

ANA MARIA DE PAIVA FRANCO – R.A 95



1290000570



TCC/UNICAMP F848r



**RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO
ÂMBITO DO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO**

MONOGRAFIA NA ÁREA
DE ECONOMIA DO SETOR
PÚBLICO REALIZADA SOB
A ORIENTAÇÃO DO
PROF. MAURÍCIO CHALFIN COUTINHO

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
1998**

TCC/UNICAMP
F848r
IE/570

GEDOC/IE

RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO

INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais são uma forma de proporcionar uma distribuição de recursos fiscais entre as unidades de governo, de mesma ou diferente hierarquia, visando proporcionar as verbas suficientes para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências.

Estes mecanismos se justificariam, do ponto de vista econômico, pela existência de desigualdades na capacidade de captação de recursos próprios das unidades governamentais (devido à diferença no nível de renda dos estados) e à existência de custos e benefícios externos no que tange à oferta de determinados serviços públicos.

O mecanismo de transferências foi instituído no Brasil com a Constituição de 1966 e a Constituição federal de 1988 apenas acrescentou alterações nas percentagens de distribuição. Ele visava basicamente:

- **evar o nível de oferta** em determinados setores onde as ações do Governo federal deveriam ser complementadas pela das esferas inferiores.
- **diminuir as disparidades regionais de renda e de capacidade fiscal** intergovernamental. Neste caso existem outros mecanismos que também contribuem para atingir esse objetivo, tais como os fundos de desenvolvimento regional, incentivos e programas, órgãos de planejamento regional etc.

A existência das transferências de recursos fiscais em uma estrutura federativa de organização do Estado, supõe uma determinada distribuição de encargos e competências entre as esferas governamentais. No Brasil há uma grande dificuldade para se delimitar uma clara distribuição de encargos, maior do que as inerentes à definição das competências tributárias. Os fatores que contribuem para essa dificuldade são tanto de ordem econômica quanto de natureza política.

As transferências federais classificam-se em **tributárias** (conhecida como repartição regular dos tributos) e **não-tributárias** (englobam todos os recursos transferidos pela União que não constituem uma repartição regular de tributos) segundo a definição em Roarelli (1994).

O primeiro grupo de transferências se subdivide em “partilhas” por um lado e “transferências propriamente ditas” por outro. O primeiro subgrupo inclui: Cota do Salário Educação (CSE) e o Imposto de Renda Retido na Fonte pelas administrações públicas subnacionais. O segundo subgrupo seria o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo Especial (3% da arrecadação do IPI para financiar créditos de investimento ao setor privado das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o Fundo de Participação dos Estados exportadores (FPEX), e o Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF-OURO).

Nas transferências **não-tributárias** incluem-se transferências para financiamento de novos estados, indenizações para a exploração de petróleo, gás e xisto betuminoso, e as destinadas a despesas de custeio. Também nesse grupo incluem-se os convênios (Fundação Nacional da Saúde - FNS; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; Departamento Nacional de Estradas de Rodagem -DNER) e programas de unidades de governo subnacionais.

Para se realizar um estudo sobre as transferências fiscais da União aos Estados, foi feita uma seleção de quatro tipos de transferências, dentro das tributárias, tendo como critério o peso destas no volume total de repasses. São elas: as transferências tributárias FPE, FPM, FPEX e CSE.

Segundo dados do Balanço Geral da União (Roarelli 1992; 1994) os recursos transferidos pela União nos exercícios de 1989, 1990, 1991 representaram aproximadamente 3% do PIB em média. Os fundos de Participação elevaram o seu peso relativo nas transferências constitucionais e no total das transferências ao longo desses anos.

O FPE representa 76% das transferências tributárias federais aos estados, e o seu critério de distribuição segue os preceitos estabelecidos na lei complementar nº 62, de 28/ 12/ 1989 que determina:

- 85% dos recursos do Fundo devem ser repassados às unidades da federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- 15% devem ser destinados às Regiões Sul e Sudeste.

Os coeficientes revelam o objetivo subjacente aos critérios de cálculo, que são a proporcionalidade direta com o tamanho da população e inversa com a renda per capita.

É devido ao fato de que 85% dos repasses se destinam às Regiões menos desenvolvidas que esses recursos são de menor importância para estados como São Paulo e Rio de Janeiro e imprescindíveis para aqueles de menor desenvolvimento econômico.

A segunda grande rubrica das transferências “constitucionais” aos estados é o FPEX, constituído por 10% da arrecadação do IPI, em proporção à suas exportações de manufaturados. Os Estados ficam com 75% do valor (não podendo esta no entanto nenhum estado Ter uma participação superior a 20% da arrecadação do IPI) e repassam o restante para os municípios. O FPEX beneficia todas as unidades da federação, porém privilegia os mais industrializados, e é a segunda maior fonte de recursos para a maioria dos estados. Em terceiro lugar, em grau de peso das transferências “constitucionais” da União aos estados, vem a Contribuição do Salário-Educação para o financiamento das despesas do setor público com o ensino elementar. Sua sistemática de distribuição é, em tese, diretamente proporcional ao total da população em idade escolar e inversamente à renda per capita do estado.

É preciso assinalar, porém, que o FPEX e a C.S.E não têm caráter redistributivo como o FPE e o FPM. O FPEX é uma forma de compensar aqueles estados que exportam seus produtos e que, portanto, deixam de arrecadar o ICMS. No caso da C.S.E, são recursos que chegam de forma proporcional ao que foi arrecadado (2,5% sobre a folha de contribuição das empresas vinculadas à previdência social), isto é, não tem função compensatória e nem redistributiva.

Muitos trabalhos vem sendo desenvolvidos em torno da discussão de Reforma do Sistema Tributário e Federalismo Fiscal, com a participação de

estudiosos de diferentes áreas de pesquisa e cada um dando relevância maior para determinados enfoques sobre o tema.

Na área econômica, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP do Estado de São Paulo, através do Instituto de Economia do Setor Público, desenvolveu entre julho de 1993 e dezembro de 1994 uma pesquisa sobre o **Federalismo no Brasil**. Os trabalhos se desenvolveram em torno de uma gama de temas fundamentais da questão federativa, como os dilemas históricos do federalismo, a dinâmica recente dos desequilíbrios regionais, o problema tributário, a natureza de fluxos de gastos do Governo federal, os impactos regionais do setor produtivo estatal e do sistema financeiro público, a distribuição das competências na execução das políticas sociais e a configuração dos interesses regionais. Porém muito espaço ainda se deixou para a discussão de se os mecanismos utilizados hoje para proporcionar a distribuição de recursos fiscais entre as diferentes esferas de poder, as transferências intergovernamentais, produzem realmente um resultado ótimo do ponto de vista da melhoria disponibilidade de recursos nas unidades federadas ou se existiria um outro mecanismo de transferência de recursos que proporcionasse resultados mais eficientes.

Os trabalhos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - também são importantes fontes de informação sobre o que já se fez e vem sendo desenvolvido sobre o tema na área de pesquisa econômica, e são uma rica fonte de dados atualizados.

Teses e livros sobre o sistema tributário brasileiro serviram como fontes para se traçar a rede de finanças federativas e contribuíram para se fazer o levantamento histórico de como estas se constituíram no país.

OBJETIVOS

Este trabalho visa fazer um estudo sobre a eficiência do mecanismo de transferências de recursos fiscais da União para os estados da federação como forma de proporcionar certa disponibilidade mínima de receitas, levando em conta

a diferente capacidade fiscal de cada estado. A pergunta à qual a pesquisa vai se propor a responder é: o atual mecanismo de transferência de recursos propicia um resultado ótimo do ponto de vista de elevação da disponibilidade de recursos?

HIPÓTESES

A transferência de Recursos da União para os estados através, principalmente, das **transferências tributárias ou constitucionais** (FPE, FPM, FPEX, CSE) não implicam num aumento proporcional da “disponibilidade de recursos” destes.

Serão três as hipóteses propostas:

1) Teoricamente o mecanismo de transferências não vinculadas (que é o caso do FPE, FPEX, FPM e C.S.E) permite a possibilidade de haver uma “substituição” por maiores gastos em bens privados em detrimento de bens públicos. Isto é, os estados podem compensar o ganho que adquirem com a maior disponibilidade de recursos, proporcionadas pelas transferências, com uma diminuição na alocação de recursos próprios.

2) Devido às diferenças de renda entre os estados, é possível que as transferências não signifiquem uma homogeneidade dos recursos disponíveis.

3) O critério das transferências pode acabar gerando um desequilíbrio na disponibilidade de recursos per capita dos estados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa envolve revisão teórica e análise de dados quantitativos. O trabalho será composto de cinco capítulos. No primeiro, é feita um Nota Histórica que traça a evolução que sofreu o Sistema Tributário Brasileiro, dos anos 30 até a Constituição federal de 1988, fazendo referência à questão do federalismo no desenvolver dos acontecimentos do período abordado.

O segundo capítulo é uma apresentação da rede de finanças federativas existentes hoje em dia no país a partir da Constituição de 1988.

O terceiro consiste numa revisão da Teoria Econômica das Finanças Públicas.

No quarto capítulo será feita a análise dos dados levantados, que serão basicamente:

- Receitas Próprias e Transferências aos Estados
- Indicadores de Renda
- População

Por fim, no quinto e último capítulo será feita a conclusão: a comparação entre os diversos estados da “capacidade fiscal” e da “disponibilidade de recursos” com o objetivo de verificar as hipóteses propostas. Para isto, vão ser analisadas as seguintes transferências feitas da União aos Estados: FPE, FPEX, FPM, e CSE.

Os dados serão os referentes aos anos de 1995, 1996 e 1997, que permitem a construção de um quadro atualizado, livre dos efeitos da inflação que provocariam uma distorção dos índices.

As variáveis relevantes são:

- Recursos Próprios (ICMS)
- Recursos Transferidos (FPE, FPEX, CSE)
- Renda, Renda per capita, População

Com a coleta dos dados, serão construídos três índices:

1. Disponibilidade de recursos próprios mais as transferências relativamente à população, renda e renda per capita.
2. Recursos próprios e a relação com população, renda e renda per capita.
3. Recursos Transferidos e a relação com população, renda e renda per capita.

As fontes dos dados foram:

- sobre ICMS: Relatório do Banco Central; Revista Conjuntura Econômica.
- sobre as transferências: Boletins da Secretaria do Tesouro Nacional
- Renda: Publicações IPEA
- População: IBGE

CAPÍTULO I

Nota Histórica: a Evolução do Sistema Tributário brasileiro

Este capítulo pretende mapear a evolução do sistema tributário brasileiro e suas consequências sobre o funcionamento do Regime Federalista do país.

