ao regime de previdência complementar para a parcela dos proventos que excede esse limite, apresenta o menor custo de transição entre as alternativas de reforma previdenciária porque só capitaliza uma parte do valor dos benefícios. Contudo, o ganho financeiro futuro também é o menor entre os analisados, redução de aproximadamente 20% caso tivesse mantido o regime de repartição simples (cenário 1). Destaca-se que o regime de previdência complementar, por utilizar a modalidade de contribuição definida, desobriga o estado do pagamento da parcela dos proventos que supera o teto do RGPS, independentemente de o RPC possuir recursos suficientes para complementar o valor do benefício do RPPS.

Na simulação do cenário 5 – plano misto – determinou-se que a contribuição dos servidores, ou seja, apenas a metade da receita de contribuições será vertida para o regime capitalizado. Portanto, a economia obtida também será de cerca de 50% dos modelos de capitalização plena (capitalização total e segregações de massa). A adoção deste cenário não impede que, em momento posterior, passado o período do custo de transição, o RPPS seja novamente reformado de maneira que as contribuições patronais também sejam destinadas ao plano misto, tornando o sistema totalmente capitalizado.

Assim como no cenário 3, no plano misto a necessidade de aportes do ente é suavizada devido a tais modelos não proporcionarem a capitalização plena do RPPS. No entanto, o estado permanecerá em desacordo com a legislação que exige a capitalização dos regimes próprios.

Resta, portanto, o cenário 4, referente a segregações de massa com diferentes datas de corte, ambos os cortes implicam aumento gradual nos aportes e ainda chegam à meta de um RPPS plenamente capitalizado. Em virtude de o corte de massa com data de 2011 possuir um custo inicial mais baixo do que o corte efetuado em 2004, aquele se torna o modelo de transição mais aplicável ao ente.

Para complementar a análise dos cenários discutidos anteriormente, apuraram-se os custos de transição de cada alternativa de capitalização para os próximos cinco anos, considerando-se uma taxa real de juros de 6% ao ano (Tabela 12).

Tabela 12. Repasse do ente e custo de transição dos primeiros cinco anos

valores R\$

Cenário	Repasse do ente	Custo de transição	Regime financeiro
1) Repartição simples	30.107.147.539,16	-	Repartição simples
2) Capitalização total	33.286.785.189,07	3.179.637.649,92	Capitalização plena
3) Previdência complementar	30.186.579.215,94	79.431.676,79	Capitalização parcial
4.1) Segregação de massas 2004	31.466.252.907,45	1.359.105.368,30	Capitalização plena
4.2) Segregação de massas 2011	30.471.090.464,65	363.942.925,49	Capitalização plena
5) Plano misto	30.292.806.557,31	185.659.018,16	Capitalização parcial

Fonte: elaboração dos autores

Como se observa na Tabela 12, as reformas que propiciam capitalização parcial do Regime Próprio de Previdência Social – previdência complementar e plano misto – apresentam custos de transição mais baixos do que aquelas que visam à capitalização plena do regime – capitalização total com financiamento do déficit em 35 anos e segregação de massas com datas de corte 2004 e 2011.

Outra opção interessante seria agregar ao modelo com corte de massa em 2011 o regime de previdência complementar, a qual poderia incorporar os benefícios verificados nos dois modelos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Emendas Constitucionais n. 20 (BRASIL, 1998) e n. 41 (BRASIL, 2003) introduziram profundas mudanças no sistema previdenciário brasileiro. A reforma constitucional

de 1998 já trazia a obrigatoriedade do caráter contributivo e da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial para os Regimes Próprios de Previdência Social. Entretanto, foi a EC n. 41 (BRASIL, 2003) que atingiu mais diretamente os servidores públicos, modificando as regras para a concessão dos benefícios.

Apesar das reformas, os Regimes Próprios de Previdência Social da União e da maioria dos entes federados ainda possuem elevados déficits financeiro e atuarial. Ao longo deste trabalho, buscou-se não somente evidenciar a situação dos RPPS dos estados brasileiros como também apresentar e discutir alternativas de capitalização desses regimes.

Observou-se que até 2010 11 estados ainda mantinham seus RPPS sob o regime financeiro de repartição simples e 16 haviam realizado reforma previdenciária com segregação de massas.

Os primeiros 11 estados foram subdivididos em três grupos: 1) estados com massa de servidores jovens, sem déficit financeiro mas com déficit atuarial (Tocantins e Acre); 2) estados com déficit financeiro e atuarial que realizaram reformas previdenciárias insuficientes para alcançar o equilíbrio atuarial (Rio de Janeiro, Goiás, Pernambuco e Mato Grosso do Sul); e 3) estados com déficit financeiro e atuarial que não realizaram nenhuma reforma (São Paulo, Mato Grosso, Paraíba, Ceará e Piauí).

Dos 16 estados que realizaram segregação de massa – Paraná, Minas Gerais, Rondônia, Roraima, Acre, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santos, Distrito Federal, Bahia, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte, Maranhão, Amazonas e Pará –, destacam-se algumas peculiaridades. O Paraná foi o pioneiro na segregação de massas, e o critério utilizado para corte foi a idade do segurado. Minas Gerais criou um fundo previdenciário capitalizado com carência para concessão de benefícios e repasse gradativo das contribuições para diminuir o custo de transição. Os Estados de Rondônia, Roraima e Amapá apresentavam equilíbrio financeiro em repartição simples, e mesmo assim se anteciparam e segregaram a massa criando um novo fundo capitalizado.

O estudo de caso sobre o RPPS do Rio Grande do Sul demonstrou os efeitos de reformas previdenciárias que introduzissem o regime financeiro de capitalização. Elaboraram-se então diversos cenários, a saber: manutenção do regime de repartição simples (cenário base); capitalização total com financiamento do déficit em 35 anos; instituição de previdência complementar; segregação de massa com data de corte em 2004 e 2011; e adoção de plano misto.

No cenário de manutenção do regime financeiro de repartição simples foram apresentados os balanços atuariais do RPPS e a evolução para os próximos oitenta anos, caso o estado não realizasse reforma para capitalizar o sistema. Com base neste cenário, realizaram-se comparações com as demais simulações e apuraram-se os custos de transição envolvidos na migração de um regime de repartição simples para o regime capitalizado.

A alternativa de capitalização total do RPPS com financiamento do déficit em 35 anos, determinada na Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008), apresenta custo de transição inicial muito elevado, não se aplicando à realidade dos estados brasileiros. Nenhum ente federativo adotou esse modelo.

A opção de instituir um regime de previdência complementar, permitida pela Constituição Federal desde a EC n. 20 (BRASIL, 1998), não propicia a capitalização plena do sistema, apenas reduz o dispêndio do estado no futuro. Entretanto, esta alternativa é a que apresenta o menor custo de transição e tem a vantagem de desobrigar o RPPS do pagamento da parcela do benefício que excede o teto do RGPS. Em 2007, o Rio Grande do Sul tentou implantar o regime de previdência complementar para seus servidores, mas o projeto de lei foi arquivado. Este ano, o Estado de São Paulo encaminhou à Assembleia Legislativa um projeto de lei para instituir a previdência complementar.

A outra possibilidade prevista na Portaria MPS n. 403 (BRASIL, 2008) é a segregação de massa por data de ingresso. Esta reforma permite a capitalização plena do RPPS com um custo de transição inferior ao da capitalização total com financiamento em 35 anos. Como foi dito anteriormente, das 16 unidades da Federação que realizaram reforma previdenciária com capitalização, todas adotaram a opção de segregação de massas.

A última alternativa simulada neste trabalho foi a adoção de um plano misto empregando as modalidades de benefício definido e contribuição definida. Neste plano, somente a contribuição dos servidores é capitalizada. As contribuições patronais são utilizadas no pagamento dos benefícios atuais. Assim como ocorre na previdência complementar, a capitalização do regime é parcial. A vantagem deste modelo em relação à segregação de massa é a diminuição dos custos de transição.

Destaca-se ainda que a reforma do RPPS pode unir mais de uma alternativa de capitalização. Por exemplo, implantação de regime de previdência complementar associado à segregação de massas.

Por fim, a alternativa mais viável para cada RPPS dependerá de diversos fatores, como o quantitativo e a composição da massa de segurados – proporção de ativos e beneficiários, sexo e idade –, as alíquotas de contribuição, o saldo das aplicações financeiras vinculadas ao regime e a situação fiscal do estado. Cada estado deve implantar uma reforma previdenciária que permita, em longo prazo, tornar seu Regime Próprio de Previdência Social equilibrado financeira e atuarialmente.

REFERÊNCIAS

BOWERS, Newton L. et al. **Actuarial mathematics**. Schaumburg (Illinois): The Society of Actuaries (SOA), 1997.

BRASIL. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/LEI_9496.pdf > . Acesso em: 25/07/2011.

_____. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm > . Acesso em: 25/07/2011.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm > . Acesso em: 01/07/2011.

_____. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm > . Acesso em: 01/07/2011.

_____. Decreto n. 3.788/2001, de 11 de abril de 2001. Disponível em: < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2001/3788.htm> > . Acesso em: 01/07/2011.

_____. CMN, Conselho Monetário Nacional. Resolução n. 3.922, de 25 de novembro de 2010. Publicada no **DOU** de 29/11/2010.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). Portaria n. 403, de 10 de dezembro de 2008. Publicada no **DOU** de 11/12/2008 e republicada no **DOU** de 12/12/2008.

_____. Resolução MPS/CGPC n. 16, de 22 de novembro de 2005. Disponível em: < <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/MPS-CGPC/2005/16.htm> > . Acesso em: 30/10/2011.

_____. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm > . Acesso em: 26/10/2011.

CAETANO, M. **Instrumentos de controle da despesa de pessoal inativo e pensionistas de estados e municípios**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para discussão, n. 1.502).

CECHIN, J.; DOMINGUES CECHIN, A. Desequilíbrio: causas e soluções. In: GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo (Org.). **Previdência social no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

FERREIRA, Weber José. **Coleção introdução à ciência atuarial**. Rio de Janeiro: IRB, 1985.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Algumas propostas para o aprimoramento de nosso sistema. In:

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo (Org.). **Previdência social no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

_____. **Demografia: a ameaça invisível – o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 19. Brasília: Ipea, maio 2011.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Coordenadoria de Pós-Graduação, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 12.395, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49232&hTexto=&Hid_IDNorma=49232 > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei Estadual n. 12.763, de 16 de agosto de 2007. Disponível em: < [http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei n. 12763&idNorma=924&tipo=pdf](http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n.%2012763&idNorma=924&tipo=pdf) > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei Estadual n. 12.764, de 16 de agosto de 2007. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50912&hTexto=&Hid_IDNorma=50912 > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Projeto de Lei n. 393 de 2007. Disponível em: < [http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_393_2007_09102011162127_int.pdf?09/10/2011 16:21:28](http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_393_2007_09102011162127_int.pdf?09/10/2011%2016:21:28) > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei Estadual n. 12.909, de 3 de março de 2008. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51461&hTexto=&Hid_IDNorma=51461 > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei Estadual n. 13.328, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=53592&hTexto=&Hid_IDNorma=53592 > . Acesso em: 24/10/2011.

_____. Lei Compl. n. 13.757, de 15 de julho de 2011. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56366&hTexto=&Hid_IDNorma=56366 > . Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei Compl. n. 13.758, de 15 de julho de 2011. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56367&hTexto=&Hid_IDNorma=56367 > . Acesso em: 09/10/2011.

RODRIGUES, José Angelo. **Gestão de risco atuarial**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TAFNER, P. **Previdência no Brasil: debates e desafios**. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008.

TROWBRIDGE, Charles L. **Fundamentals of pension funding**. Schaumburg (Illinois):The Society of Actuaries (SOA), 1952.