É feita uma análise histórica que parte dos primeiros anos da década de 30 até o final dos anos 80 (com o advento da nova Constituição Federal) sobre o funcionamento do Sistema Federalista brasileiro.

Procurou-se voltar a atenção para alguns impostos, considerados cruciais para orientar qualquer análise do sistema tributário brasileiro, que são os impostos indiretos sobre Vendas e Consignações e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e os impostos diretos sobre Importação, Exportação, Imposto Territorial Rural e o Imposto de Renda.

No trabalho estuda-se o movimento das finanças estaduais e são avaliados seus elementos determinantes. No período de 1930 a 1966 o peso das finanças estaduais na distribuição das receitas tributárias explica a autonomia que os estados gozavam na época. A liberdade de determinar e aplicar os tributos que gozavam os governadores nos estados era a forma utilizada para aumentar as receitas próprias

As formas de manejo dos fundos públicos definem a base de sustentação de um sistema federativo. Na grande parte das federações estes são o principal mecanismo que garante a articulação dos interesses entre as unidades federadas. Para se traçar um quadro da evolução do sistema tributário brasileiro e sua respectiva influência sobre os laços federativos do país é preciso levar em conta a vinculação entre poder político e liberdade tributária e, ao mesmo tempo, ela deve ser compreendida a partir de uma perspectiva histórica que considere a natureza do padrão de acumulação, o papel que o Estado desempenha na economia e a interação das diversas forças sociais do sistema.

Segundo uma definição de Rui de Britto Álvares Affonso, federação é uma "forma de organização territorial de poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local" e o pacto federativo seria "o

conjunto de complexas alianças, na maioria das vezes pouco explícitas, soldadas por meio dos fundos públicos". (Affonso, 1995).

Em países como o Brasil onde existem grandes disparidades estruturais e assimetrias sociais entre as regiões, a transferência de recursos públicos entre estas é essencial para a estruturação do poder entre as esferas do governo. O mercado por si só não seria capaz de sustentar os laços federativos.

No Brasil a distribuição de receitas e despesas da União para os governos subnacionais nunca seguiu respeitando-se o espaço de articulação nacional, obedeceu os ditames das regiões e estados de maior peso político e foi sempre marcada pela disputa do comando do gasto público como capacidade de articulação político-eleitoral.

Francisco de Oliveira aponta, em seu artigo "A Crise da Federação: Da Oligarquia à federação", que as forças locais e o poder das minorias provinciais já estavam presentes na realidade brasileira antes da efetiva autonomia que os estados desfrutariam na república até a revolução de 1930. Porém esse sentimento de regionalismo é o contrário do sentimento de se pertencer à uma federação pois é a revelação da negação de se fazer parte de uma mesma Nação, uma vez que não se respeita ou se reconhece a importância do conjunto nacional e das outras unidades. (OLIVEIRA, F. 1995).

A Revolução de 1930 trouxe a integração do mercado nacional, no que diz respeito à circulação de mercadorias, deixando os estados de legislar sobre os comércios externo e interno. Ao mesmo tempo detonou um processo de gradativa integração econômica que acabou definitivamente com a "autarquização" dos estados.

Com a república populista o país conhecerá a força do processo de industrialização e a precariedade federativa. O contexto de crise mundial e a nova divisão internacional do trabalho faz o Estado ter que assumir um papel-chave na condução do desenvolvimento capitalista, e isso significaria concentração de recursos nas mãos da União para prover os investimentos necessários nos ramos da indústria moderna onde se queria realizar a substituição de importações. Haverá então uma concentração espacial de riquezas jamais vista antes no país, num processo do centro para a periferia de desintegração federativa. Só o Estado de São Paulo vai ser responsável

mas o Golpe Militar abreviou sua existência sem que os resultados de sua tentativa de implementação tivessem sido sentidos. (OLIVEIRA, F. 1995).

A crise dos anos 60 desaguou no Golpe Militar quando o essencial dos princípios federativos foi abolido. No âmbito político os governadores passaram a ser eleitos de forma indireta e submetidos ao poder decisório do Governo Federal. No âmbito Fiscal a Reforma de 1967 introduziu a maior centralização fiscal da história brasileira em mãos da União. (RODRIGUEZ, V. 1995).

Com a constituição do regime autoritário, no período de 1967 a 1976 quando houve o grande ciclo de expansão da economia brasileira, o sistema tributário sofre uma grande alteração no que tange à concentração dos recursos e distribuição de poder nas esferas da federação. Observa-se a centralização financeira do governo federal, o aumento dos gastos com capital, a incapacidade dos estados de gerarem recursos próprios para investimentos e a crescente dependência dos governos estaduais em relação à União.

Fica claro com o desenrolar dos acontecimentos históricos, no país e no mundo, que mudam as características, objetivos, prioridades e interesses do regime político, a importância que os tributos assumem como instrumento e meio imprescindível de se atingirem as novas metas. A perda de autonomia das esferas estaduais (e municipais) apresenta-se de forma generalizada, não se deve à conjuntura ou particularidade de cada unidade da federação. Nesse processo aparece o papel coletivo do Estado, como agente à frente do processo de valorização do capital em geral e preocupado em promover os recursos necessários para acompanhar o crescimento da economia. É com esse objetivo que a partir de 64 o Estado lança mão da fiscalidade como forma de assegurar taxas adequadas de crescimento, uma vez que os recursos particulares não logram promover tal acompanhamento.

Em 1964 com o Golpe Militar o país passou por um processo de centralização sem paralelo. A Reforma fiscal então implementada vai retirar o "efeito cascata" dos impostos entre a fonte de produção e local de consumo, concederá garantias de receitas aos estados e municípios através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios ao mesmo tempo que serão impostos limites às alíquotas do ICM e ISS (fontes de receitas

por gerar 48% do PIB e não há como uma federação resistir a tais diferenças de renda.

O processo político pós anos 30 foi em direção ao fortalecimento da União: autoritarismo, forte intervenção federal, fortalecimento institucional do aparelho político-administrativo e fiscal de União. A tendência mundial pós crise dos anos 30 foram as teorias Keynesianas e Estados do Bem-Estar, que pressupunham centralização fiscal, competências políticas, prestação de serviços e um Estado Desenvolvimentista com ampla intervenção econômica.

No Brasil houve um intervalo democrático de 1946 até 1964, quando ampliou-se a participação e competição eleitoral, os municípios fortaleceram-se jurídico e politicamente e os estados reconquistaram a autonomia. Já não era mais porém o estadualismo existente no período entre 1907-1930, conhecido como "Política dos Governadores", pois as bases estruturais e políticas do país tinham sido alteradas no período anterior. Surgiram relações intergovernamentais mais equilibradas com o fortalecimento do legislativo e das prerrogativas federativas dos estados. As bancadas regionais e os governadores se contrapunham à força da União, num contínuo processo de negociação e alianças, dando ao jogo federativo um caráter de maior cooperação que os observados no passado. (RODRIGUEZ, V. 1995).

Na metade dos anos cinquenta porém já se percebia o crescimento das desigualdades entre as unidades federativas. As tensões, por exemplo, que estouraram na região do ABC paulista, onde se dava a concentração dos principais ramos da indústria nacional (como a automobilística), foram causadas pela queda dos salários reais dos operários que a competição dos imigrantes do Nordeste provocou. Sentimentos de revolta e a tensão na região fez surgir reações de caráter racista antinordestinos.

Algumas medidas foram sendo tomadas ao longo da história para se amenizarem as disparidades regionais, mas não conseguiram produzir um efeito significativo de diminuição das assimetrias regionais e resgate do equilíbrio de forças, imprescindível para a harmonia das unidades federadas. A criação da SUDENE, por exemplo, foi uma tentativa de transferir investimentos do Centro-Sul para o Nordeste através de incentivos fiscais,

dos estados e dos municípios respectivamente) e se introduzirá a vinculação dos gastos a serem efetuados.

No início da década de 80 a economia do país se encontrará novamente em dificuldade e o debate sobre a distribuição dos recursos tributários novamente será trazido à tona. Os mecanismos financeiros que até então tinham sustentado os ambiciosos planos e programas de investimento nos anos 60 até o início dos 70 perderam impulso e força.

A nova constituição de 1988 não conseguirá reverter as distorções do sistema pois promoverá a pulverização dos recursos sem seguir qualquer definição nítida dos encargos que cada esfera deveria assumir, haverá uma descoordenação caótica das aplicações, numa equivocada concepção de que democracia pressuporia oposição às atitudes autoritárias de vinculação de gastos. O que se observará a partir de então será a descontinuidade dos investimentos e a inadequação das fontes de financiamento à natureza das atividades financiadas.

Não serão promovidos novos arranjos institucionais para viabilizar a cooperação entre as três esferas do governo no que tange ao financiamento do desenvolvimento, que preservaria a autonomia de cada uma e abriria espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre poder público e iniciativa privada, e nem mesmo se tentou promover a reunião de recursos por meio de associação de interesses (sem que isso precisasse significar a reunião de recursos em uma única esfera de poder). O que se percebe é que a luta pela redemocratização confunde-se com a luta pela descentralização fiscal e administrativa.

I.A – Cronologia

Anos 30:

As oligarquias provinciais e regionais já faziam parte da realidade brasileira e da organização político-social do país bem antes da república vir a conhecer a autonomia de que gozaram os novos estados até o advento da Revolução de 1930.

A estrutura tributária dos primeiros anos da década de trinta correspondia ainda àquela elaborada na primeira constituição republicana: o poder era local e se tratava de um governo federalista, de grande autonomia

fiscal e administrativa e direito de arrecadar o(s) principal(is) imposto(s) criado(s). Havia ampla liberdade dos estados que partilhavam com a União a competência residual. Ambos exploravam a tributação sobre o consumo: a União tributava as importações e os estados as exportações e as vendas interestaduais. Os municípios dependiam das transferências estaduais, não tinham competência própria.

A constituição de 1934 significou um primeiro movimento em direção à maior autonomia dos municípios, pois até então estes estavam submetidos ao poder das esferas estaduais, segundo a constituição republicana de 1889. Até então os municípios eram mais uma divisão de caráter administrativo do que de finalidade política e descentralizadora. (LOPREATO, F. 1981).

Foi com a constituição de 1934 que os municípios vieram a ter o seu primeiro "alvará de soltura". O constituinte republicano os manteve no sistema do Brasil império ao conferir aos estados a organização municipal. Seriam os municípios uma "divisão de caráter acentuadamente administrativo, do que de finalidade política descentralizadora". A Constituição de 16 de julho de 1934 estabeleceu que os municípios seriam organizados de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse. (FERREIRA, B. 1986).