VILANOVA, Wilson. **Matemática atuarial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

ANEXOS

Anexo A. Tipo, regime, alíquotas de fundo por estado

UF	Fundo	Tipo de regime	Alíquota patronal	Alíquota servidor	N. de ativos	N. de beneficiários
RS ¹	Financeiro	Repartição simples	28,00	14,00	134.342	183.616
	Previdenciário	Capitalização	11,00	11,00	-	-
SC	Financeiro	Repartição simples	22,00	11,00	65.252	52.002
	Previdenciário	Capitalização	11,00	11,00	4.933	3
PR	Financeiro	Repartição simples	10,00/14,00	10,00/14,00	17.201	81.879
	Previdenciário	Capitalização	10,00/14,00	10,00/14,00	126.805	14.274
SP	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	539.488	431.313
MG ⁴	Financeiro	Repartição simples	11,00	11,00	176.286	200.725
	Previdenciário	Capitalização	22,00	11,00	60.523	-
RJ ²	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	223.405	205.757
ES	Financeiro	Repartição simples	22,00	11,00	28.840	30.199
	Previdenciário	Capitalização	22,00	11,00	6.618	15
MS	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	43.155	20.381
MT	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	41.445	23.522
GO	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	77.827	43.802
DF	Financeiro	Repartição simples	22,00	11,00	72.314	41.586
	Previdenciário	Capitalização	22,00	11,00	12.835	3
TO	Plano de previdência	Repartição simples	12,00	11,00	32.564	5.979
BA	Financeiro	Repartição simples	24,00	12,00	130.751	93.951
	Previdenciário	Capitalização	24,00	12,00	11.135	6
SE	Financeiro	Repartição simples	20,00	13,00	36.675	17.938
	Previdenciário	Capitalização	20,00	13,00	4.019	-
AL	Financeiro	Repartição simples	22,00	11,00	30.498	19.115
	Previdenciário	Capitalização	22,00	11,00	9.468	3.967
	Militar	Repartição simples	22,00	11,00	1.822	-
PE	Plano de previdência	Repartição simples	27,00	13,50	112.477	76.968
PB	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	59.122	33.297
RN	Financeiro	Repartição simples	22,00	11,00	47.319	32.227
	Previdenciário	Capitalização	22,00	11,00	10.012	15

CONTINUA ►

UF	Fundo	Tipo de regime	Alíquota patronal	Alíquota servidor	N. de ativos	N. de beneficiários
CE	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00	55.915	24.512
PI ³	Plano de previdência	Repartição simples	22,00	11,00/12,00	85.014	48.326
MA	Financeiro	Repartição simples	15,00	11,00	-	11.079
	Previdenciário	Capitalização	15,00	11,00	66.266	19.424
RO	Financeiro	Repartição simples	11,50	11,00	28.780	4.599
	Previdenciário	Capitalização	11,50	11,00	22.620	-
AC	Plano de previdência	Repartição simples	11,00	11,00	27.977	7.050
AM	Financeiro	Repartição simples	13,00	11,00	41.596	23.522
	Previdenciário	Capitalização	13,00	11,00	16.567	67
AP	Financeiro	Repartição simples	12,00	11,00	14.638	683
	Previdenciário	Capitalização	12,00	11,00	5.934	2
RR	Financeiro	Repartição simples	14,00	11,00	10.035	126
	Previdenciário	Capitalização	14,00	11,00	4.600	6
PA	Financeiro	Repartição simples	18,00	11,00	46.963	42.252
	Previdenciário	Capitalização	11,00	11,00	48.664	227
Total					2.592.700	1.794.415

Fonte: *Demonstrativo de resultado – avaliação atuarial dos estados* (2010) (MPS)

Notas: ¹ Os dados do Estado do Rio Grande do Sul têm como base as informações fornecidas pelo IPE/RS (2010).² O Estado do Rio de Janeiro tem regime de repartição simples com ativos financeiro.³ O último DRAA disponível do Estado do Piauí tem como referência o ano de 2009.⁴ Os dados do Estado de Minas Gerais têm como base as informações fornecidas pelo IPSEMG (2010). Elaboração dos autores.

Anexo B. Balanço atuarial dos fundos previdenciários da segregação de massa em 2004 e 2011 com taxas de juros reais distintas

Segregação de massa com data de corte em 2004

Especificação	Taxa real de juros anual				
	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%	6,5%
Benefícios concedidos	-	-	-	-	-
Benefícios a conceder	20.564.326.392,72	16.529.101.855,20	13.390.601.233,16	10.930.777.202,21	8.988.398.239,34
Total do passivo	20.564.326.392,72	16.529.101.855,20	13.390.601.233,16	10.930.777.202,21	8.988.398.239,34
Contribuição inativos	658.058.444,57	528.931.259,37	428.499.239,46	349.784.870,47	287.628.743,66
Contrapartida estado s/ Inativos	658.058.444,57	528.931.259,37	428.499.239,46	349.784.870,47	287.628.743,66
Contribuição ativos	6.736.813.076,47	5.951.991.492,65	5.300.719.416,23	4.755.036.435,27	4.293.661.116,33
Contrapartida estado S/Ativos	6.736.813.076,47	5.951.991.492,65	5.300.719.416,23	4.755.036.435,27	4.293.661.116,33

CONTINUA ▶

Especificação	Taxa real de juros anual				
	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%	6,5%
Compensação financeira	411.286.527,85	330.582.037,10	267.812.024,66	218.615.544,04	179.767.964,79
Total de receitas	15.201.029.569,93	13.292.427.541,14	11.726.249.336,04	10.428.258.155,52	9.342.347.684,76
Reserva matemática	5.363.296.822,79	3.236.674.314,06	1.664.351.897,12	502.519.046,69	(353.949.445,42)
Ativos financeiros	-	-	-	-	-
Superávit/déficit	(5.363.296.822,79)	(3.236.674.314,06)	(1.664.351.897,12)	(502.519.046,69)	353.949.445,42

Fonte: Elaboração dos autores

Segregação de massa com data de corte em 2011

Especificação	Taxa real de juros anual				
	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%	6,5%
Benefícios concedidos	-	-	-	-	-
Benefícios a conceder	14.843.424.373,19	11.627.831.379,11	9.174.860.233,55	7.290.612.310,31	5.833.306.676,82
Total do passivo	14.843.424.373,19	11.627.831.379,11	9.174.860.233,55	7.290.612.310,31	5.833.306.676,82
Contribuição inativos	474.989.579,94	372.090.604,13	293.595.527,47	233.299.593,93	186.665.813,66
Contrapartida estado s/ Inativos	474.989.579,94	372.090.604,13	293.595.527,47	233.299.593,93	186.665.813,66
Contribuição ativos	5.194.800.421,10	4.486.726.874,17	3.906.345.233,59	3.426.245.449,75	3.025.637.406,04
Contrapartida estado S/Ativos	5.194.800.421,10	4.486.726.874,17	3.906.345.233,59	3.426.245.449,75	3.025.637.406,04
Compensação financeira	296.868.487,46	232.556.627,58	183.497.204,67	145.812.246,21	116.666.133,54
Total de receitas	11.636.448.489,54	9.950.191.584,18	8.583.378.726,81	7.464.902.333,57	6.541.272.572,94
Reserva matemática	3.206.975.883,64	1.677.639.794,94	591.481.506,74	(174.290.023,26)	(707.965.896,12)
Ativos financeiros	-	-	-	-	-
Superávit/déficit	(3.206.975.883,64)	(1.677.639.794,94)	(591.481.506,74)	174.290.023,26	707.965.896,12

Fonte: Elaboração dos autores

Anexo C. Nota técnica atuarial

1 Objetivo e abrangência

A presente Nota Técnica tem por objetivo estabelecer as bases técnico-atuariais de avaliação do Plano de Benefícios de **Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**, em consonância com a legislação em vigor, Plano de Benefícios e Plano Contributivo.

1.2 Os Planos de Benefícios, de acordo com a Legislação, estão estruturados na modalidade de “Benefício Definido”, abrangendo os servidores titulares de cargos efetivos dos RPPS, tendo como Patrocinador do Plano seu respectivo Ente Estatal/Municipal.

1.3 A metodologia de avaliação atuarial desenvolvida nesta Nota Técnica estabelece:

1.3.1 Valor Atual das Obrigações de Benefícios Concedidos;

1.3.2 Valor Atual das Obrigações de Benefícios a Conceder;

1.3.3 Valor Atual dos Direitos de Contribuições;

1.3.4 Valor Atual da Compensação Financeira a Receber;

1.3.5 Provisões Matemáticas.

2 Regime financeiro e método atuarial

2.1 Regime Financeiro de Capitalização para todos os benefícios do plano;

2.2 Método Atuarial: Agregado.

3 Obrigações do plano

3.1 Benefícios concedidos

3.1.1 Valor Anual do Encargo de Aposentadoria Não Decorrente de Invalidez ($VAE^{(1)}$)

$$VAE^{(t)} = 13.Ben.fc. \prod_{j=x}^{x+t} p_j; t \geq 0$$

3.1.2 Valor Total do Encargo de Aposentadoria Não Decorrente de Invalidez (VTE)

$$VTE = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAE^{(t)}$$

sendo:

Ben = benefício de aposentadoria ou pensão;

fc = fator de capacidade do benefício;

p_x = probabilidade de uma pessoa com idade x atingir a idade $x + 1$, válida ou inválida;

v^t = fator de descapitalização financeira;

x = idade atual do beneficiário;

t = número de períodos anuais após a data-base do cálculo.

ω = última idade de uma tábua de mortalidade, para benefícios vitalícios, e 21 anos para benefícios temporários;

3.1.3 Valor Anual do Encargo de Reversão de Aposentadoria Não Decorrente de Invalidez ($VAE^{ra(t)}$)

$$VAE^{ra(t)} = 13 . Ben . fc . {}_tq_x \cdot \prod_{j=x+t}^{\omega} p_j^H; t \geq 0$$

3.1.4 Valor Total do Encargo de Reversão de Aposentadoria Não Decorrente de Invalidez (VAE^{ra})

$$VTE^{ra} = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAE^{ra(t)}$$

sendo:

${}_tq_x$ = probabilidade de uma pessoa com idade x falecer na idade $x + t$, válida ou inválida;

p_x^H = probabilidade de o grupo familiar do aposentado com idade x atingir a idade $x + 1$.

3.1.5 Valor Anual do Encargo de Aposentadoria Decorrente de Invalidez ($VAE^{i(t)}$)

$$VAE^{i(t)} = 13 . Ben . fc . \prod_{j=x}^{x+t} p_j^i; t \geq 0$$

3.1.6 Valor Total do Encargo de Aposentadoria Decorrente de Invalidez (VTE^i)

$$VTE^i = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAE^{i(t)}; t \geq 0$$

sendo:

p_x^i = probabilidade de uma pessoa inválida com idade x atingir a idade $x+1$.

3.1.7 Valor Anual do Encargo de Reversão de Aposentadoria Decorrente de Invalidez ($VAE^{ira(t)}$)

$$VAE^{ira(t)} = 13 . Ben . fc . {}_{r-x}q_x^i . \prod_{j=x+t}^{\omega} p_j^H; t \geq 0$$

3.1.8 Valor Total do Encargo de Reversão de Aposentadoria Decorrente de Invalidez (VTE^{ira})

$$VTE^{ira} = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAE^{ira(t)}$$

sendo:

${}_{r-x}q_x^i$ = probabilidade de uma pessoa inválida com idade x falecer na idade $x+t$.

3.1.9 Valor Anual do Encargo de Pensões Concedidas (VAE^p)

$$VAE^{p(t)} = 13 . fc . Ben . \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H; t \geq 0$$

3.1.10 Valor Total do Encargo de Pensões Concedidas (VTE^p)

$$VTE^p = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAE^{p(t)}$$

3.2 Benefícios a conceder

3.2.1 Valor Anual do Encargo Futuro de Aposentadoria ($VAEF^{(t)}$)

$$VAEF^{(t)} = 13 . Ben^s . fc . {}_{r-x}p_x^{aa} . \prod_{j=r}^{r+t} p_j; t \geq 0$$

3.2.2 Valor Total do Encargo Futuro de Aposentadoria ($VTEF$)

$$VTEF = \sum_{t=r-x+1}^{\omega-r+x} v^t . VAEF^{(t)}$$

sendo:

Ben^s = benefício projetado de aposentadoria ou pensão;

${}_{r-x}p_x^{aa}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , atingir a idade de aposentadoria ainda ativa;

r = idade de aposentadoria.

3.2.3 Valor Anual do Encargo Futuro de Reversão de Aposentadoria ($VAEF^{ra(t)}$)

$$VAEF^{ra(t)} = 13.Ben^s .fc ._{r-x} p_x^{aa} ._{t \wedge} q_r . \prod_{j=r}^{r+t} p_j^H ; t \geq 0$$

3.2.4 Valor Total do Encargo Futuro de Reversão de Aposentadoria ($VTEF^{ra}$)

$$VTEF^{ra} = \sum_{t=r-x+1}^{w-r+x} v^t .VAEF^{ra(t)}$$

3.3 Benefícios de risco

3.3.1 Valor Anual do Encargo de Aposentadoria por Invalidez em Atividade (VAE^{ai})

$$VAE^{ai(t)} = 13.Ben^s .fc ._{t} p_x^{ai} . \prod_{j=x}^r p_j^{aa} ; t \geq 0$$

3.3.2 Valor Total do Encargo Futuro de Aposentadoria por Invalidez em Atividade ($VTEF^{ai}$)

$$VTEF^{ai} = \sum_{t=1}^{r-x} v^t .VAE^{ai(t)}$$

sendo:

$_{t} p_x^{ai}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , invalidar-se na idade $x = t$.

3.3.3 Valor Anual do Encargo de Reversão de Aposentadoria por Invalidez em Atividade (VAE^{aira})

$$VAE^{ai(t)} = 13.Ben^s .fc ._{t} p_x^{ai} . \prod_{j=x}^r p_j^{aa} ; t \geq 0$$

3.3.4 Valor Total do Encargo Futuro de Reversão de Aposentadoria por Invalidez em Atividade ($VTEF^{aira}$)

$$VAE^{aira(t)} = 13.Ben^s .fc ._{t \wedge} q_x^{ai} ._{t} p_x^H . \prod_{j=x}^r p_j^{aa}$$

sendo:

$_{t \wedge} q_x^{ai}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , falecer após invalidar-se na idade $x + t$.

3.3.5 Valor Anual do Encargo de Pensão por Morte em Atividade ($VAE^{ara(t)}$)

$$VAE^{ara(t)} = 13.Ben^s .fc ._{t \wedge} q_x^{aa} ._{t} p_x^H . \prod_{j=x}^r p_j^{aa} ; t \geq 0$$

3.3.6 Valor Total do Encargo Futuro de Pensão por Morte em Atividade ($VTEF^{ara}$)

$$VTEF^{ara} = \sum_{t=1}^{r-x} v^t . VAE^{ara(t)}$$

sendo:

${}_tq_x^{aa}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , falecer sem invalidar-se, na idade $x + t$.

4 Direitos de contribuição

4.1 Benefícios concedidos

4.1.1 Valor Anual das Contribuições a Receber de Aposentados ($VAC^{ap(t)}$)

$$VAC^{ap(t)} = (Ben - LI) . fc . \tau^a . \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j + {}_tq_x \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right); t \geq 0$$

ou

$$VAC^{ap(t)} = (Ben - LI) . fc . \tau^a . \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j^i + {}_tq_x^i \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right), \text{ se inválido.}$$

sendo:

τ^a = taxa de contribuição dos servidores ativos;

LI = limite de isenção do benefício.

4.1.2 Valor Total das Contribuições a Receber de Aposentados (VTC^{ap})

$$VTC^{ap} = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAC^{ap(t)}$$

4.1.3 Valor Anual das Contribuições a Receber de Pensionistas ($VAC^{p(t)}$)

$$VAC^{p(t)} = (Ben - LI) . fc . \tau^a . \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H; t \geq 0$$

4.1.4 Valor Total das Contribuições a Receber de Pensionistas (VTC^p)

$$VTC^p = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t . VAC^{p(t)}$$

4.1.5 Valor Anual das Contribuições a Receber do Ente Sobre a Folha de Beneficiários ($VAC^{pb(t)}$)

$$VAC^{pb(t)} = Ben . fc . \tau^{pb} . \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j + {}_tq_x \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right), \text{ se aposentadoria;}$$

$$VAC^{pb(t)} = Ben.fc.\tau^{pb} \cdot \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j^i + {}_tq_x^i \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right), \text{ se inválido;}$$

$$VAC^{pb(t)} = Ben.fc.\tau^{pb} \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H, \text{ se pensionista.}$$

com $t \geq 0$

sendo:

τ^{pb} = taxa de contribuição do Ente sobre benefícios.

4.1.6 Valor Total das Contribuições a Receber da Patrocinadora Sobre a Folha de Beneficiários (VTC^{pb})

$$VTC^{pb} = \sum_{t=1}^{0-x} v^t \cdot VAC^{pb(t)}$$

4.2 Benefícios a conceder

4.2.1 Valor Anual da Folha Salarial ($VAFS^{(t)}$)

$$VAFS^{(t)} = 13.REM^s \cdot fc \cdot \prod_{j=x}^r p_j^{aa}$$

sendo:

REM^s = valor da remuneração projetada ao servidor ativo, com o crescimento salarial.

4.2.2 Valor Total da Folha Salarial Futura ($VTFSF$)

$$VTFSF = \sum_{t=1}^{r-x} v^t \cdot VAFS^{(t)}$$

4.2.3 Valor Anual das Contribuições a Receber de Ativos ($VAC^{a(t)}$)

$$VAC^{a(t)} = VAFS^{(t)} \cdot \tau^a$$

4.2.4 Valor Total das Contribuições a Receber de Ativos (VTC^a)

$$VTC^a = \sum_{t=1}^{r-x} v^t \cdot VAC^{a(t)}$$

4.2.5 Valor Anual das Contribuições a Receber da Patrocinadora Sobre a Folha de Ativos ($VAC^{pa(t)}$)

$$VAC^{pa(t)} = VAFS^{(t)} \cdot (\tau^p + \tau^{adp})$$

sendo:

τ^p = taxa de contribuição do ente sobre ativos;

τ^{adp} = taxa de contribuição do Ente para amortização de déficit.

4.2.6 Valor Total das Contribuições a Receber do Ente Sobre a Folha de Ativos (VTC^{pa})

$$VTC^{pa} = \sum_{t=1}^{r-x} v^t \cdot VAC^{pa(t)}$$

4.2.7 Valor Anual das Contribuições a Receber de Futuros Beneficiários ($VAC^{b(t)}$)

$$VAC^{b(t)} = (Ben - LI) \cdot fc \cdot \tau^a \cdot {}_{r-x}p_x^{aa} \left(\prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j + {}_tq_x \cdot \prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j^H \right),$$

se aposentadoria programada;

$$VAC^{b(t)} = (Ben - LI) \cdot fc \cdot \tau^a \cdot \left(\prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j^{ai} + {}_tq_x^i \cdot \prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j^H \right),$$

se invalidez durante a atividade;

$$VAC^{b(t)} = (Ben - LI) \cdot fc \cdot \tau^a \cdot {}_tq_x^{aa} \cdot \prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j^H,$$

se pensão por morte durante a atividade.

4.2.8 Valor Total das Contribuições a Receber de Beneficiários (VTC^b)

$$VTC^b = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t \cdot VAC^{b(t)}$$

5 Compensação financeira

5.1. Benefícios concedidos

5.1.1 Valor Anual da Compensação Financeira a Receber ($VACF^{bc(t)}$)

$$VACF^{bc(t)} = 13 \cdot CF \cdot \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j + {}_tq_x \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right)$$

5.1.2 Valor Total da Compensação Financeira Futura a Receber ($VTCF$)

$$VACF^{bc(t)} = 13 \cdot CF \cdot \left(\prod_{j=x}^{x+t} p_j + {}_tq_x \cdot \prod_{j=x}^{x+t} p_j^H \right)$$

sendo:

CF = valor projetado da compensação financeira a receber mensalmente junto ao regime de origem.

5.2 Benefícios a conceder

5.2.1 Valor Anual da Compensação Financeira a Receber ($VACF^{bac(t)}$)

$$VACF^{bac(t)} = 13.CF \cdot r_x \cdot p_x^{aa} \cdot \left(\prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j + r_x \cdot q_x \cdot \prod_{j=r}^{\omega-r+x} p_j^H \right)$$

5.2.2 Valor Total da Compensação Financeira Futura a Receber ($VTCF$)

$$VTCF^{bac} = \sum_{t=1}^{\omega-x} v^t \cdot VACF^{(t)}$$

6 Provisões matemáticas

6.1 Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos (PBC)

$$PBC = (VTE + VTE^i + VTE^{ra} + VTE^{ira} + VTE^p) - \\ - (VTC^{ap} + VTC^p + VTC^{pb}) - (VTCF^{bc})$$

6.2 Provisões Matemáticas de Benefícios a Conceder ($PBAC$)

$$PBAC = (VTEF + VTEF^{ra} + VTEF^{ai} + VTEF^{aira} + VTEF^{ara}) - \\ - (VTC^{ap} + VTC^{pa} + VTC^b) - (VTCF^{bac})$$

6.3 Provisões Matemáticas Totais (PMT)

$$PMT = PBC + PBAC$$

Nota: a metodologia de cálculo, apresentada de forma individual para cada servidor nos itens 3, 4, 5 e 6 desta Nota Técnica, é repetida e totalizada a todos os servidores da base cadastral do RPPS.

7 Hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas

7.1 Tábuas biométricas

I – Sobrevivência de Válidos e Inválidos: Tábua atual de mortalidade elaborada para ambos os sexos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), como limite mínimo de taxa de sobrevivência;

II – Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez.

7.2 Expectativa de reposição de servidores ativos

Presume-se população constante de novos servidores ativos, com base no histórico médio de ingresso de servidores dos últimos dez anos.

7.3 Composição familiar

Experiência proveniente dos RPPS que mantém base cadastral sobre os dependentes do servidor.

7.4 Taxa de juros real

Utiliza-se como referência a meta atuarial de 6% ao ano.

7.5 Taxa de crescimento do salário por mérito

Crescimento real de 1% ao ano.

7.6 Projeção de crescimento real do salário por produtividade

Não foi considerado crescimento por produtividade.

7.7 Projeção de crescimento real dos benefícios do plano

Não foi considerado crescimento real de benefícios.

7.8 Fator de determinação do valor real ao longo do tempo dos salários

Presume-se que os salários manterão o valor real ao longo do tempo, fator de capacidade de 98%.

7.9 Fator de determinação do valor real ao longo do tempo dos benefícios

Presume-se que os benefícios manterão o valor real ao longo do tempo, fator de capacidade de 98%.

8 Metodologia de cálculo da compensação previdenciária

8.1 Compensação Previdenciária a Pagar

$$CF^{pg} = Ben^{INSS} \frac{Temp^{RPPS}}{Temp^{INSS} + Temp^{RPPS}}$$

sendo:

CF^{pg} = valor projetado da compensação financeira a pagar mensalmente junto ao regime instituidor – INSS;

$Temp^{RPPS}$ = tempo de contribuição ao RPPS;

$Temp^{INSS}$ = tempo de contribuição ao INSS;

Ben^{INSS} = valor do benefício concedido pelo INSS.

8.2 Compensação previdenciária a receber

$$CF = Ben^{INSS} \frac{Temp^{INSS}}{Temp^{INSS} + Temp^{RPPS}}$$

sendo:

CF = valor projetado da compensação financeira a receber mensalmente junto ao regime de origem – INSS;

Ben^{INSS} = valor do benefício que seria concedido pelo INSS.

GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DO ATIVO IMOBILIZADO EM FACE DOS PADRÕES INTERNACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Lauro Fernando Benites (PR)
Analista Previdenciário Sênior
Graduado em Ciências Contábeis

Marcelo Aparecido de Souza (MT)
Fiscal de Tributos Estaduais
Graduado em Ciências Contábeis

Paulo Roberto Paiva de Oliveira (PA)
Técnico de Administração e Finanças do Igeprev
Graduado em Ciências Contábeis

Rosana Richa Salame (PA)
Técnica
Graduada em Administração

Sandra Luiza Santos (MT)
Técnica – Área Instrumental do Governo
Graduada em Ciências Contábeis

Coordenador/Orientador:
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA
Doutorando em Economia –
Universidade Católica de Brasília
E-mail: mcaetano70@yahoo.com.br

Co-Orientadora:
Diana Vaz Lima (DF)
Professora de Contabilidade Pública da
Universidade de Brasília
Graduada em Ciências Contábeis



RESUMO

Com o processo de convergência para os padrões internacionais, as entidades públicas brasileiras estão adotando novos procedimentos contábeis, entre eles os voltados para o tratamento contábil do ativo imobilizado. Diante disso, percebeu-se a necessidade de auxiliar os gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) na missão de reconhecer, mensurar e evidenciar corretamente seu ativo imobilizado. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo elaborar um guia de implementação para o tratamento contábil do ativo imobilizado dos RPPS em face dos padrões internacionais. A expectativa é que esse guia auxilie o gestor dos RPPS no entendimento das novas regras e sirva como instrumento orientador quanto aos novos procedimentos a serem adotados.