Aos municípios passou a caber o imposto de licenças, predial e territorial urbanos, o sobre diversões públicas, imposto sobre a renda de imóveis rurais e taxas. A competência residual passou a ser exclusividade da União e foi proibida a bitributação que era elemento constante em todas as regiões mas que não seria ainda, com essa nova constituição, extinta da realidade do país. A tributação sobre o consumo assumiu o seguinte caráter: o imposto de consumo caberia à esfera federal, o de vendas e consignação(IVA) aos estados. A União expandiu a fonte de receita para a renda e limitou a liberdade dos estados impondo uma alíquota máxima de 10% sobre o imposto de exportação e isentou os pequenos produtores do imposto sobre vendas e consignações. (LAGEMANN, E. 1995).

Enquanto o complexo capitalista cafeeiro era a base do sistema, o sistema tributário se apoiava no comércio internacional pois a produção era voltada para a exportação e a renda interna não era suficiente para gerar o volume necessário de recursos a serem arrecadados. Era um sistema

peculiar, o poder dos estados se ancorava no controle dos tributos sobre as exportações, na facilidade de se conseguir empréstimos, na autonomia fiscal e tributária e na presença da União como sustento do pacto oligárquico através da canalização do seu orçamento para as esferas locais, reproduzindo globalmente o sistema.

Essa estrutura amarrava os estados ao imposto de exportação, conferindo-lhes uma fragilidade muito grande devido ao precário nível de atividade interna que os impossibilitava de criar fontes promissora de renda. Para agravar o quadro de estagnação e dependência da demanda externa, ainda lançava-se mão deliberadamente de impostos interestaduais para se incrementar a receita, colocando mais um obstáculo ao desenvolvimento do mercado interno. Isso viria a mudar com a crise da economia cafeeira que fará com que o Estado assumira a dianteira a passe a gerir os complexos em crise.

A revolução de 30 vai ser responsável pela integração do mercado nacional do ponto de vista da circulação das mercadorias. Os estados vão deixar de legislar sobre o comércio interno e externo e esses processos detonados em 30 serão permanentes pois a gradativa integração econômica encerrou a era da autarquia da esfera estadual.

A república populista encaminhará o país para a industrialização e ao mesmo tempo significará a precariedade do regime federativo.

A nova divisão internacional do trabalho que se desenhava, a crise e a depressão mundial, fizeram com que a produção interna se visse forçada a mudar o eixo agro-exportador e caminhar em direção à industrialização. Na condução do desenvolvimento capitalista o Estado assume um papel chave: o paradigma da substituição de importações promovido nesse período culmina com a instalação dos principais ramos da indústria moderna e provoca uma nova e espantosa concentração espacial de riqueza que mina os alicerces da organização federativa. A Federação não é compatível com as desigualdades então geradas e assimetrias quanto ao nível de renda como as que a partir de então se acentuaram, por exemplo, entre São Paulo e Piauí.

As principais medidas no âmbito de mudança do controle sobre a distribuição da renda do país iniciaram-se em 1931 e 1933 quando a União

incorpora os órgãos responsáveis pela política de valorização de preços, assumindo controle sobre as economias de açúcar e café.

O Governo provisório pós revolução constituiu a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios com o objetivo de fazer um levantamento da situação financeira para que se pudesse então elaborar uma proposta de reformulação do sistema tributário, o que se constituirá na reforma de 1934. As medidas iniciais foram a remoção dos entraves à integração do mercado nacional e a limitação da liberdade das unidades para negociar empréstimos no exterior e emitir bônus, vales ou títulos. A reformulação do sistema tributário se concretizou com a Constituição de 1934, que terá como características básicas:

- tentar definir melhor a competência tributária das três esferas do governo
 - uniformizar e racionalizar os impostos
 - coibir alguns excessos cometidos pelos estados
 - passar para a competência federal o Imposto de Renda
 - passar para a competência municipal o Imposto Territorial Urbano
 - deixar a cargo dos estados os seguintes impostos: sobre transmissão de propriedade; vendas e consignações; propriedade territorial rural; consumo de combustíveis; indústrias e profissões; exportação.

A constituição de 1937 vinda com o Estado Novo manteve basicamente o sistema implantado em 1934, apenas passou para a União a cobrança sobre os combustíveis. (LOPREATO, F. 1981).

• Anos 40

As novas condições da economia impossibilitaram que o sistema tributário continuasse se baseando nos fluxos do comércio exterior. O desenvolvimento do mercado interno, a diferenciação do complexo industrial e a política de defesa do setor exportador e do nível de renda fez com que se dessem as condições para que a renda interna comandasse o processo de realização do capital e é sobre essa que passa a ser assentada a arrecadação.

Nesse novo contexto a política econômica acaba favorecendo o capital industrial, embora a burguesia do café ainda mantenha seu papel no desenho desta.

A arrecadação estadual dependia das operações realizadas dentro de seu território, que era principalmente o Imposto sobre Vendas e Consignações. Nos estados onde havia uma burguesia forte consolidou-se a estrutura tributária vigente e houve o favorecimento a atuação daqueles mais desenvolvidos com a ampliação da capacidade de financiar a política de gastos públicos para incentivo à acumulação privada de capital.

Com o fim do governo de Getúlio Vargas e a promulgação de uma nova constituição em 1946 houve um rearranjo das forças sociais que atuavam no sistema e introdução de algumas novidades no sistema tributário. O Congresso é reaberto e este assume novamente seu poder de ação. As transferências dos recursos arrecadados pelo governo federal para os estados e municípios foram regulamentadas por normas que formara um orçamento regional mas os estados continuaram a ter autonomia para criar e manipular os instrumentos de política tributária e fiscal.

Para implementar seus objetivos, o Estado teve que apoiar as oligarquias regionais para que reproduzissem sua forma de atuação, foi quando as transferências para estados e municípios se tornaram a principal fonte de recursos de algumas administrações.

No imediato pós guerra o capital industrial pode se expandir e usufruir de elevados lucros graças a uma gama de medidas de política econômica: proteção cambial contra a concorrência externa; elevado grau de monopólio das empresas industriais; baixa participação dos salários no valor da produção; subsídios para importação de máquinas. (LOPREATO, F. 1981).

• Anos 50

Com a morte de Getúlio Vargas houve um momento de interrupção do processo de industrialização promovido pelo Estado e a política econômica assumiu um cunho contracionista.

Juscelino Kubitschek retoma o processo de industrialização, que vai se dar com a associação entre capital estrangeiro e Estado e que se constituirá no Plano de Metas, com associação às grandes empresas

internacionais, concessão de favores e explicitação dos gastos em infraestrutura e na indústria de base, dando início a um novo padrão de acumulação.

Havia uma escassez de recursos para planos de investimento de tal envergadura, uma vez que o sistema financeiro não tinha condições de captar os recursos necessários e a gestão fiscal se encontrava em situação caótica. Os interesses de consolidação de uma base de sustentação política foram mantidos bem como os elevados gastos em infra estrutura, o que significou recorrentes déficits no orçamento e um esquema de expansão dos meios de pagamento como forma de financiamento da economia. (LOPREATO, F. 1981).

• Anos 60

Os primeiros sintomas de crise do sistema apareceram logo no início dos anos sessenta, quando houve uma desaceleração da taxa de acumulação da economia com crescentes déficits públicos e o concomitante aumento da taxa de inflação. Um quadro sinistro de inversão cíclica. Essa situação trouxe novamente à tona o questionamento da situação tributária.

A crise desaguou no golpe militar de 1964 quando o que havia de principal para o funcionamento de um sistema federativo foi abolido. Do ponto de vista político os governadores foram submetidos ao poder decisório do governo central e no âmbito fiscal a reforma fiscal introduziu a maior centralização fiscal de história brasileira em mãos da União.

Uma reforma tributária significaria também uma reformulação do pacto social vigente, um rearranjo institucional. Os primeiros passos nesse sentido vieram já em 1961, com uma emenda (nº 5) que elevou a participação municipal na distribuição dos recursos tributários, como no caso do Imposto Territorial Rural, que passou de 10% para 15%, e do imposto sobre o Consumo.

Outras emendas se seguiram sem que ainda se alterasse a natureza do sistema : aumento da carga tributária; lei nº 4299 de 1963 que reiterava a capacidade de arrecadação dos estados mais industrializados em favor dos estados consumidores.

A estabilização era a meta prioritária para o novo governo. Para os novos dirigentes da política econômica o excesso de demanda seria a causa da inflação pois a economia estava superaquecida com a política de expansão do crédito, o elevado nível de déficit público e o crescimento dos salários acima da produtividade. As medidas tomadas então foram em direção ao saneamento dos gastos : contenção do crédito ao setor privado; controle salarial; corte nos gastos públicos (eliminação de parte dos subsídios à importação de trigo, petróleo e papel imprensa). O efeito imediato foi de queda da participação dos salários na produção e o agravamento da distribuição de renda. (LOPREATO, F. 1981).

A tributação seria um dos instrumentos utilizados para se alcançar os novos objetivos (aumento da capacitação de recursos, arrecadação fiscal como ferramenta do processo de acumulação e tentativa a princípio de redução das disparidades regionais e sociais) e se retomar o crescimento da economia. A reforma fiscal retirou o "efeito cascata" dos impostos entre a fonte de produção e o local de consumo e centralizou o sistema em mãos do executivo. (OLIVEIRA, F. A. 1981; OLIVEIRA, F. 1995).

Para melhorar a captação de recursos aprimorou-se a arrecadação e a fiscalização, generalizou-se o Imposto de Renda e principalmente reajustou-se as alíquotas de alguns tributos. A distribuição dos encargos entre as três esferas de poder obedeceu o intento de integrar a atuação destas numa direção predeterminada de canalização dos recursos para os setores prioritários contemplados pela política econômica.

No que diz respeito à esfera estadual , esta passou a contar com apenas dois impostos (ICM e Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis) , quando antes eram sete. Houve uma profunda alteração na sistemática de cobrança do ICM. A forma como era cobrado o IVC facilitava a sonegação e os estados precisavam aumentar as alíquotas, o que agravava a sonegação e promovia a integração vertical como forma de fugir do ônus tributário. Com a transformação do IVC em ICM eliminou-se o caráter cumulativo e desencadeou a solidariedade dos contribuintes. A tributação passava a ser feita sobre a diferença de preço em cada etapa do ciclo(sobre o valor agregado). Tinha portanto um campo de incidência maior que o do IVC, porém sua base de cálculo era mais estreita. Além disso, à época do IVC os estados podiam estabelecer as alíquotas e instituir

adicionais e, quando este foi transformado em ICM, a determinação das alíquotas ficou fora da órbita estadual, prenunciando uma possível redução nas receitas. A alíquota passou a ser uniforme e estabelecida pelo Senado Federal. Isso tinha como objetivo eliminar as guerras interestaduais e instituir um imposto mais neutro sobre o comércio em geral. O teto da alíquota foi aumentado para 18%, o dobro da do IVC, para amenizar a possível perda de receita advinda da transformação. Essa transformação permitiu ganhos de racionalidade e administração.

O Imposto Territorial Rural e o Imposto de Exportação passou para o Governo Central, este último desempenhou um importante papel como ferramenta de política econômica.

Outra importante alteração no sistema veio com a substituição do Imposto sobre Consumo, que incidia apenas sobre o valor agregado, para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de caráter seletivo e regressivo, pois não concedia tratamento diferenciado para os chamados bens inferiores e superiores, gravando ambos com a mesma taxa. Além disso, a alta alíquota estabelecida para o ICM uniforme (18% para Norte e Nordeste e 15% para Sul e Centro-Oeste), que não varia em função dos bens a serem tributados , reduz, de saída, as possibilidades do IPI contribuir para diferenciar a carga tributária composta.. Ambas formas de tributação indireta assumem caráter regressivo, através de uma seletividade que não se inspira em critérios que visassem reduzir as desigualdades sociais, deixando nítido o traço excludente e contracionista do modelo.

Quando se considera então as diferenças entre as taxas que incidiam sobre o consumo e serviços em geral fica mais explícita a regressividade do sistema: enquanto um alimento, importante na constituição da cesta básica, poderia ser onerado com uma taxa de 18%, a incidente, por exemplo, sobre o serviço de cabeleireiro era de apenas 5%.

O Imposto de Renda não amenizava essa regressividade, pois, a partir de um certo teto, tributava igualmente em 50% a renda . Isso sem contar com os outros incentivos conferidos à pessoa jurídica e física, dificultando o repasse de recursos para as camadas menos favorecidas favorecendo a concentração dinâmica da riqueza, favorecendo os rendimentos de capital e agravando os desequilíbrios sociais do país. A massificação do Imposto de Renda só ocorreria em 1969, quando o limite

para a tributação passou a ser de dois salários mínimos. (OLIVEIRA, F. A .1981).

Uma parcela de 20% do que era arrecadado do ICM deveria efetivamente ser repassada aos municípios, significando mais um golpe nas finanças estaduais e ainda deixando indefinida a situação dos municípios.

Com a Reforma Tributária de 1967 foi criado um mecanismo de forma a garantir o controle do Governo Federal sobre a aplicação de parcela de recursos das esferas inferiores: a constituição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). As emendas nº18 (artigo 21) e o CTN (artigo 86) estabeleceram que os fundos seriam formados com recursos vindos do Imposto de Renda (10%) e do IPI (10%), as destinações seriam de 10% para os estados e municípios segundo critérios que envolveriam população e *Renda per Capita* . A União impunha a vinculação destes tanto para as despesas a serem efetuadas com os gastos em capital quanto aos gastos sociais de produção, estavam sendo minados portanto os alicerces básicos de funcionamento de um sistema federativo.

Para piorar a situação de restrição das finanças das esferas inferiores, em 1967 a União passa por sérias dificuldades financeiras e, com o objetivo aparente de reduzir a inflação e suprir as necessidades de caixa da União, reduz a 14% as transferências para o fundo e algumas alíquotas dos impostos que seriam repassados aos estados, Distrito Federal e municípios, como a do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, que passou dos 60% anteriores a 40%. Os estados foram os que mais ressentiram com essas medidas, principalmente os menos desenvolvidos que não tinham condições de gerar receitas próprias e se viam dependentes das transferências. Já os mais industrializados, as transferências representavam apenas uma pequena parcela frente ao total da receita arrecadada.

Do ponto de vista da nova situação das contas municipais, a reforma, que instituiu o sistema de transferências, significou uma melhora mesmo que a custo de redução da autonomia. Continuava sob sua responsabilidade o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre os Serviços.

Todas as transferências eram vinculadas a gastos específicos, para garantir em todas as esferas governamentais a realização de investimentos em setores de infra-estrutura econômica cruciais para o processo de acumulação, com exceção da participação na arrecadação do ICM, que

podiam ser despendidas livremente. A vinculação global desse recursos garantia um nível de investimento compatível à demanda do sistema e a manutenção da atividade econômica em patamares aceitáveis. (OLIVEIRA, F. A. 1981).

As inovações da reforma de 1966 foram do ponto de vista da captação de recursos bastante positivas e significou maior controle da União sobre os estados e municípios. Pôs-se fim à liberdade das esferas inferiores de criarem novos impostos, as especificidades regionais quanto à arrecadação dos tributos, características do regime anterior, e as alíquotas para o ICM passaram a ser uniformes.

Por outro lado, a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) recolocou a ambigüidade pois, embora à ampla centralização, os estados de menor nível de renda passam a receber mais recursos para que dessem apoio à política do novo regime. O sistema de transferências permitia, através da barganha política, o atendimento autônomo dos interesses locais, passando a representar elevado peso nos investimentos estaduais principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Os encargos de cada uma das três esferas ficou distribuído da seguinte forma:

- União: Imposto de Importação; de Exportação; sobre propriedade Territorial Rural; Imposto de Renda (cuja alíquota foi ampliada de 12% para 15% e se criou um Cadastro de Pessoas Físicas- CPF- em 1968 para a massificação deste imposto, tudo visando ao aumento da receita federal); sobre Produtos Industrializados; sobre Operações Financeiras ; Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes; I. Único sobre Energia Elétrica ; I. Único sobre Minerais; Serviços de Transporte e Comunicações.

- Estados: Imposto sobre Circulação de mercadorias (ICM) e sobre Transmissão de bens.

- Municípios: Impostos sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e sobre Serviços de qualquer natureza (ISS).

Os reflexos imediatos da economia à política de estabilização foi de aprofundamento da crise e aumento da margem de capacidade ociosa das empresas. A ameaça de recessão fez com que se atenuasse as medidas de combate à inflação e se estimulasse a elevação da demanda através de uma série de medidas. Já em 1967 aparecem os primeiros sinais de recuperação

da atividade industrial e da conjuntura econômica, o que se refletiu sobre o nível de arrecadação estadual e peso das transferências.

Já em 1968 a economia se encontra em melhores condições e as transferências federais sofrem uma aceleração, o que significa que melhoram tanto a situação dos estados industrializados quanto a dos de menor nível de renda.

Com o Ato Institucional nº5 (AI-5) há uma consolidação do sistema autoritário e o sistema de alianças, estruturado nas transferências federais, passa a ser uma peça chave à sustentação política e legitimação do poder. Por essa razão os gastos dos recursos transferidos passam a ser rigidamente vinculados de acordo com os interesses da União, em todas as unidades da federação. As finanças públicas passam a ser um instrumento do sistema capitalista, a fornecer as condições ao capital e assegurar sua rentabilidade.

crescimento acelerado, iniciado em 1967-1968, provocou um aumento na demanda de bens de consumo duráveis e da construção civil.

• Anos 70

Em 1970-71 já se nota um nítido aumento da produção de bens de capital, de insumos e de bens não duráveis, das margens de emprego e da massa de salários. O auge do ciclo de expansão econômica se dá com um notável nível de crescimento industrial, elevados gastos públicos e política econômica "folgada".

Os estados mais desenvolvidos deixaram de contestar a maior participação da União na distribuição institucional da renda pois deixou de haver queda absoluta do nível de arrecadação tributária destes. Estas cresceram aceleradamente, embora com taxas inferiores às observadas para as receitas federais.

Como a continuidade das importações era imprescindível para atender à demanda agregada crescente, era preciso fomentar as exportações para se prover os recursos necessários. Lançou-se mão de instrumentos fiscais e creditícios para estimular o aumento das vendas no exterior : deixou-se de cobrar o ICM sobre produtos industriais e, mais tarde, sobre as matérias-primas e produtos de exportação. Em 1974 bens de

exportação e bens de capital passaram a gozar dos mesmos privilégios, o que não significou peso insuportável para as finanças estaduais de imediato, pois as receitas tributárias ainda continuavam elevadas. Começou a haver sim um descompasso entre o crescimento da arrecadação federal e receita tributária estadual.

Os estados tinham que seguir a orientação da esfera federal na decisão de em que setores investir, que seriam aqueles que imprimiam à economia altas taxas de crescimento. Estes por sua vez se encontravam nos estados mais industrializados, o que reforçava e acentuava a própria tendência do capital de se concentrar. Esse movimento do capital para as regiões industriais e a perda da participação das funções sociais nos orçamentos dos estados e municípios vai gerar um desequilíbrio tal de forças entre as diversas regiões do país que, quando se inicia o processo de redemocratização, dificultará e introduzirá uma série de distorções no funcionamento de um sistema federativo.

Havia a visão equivocada de que a poupança voluntária era a determinante do nível de investimento da economia e as medidas então tomadas agudizavam o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, sem provocar estímulo algum ao investimento. Houve o aumento das alíquotas dos impostos indiretos e o ICM representa maior peso para aqueles de nível de renda mais baixa, que realiza a quase totalidade de seus gastos na compra de bens. O IPI (Imposto sobre produtos industrializados) taxava igualmente os bens produzidos para a classe mais baixa e os produzidos para uma minoria. O imposto de Renda por sua vez não atenuava a regressividade pois as facilidades auferidas às pessoas físicas de maior renda e jurídicas permitiam fugir da progressividade do sistema.

A fase de desaceleração da economia se inicia a partir de 1974 e traz uma mudança no desenvolvimento das finanças públicas. Começou a haver um hiato entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria, sinal de esgotamento dos mecanismos de expansão, de sobreacumulação.

Diminuiu o crescimento da massa de salários, provocando recessão no setor de produtos não-duráveis. A poupança fiscal sofreu queda em 1975 e 1976 e os estados foram se debilitando diante ao poder arbitrário da União, comprometendo sua autonomia política e administrativa. Não puderam mais responder com recursos próprios aos investimentos locais e

quem dirá às pressões sociais, passando a ser meros repassadores das verbas federais, sem poder deliberativo sobre seu destino.

O sistema tributário passa a ser modificado de acordo com as necessidades do processo de acumulação. Isentou-se os bens de capital importados do IPI e foi dado crédito deste mesmo imposto para a compra de bens de capital nacional. Foram tomadas uma série de medidas para incentivar a atividade exportadora, como a criação da Comissão para a concessão de Benefícios fiscais a Programas especiais de Exportação (BEFIEEX) como órgão administrador dos incentivos. Foram dados incentivos creditícios à exportação, como a isenção do ISOF (Imposto sobre Transações Financeiras) e o estímulo ao processo de fusões e incorporações para se atingir uma maior eficiência e capacidade de gerir os excedentes obtidos.