Palavras-chave: Ativo imobilizado. Padrões internacionais. Regimes Próprios de Previdência Social.

ABSTRACT

With the convergence to international standards, the Brazilian public entities are adopting new accounting procedures, including those directed to the accounting treatment of fixed assets. There is a need to assist the managers of the Social Security System for Public Employees (RPPS) in the mission to recognize measure and demonstrate its fixed assets correctly. In this sense, this study aims to develop an implementation guide for the accounting treatment of fixed assets of RPPS according to international standards. The expectation is that this guide helps the manager of RPPS in understanding the new rules and serve as a guiding tool for new procedures to be adopted.

Keywords: Fixed Assets. International Standards. Social security schemes for public employees.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO, 701
- 2 HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONVERGÊNCIA PARA A CONTABILIDADE INTERNACIONAL, 703
- 3 TRATAMENTO CONTÁBIL DO ATIVO IMOBILIZADO, 705
 - 3.1 Reconhecimento e mensuração do ativo imobilizado, 706
 - 3.2 Mensuração após o reconhecimento, 710
 - 3.3 Depreciação, 711
 - 3.4 Reavaliação, 717
 - 3.5 Redução a valor recuperável (*impairment*), 721
- 4 FLUXO DO REGISTRO E CONTROLE DO ATIVO IMOBILIZADO, 724
 - 4.1 descrição do fluxo, 724
 - 4.2 Fluxo do registro e controle do ativo imobilizado, 727
 - 4.3 Notas explicativas, 728
- 5 RESUMO PARA ADOÇÃO DOS NOVOS PROCEDIMENTOS NOS RPPS, 729
- 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS, 730
- 7 GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS, 730
- 8 GLOSSÁRIO DE SIGLAS, 732
- REFERÊNCIAS, 733

1 INTRODUÇÃO

O processo de convergência para os Padrões Internacionais de Contabilidade começou a ganhar espaço entre os principais países em nível mundial a partir de 1972, com o Congresso Mundial de Contadores, realizado em Sidney. Com isso, foram criadas as duas principais entidades que cuidam do assunto: a) International Accounting Standards Committee (IASC) (Comitê de Padrões de Contabilidade Internacional) e b) International Federation of Accountants (IFAC) (Federação Internacional de Contabilistas), tendo a primeira emitido as Normas Internacionais de Contabilidade, aplicadas na área privada, e a segunda, as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Em 2007, por meio da Resolução n. 1.103 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), foi criado o Comitê Gestor da Convergência no Brasil (CGCB), que mantém, entre seus grupos de trabalho, uma área de estudos para a contabilidade do setor **público. Na ocasião, o Conselho Federal de Contabilidade também concebeu** um conjunto de ações na forma de orientações estratégicas para o processo de convergência da contabilidade pública brasileira.

As ações tiveram início com a criação do Grupo de Estudos da Área Pública, cuja finalidade era estudar e propor normas brasileiras de acordo com os fundamentos *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Em 2008, foram publicadas pelo CFC as dez primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP 16) e sua edição teve como objetivo construir um referencial teórico em bases científicas para a contabilidade **pública brasileira, procurando diferenciar** a ciência contábil da legislação vigente, com aplicação a partir de janeiro de 2010.

Em 2008 o Ministério da Fazenda publicou a Portaria n. 184, dispondo sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, às práticas, à elaboração e à divulgação das demonstrações contábeis, com o intuito de torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

A partir de então, começou a ser publicado o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que procura também incorporar os fundamentos das IPSAS, encontrando-se em 2011 em sua quarta edição, exigido para a União, para os estados e para os municípios brasileiros a partir do exercício de 2013.

A exigência de aplicação do MCASP alcança também as unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que, a exemplo das demais entidades públicas, possuem um conjunto de bens e direitos que é movimentado diariamente, demandando registros e controles periódicos. Entre esses bens estão aqueles classificados como ativo imobilizado, regulamentados pela IPSAS 17 – *Property, plant and equipment*, cujo objetivo é estabelecer o tratamento contábil para os ativos imobilizados. Outra norma internacional aplicável a esse grupo de ativos é a IPSAS 21 – *Impairment of non-cash-generating assets*, que regulamenta os procedimentos de ajuste a valor recuperável para ativos não geradores de caixa, que é o caso do imobilizado.

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, deve haver registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis por sua guarda e administração. A lei menciona ainda que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade. No âmbito dos RPPS, inicialmente, a Portaria MPS n. 916/2003 estabeleceu regras voltadas para os procedimentos contábeis de depreciação e reavaliação, consubstanciados na legislação até então em vigor.

Contudo, com o advento do processo de convergência do setor público brasileiro para os padrões internacionais de contabilidade, novas regras e procedimentos foram estabelecidos, como o ajuste a valor recuperável (*impairment*), justificando a iniciativa deste estudo.

Segundo o disposto nas normas internacionais, os principais pontos a serem considerados na contabilização do ativo imobilizado são o reconhecimento dos ativos, a determinação dos seus valores contábeis e os valores de depreciação e perdas por desvalorização, devendo as perdas serem reconhecidas em relação aos ativos.

Visando a contribuir para uma melhor orientação de todas as entidades do setor público e, em especial, dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o objetivo do trabalho foi elaborar um guia com orientações para o adequado tratamento contábil do ativo imobilizado em face dos padrões internacionais de contabilidade.

O Guia de Implementação visa a auxiliar o gestor do RPPS no entendimento das novas regras e servir como instrumento orientador quanto aos procedimentos relativos ao reconhecimento, à mensuração e à avaliação de seus ativos imobilizados. É importante destacar que a compreensão e a correta contabilização dos bens patrimoniais contribuem para a adequada composição e demonstração da evolução do patrimônio das entidades públicas.

Com a convergência para os padrões internacionais, a expectativa é que a contabilidade pública brasileira avance tecnicamente na padronização conceitual e procedimental, na redução de custos na operacionalização de procedimentos, na consolidação das contas nacionais, no controle e no melhor acompanhamento do patrimônio nacional, estadual e municipal. Isso permitirá o aperfeiçoamento nas negociações internacionais com relação às avaliações necessárias a aprovações de crédito.

Este trabalho apresenta ferramentas facilitadoras para a adequação aos novos padrões. Dessa forma, identificou-se a necessidade de estabelecer fluxo de tratamento contábil do ativo imobilizado, fundamental para o entendimento de leigos e orientação de técnicos na padronização dos respectivos procedimentos, que é apresentado ao final do estudo.

Além desta introdução, o trabalho apresentará mais sete seções, buscando encadear a parte conceitual com a de procedimentos. Na seção 2 é apresentado o histórico do processo de convergência na contabilidade pública. Na terceira seção apresenta-se o tratamento contábil a ser dado ao ativo imobilizado. Na quarta seção trata-se do fluxo do registro e do controle do ativo imobilizado, enquanto na quinta seção é feito o resumo para a adoção dos procedimentos. Na sexta, na sétima e na oitava seções trata-se, respectivamente, da conclusão, do glossário de termos técnicos e do glossário de siglas.

2 HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONVERGÊNCIA PARA A CONTABILIDADE INTERNACIONAL

A International Federation of Accountants (IFAC) (Federação Internacional de Contadores) foi fundada em 7 de outubro de 1977, em Munique, Alemanha, no 11º Congresso Mundial de Contadores, segundo a tradução retirada do *site* da IFAC. Em 2000, com a criação do Comitê do Setor Público da IFAC, cujo nome mudou recentemente para Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (International Public Sector Accounting Standards Board, conhecido como IPSASB), iniciou-se a emissão das IPSAS, tendo como base as normas emitidas pelo IASC/IASB para o setor privado.

Entre maio de 2000 e outubro de 2011, foram editadas 32 IPSAS pela IFAC. As IPSAS são normas globais para a elaboração de demonstrações contábeis por entidades do setor público.

No Brasil, atualmente, as regras gerais de contabilidade governamental e as normas gerais de direito financeiro estão consubstanciadas na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, a qual é regulamentada por decretos dos diversos entes federativos (União, estados e municípios) e por portarias e instruções normativas dos órgãos competentes.

A Portaria n. 184, de 25 de agosto de 2008, instituída pelo Ministério da Fazenda, dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, às práticas, à elaboração e à divulgação das demonstrações contábeis com o intuito de torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, determinando à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, o desenvolvimento das seguintes ações no sentido de promover a convergência para as Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela International Federation of Accountants (IFAC) e para as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente:

- identificar as necessidades de convergência para as normas internacionais de contabilidade publicadas pela IFAC e para as normas brasileiras editadas pelo CFC;
- editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e a publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade aplicadas ao setor público;
- adotar os procedimentos necessários para atingir os objetivos de convergência estabelecidos no âmbito do Comitê Gestor da Convergência no Brasil, instituído pela Resolução CFC n. 1.103, de 28 de setembro de 2007.

No âmbito internacional, para o tratamento contábil do ativo imobilizado, objeto deste estudo, foi emitida a IPSAS 17 – *Property, plant and equipment*; e a IPASS 21 – *Impairment of Non-Cash-Generating Assets* foi emitida para regulamentar os procedimentos de ajuste a valor recuperável para ativos não geradores de caixa, que é o caso do imobilizado.

3 TRATAMENTO CONTÁBIL DO ATIVO IMOBILIZADO

Para apresentar o fluxo do registro e o controle das contas componentes do ativo imobilizado em face dos padrões internacionais de contabilidade, será utilizada a estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), contemplada na quarta edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2011, Parte IV).

Para facilitar, didaticamente os lançamentos trarão apenas os dois primeiros níveis (classe e grupo), com a identificação da respectiva natureza de informação, conforme Quadro 1.

Quadro 1. Classes e grupos de contas do PCASP por natureza de informação

Natureza de Informação Patrimonial (NIP)			
1	Ativo 1.1 Ativo Circulante 1.2 Ativo Não Circulante	2	Passivo 2.1 Passivo Circulante 2.2 Passivo Não Circulante 2.3 Patrimônio Líquido
3	Variação Patrimonial Diminutiva (Despesas Econômicas) 3.1 Pessoal e Encargos 3.2 Benefícios Previdenciários e Assistenciais 3.3 Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo 3.4 Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras 3.5 Transferências Concedidas 3.6 Desvalorização e Perda de Ativos 3.7 Tributárias 3.9 Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	4	Variação Patrimonial Aumentativa (Receitas Econômicas) 4.1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 4.2 Contribuições 4.3 Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos 4.4 Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras 4.5 Transferências Recebidas 4.6 Valorizações e Ganhos com Ativos 4.9 Outras Variações Patrimoniais Aumentativas
Natureza de Informação Orçamentária (NIO)			
5	Controles da Aprovação do Planejamento e do Orçamento 5.1 Planejamento Aprovado 5.2 Orçamento Aprovado 5.3 Inscrição de Restos a Pagar	6	Controles da Execução do Planejamento e do Orçamento 6.1 Execução do Planejamento 6.2 Execução do Orçamento 6.3 Execução de Restos a Pagar

CONTINUA ►

Natureza de Informação Típica de Controle (NIC)			
	Controles Devedores		Controles Credores
	7.1 Atos Potenciais		8.1 Execução dos Atos Potenciais
	7.2 Administração Financeira		8.2 Execução da Administração Financeira
7	7.3 Dívida Ativa	8	8.3 Execução da Dívida Ativa
	7.4 Riscos Fiscais		8.4 Execução dos Riscos Fiscais
	7.8 Custos		8.8 Apuração de Custos
	7.9 Outros Controles		8.9 Outros Controles

Fonte: elaboração dos autores com base na Parte IV do MCASP – PCASP 2011

3.1 Reconhecimento e mensuração do ativo imobilizado

No processo de mensuração de seus ativos e passivos, o MCASP orienta que as entidades públicas devem determinar os valores pelos quais os elementos das demonstrações contábeis devem ser reconhecidos e nelas apresentados, com seus registros realizados e seus efeitos evidenciados nos períodos com os quais se relacionam, portanto reconhecidos pelos respectivos fatos geradores, independentemente do momento da execução orçamentária.

O Manual também descreve que o ativo imobilizado é reconhecido inicialmente com base no valor de aquisição, produção ou construção. Quando se tratar de ativos do imobilizado obtidos a título gratuito, estes devem ser registrados pelo valor justo na data de sua aquisição, devendo ser considerado o valor resultante da avaliação obtida com base em procedimento técnico ou valor patrimonial definido nos termos da doação.