Os debates sobre a questão do sistema tributário, que até então tinham sido ofuscados pelo crescimento da economia, novamente surgiram como um ponto inegavelmente relevante para qualquer proposta de superação da crise.

O Governo Geisel restringiu o endividamento estadual. Para a viabilização do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento se fazia necessária uma maior centralização tributária para reforçar o sistema de alianças, no qual os estados no Norte e nordeste eram essenciais.

Em 1979 as alíquotas de transferências para as regiões Norte e Nordeste chegaram a 11%. O Governo Federal assumiu os valores de crédito do ICM existente em empresas localizadas nessas regiões, retirou da lista de produtos beneficiados com créditos do ICM vários daqueles elaborados nestas, criou para elas uma reserva especial de fundos (10% do FPE em 76 e 20% em 78) com uma elevação de 1% a cada ano de 77 a 79, e transferiu 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI.

O processo de reabertura democrática trouxe a necessidade de se refazerem os acordos com o Norte e Nordeste e, para se consolidar novamente as relações inter-regionais, era preciso se passar pela questão tributária.

As origens da crise fiscal e financeira do sistema tributário remontam ao ciclo expansivo que se deu de 1967 a 1973. Com a crise que rompeu em 1974 surgiram então propostas para a reformulação. De uma hora para a

outra os incentivos fiscais e os subsídios amplamente utilizados no período precedente se tornaram o motivo responsável pelo colapso do sistema. O caráter regressivo, devido à série de incentivos concedidos via Imposto de Renda, seria a causa das distorções do sistema tributário.

Em 1979 o Governo lança um “pacote” tributário para melhorar a situação dos estados e municípios. Eles poderiam, em tese, recuperar a liberdade para planejar a sua economia. (OLIVEIRA, F. A .1981).

CAPÍTULO II

A Questão do Federalismo na Nova Carta Constitucional de 1988

O caminho que levou ao consenso em torno dos pontos aprovados pelos constituintes foi particularmente difícil quando a questão era sobre o federalismo.

A acirrada disputa pela repartição das receitas foi uma constante no que tratou de Sistema Tributário e quanto à descentralização dos encargos prevaleceu a indefinição. O que resultou foi uma estrutura desequilibrada, semelhante à montada no período 1964/66 porém invertidos os pesos das esferas: o Governo Federal agora estava prejudicado em favor dos estados e municípios, incapacitado de cumprir com suas tarefas.

Para se avaliar o que foi feito na tentativa de recuperação do equilíbrio federativo é preciso levar em conta três questões cruciais: a autonomia fiscal dos estados e municípios; a repartição das receitas tributárias e os mecanismos redistributivos criados para compensar heterogeneidades existentes entre as regiões; a redivisão de encargos entre as esferas governamentais.

Quanto ao primeiro ponto, a autonomia fiscal dos estados e municípios, devem ser observadas a liberdade das esferas subnacionais de criarem novos impostos e decidirem quanto às alíquotas daqueles que pertencem ao seu campo de competência e a sua capacidade de geração própria de recursos.

O novo texto constitucional significou um avanço na questão de ampliação da autonomia dos estados e municípios¹. O quadro 1 demonstra

que a distribuição de competências tornou-se mais equilibrada. As alterações mais importantes que se deram foram que aos estados passou a caber o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação, houve a exclusão do ISS do imposto estadual de base ampla e sua reatribuição aos municípios, transferiu-se o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* para a órbita municipal e foi criado o Imposto sobre Grandes Fortunas, de competência da União, do qual porém ainda não se conhecia o potencial de arrecadação.

A União viu reduzido de 11 para sete o número de impostos de sua competência, aos municípios passaram de dois para quatro aqueles sob sua responsabilidade e os estados permaneceram com três. Porém a capacidade de geração de recursos próprios destes últimos foi também ampliada, uma vez que a base de cálculo dos impostos pertencentes ao seu campo aumentou, aumentando também a sua base de tributação.

A principal mudança da Constituição para o avanço da autonomia federativa se deu com a criação do Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e de Comunicação (que resultou da fusão de seis tributos –ICM, ISTR, ISC, IUCL, IUEE e IUM – Com base fiscal ampliada em relação ao ICM) e com a proibição à União de conceder incentivos e isenções dos impostos estaduais e municipais. Dessa forma adquiriram os estados papel importante na definição de política econômica e fiscal, pois o ICMS só poderia ser utilizado como instrumento dessas políticas se houvesse a concordância dos estados. Além disso, puderam instituir um adicional do Imposto de Renda devido à União por pessoas físicas e jurídicas incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital, com limite de 5% do imposto pago. Continuavam ainda com o poder de instituir taxas e contribuições de melhoria assim como as outras esferas.

A União viu reduzido o seu campo de atuação, mas foi reservado espaço para que pudesse aumentar seus recursos. Se destacam a restrição à União do poder para criar impostos e contribuições sociais, a isenção dos princípios de anualidade os impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), Operações Financeiras (IOF), Importação (II) e Exportação (IEX), propiciando dessa forma amplo raio de manobra. Foi-lhe também outorgado o direito de instituir empréstimos compulsórios em casos de calamidade pública, realização de investimentos de interesse social e

cobertura de gastos em caso de guerra ou externa ou de sua iminência. (OLIVEIRA, F.A . 1992).

QUADRO 1

A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

ANTERIOR	CONSTITUIÇÃO DE 1988
<p>UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Importação - Exportação - Renda - Propriedade Territorial Rural - Produtos Industrializados - Operações financeiras - Transportes Rodoviários - Serviços de Comunicações - Combustíveis Lubrificantes - Energia Elétrica - Minerais Taxas e Contribuições de Melhorias <p>ESTADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circulação de Mercadorias - Transmissão de Bens Imóveis - Veículos automotores - Taxas e Contribuições de Melhorias <p>MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propriedade Territorial Urbana - Serviços - Taxas e Contribuições de Melhorias 	<p>UNIÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Importação - Exportação - Renda - Propriedade Territorial Rural - Grandes Fortunas Produtos Industrializados - Operações Financeiras Taxas e Contribuições de Melhorias <p>ESTADOS*</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circulação de Mercadorias e Serviços - Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação - Veículos Automotores - Taxas e Contribuições de Melhorias <p>MUNICÍPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transmissão de Bens <i>Imóveis Inter Vivos</i> - Propriedade Territorial Urbana - Serviços - Venda de Combustível a Varejo - Taxa e Contribuição de Melhorias

* Os estados poderiam ainda cobrar um adicional de até 5% do Imposto de Renda devido à União pelas Pessoas físicas e Jurídicas incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital.

No que tange porém à criação de impostos e à determinação de alíquotas, o novo texto constitucional feriu a autonomia dos estados e municípios, comprometendo assim o equilíbrio do federalismo.

Foi mantida a exclusividade da União para a criação de novos impostos presente no sistema introduzido pelo autoritarismo. Os estados e

municípios tiveram que abrir mão da competência residual, em troca do aumento dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, para que a União pudesse de alguma maneira ver amenizadas as perdas no tocante à captação de recursos. Isso recolocou uma das distorções da estrutura tributária montada em 1966.

Quanto à liberdade dos estados e municípios de estabelecerem as alíquotas de seus impostos, houve sem dúvida algum avanço.

As alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicação seriam diferenciadas de acordo com a essencialidade do bem e não mais restritas à um limite superior determinado pelo Senado Federal, como o era o ICM. Ao Senado atribuiu-se o poder de estabelecer as alíquotas mínimas e máximas aplicáveis às operações interestaduais e de exportações e no caso das operações internas, como forma de evitar que se desencadeassem de guerras interestaduais. Porém optou-se pela adoção da sistemática de incidência do ICMS pelo princípio da origem, e não do destino, comprometendo assim a conquista da autonomia máxima das esferas subnacionais.

Com relação aos demais impostos dos estados e Distrito Federal, manteve-se a liberdade de determinação das alíquotas do IPVA , e o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação passaria a ter sua alíquota máxima determinada pelo Senado, reduzindo ainda mais sua autonomia.

Os municípios ficaram livres para decidirem quanto à alíquota do IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*. Todavia, ficou estabelecido que seriam fixadas alíquotas teto para o Imposto sobre Serviços e o de Vendas a Varejo de Combustíveis. Como o principal tributo da esfera municipal é o ISS e que antes esta detinha pleno poder sobre a determinação de sua alíquota, o novo texto incorreu, também neste ponto, em retrocesso.

Um importante ganho para o federalismo com a nova Constituição foi a proibição da União de instituir isenções de tributos de competência dos estados, do Distrito federal e dos municípios.

No tocante à repartição das receitas tributárias a nova carta foi bem incisiva^{2E3}. Porém o caminho trilhado foi o menos trabalhoso: optou-se apenas por repartir o bolo tributário de forma que estados e municípios

fossem contemplados com uma fatia maior de recursos, através da ampliação das suas transferências provenientes do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Descartou-se a hipótese de adotar o princípio do destino para a arrecadação do ICMS, o que favoreceria em princípio os estados mais pobres, não se sugeriu a criação de um fundo de equalização tributária e um fundo social e nem se quer contemplou-se um programa de descentralização de encargos.

À aprovação do aumento dos recursos transferidos através do FPEM, como este favorece os estados mais pobres dados os seus mecanismos redistributivos, exigiu-se também a aprovação de um fundo para compensar os estados exportadores de manufaturados de suas perdas de receitas devido à isenção nas vendas externas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicação, que viria de um percentual de 10% do IPI.

Pode-se concluir que a União saiu fragilizada com a nova situação, uma vez que os dois importantes impostos de sua competência são o IPI e o IR, e prejudicado ficou o equilíbrio de forças das esferas governamentais. Antes o FPEM absorvia, juntamente com o Fundo Especial, 33% dos recursos arrecadados com o IR e o IPI, o que passou para 47% do IR e 57% do IPI com a nova Constituição dado que foi criado um fundo de Compensação às exportações de Manufaturados (formado com 10% do IPI).

Existe ainda um outro problema relacionado aos critérios de partilha das transferências constitucionais aos estados e municípios que remetem ao sistema existente ainda em 1967 e que foram mantidos, apesar de profundas alterações no quadro populacional que havia inspirado a partilha original, sendo os pequenos municípios e sua lógica de representação beneficiados.