De acordo com a IPSAS 17, um item do ativo imobilizado que seja classificado para reconhecimento como ativo deve ser mensurado pelo seu custo. Para a norma, o custo de um item do ativo imobilizado compreende (item 30):

- seu preço de aquisição, acrescido de impostos de importação e tributos não recuperáveis sobre a compra, depois de deduzidos os descontos comerciais e os abatimentos;
- quaisquer custos diretamente atribuíveis para colocar o ativo no local em condição necessária para que este seja capaz de funcionar da forma pretendida pela administração;

- a estimativa inicial dos custos de desmontagem e remoção do item e de restauração do local (sítio) no qual este está localizado. Tais custos representam a obrigação em que a entidade incorre quando o item é adquirido ou como consequência de usá-lo durante determinado período para finalidades diferentes das da produção de estoque durante esse período.

Os custos diretamente atribuíveis ao item do ativo imobilizado poderão ser considerados para reconhecimento, tais como: instalação e montagem, preparação do local, frete e manuseio para realizar a instalação, honorários profissionais, custos com testes para verificar se o ativo está funcionando corretamente. Por sua vez, aqueles custos que não são atribuíveis diretamente ao bem não poderão ser considerados custos do imobilizado, por exemplo: custos de abertura de nova instalação, custos incorridos na introdução de novo produto ou serviço, custos de transferência das atividades para novo local, custos administrativos e outros custos indiretos.

Portanto, todos os custos incorridos diretamente para adquirir ou construir um bem do ativo imobilizado são reconhecidos. Os custos com manutenção periódica não são reconhecidos como valor contábil do item do imobilizado e, sim, como despesas reconhecidas no resultado patrimonial.

A IPSAS 17 esclarece que o reconhecimento dos custos no valor contábil de um item do ativo imobilizado cessa quando o item está no local e nas condições operacionais pretendidas pela administração. Desse modo, os custos incorridos no uso ou na transferência ou reinstalação de um item não são incluídos no seu valor contábil. Relativamente à mensuração, o custo de um item de ativo imobilizado é o preço à vista ou seu valor justo na data do reconhecimento (transação sem contraprestação).

O valor justo pode ser mensurado com base em transações de mercado que possam ser comparadas. Em caso de inexistência de parâmetros comparáveis, afirma-se no item 40 da IPSAS 17 que o valor justo é mensurado com segurança se a) a variabilidade da faixa de estimativas de valor justo razoável não for significativa para tal ativo ou se b) as probabilidades de várias estimativas, nessa faixa, puderem ser razoavelmente avaliadas e utilizadas na mensuração do valor justo.

A incorporação do ativo ao imobilizado do RPPS pode se dar por meio da compra do bem ou pelo recebimento do bem em doação.

Exemplo 1. Incorporação do bem pela compra

em R\$

Aquisição de veículo à vista	36.000,00

Registro do empenho da despesa orçamentária (L3)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Crédito Disponível	6.2	Orçamentária	36.000,00
C	Crédito Empenhado a Liquidar	6.2		

Registro do comprometimento da disponibilidade (L4)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Disponibilidade por Destinação de Recursos	8.2	Controle	36.000,00
C	Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Empenho	8.2		

Registro da liquidação da despesa orçamentária (L5)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Crédito Empenhado a Liquidar	6.2	Orçamentária	36.000,00
C	Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	6.2		

Registro do comprometimento da disponibilidade pela liquidação da despesa orçamentária (L6)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Empenho	8.2	Controle	36.000,00
C	Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Liquidação	8.2		

Reconhecimento da entrada do bem e reconhecimento da obrigação (L7)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Veículos	1.2	Patrimonial	36.000,00
C	Passivo Circulante	2.1		

CONTINUA ►

Registro do pagamento da obrigação (L8)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Passivo Circulante	2.1	Patrimonial	36.000,00
C	Ativo Circulante – Disponível	1.1		

Registro da baixa da liquidação pelo pagamento da despesa orçamentária (L9)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	6.2	Orçamentária	36.000,00
C	Crédito Empenhado Pago	6.2		

Registro da utilização da disponibilidade pelo pagamento da despesa (L10)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Liquidação	8.2	Controle	36.000,00
C	Disponibilidade por Destinação de Recursos Utilizada	8.2		

No Brasil, em 2008, a partir do compromisso firmado pelo governo brasileiro para a adoção dos padrões internacionais de contabilidade, foi publicada a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T 16.10), estabelecendo procedimentos para a avaliação e a mensuração de ativos e passivos em entidades do setor público. Entre as contribuições da referida norma está a indicação de que os bens de uso comum que absorveram ou absorvem recursos públicos, ou aqueles eventualmente recebidos em doação, devem ser incluídos no ativo não circulante da entidade responsável pela sua administração ou controle, estejam, ou não, afetos a sua atividade operacional.

No caso de o ativo ser adquirido por meio de uma transação sem contraprestação, como por exemplo nas doações, seu custo deve ser mensurado pelo seu valor justo na data da aquisição. O MCASP orienta que deverá ser considerado o valor resultante da avaliação obtida com base em procedimento técnico ou valor patrimonial definido nos termos da doação. O reconhecimento de um ativo adquirido sem custo ou com custo simbólico, pelo valor justo, não constitui uma reavaliação, sendo esta aplicada somente em exercícios financeiros subsequentes.

Exemplo 2. Recebimento de imóvel em doação

em R\$

Recebimento de imóvel em doação	80.000,00

Reconhecimento da entrada do bem recebido em doação (L11)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Imóveis	1.2	Patrimonial	80.000,00
C	Transferências Recebidas	4.5		

3.2 Mensuração após o reconhecimento

De acordo com a IPSAS 17, após o reconhecimento como ativo, um item do ativo imobilizado deve ser evidenciado pelo custo deduzido de qualquer depreciação e pela redução ao valor recuperável acumulado desse ativo.

No primeiro exercício de implementação das normas, será necessário realizar ajustes de exercícios anteriores, efetuando lançamentos cuja contrapartida incidirá diretamente no patrimônio líquido. Os ajustes serão tanto para a reavaliação quanto para a redução ao valor recuperável referentes aos bens existentes antes da convergência para as normas internacionais de contabilidade.

O RPPS deverá verificar, mediante a realização de inventário, a efetiva existência física do bem e seu correto registro no patrimônio. Se o bem existe mas não está incorporado, deverá ser realizado o registro contábil de incorporação.

Exemplo 3. Incorporação de um bem existente

Registro da incorporação de um bem existente (L1)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Veículos	1.2	Patrimonial	20.000,00
C	VPA – Valorização e Ganhos com Ativos	4.6		

Se forem constatadas perdas, ou seja, bens inservíveis (obsoletos, quebrados), sem utilização ou sem valor de venda, estes deverão ser baixados como perda diretamente em conta de resultado.

Exemplo 4. Registro da perda de bens inservíveis

Registro da perda de bens inservíveis (L2)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	VPD – Desvalorização e Perda de Ativos	3.6	Patrimonial	5.000,00
C	Ativo Não Circulante – Veículos	1.2		

Caso o bem exista e esteja incorporado, então se deve proceder à correta mensuração contábil dos itens do ativo imobilizado. Após a mensuração do valor justo, deve ser calculada a depreciação do bem. Para ser reconhecido como ativo, o bem deve ser capaz de gerar benefícios econômicos futuros e ser estimado em bases confiáveis.

Após o reconhecimento de um ativo, a entidade deverá mensurá-lo ou pelo método do custo ou pelo método da reavaliação. O método do custo consiste em evidenciar o ativo pelo custo subtraído de qualquer depreciação e redução ao valor recuperável acumulado desse ativo. O método da reavaliação corresponde ao seu valor justo à data da reavaliação deduzida de qualquer depreciação e redução ao valor recuperável acumulado subsequente desse ativo.

3.3 Depreciação

Quando os elementos do ativo imobilizado tiverem vida útil econômica limitada, ficam sujeitos à depreciação, à amortização ou à exaustão sistemática durante esse período, sem prejuízo das exceções expressamente consignadas.

Segundo a IPSAS 17, cada componente de um item do ativo imobilizado com custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente, devendo a despesa de depreciação (variação patrimonial diminutiva) de cada período ser reconhecida no resultado, a menos que seja incluída no valor contábil de outro ativo.

Para a norma, o valor depreciável de um ativo deve ser alocado de forma sistemática ao longo de sua vida útil estimada. Vida útil é o período durante o qual a entidade espera utilizar o ativo, ou o número de unidades de produção ou de unidades semelhantes que a entidade espera obter pela utilização do ativo. O valor residual e a vida útil de um ativo devem ser revisados pelo menos ao final de cada exercício, e se as expectativas diferirem das estimativas anteriores, a mudança deve ser contabilizada como mudança de estimativa contábil.

A determinação do período de vida útil econômica de um determinado bem é a maior dificuldade associada ao cálculo da depreciação. A NBC T 16.9 recomenda que ao estimar a vida útil ou o período de uso de um ativo os seguintes fatores sejam considerados:

- a) a capacidade de geração de benefícios futuros;
- b) o desgaste físico decorrente de fatores operacionais ou não;
- c) a obsolescência tecnológica;
- d) os limites legais ou contratuais sobre o uso ou a exploração do ativo.

A vida útil econômica deve ser definida com base em parâmetros e índices admitidos em norma ou laudo técnico específico. Nos casos de bens reavaliados, a depreciação, a amortização ou a exaustão devem ser calculadas e registradas sobre o novo valor, considerada a vida útil econômica indicada em laudo técnico específico.

Uma alternativa para as entidades públicas estabelecerem uma alíquota de depreciação para seus ativos novos, uma vez que não possuem legislação própria sobre o assunto, tem sido a adoção da tabela da Secretaria da Receita Federal, que fixa o prazo de vida útil e a taxa de depreciação para uma série de bens, regulamentada pela Instrução Normativa SRF n. 162/1998 (Quadro 2). Na prática, a taxa de depreciação corresponde a um percentual fixado em função do tempo de vida útil do bem, que varia de acordo com o método de depreciação adotado.

Quadro 2. Prazos para depreciação definidos pela Secretaria da Receita Federal

Bem	Vida útil	Taxa anual de depreciação
Imóveis em geral	25 anos	4%
Máquinas e equipamentos	10 anos	10%
Móveis e utensílios	10 anos	10%
Equipamentos de processamento de dados	5 anos	20%
Veículos diversos	5 anos	20%

Fonte: elaboração dos autores com base na Instrução Normativa SRF n. 162/1998

O *método de depreciação* deve refletir o padrão em que os benefícios econômicos futuros ou potenciais de serviços do ativo são esperados para ser consumidos pela entidade (essência sobre a forma). Por ser de fácil aplicação, as unidades gestoras dos

RPPS têm utilizado o *método linear*, pelas características que cercam a atividade na qual o bem será utilizado. Por esse método, são fixadas taxas constantes de depreciação ao longo do tempo de vida útil do bem, como no exemplo a seguir:

Exemplo 5. Cálculo da depreciação de veículo

Bem	Valor de aquisição	Vida útil	Taxa de depreciação anual
Veículo novo	R\$ 36.000,00	5 anos	20%

Cálculo: $20\% \times R\$ 36.000,00 = R\$ 7.200,00$ ao ano ou $R\$ 600,00$ ao mês, que deverão ser lançados como variação patrimonial diminutiva (VPD) na apuração do resultado.

O método de depreciação aplicado a um ativo deve ser revisado pelo menos ao final de cada exercício, e se houver alteração significativa no padrão de consumo esperado dos benefícios futuros ou potenciais de serviços incorporados no ativo, o método de depreciação deve ser alterado para refletir essa mudança, a ser registrada como mudança na estimativa contábil.

A entidade pode optar por manter um valor residual, que representa o montante líquido que a entidade espera, com razoável segurança, obter por um ativo no fim de sua vida útil econômica, deduzidos os gastos esperados para sua alienação. Quando for esse o caso, o valor depreciável ou amortizável é o valor original de um ativo deduzido do seu valor residual, conforme dados a seguir:

Em R\$	
Custo de aquisição do bem (valor histórico)	36.000,00
(-) Valor residual	1.200,00
Base de cálculo da depreciação	34.800,00

Cálculo: $20\% \times R\$ 34.800,00 = R\$ 6.960,00$ ao ano ou $R\$ 580,00$ ao mês, que deverão ser lançados como variação patrimonial diminutiva (VPD) na apuração do resultado.