Os pequenos municípios passaram a contar com os recursos do FPM para a sua multiplicação, com conseqüente pulverização da representação política. Numericamente dominantes, mantiveram intocados os critérios de rateio do Fundo na nova Constituição, o que significou nenhum esforço a partir daí de melhoria da arrecadação de tributos próprios.

Enquanto isso, as cidades de maior porte e suas regiões metropolitanas, de grande concentração populacional e sobretudo de

pobreza, são basicamente dependentes de sua receita própria e de sua parte no ICMS, a qual possui como critério de rateio o peso de cada município e sua arrecadação. Esta receita, quando se mostra insuficiente, é difícil de ser incrementada.

QUADRO 2
PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS ANTES DA CONSTITUIÇÃO
DE 1988

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
UNIÃO			
• Importação	100,0	—	—
• Exportação	100,0	—	—
• Renda	67,0	14,0(FPE) 2,0(F. especial)	17,0
• Territorial Rural	—	—	100,0
• Produtos Industrializados	67,0	14,0(FPE) 2,0(F. especial)	17,0
• Operações Financeiras	100,0	—	—
• Transportes Rodoviários	30,0	50,0	20,0
• Serviços de Comunicações	100,0	—	—
• Combustíveis e Lubrificantes	44,0	37,3	18,67
-1987	40,0	40,0	20,0
-1988	40,0	50,0	10,0
• Energia Elétrica	10,0	70,0	20,0
• Minerais			
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias	—	80,0	20,0
• Transmissão de Bens Imóveis	—	50,0	50,0
• Veículos Automotores	—	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
• Predial Territorial Urbano	—	—	100,0
• Serviços de Qualquer Natureza	—	—	100,0

QUADRO 3
PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO
DE 1988

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
UNIÃO			
• Importação	100,0	—	—
• Exportação	100,0	—	—
• Renda	53,0	21,0(FPE) 3,0(NO-NE-CO)	22,5 (FPM) —
• Produtos Industrializados	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (NO-NE-CO) 7,5 (F. exportação)	22,5 (FPM) — 2,5 (F. Export.)
• Operações Financeiras*	100,0	—	—
• Propriedade Territorial Rural	50,0	—	50,0
• Grandes Fortunas	100,0	—	—
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias e Serviços	—	75,0	25,0
• Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação	—	100,0	—
• Veículos Automotores	—	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
• Predial Territorial Urbano	—	—	100,0
• Transmissão <i>Inter Vivos</i>	—	—	100,0
• Vendas a Varejo de Combustíveis	—	—	100,0
• Serviços de Qualquer Natureza	—	—	100,0

Outra importante peça do sistema federativo é a distribuição de encargos entre as esferas governamentais.

A descentralização de encargos permite o fortalecimento técnico e político das esferas subnacionais e uma maior eficiência no comando e utilização dos recursos públicos.

O novo texto foi vago quanto à definição de encargos. Embora tenha sido feita referência à municipalização dos serviços públicos básicos esta não ficou explicitamente definida, o que abriu espaço para que as finanças federais ficassem ainda mais apertadas.

Foram as administrações municipais as maiores beneficiárias da descentralização de receita (receita própria somada às receitas transferidas) que hoje absorvem 18% da receita tributária disponível, contra 11,5% no momento da reforma, e apenas 6,5% em 1960. Os governos estaduais cresceram de 27,4% em 1988 para 30,4% em 1991, enquanto em 1960 recebiam 34% do total de recursos. Por fim a União viu reduzida sua participação de 70,2% para 62,2%, da Constituinte até 1991 e em 1960 respondia por 63,9% dos recursos.

Quanto à descentralização dos encargos governamentais, além da adoção de critérios obsoletos e inadequados a uma política de equalização fiscal e a racionalidade política que norteou sua definição, outros argumentos se somam à dificuldade de mudança. A definição homogênea de encargos "típicos" de cada esfera não é simples, dada a heterogeneidade do país. O mesmo se aplica para a adoção de critérios precisos para rateio de recursos descentralizados que conseguissem satisfazer localmente a necessidade de recursos e a capacidade fiscal. (DAIN, S. 1995)

À uma redução das receitas federais somou-se a elevação de suas despesas com os gastos destinados à educação, que passaram de 13% para 18%, gastos com a criação de novos estados, ampliação dos recursos vinculados à saúde, assistência à família, à criança, etc.

O prejuízo para o equilíbrio federativo resulta do fato de que, ficando a União com suas contas apertadas, ficam em situação semelhante também aqueles estados que mais dependem das transferências da esfera Federal, os estados mais pobres e menos desenvolvidos, com menos capacidade de geração de recursos próprios. Até mesmo o FPEM correria o risco de ser

esvaziado no caso do IPI passar a sofrer a concorrência do Imposto Estadual sobre circulação de Bens e Serviços.

A União passou a correr o risco de se ver impotente para orientar o processo de crescimento e dar continuidade a programas para a redução da desigualdade de renda. A nova Carta não materializou, também quanto à descentralização de encargos, a proposta de se atingir um equilíbrio federativo. (OLIVEIRA, F. A. 1992)

Não deixou de haver contudo um certo processo de descentralização de encargos a partir de 1988. Nos três níveis de governo, a evolução real das despesas desde a Constituinte tem demonstrado maior participação das administrações locais. Esta se dá em todos os itens de despesa, como consumo e capital. É porém no item formação de capital que ela se dá mais expressivamente, pois a União se reduz de 34% para 18% entre 1988 e 1991, enquanto a de estados e municípios eleva-se de 56% para 72%, no mesmo período.

Em nível desagregado, entretanto, não houve correspondência entre descentralização de receitas e de encargos. Os estados e municípios que mais investiram não foram os mais bem contemplados com a nova Carta em termos de ganhos de recursos. É dessa forma que se explica uma outra faceta desse processo: o alto grau de endividamento e de manutenção da dependência dessas administrações com a União, no momento de rolagem de suas dívidas, principalmente aqueles estados de maior densidade econômica e social e as regiões metropolitanas, que são representadas pelos municípios das capitais. (DAIN, S. 1995)

CAPÍTULO III

A Teoria e o Uso das Transferências Intergovernamentais

Uma característica proeminente das instituições fiscais em países com governos federais é o uso das transferências intergovernamentais.

Nesses países os governos que abarcam grandes jurisdições, especialmente os governos centrais, freqüentemente suplementam as receitas das unidades públicas em níveis mais descentralizados com transferências de recursos. Essas transferências são de dois tipos básicos: condicionais e incondicionais. No primeiro caso, quem concede a transferência define, em alguma extensão, os propósitos nos quais deverão ser gastos os recursos. Quando as transferências são incondicionais não há tais especificações, de forma que quem recebe as transferências pode empregá-las de acordo com suas próprias prioridades. Dentro da categoria de transferências condicionais, existe uma variedade de formas possíveis. Uma forma popular é o que se denomina "*matching grant*" onde, de acordo com uma fórmula específica, o governo receptor é requerido a combinar unidade de moeda recebida sobre a forma de transferência, com um certo montante de recursos de suas próprias receitas.

A organização federalizada do setor público coloca então um importante problema na teoria das finanças públicas: o resultado das transferências não para o indivíduo, unidades econômicas privadas, mas para os outros níveis de governos.

Será feita uma exposição da base lógica das transferências intergovernamentais e examinaremos a adequação de diferentes tipos de transferências para se atingir objetivos particulares .

CORRESPONDÊNCIA IMPERFEITA E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

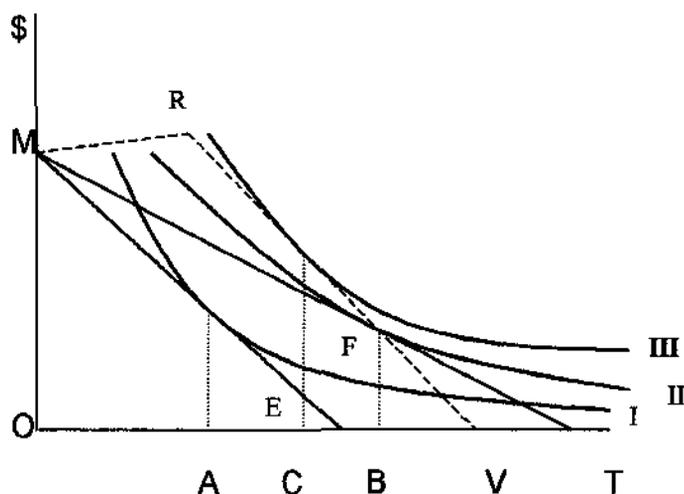
O modelo de provisão de serviços públicos num sistema federativo não constituirá usualmente em perfeita correspondência – isto é, a situação em que cada bem público é provido por uma unidade governamental e que o bem-estar do grupo desta jurisdição dependa precisamente de sua produção

de bens-públicos. Além disso, como vários fatores e compromissos são necessários para se determinar o modelo ótimo de produção de bens públicos, é de se esperar que geralmente existirá uma imperfeita correspondência entre oferta destes e grupos de consumo. Haverá provavelmente a presença de efeitos externos interjurisdicionais : o nível de consumo de certos bens-públicos em pelo menos algumas jurisdições irá influenciar o nível de bem-estar de pessoas residentes em outros lugares.

TRANSFERÊNCIAS CONDICIONAIS E INCONDICIONAIS E ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Devido ao extenso uso das três formas de transferências intergovernamentais, sejam elas do tipo “*matching grant*”, as transferências vinculadas ou não-vinculadas, é importante examinarem-se os efeitos prováveis de cada uma na alocação de recursos.

A necessidade de se utilizar uma transferência do tipo “*matching grant*” para lidar com problemas de efeitos externos pode ser vista em termos da figura 1, onde I, II e III representam as curvas de indiferença da comunidade entre um bem público e outros bens. Cada curva identifica combinações alternativas de ofertas de bens públicos e todos os outros bens que proporcionariam o mesmo nível de bem-estar para os membros da comunidade, com curvas sucessivamente mais altas indicando níveis crescentes de bem-estar.



Na ausência de qualquer subsídio e com uma restrição orçamentária MN , a comunidade representada neste caso escolheria um nível de consumo de X igual à AO . Se, contudo, um subsídio unitário/individual fosse provido de forma a reduzir o preço de X para a comunidade, a reta de restrição orçamentária desta se deslocaria para MT e o consumo de X aumentaria para o nível socialmente desejado OB . Neste caso, o total de transferências (a soma dos subsídios unitários/individuais que vão para a sociedade) equivaleria à distância vertical EF . Suponha no entanto que ao invés do subsídio individual/unitário, a comunidade recebesse uma transferência do tipo "*lump-sum*", na condição de que esse subsídio iria ser gasto para a provisão de X . Como isso influenciaria a provisão de X ? Tal transferência iria alterar a reta de restrição orçamentária de MN para MRV . Note-se que embora este segundo tipo de transferência requeira que uma quantia de pelo menos EF seja gasta para prover uma oferta mínima de X de MR , esta não altera o preço efetivo por unidade do bem público para as unidades que excedam esse mínimo, de forma que a inclinação de RV é a mesma que a da reta orçamentária original da comunidade. Como resultado, a provisão de X aumentará para OC , quantidade inferior ao nível eficiente.

O problema é que a transferência vinculada do tipo "*lump-sum*" produz apenas o efeito renda: a oferta de X aumenta simplesmente porque a transferência enriqueceu a comunidade. Um ponto interessante é que na realidade inexistem diferenças, neste caso, entre uma transferência do tipo "*lump-sum*" com ou sem vinculação. Em cada caso a comunidade que recebe a transferência está livre para selecionar a combinação de bens que melhor satisfaz suas preferências de acordo com a estrutura de preços existente. Diferentemente do "*matching grant*", o "*lump-sum*" condicional não altera os termos de escolha entre o bem público e outras "*commodities*"; a comunidade está livre simplesmente para redirecionar sua renda própria (excluída a transferência) no consumo de bens. A única ressalva quanto a este argumento é o caso onde a comunidade não utiliza qualquer recurso próprio para a provisão do bem público. Neste caso, desde que seja necessário se gastar pelo menos os fundos transferidos com bens públicos, pode não haver qualquer relação entre a transferência e a provisão de outros bens. Afora esse caso especial, parece não haver nenhuma participação/contribuição real das transferências "*lump-sum*" condicionadas

para se atingir níveis eficientes de oferta de bens públicos. Para a correção de distorções oriundas de externalidades na provisão de bens públicos, o *“matching-grant”* se mostra como o instrumento apropriado de política.

A análise deste ponto procedeu em termos de um subsídio unitário/individual específico para produção de bens-públicos que “transbordam” benefícios. Isto se torna mais complicado se admitimos a possibilidade de que a geração de benefícios que “transbordam” varie com o nível de provisão do bem-público. Neste caso, então, se torna apropriado o uso de um programa de “matching grant” variável: o subsídio por unidade de produção deve ir reduzindo-se de acordo para as unidades adicionais de bens-públicos.

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NÃO-VINCULADAS E A REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Considere a existência de uma distribuição desigual de renda. Não se pode fazer muito em termos de bem-estar econômico para a alocação de recursos de acordo com a preferência dos consumidores se não existe uma distribuição justa dessa produção entre os indivíduos da sociedade. O ótimo de bem-estar requer tanto eficiência na alocação quanto uma distribuição igual de renda.

Teriam as transferências algum papel a cumprir na tentativa de se atingir uma justa distribuição de renda? Pode-se encontrar na Austrália e no Canadá, por exemplo, que o governo central realiza substanciais transferências incondicionais para os governos subnacionais e que essas transferências contém elementos equalizantes significativos: jurisdições mais pobres recebem mais recursos per capita.

O problema mais óbvio da instituição de transferências intergovernamentais para propósitos redistributivos é que estas são transferências de um grupo de pessoas para outro. A justa distribuição de renda, em contraste, envolve uma distribuição entre os indivíduos. Como

resultado, pode não ser possível atingir-se a distribuição de renda desejada através das transferências intergovernamentais ¹

Suponha por exemplo que , usando um conjunto único de taxas de imposto de renda o governo central decida tentar atingir uma maior distribuição de renda através de transferências relativamente generosas para os governos das jurisdições mais pobres. O problema é que até mesmo nas jurisdições mais pobres usualmente existem pessoas ricas e, da mesma forma, nas jurisdições mais ricas também existem pessoas pobres. Como resultado, em alguns casos, as transferências intergovernamentais podem tender a exagerar ao invés de reduzir o grau existente de iniquidade na distribuição da renda; algumas rendas tenderão a se mover de pessoas com menos recursos para indivíduos relativamente mais ricos. Mas isso não significa que esse tipo de medida seja totalmente ineficaz. Restrições de caráter político podem torná-las a única política efetiva razoável de redistribuição de renda avaliável e que, como tal, deva no balanço ser preferível à inexistência de um programa de redistribuição. Mas é importante que se reconheçam suas falhas. Para se atingir uma distribuição justa de renda entre os indivíduos de uma nação, uma programa nacional que redistribua renda entre os indivíduos, e não entre as jurisdições, seria a alternativa mais adequada.

TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS E O PROBLEMA DA EQÜIDADE HORIZONTAL

Enquanto as transferências intergovernamentais podem ser um meio muito imperfeito de se redistribuir a renda, considerações sobre a equidade produzem uma razão favorável à existência de transferências incondicionais para as jurisdições mais pobres. Fazendo-se uma extensão do princípio da equidade horizontal (isto é, o tratamento igual para iguais) para um sistema de finanças federativas, tais transferências podem ser encaradas como um meio de se manter uma equivalência entre a distribuição de renda nominal e

¹ Para uma discussão mais detalhada sobre transferências interjurisdicionais para propósitos redistributivos ver Oates, W. E, 1993, pp. 78 –81.

o seu poder de compra em termos de bens e serviços tanto privados quanto públicos.

Por diversas razões o princípio da equidade tende a ser violado num sistema de finanças federativas. Mesmo que os governos centrais tratem os iguais de forma igual em termos fiscais, e que cada unidade de governo subnacional faça o mesmo, o impacto de todos os orçamentos combinados vai ser tal que indivíduos com rendas iguais serão tratados de forma diferente. O problema é que, considerando-se duas comunidades com idênticas ofertas de bens públicos e serviços, a comunidade mais rica irá, permanecendo demais fatores constantes, ser capaz de atingir suas necessidades de receita com "tax rates" mais baixas. Arrecadar um certo montante de receita por habitante requererá taxas mais baixas quanto maior for o nível de renda per capita. Como resultado, para um montante especificado de bens públicos locais, um indivíduo de uma comunidade mais rica terá uma conta em tributo menor do que seu igual que vive numa comunidade mais pobre.

Isso pode acarretar também distorções na distribuição geral de renda, uma vez que o preço dos bens públicos para o indivíduo residente na comunidade mais pobre se torna mais caro. Dessa forma, mesmo que o governo tenha estabelecido a distribuição socialmente desejada da renda nominal, há uma mudança na distribuição do poder de compra de bens e serviços. Conseqüentemente, a distribuição bens e serviços reais não corresponderá acuradamente a distribuição de renda nominal.

Tal diferenciação pode, além de gerar iniquidade, introduzir ineficiência dentro do sistema econômico. Os indivíduos passarão a ter, permanecendo demais fatores constantes, incentivos para se estabelecerem nas comunidades com habitantes relativamente mais ricos onde eles possam consumir bens-públicos por um preço em tributo mais baixo, o que significaria uma distorção na alocação de recursos na forma de migração para as comunidades relativamente mais ricas.

Há dois caminhos possíveis para se estabelecer equidade horizontal num sistema federalista. O primeiro é a adoção de discriminação geográfica para as taxas de imposto de renda pelo governo central. Estabelecendo taxas mais altas sobre os indivíduos de localidades relativamente mais ricas, o governo central poderia, em efeito, equalizar o custo dos bens públicos

para todos os indivíduos com uma dada renda, independentemente de sua localidade. Indivíduos residentes em jurisdições mais pobres seriam compensados por suas contas de impostos locais mais caras com pagamentos reduzidos de impostos sobre a renda para o governo central. Alternativamente, o governo central procuraria equalizar a capacidade fiscal de todas as jurisdições instituindo um programa de transferências incondicionais/ não-vinculadas para as localidades mais pobres. Dessa forma, um dado arranjo de “tax rates” poderia levantar o mesmo montante, incluindo fundos para transferências, tanto numa comunidade mais pobre quanto numa mais rica. Ambas as medidas resultariam em tratamento igual para iguais.

Como comumente existem obstáculos ou políticos para a adoção de “tax rates” com discriminação geográfica. Um programa de transferências incondicionais, onde a transferência per capita varie inversamente com o nível de renda per capita da jurisdição, se mostraria como a solução mais conveniente para o problema. As transferências incondicionais devem ter, portanto, um papel nas finanças federativas em termos de se garantir um tratamento igual para iguais.

Duas objeções podem ser levantadas quanto a esta proposta. A primeira delas seria que uma completa equidade horizontal no total não é atingível porque não seria este o objetivo principal numa federação. A segunda é um tanto mais pragmática, pois os diferentes níveis de renda entre as jurisdições seriam apenas um dentre as várias formas de iniquidade horizontais num sistema federalista, e não necessariamente a mais importante delas. Tais iniquidade, enquanto não for permitido que se tornem muito sérias, podem simplesmente ser encaradas como componentes do preço de um sistema fiscal descentralizado. Embora isso possa ser verdade, não é, contudo, o caso de que jurisdições mais pobres podem e freqüentemente devam ter “tax rates” mais elevadas do que as regiões mais ricas e ainda terem programas inferiores de serviços públicos.; isso dificilmente pareceria justo para esses indivíduos que vivem nessas jurisdições. Este assunto é de particular interesse quando visto da perspectiva dos programas atuais de transferências intergovernamentais adotados em países federais.

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A TEORIA E O USO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A teoria sobre as transferências seguida até aqui sugere que a forma de "matching grant" pode às vezes ser necessária para reduzir as ineficiências resultantes dos efeitos que "transbordam" de uma jurisdição para a outra, e que as transferências incondicionais devem servir para se manter equidade horizontal e prevenir distorções indesejadas na distribuição de renda real dentro de um sistema federalista. Voltando-se para o uso atual das transferências intergovernamentais em países federais, encontramos que a estrutura básica da existência de programas de transferências pode ser entendida, em alguma extensão, em termos desta base analítica. A maioria dos países federais tem feito uso extensivo tanto das transferências condicionais quanto das incondicionais para níveis de governo mais descentralizados. As primeiras são tipicamente usadas para encorajar o gasto em itens tais como educação e ruas, as quais envolvem efeitos de externalidades interjurisdicionais significantes, ou em alguns casos para dar suporte explicitamente a programas de redistribuição para os quais o governo central usualmente deve assumir ²a responsabilidade primária. Além disso, pode-se constatar que esses programas de transferências freqüentemente envolvem provisões equalizadoras, de forma que as jurisdições mais pobres recebem suportes mais generosos. Na realidade muitos desses programas incorporam provisões explícitas para fazer frente aos requisitos particulares de gastos, ou "necessidades," de cada jurisdição em adição à sua capacidade fiscal para atingir essas necessidades.