Ressalta-se que a depreciação de um ativo cessa quando este é baixado ou transferido do imobilizado. Todavia, essa depreciação não cessa pelo fato de o ativo se tornar obsoleto ou ser retirado temporariamente de operação, a não ser que esteja totalmente depreciado. Outra observação é que um bem só poderá ser depreciado a partir da data em que for instalado ou posto em serviço.

Exemplo 6. Registro da depreciação mensal de um bem novo sem valor residual

em R\$

Veículo novo adquirido pela entidade	36.000,00
Depreciação que será lançada no primeiro mês (R\$ 36.000,00: 60 meses)	600,00

Reconhecimento da depreciação mensal de bem novo sem valor residual (L12)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	3.3	Patrimonial	600,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado (reduzora)	1.2		

Exemplo 7. Registro da depreciação mensal de um bem novo com valor residual

em R\$

Veículo novo adquirido pela entidade	36.000,00
Valor residual	1.200,00
Depreciação que será lançada no primeiro mês (R\$ 34.800,00: 60 meses)	580,00

Reconhecimento da depreciação mensal de bem novo com valor residual (L13)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	3.3	Patrimonial	580,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado (reduzora)	1.2		

Periodicamente, a conta depreciação acumulada receberá, a crédito, os valores das quotas de depreciação lançados durante o tempo de vida útil dos bens da unidade gestora do RPPS até que seus valores sejam igualados ao valor contábil dos bens que estão sendo depreciados, ou até no montante do valor oferecido como base de cálculo da depreciação (deduzido do valor residual).

Quando se tratar de depreciação de *bens usados*, a Secretaria da Receita Federal estabeleceu, em sua IN 103/1984, ainda em vigor, que deve ser aplicada a taxa de depreciação que maior prazo de vida útil apresente dentre: a) metade do prazo de vida útil admissível para o bem adquirido novo; b) o restante da vida útil do bem em relação à primeira instalação para utilização.

Normalmente, a escolha de uma ou outra hipótese está condicionada à apresentação de maior prazo de vida útil do bem, em função do reflexo fiscal, gerando, conseqüentemente, maior despesa dedutível. Como não há essa preocupação na unidade gestora dos Regimes Próprios de Previdência Social, que possuem imunidade fiscal, recomenda-se que seja considerada a primeira hipótese, metade do prazo de vida útil admissível para o bem adquirido novo, por ser essa a informação mais fácil de ser obtida.

Exemplo 8. Registro da depreciação mensal de um bem usado

Bem	Valor de aquisição	Metade da vida útil	Taxa de depreciação anual
Veículo usado	R\$ 16.800,00	2,5 anos	40%

Cálculo: $40\% \times R\$ 16.800,00 = R\$ 6.720,00$ ao ano ou $R\$ 560,00$ ao mês, que deverão ser lançados como variação patrimonial diminutiva (VPD) na apuração do resultado.

Reconhecimento da depreciação mensal de bem usado (L14)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	3.3	Patrimonial	560,00
C	Ativo Não Circulante – Depreciação Imobilizado (reduzora)	1.2		

Quando a *depreciação acumulada atingir 100%* do valor do bem, mesmo estando esse bem ainda em uso, a depreciação não será mais calculada, permanecendo o valor original do bem e a respectiva depreciação acumulada nos registros contábeis até que o bem seja alienado, doado, trocado ou quando não mais fizer parte do patrimônio (perda).

Exemplo 9. Registro da baixa do bem e depreciação acumulada em 100%

	em R\$
Veículo novo adquirido pela entidade	36.000,00
Sessenta meses de depreciação mensal lançada no valor de R\$ 600,00	36.000,00

Após sessenta meses, esses valores estariam evidenciados no Balanço Patrimonial da seguinte forma:

em R\$

Veículo novo adquirido pela entidade	36.000,00
Depreciações e Amortizações (redutora)	(36.000,00)

Quando da baixa, a eliminação do saldo da conta de depreciação será feita em contrapartida ao valor registrado do próprio bem, uma vez que a depreciação lançada ao longo dos sessenta meses já se encarregou de afetar o resultado do seu uso na unidade gestora do RPPS.

Baixa do bem e da depreciação acumulada em 100% (L15)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Depreciação Imobilizado (redutora)	1.2	Patrimonial	36.000,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado Veículo	1.2		

Caso a baixa do bem seja motivada por alienação, os valores auferidos na venda serão contabilizados como receita orçamentária da unidade gestora do RPPS.

Exemplo 10. Registro da baixa do bem e depreciação acumulada em 100% por alienação

em R\$

Veículo novo adquirido pela entidade	36.000,00
Sessenta meses de depreciação mensal lançada no valor de R\$ 600,00	36.000,00
Venda do bem	18.000,00

Baixa do bem e da depreciação acumulada em 100% (L16)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Depreciação Imobilizado (redutora)	1.2	Patrimonial	36.000,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado Veículo	1.2		

Realização da receita pela alienação do bem (L17)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Receita Realizada	6.2	Orçamentária	18.000,00
C	Receita a Realizar	6.2		

Registro do ingresso do recurso financeiro (L18)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Circulante – Banco Conta Movimento	1.1	Patrimonial	18.000,00
C	VPA – Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	1.1		

Registro do controle de disponibilidade pela arrecadação (L19)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Controle da Disponibilidade de Recursos	7.2	Controle	18.000,00
C	Disponibilidade por Destinação de Recursos	8.2		

Registra-se que *não estão sujeitos ao regime de depreciação*:

- a) bens móveis de natureza cultural, tais como obras de arte, antiguidades, documentos, bens com interesse histórico, bens integrados em coleções, entre outros;
- b) bens de uso comum que absorveram ou absorvem recursos públicos considerados tecnicamente de vida útil indeterminada;
- c) animais que se destinam à exposição e à preservação;
- d) terrenos rurais e urbanos.

Assim, terrenos e construções são ativos que devem ser registrados separadamente, mesmo quando adquiridos em conjunto.

3.4 Reavaliação

A norma esclarece que o procedimento da reavaliação é facultativo. Contudo, se um item do ativo imobilizado for reavaliado, toda a classe do ativo imobilizado a qual pertence esse ativo deve ser reavaliada. Segundo a IPSAS 17, uma vez adotado o

método da reavaliação, tal item cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo à data da reavaliação menos qualquer depreciação e redução ao valor recuperável acumulado desse ativo. A reavaliação deve ser realizada com suficiente regularidade para assegurar que o valor contábil do ativo não difira materialmente daquele que seria determinado, usando-se seu valor justo na data das demonstrações contábeis.

Registra-se que somente os bens móveis e imóveis de uso, portanto registrados no ativo não circulante dos RPPS, serão reavaliados. Os imóveis classificados no grupo de investimentos dos RPPS serão avaliados a valor de mercado.

Do ponto de vista contábil, se o valor contábil de uma classe do ativo *aumentar em virtude de reavaliação*, esse aumento deve ser creditado diretamente à conta de reserva de reavaliação. No entanto, o aumento deve ser reconhecido no resultado quando se tratar da reversão de decréscimo por reavaliação do mesmo ativo anteriormente reconhecido no resultado.

No entanto, se o valor contábil de uma classe do ativo *diminuir em virtude de reavaliação*, essa diminuição deve ser reconhecida no resultado; se houver saldo de reserva de reavaliação, a diminuição do ativo deve ser debitada diretamente à reserva de reavaliação até o limite de qualquer saldo existente na reserva de reavaliação referente àquela classe de ativo. A IPSAS 17 traz ainda que aumentos ou diminuições de reavaliação relativa a ativos individuais em uma classe do ativo imobilizado devem ser contrapostos uns aos outros na classe e não a ativos de classes diferentes.

Quando o ativo é baixado, o saldo da reserva de reavaliação do patrimônio líquido decorrente do ativo imobilizado pode ser transferido diretamente para a conta de resultados acumulados. Isso pode envolver a transferência de parte de ou de toda a reserva de reavaliação quando os ativos de uma classe do ativo imobilizado à qual a reserva de reavaliação se refira são baixados ou alienados. Entretanto, parte da reserva pode ser transferida enquanto o ativo é usado pela entidade. Nesse caso, o valor da reserva de reavaliação a ser transferido é a diferença entre a depreciação baseada no valor contábil reavaliado do ativo e a depreciação que teria sido reconhecida com base no custo histórico original do ativo. As transferências da reserva de reavaliação para resultados acumulados não passam pelo resultado do período.

Exemplo 11. Registro de acréscimos decorrente da reavaliação

em R\$

Valor Contábil do Imóvel Registrado no Imobilizado	80.000,00
Resultado apresentado pelo laudo de peritos	100.000,00

Acréscimo no valor do bem decorrente da reavaliação (L20)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Imóvel	1.2	Patrimonial	20.000,00
C	Patrimônio Líquido – Reserva de Reavaliação	2.3		

Exemplo 12. Registro de decréscimo decorrente da reavaliação sem reserva constituída

em R\$

Valor Contábil do Imóvel Registrado no Imobilizado	80.000,00
Resultado apresentado pelo laudo de peritos	70.000,00

Decréscimo no valor do bem decorrente da reavaliação (L21)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	VPD – Desvalorização e Perda de Ativos	3.6	Patrimonial	10.000,00
C	Ativo Não Circulante – Imóvel	1.2		

Exemplo 13. Registro de decréscimo decorrente da reavaliação com reserva constituída

em R\$

Valor Contábil do Imóvel Registrado no Imobilizado	80.000,00
Resultado apresentado pelo laudo de peritos	70.000,00

Decréscimo no valor do bem decorrente da reavaliação (L22)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Patrimônio Líquido – Reserva de Reavaliação	2.3	Patrimonial	10.000,00
C	Ativo Não Circulante – Imóvel	1.2		

No caso da *reavaliação do bem com depreciação acumulada*, a prática contábil recomenda que primeiro se elimine o valor da depreciação acumulada em contrapartida ao valor registrado para o bem para que se obtenha seu valor contábil líquido. Assim, após a reavaliação, a depreciação do bem passa a ser recalculada sobre o novo valor, considerando-se a vida útil econômica remanescente indicada no laudo de avaliação.

Exemplo 14. Registro de acréscimo decorrente da reavaliação de bem com depreciação acumulada

em R\$

Valor histórico do bem	36.000,00
Depreciação Acumulada	- 30.000,00
Valor Contábil Líquido	6.000,00
Valor apresentado no laudo de peritos	12.600,00
Tempo de vida remanescente	3 anos
Resultado da Reavaliação	
Valor da nova avaliação	12.600,00
Valor contábil líquido	- 6.000,00
Valor a ser reavaliado	6.600,00

Eliminação da depreciação acumulada (L23)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Depreciação Imobilizado (reduzora)	1.2	Patrimonial	30.000,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado Veículo	1.2		

Sobre o valor contábil líquido é aplicada a nova base de valor, contabilizando-se a diferença entre o valor ajustado e o novo valor apresentado pelo laudo de reavaliação (no exemplo, R\$ 12.600,00 - R\$ 6.000,00 = R\$ 6.600,00):

Acréscimo no valor do bem decorrente da reavaliação (L24)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Imóvel	1.2	Patrimonial	6.600,00
C	Patrimônio Líquido – Reserva de Reavaliação	2.3		

Considerando-se os dados do exemplo, a nova base de cálculo da depreciação do bem reavaliado é de R\$ 12.600,00, e a vida útil a ser considerada é de três anos ou 36 meses, resultando numa depreciação mensal de R\$ 350,00.

Lançamento da primeira parcela da depreciação (L25)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	3.3	Patrimonial	350,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado (reduzida)	1.2		

3.5 Redução a valor recuperável (*impairment*)

De acordo com a IPSAS 17, o valor contábil de um item do ativo imobilizado deve ser baixado por ocasião de sua alienação ou quando não há expectativa de benefícios econômicos futuros ou potenciais de serviços com sua utilização ou alienação. Para determinar se um item do ativo imobilizado está com parte de seu valor irrecuperável, a entidade aplica a IPSAS 21, que trata da redução ao valor recuperável de ativos não geradores de caixa.

O objetivo da IPSAS 21 é definir os procedimentos que uma entidade deve adotar para determinar se um ativo não gerador de caixa sofreu redução ao valor recuperável e garantir que as perdas por redução ao valor recuperável sejam reconhecidas. A norma também especifica quando uma entidade deve reverter uma perda por redução ao valor recuperável e estabelece conteúdo mínimo a ser evidenciado.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional, um bem deve ser reduzido ao valor recuperável se alguma das situações a seguir for verdadeira:

- cessação total ou parcial das demandas ou necessidade dos serviços fornecidos pelo bem;
- diminuição significativa, de longo prazo, das demandas ou necessidade dos serviços fornecidos pelo bem;
- dano físico do bem;
- mudanças significativas, de longo prazo, com efeito adverso na entidade ocorreram ou estão para ocorrer no ambiente tecnológico, legal ou de política de governo no qual a entidade opera;

- e) mudanças significantes, de longo prazo, com efeito adverso na entidade ocorreram ou estão para ocorrer na extensão ou na maneira da utilização do bem. Essas modificações incluem a ociosidade do bem, planos para descontinuar ou reestruturar a operação no qual ele é utilizado ou planos de se desfazer do bem antes da data previamente estimada;
- f) decisão de interromper a construção de um bem antes que este esteja em condições de uso;
- g) indícios de que a *performance* de serviço do bem está ou estará significativamente pior do que o esperado;
- h) queda do valor de mercado de um bem em patamar superior ao que seria esperado pela passagem do tempo ou pelo uso normal.

Exemplo 15. Registro de redução de recuperabilidade de veículo com depreciação acumulada

em R\$

Valor histórico do bem	12.600,00
Depreciação acumulada	- 6.300,00
Valor apresentado no laudo de peritos	4.200,00
Redução de recuperabilidade	2.100,00
Vida útil estimada	14 meses

Eliminação da depreciação acumulada (L26)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Ativo Não Circulante – Depreciação Imobilizado (reduzora)	1.2	Patrimonial	6.300,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado Veículo	1.2		

Registro da redução de recuperabilidade (L27)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	VPD – Desvalorização e Perda de Ativos	3.6	Patrimonial	2.100,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado Veículo (reduzora)	1.2		

Considerando-se os dados do exemplo, a nova base de cálculo da depreciação do bem ajustado a valor recuperável é de R\$ 4.200,00, e a vida útil a ser considerada é de 1,2 ano ou 14 meses, resultando numa depreciação mensal de R\$ 300,00.

Lançamento da primeira parcela da depreciação (L28)

	Título da Conta	Código	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	3.3	Patrimonial	300,00
C	Ativo Não Circulante – Imobilizado (reduzida)	1.2		

O MCASP esclarece que para se proceder à redução a valor recuperável deve ser formada uma comissão de no mínimo três servidores. Estes deverão elaborar o laudo de avaliação, que deve conter ao menos as seguintes informações: documentação com descrição detalhada de cada bem avaliado; identificação contábil do bem; critérios utilizados para avaliação e sua respectiva fundamentação; vida útil remanescente do bem e data de avaliação.

Ainda de acordo com o MCASP, a redução ao valor recuperável não deve ser confundida com a depreciação, sendo esta entendida como o declínio gradual do potencial de geração de serviços por ativos de longa duração, ou seja, a perda do potencial de benefícios de um ativo motivada pelo desgaste, pelo uso, pela ação da natureza ou pela obsolescência.

Por sua vez, o *impairment* representa a desvalorização de um ativo quando seu valor contábil excede seu valor recuperável e quando a redução ao valor recuperável pode ser entendida como perda dos futuros benefícios econômicos ou do potencial de serviços de um ativo, além da depreciação. Se o valor recuperável for menor que o valor líquido contábil, este deverá ser ajustado. Destarte, a redução ao valor recuperável é um instrumento utilizado para adequar o valor contábil dos ativos a sua real capacidade de retorno econômico. Assim, reflete um declínio na utilidade de um ativo para a entidade que o controla.

O MCASP orienta ainda que a entidade deve avaliar se há qualquer indicação de que um ativo possa ter seu valor reduzido ao valor recuperável, sem possibilidade de reversão desta perda em um futuro próximo. Caso isso aconteça, deverá estimar o valor da perda por meio de testes de recuperabilidade, devendo esta ser reconhecida no resultado patrimonial, tendo como contrapartida diretamente o bem, sem a necessidade da criação de uma conta retificadora, exceto para empresas estatais dependentes, que observarão normatização própria.

Entretanto, quando o valor estimado da perda for maior do que o valor contábil do ativo ao qual se relaciona, a entidade pode ter de reconhecer um passivo. A entidade

deve avaliar na data de encerramento das demonstrações contábeis se há alguma indicação, com base nas fontes externas e internas de informação, de que uma perda por irrecuperabilidade reconhecida em anos anteriores deva ser reduzida ou eliminada. O registro será a reversão de uma perda por irrecuperabilidade.

4 FLUXO DO REGISTRO E CONTROLE DO ATIVO IMOBILIZADO

4.1 Descrição do fluxo

O primeiro procedimento e fundamental ao trabalho é a realização do inventário dos bens imobilizados, conforme descrito na norma IPSAS 17, ou seja, todos os bens móveis e imóveis de uso administrativo, não incluindo aqueles destinados a investimentos. O inventário consiste no levantamento de todos os bens do RPPS numa determinada data com o detalhamento dos bens e a indicação das quantidades e dos valores de cada item. O *inventário* é um dos *instrumentos de controle do patrimônio*.

Para a realização do inventário, deverá ser nomeada comissão de técnicos contábeis e de patrimônio com a responsabilidade de coordenar todo o trabalho. O passo inicial consiste na verificação de todos os bens cadastrados nas respectivas áreas públicas encarregadas pela guarda do patrimônio. Esse cadastro deverá conter dados básicos de identificação do bem, tais como: descrição, número de registro, procedência, localização física, data de aquisição, valor inicial, quantidade e outros dados específicos de cada tipo de bem. Por exemplo, o registro dos veículos deverá conter modelo e número de chassi; e o do imóvel deverá conter número de registro de imóveis, áreas, etc. Verificados os dados do cadastro, efetua-se levantamento físico dos bens.

Esta fase do inventário terminará com a emissão dos relatórios contendo os dados contábeis dos bens móveis e imóveis, tais como: valor inicial, data de registro, depreciação já feita, avaliações, vida útil, dentre outros, que servirão de base nas etapas seguintes. Após o confronto entre o registro contábil e a apuração física dos bens, as seguintes situações podem ser verificadas:

- a) bem contabilizado que não consta no cadastro nem existe fisicamente;
- b) bem que existe fisicamente, consta do cadastro e da contabilidade, porém está com sua vida útil vencida e totalmente depreciada.

- c) bem que existe fisicamente e está registrado no cadastros de controle e contábil;
- d) bem registrado no cadastro das respectivas áreas, existe fisicamente, mas não está contabilizado;
- e) bem que existe fisicamente, mas não consta nem nos cadastros nem na contabilidade.

Dependendo da situação apurada, os seguintes procedimentos deverão ser instituídos:

1. *O bem consta no cadastro, mas não existe fisicamente nem está contabilizado.* Neste caso, deverão ser apurados os motivos da ocorrência da inadequação e proceder aos ajustes no inventário.
2. *O bem existe fisicamente, mas não consta do cadastro nem está contabilizado.* Neste caso, deverão ser apurados os motivos da ocorrência da inadequação, ajustando-se o inventário e dando-se sequência aos procedimentos de incorporação, conforme procedimento específico.
3. *O bem existe, está registrado nos cadastros físico e contábil, mas está inservível.* Nesta situação, deverá ser avaliado por comissão específica de análise de inservibilidade para posterior registro contábil de perda, ajustando-se também o inventário.
4. *O bem existe fisicamente e consta no cadastro com a respectiva contabilização.* Neste caso, a recomendação é dar início aos procedimentos de mensuração de valores para ajustes contábeis do valor patrimonial, atendendo às normas ditadas pelos padrões internacionais ou nacionais, conforme definições.
5. *O bem existe fisicamente, está registrado no cadastro, mas não está incorporado à contabilidade.* Nesta situação, deverá ser efetuado lançamento contábil de incorporação do bem e realizado o procedimento de mensuração de valores, já citado.

No caso do tratamento de mensuração e aplicação de avaliação dos bens, deverão ser estabelecidas comissões específicas que definirão os parâmetros a serem utilizados para a análise dos bens, bem como procedimentos para definições de avaliadores, etc. Poderão ser utilizados avaliadores dos próprios entes, se houver, ou avaliadores terceirizados, por meio de procedimentos licitatórios para os casos que requeiram conhecimentos técnicos específicos.

Cabe salientar que, em se tratando de bens públicos, certamente serão encontrados bens tangíveis de difícil mensuração, porém as comissões deverão definir metodologias específicas a serem utilizadas.

Após o trabalho de avaliação dos valores reais dos bens, deverá ser iniciado o trabalho de comparação entre os valores efetivamente apurados e os valores contabilizados, podendo ocorrer as seguintes situações:

1. *O valor apurado na avaliação está adequado ao valor contabilizado.* Neste caso deverão ser definidas as seguintes rotinas, que poderão ser aplicadas periodicamente:
 - a) definir o método de depreciação a ser utilizado no bem, de acordo com as regras internacionais e nacionais aceitas;
 - b) definir vida útil, valor residual e taxas de depreciação a serem utilizadas por classe de bem;
 - c) executar periodicamente as rotinas de depreciação definidas;
 - d) verificar e atualizar, se necessário, anualmente a vida útil do ativo.
2. *O valor apurado na avaliação não está adequado ao valor contabilizado.* Neste caso, poderão ser identificadas duas situações:
 - a) *o valor contabilizado está menor que o valor da avaliação:* deverão ser definidos parâmetros para a reavaliação do bem, efetuada a reavaliação do bem e dos demais itens da classe e realizados os registros contábeis sobre o novo valor. Após ajustarem-se os valores contábeis, estes bens deverão ser periodicamente tratados pelas rotinas normais de depreciação, já descritas no item anterior;
 - b) *o valor contabilizado está maior que o valor da avaliação:* neste caso deverá ser verificado se o valor contabilizado está maior ou menor que o valor recuperável. Caso o valor esteja menor que o valor recuperável, deverão ser executadas as rotinas de reavaliação do bem e os respectivos registros contábeis, já citados. Para os bens cujos valores estão a maior que o valor recuperável, deverão ser determinados parâmetros para a realização de ajustes aos valores recuperáveis (*impairment*), realizados os ajustes identificados e os respectivos lançamentos contábeis.

Para facilitar o procedimento, no item 4.2 é apresentado um fluxo para o tratamento contábil do ativo imobilizado com base nos padrões internacionais contendo a descrição lógica dos passos a serem executados (Figura 1).

4.2 Fluxo do registro e controle do ativo imobilizado

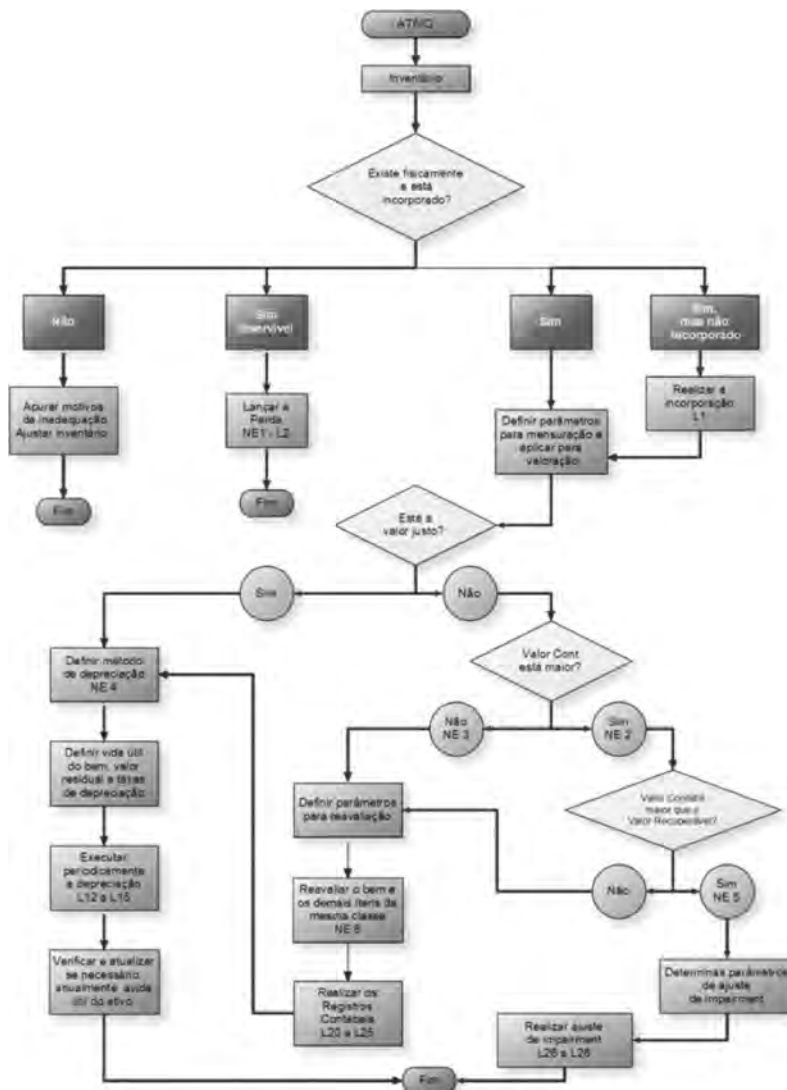


Figura 1. Fluxo de tratamento contábil do imobilizado em face dos padrões internacionais

4.3 Notas explicativas

De acordo com o MCASP, na parte II de sua quarta edição, as alterações patrimoniais relativas aos ajustes de exercícios anteriores, o teste de *impairment*, a reavaliação de ativos e a depreciação devem ser seguidos de notas explicativas, as quais devem evidenciar:

1. *no reconhecimento de perdas*: os eventos e as circunstâncias que levaram ao reconhecimento da inservibilidade do bem;
2. *nos lançamentos em ajustes de exercícios anteriores*: (i) a data de início dos procedimentos de depreciação/reavaliação adotada pelo ente; (ii) o período inicial e final em que a comissão realizou o estudo para o cálculo do ajuste; (iii) o montante total do impacto aumentativo ou diminutivo causado no patrimônio do ente de acordo com a respectiva desvalorização estimada; (iv) se foi ou não utilizado avaliador independente, e para qual ativo; (v) a base de mercado usada por classe de ativo.

Para os períodos após a realização dos ajustes no patrimônio da entidade, o MCASP determina ainda que em relação à *depreciação* as demonstrações contábeis devem divulgar, para cada classe de imobilizado, em nota explicativa: a) o método utilizado, a vida útil econômica e a taxa utilizada; b) o valor contábil bruto e a depreciação acumulada no início e no fim do período; e c) as mudanças nas estimativas em relação a valores residuais, vida útil econômica, método e taxa utilizados.

Para os procedimentos relacionados à redução ao valor recuperável (*impairment*), devem ser divulgados: a) os eventos e as circunstâncias que levaram ao reconhecimento ou à reversão da perda por desvalorização; b) o valor da perda por desvalorização reconhecida ou revertida; c) se o valor recuperável é seu valor líquido de venda ou seu valor em uso; d) se o valor recuperável for o valor líquido de venda (valor de venda menos despesas diretas e incrementais necessárias à venda), a base usada para determinar o valor líquido de venda (por exemplo: se o valor foi determinado por referência a um mercado ativo); e) se o valor recuperável for o valor em uso, a(s) taxa(s) de desconto usada(s) na estimativa atual e na estimativa anterior; e f) para um ativo individual, a natureza do ativo.

Na reavaliação, a seguinte evidenciação é exigida: a) a data efetiva da reavaliação; b) se foi ou não utilizado avaliador independente; c) os métodos e as premissas significativos aplicados à estimativa do valor justo dos itens; d) se o valor justo dos itens foi determinado diretamente com base nos preços observáveis em mercado ativo

ou em transações de mercado realizadas sem favorecimento entre as partes ou se foi estimado usando-se outras técnicas de avaliação; e) para cada classe de ativo imobilizado reavaliado, o valor contábil que teria sido reconhecido se os ativos tivessem sido contabilizados de acordo com o método de custo.

5 RESUMO PARA ADOÇÃO DOS NOVOS PROCEDIMENTOS NOS RPPS

Para efeito didático e para facilitar o entendimento da sequência das ações, resumimos os procedimentos a serem adotados:

1. compor a comissão inventariante;
2. realizar o levantamento físico dos bens, identificando-os qualitativa e quantitativamente, verificando seus reconhecimentos ou não na contabilidade;
3. elaborar relação de bens inservíveis para as respectivas baixas contábeis;
4. analisar a data de aquisição do bem:
 - a) se o bem foi adquirido no ano de início da implantação da depreciação na entidade, ele já deve ser depreciado sem que seja necessário realizar uma avaliação de seu valor justo;
 - b) se o ativo foi adquirido antes do ano da implantação da depreciação, analisar se o valor contábil do bem está registrado no patrimônio da entidade acima ou abaixo do valor justo:
 - se o ativo estiver registrado abaixo do valor justo, deve-se realizar um ajuste a maior, caso contrário (valor contábil acima do valor justo) o bem deve sofrer ajuste a menor;
 - d) após os ajustes, proceder à depreciação. Para estes bens, os procedimentos de avaliação e depreciação podem ser feitos por etapas, considerando-se as condições operacionais de cada entidade.
5. editar as respectivas notas explicativas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de contribuir para uma melhor orientação das entidades governamentais e, em especial, dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos, este estudo dedicou-se a elaborar um guia com orientações para o tratamento contábil do ativo imobilizado dos RPPS em face dos padrões internacionais.

Tomou-se como ponto de partida a necessidade de delinear as ações necessárias à aplicação das novas regras nacionais convergidas para os padrões internacionais, relacionando-as, detalhando o tratamento contábil e enfatizando os padrões para implementação dos novos procedimentos.

Na proposição do fluxo consideraram-se todos os procedimentos necessários para ajustar a base na informação, abordando-se a composição da comissão inventariante, a realização do levantamento físico dos bens e sua identificação qualitativa e quantitativa e sua conciliação com os registros contábeis.

Na sequência, foram abordados os procedimentos adotados para a realização de depreciação, reavaliação e redução a valor recuperável (*impairment*), apresentando-se ainda os lançamentos contábeis que devem ser feitos tendo como base a nova estrutura de contas do PCASP contemplada no MCASP.

A expectativa é que esse guia auxilie o gestor dos RPPS no entendimento das novas regras e sirva como instrumento orientador quanto aos novos procedimentos a serem adotados.

7 GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS

- ✎ **Amortização** – é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado.
- ✎ **Categoria de ativo imobilizado** – significa um agrupamento de ativos de natureza ou função similares nas operações da entidade que é mostrada como um único item para fins de divulgação nas demonstrações contábeis.

- **Depreciação** – é a alocação sistemática do valor depreciável de ativos durante sua vida útil.
- **Exaustão** – corresponde à perda de valor, decorrente da sua exploração, de direitos cujo objeto sejam recursos minerais ou florestais.
- **Impairment ou valor recuperável de ativos** – é o ajuste ao valor de mercado ou de consenso entre as partes para bens do ativo quando este for inferior ao valor líquido contábil.
- **Redução ao valor recuperável de ativo gerador de caixa** – é o valor da perda pelo qual o valor contábil de um ativo (ou unidade) gerador de caixa excede seu valor recuperável.
- **Redução ao valor recuperável de ativo não gerador de caixa** – é o valor da perda pelo qual o valor contábil de um ativo (ou unidade) não gerador de caixa excede seu montante recuperável de serviço.
- **Valor contábil do ativo** – é o valor pelo qual um ativo é contabilizado após a dedução de qualquer depreciação acumulada e das perdas acumuladas por redução ao valor recuperável.
- **Valor de aquisição** – é o preço de compra e os impostos não recuperáveis, bem como os demais gastos necessários à alocação do ativo em funcionamento.
- **Valor específico da entidade (valor em uso)** – é o valor presente dos fluxos de caixa que a entidade espera obter com o uso contínuo de um ativo e com a alienação ao final da sua vida útil ou incorrer para a liquidação de um passivo.
- **Valor recuperável** – é o maior valor entre o valor justo menos os custos de venda de um ativo e seu valor em uso.
- **Valor recuperável de serviços** – é o maior valor entre o valor justo de um ativo não gerador de caixa menos os custos de venda e seu valor em uso.
- **Valor residual de ativo** – é o valor estimado que a entidade obterá com a venda do ativo após deduzir os custos estimados de venda caso o ativo já tivesse a idade, a condição e o tempo de uso esperados para o fim de sua vida útil.
- **Vida útil de um ativo** – é o período durante o qual a entidade espera utilizar o ativo, ou número de unidade de produção.

8 GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGCB	Comitê Gestor da Convergência no Brasil
IASB	International Accounting Standards Board
IASC	International Accounting Standards Committee
IFAC	International Federation of Accountants
IN	Instrução Normativa
IPSASb	International Public Sector Accounting Standard Board
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
NBCT SP	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica Aplicada ao Setor Público
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPS	Ministério da Previdência Social
NE	Nota Explicativa
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm > . Acesso em: 04/07/2011.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Instrução Normativa SRF 103/1984**. Fixa prazo de vida útil e taxa de depreciação de bens usados.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Instrução Normativa SRF 162, de 31 de dezembro de 1998**. Fixa prazo de vida útil e taxa de depreciação dos bens que relaciona. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 de janeiro de 1999, Seção 1, p. 5.
- _____. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) – 4. ed. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). < http://www.stn.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp > . Acesso em: 08/08/2011.
- _____. Portaria MF n. 184, de 25 de agosto de 2008 – Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortMF_184_2008.pdf > . Acesso em: 05/07/2011. Disponível em: < [HTTP://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp) > . Acesso em: 04/10/2011.
- _____. Portaria n. 406 de 20 de junho de 2011. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Aprova as partes: II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais; III – Procedimentos Contábeis Específicos; IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público; V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público; VI – Perguntas e Respostas; e VII – Exercício Prático, da 4ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: < http://www.stn.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp > . Acesso em: 05/07/2011.
- _____. Portaria MF n. 916, de 15 de julho de 2003. Ministério da Previdência Social. Aprova o Plano de Contas, o Manual das Contas, os Demonstrativos e as Normas de Procedimentos Contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2003/916.htm> > . Acesso em: 28/07/2011.
- _____. Resolução CFC n. 1.103, de 28 de setembro de 2007. Disponível em: < [HTTP://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc/1103_2007.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc/1103_2007.htm) > . Acesso em: 24/10/2011.
- BRASÍLIA. **A reforma da contabilidade brasileira**. (Monografia – prêmio TN). Disponível em: < stn.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/.../a_reforma_da_contabilidade_... > . Acesso em: 04/10/2011.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC n. 1.137, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T SP 16.10 – Avaliação e mensuração de ativos e passivos em entidades do setor público. Disponível em: < <http://www.cfc.org.br> > . Acesso em: 20/03/2011.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). International Public Sector Accounting Standards. IPSAS 17: Property, Plant and Equipment. Disponível em: <<http://web.ifac.org/media/publications/0/2011-ifac-handbook-of-inter/ipsas-17-property-plant-3.pdf>> . Acesso em: 02/04/2011.

_____. International Public Sector Accounting Standards. IPSAS 21: Impairment of Non-Cashing-Generating Assets. Disponível em: <<http://web.ifac.org/media/publications/4/2010-ifac-handbook-of-inter/ipsas-21-impairment-of-no-1.pdf>> . Acesso em: 03/04/2011.

_____. História – Fundação. Disponível em: <http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-R&sl=en&u=http://www.ifac.org/public-sector&ei=o_6JTofHLYOCgAfT56D6Cg&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=1&ved=0CBwQ7gEwADgU&prev=/search%3Fq%3DIPSAS%26start%3D20%26hl%3Dpt-BR%26safe%3Dactive%26client%3Dfirefox-a%26sa%3DN%26rls%3Dorg.mozilla:pt-BR:official%26channel%3Dnp%26biw%3D1366%26bih%3D665%26prmd%3Dimvnsb> . Traduzido do *site*: <<http://www.ifac.org/public-sector>> . Acesso em: 04/10/2011.



ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Estrada para Unai, km 4, BR 251

Brasília-DF

CEP 71686-900

Fones: (61) 3412-6058 / 3412-6081 / Fax: (61) 3412-6258

Sítio: www.esaf.fazenda.gov.br



Ministério da
Fazenda



ISBN 978-65-7202-053-4



9 786572 020534