² Para maiores detalhes sobre o significado das transferências em diferentes países de estrutura federativa ver Oates, W. E., 1993, pp. 86 – 93.

Na realidade, se for feita uma análise mais próxima dos sistemas de transferências na maioria dos países de estrutura federativa², se chegará à conclusão de que a visão teórica, que sugere a necessidade de “matching grants” para compensar efeitos de externalidades e o uso de transferências incondicionais para propósitos de equidade, nos distancia da tentativa de entender os sistemas de transferências nestes. Por isso, ao se analisar a estrutura de sistemas de transferências particulares, práticas inconsistentes com a teoria são evidentes. Isto seria, em alguma extensão, o resultado do processo político e de várias considerações pragmáticas, as quais acarretam programas imperfeitos. Mas em algum grau elas também devem refletir a presença em vários sistemas federalistas de objetivos que não são totalmente consistentes com uma visão próxima de eficiência econômica e equidade.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS

Neste capítulo será feita uma análise dos dados coletados de todos os estados, nos anos de 1995, 1996, 1997, que dizem respeito ao PIB, à Receita de ICMS, às transferências tributárias aqui estudadas e à população. Todos os dados se encontram nos anexos de 1 a 13, com as informações sobre todos os estados para os três anos estudados bem como as fontes de onde essas informações foram extraídas. Nas tabelas de 1 a 6 encontram-se também as regressões feitas para 1995, 1996 e 1997, quanto a relação ICMS e PIB per capita.

4.1. A RENDA PER CAPITA DOS ESTADOS

O quadro que segue (QUADRO 4.1) mostra a participação de cada estado na geração do Produto Interno Bruto do país, sua população total e a relação PIB per capita existente.

O que se pode observar é a grande heterogeneidade que apresenta a relação PIB per capita dos estados. Esta não ocorre somente em estados pertencentes a regiões diferentes, e se deve tanto às diferenças populacionais quanto às disparidades de níveis de desenvolvimento econômico. Comparando, por exemplo, os estados do Acre e Maranhão pertencentes à mesma Região: este último, embora seja responsável por uma participação no PIB total do país quatro vezes superior à participação do Acre, tem a relação PIB per capita duas vezes inferior.

Um outro extremo é a comparação de estados mais desenvolvidos economicamente, como São Paulo, com outros de ínfima participação no PIB, como o Piauí: a relação entre os dois níveis de PIB per capita chega a ser de seis para um.

Em função dessa diferença de PIB per capita, é de se esperar que os estados apresentem também uma capacidade fiscal bastante diferente.

Quadro 4.1

1-Estrutura do PIB por estado sem Imputação

(%)*

2- PIB a preço de mercado (R\$)**

3- População (contagem populacional de 1996- IBGE)

4- PIB per Capita (R\$/habitante)

Estados	1	2	3	4
	%	PIB	População	PIB per capita
AC	0,24	1,57944E+11	483.593	326.605
AL	0,78	5,13318E+11	2.633.251	194.937
AM	1,28	8,42368E+11	2.389.279	352.562
AP	0,18	1,18458E+11	379.459	312.176
BA	4,56	3,00094E+12	12.541.675	239.277
CE	1,85	1,21749E+12	6.809.290	178.798
DF	2,3	1,51363E+12	1.821.946	830.777
ES	1,62	1,06612E+12	2.802.707	380.390
GO	2,25	1,48073E+12	4.514.967	327.959
MA	1,08	7,10748E+11	5.222.183	136.102
MG	9,34	6,14665E+12	16.672.613	368.668
MS	1,31	8,62111E+11	1.927.834	447.192
MT	1,04	6,84424E+11	2.235.832	306.116
PA	2,24	1,47414E+12	5.510.849	267.499
PB	0,76	5,00156E+11	3.305.616	151.305
PE	2,51	1,65183E+12	7.399.071	223.248
PI	0,47	3,09307E+11	2.673.085	115.712
PR	6,63	4,3632E+12	9.003.804	484.596
RJ	10,5	6,91005E+12	13.406.308	515.433
RN	0,93	6,12033E+11	2.558.660	239.201
RO	0,6	3,9486E+11	1.229.306	321.206
RR	0,12	78972000000	247.131	319.555
RS	7,34	4,83045E+12	9.634.688	501.361
SC	3,38	2,22438E+12	4.875.244	456.260
SE	0,71	4,67251E+11	1.624.020	287.713
SP	35,79	2,35534E+13	34.119.110	690.329
TO	0,2	1,3162E+11	1.048.642	125.515
BRASIL	100,00	6,58166E+13	157.070.163	419.027

* Livre dos serviços financeiros do ano 1995

Valor do PIB: R\$ 658.100.000.000

** Dados : **Conjuntura Econômica**, Setembro de 1998,

Conjuntura Estatística, Contas Nacionais

4.2. A CAPACIDADE TRIBUTÁRIA PER CAPITA DOS ESTADOS

A Receita de ICMS dos estados (ANEXO 1) nos permitiu construir o quadro 4.2 da capacidade per capita dos estados nos anos de 1995, 1996 e 1997 (ANEXO 11.c), usando-se os dados da contagem populacional do ano de 1996 feita pelo IBGE (ANEXO 9).

Esses índices nos dão uma idéia da capacidade de geração de receitas próprias per capita de cada estado, permitem visualizar aqueles com maior capacidade de recursos próprios e, portanto menos dependentes das transferências da União, e discerni-los dos que deverão depender fortemente destas.

Pode-se notar que os estados da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam números inferiores à média do país, com as exceções dos estados do Amazonas, Mato Grosso e Distrito Federal. Por outro lado, os estados da Região Sudeste e Sul, como São Paulo e Santa Catarina, chegam a apresentar índices quase duas vezes a média do país.

Procuramos verificar se a relação entre a arrecadação do ICMS e o PIB per capita dos estados era linear. Ajustamos então uma reta ao Gráfico de Dispersão dessas duas variáveis (TABELAS 1, 2 e 3).

A análise de Resíduos (gráficos 1.b, 2.b, e 3.b) sugere que não se trata de uma relação linear e que o PIB explicaria apenas 27% (valor do R^2 - Tabelas 1, 2 e 3) na variação do ICMS arrecadação por Estado.

O modelo não é adequado para se fazer previsões sobre o ICMS somente a partir do PIB, mas devemos assinalar que o Gráfico de Dispersão (gráficos 1.a, 2.a e 3.a) apresenta dois "out-liers", no caso São Paulo, que está muito afastado de todo o conjunto de valores do ICMS, e o Distrito Federal, devido ao elevado índice de PIB per capita deste quando comparado aos demais estados.

Fez-se então novas regressões (tabelas 4, 5 e 6) e o R^2 subiu para algo em torno de 35%, o que ainda não é suficiente para se dizer que existe uma relação linear entre as duas variáveis. Provavelmente outros fatores como o grau de

urbanização, concentração industrial e nível de atividades no setor terciário, por exemplo, poderiam entrar na regressão para se construir um modelo mais completo.

QUADRO 4.2
ICMS per capita
(em R\$/habitante)

	1	2	3
ESTADOS	1995	1996	1997
AC	67	71	75
AL	89	103	100
AM	325	380	367
AP	98	105	103
BA	142	155	146
CE	119	133	131
DF	294	337	353
ES	386	378	420
GO	214	244	249
MA	55	64	54
MG	236	249	240
MS	248	243	248
MT	268	274	304
PA	98	104	99
PB	91	104	106
PE	136	152	155
PI	70	81	81
PR	234	239	224
RJ	287	298	277
RN	99	113	127
RO	139	146	206
RR	124	135	153
RS	310	319	295
SC	293	301	296
SE	139	145	165
SP	453	481	489
TO	87	101	106
BRASIL	256	271	269

4.3. O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

Os dados do quadro 4.3 nos dão mais informações para identificarmos os estados mais dependentes das transferências da União no total de receitas. Estes índices foram construídos a partir de dados (vide ANEXO 7) referentes ao ano de 1996. Escolhemos esse como referência de análise pois as receitas no período em estudo (que vai de 1995 a 1997) não devem sofrer alterações muito

significativas de um ano para o outro, bem como as relações a partir delas derivadas.

QUADRO 4.3

Relação entre Receitas Próprias e Transferidas
(conceitos 1,2,3,4,5 e 6)

	1-A/B	2-A/B+C	3-A/B+C+D	4-A/B+D	5-A/E	6-A/B+D+E	7-A/Tot.tras
AC	0,15	0,13	0,13	0,15	11.421,99	0,15	0,13
AL	0,97	0,61	0,61	0,96	33,29	0,93	0,60
AM	4,85	3,26	3,16	4,63	188,88	4,52	3,10
AP	0,17	0,16	0,16	0,17	29,33	0,17	0,15
BA	3,08	1,55	1,51	2,95	25,58	2,65	1,43
CE	1,84	1,05	1,04	1,80	95,24	1,77	1,03
DF	13,26	9,17	6,79	8,80	53.482,83	8,80	6,79
ES	10,53	4,70	4,39	9,09	17,64	6,00	3,51
GO	5,78	2,44	2,36	5,36	186,25	5,21	2,34
MA	0,69	0,43	0,43	0,69	19,44	0,66	0,42
MG	13,92	3,42	3,18	10,69	25,12	7,50	2,83
MS	5,24	2,38	2,29	4,84	130,11	4,66	2,25
MT	3,96	2,12	2,07	3,80	88,73	3,64	2,02
PA	1,40	0,86	0,85	1,36	11,35	1,22	0,79
PB	1,07	0,63	0,62	1,06	86,53	1,04	0,62
PE	2,43	1,37	1,33	2,33	64,15	2,25	1,31
PI	0,74	0,46	0,46	0,74	83,91	0,73	0,46
PR	11,16	3,21	2,95	8,55	22,71	6,21	2,61
RJ	39,05	12,52	8,80	16,83	48,14	12,47	7,44
RN	1,04	0,64	0,63	1,02	148,93	1,01	0,63
RO	0,95	0,72	0,72	0,94	977,42	0,94	0,71
RR	0,20	0,18	0,18	0,20	124,21	0,20	0,18
RS	19,47	4,83	4,31	13,16	15,16	7,04	3,36
SC	17,12	4,09	3,69	11,72	12,90	6,14	2,87
SE	0,85	0,63	0,62	0,83	336,58	0,83	0,62
SP	244,84	16,47	10,93	28,70	70,52	20,40	9,47
TO	0,36	0,27	0,27	0,36	-	0,36	0,27
BRASIL	6,36	3,11	2,88	5,48	36,65	4,77	2,67

*A= Receita de ICMS

*C= FPM

*E= FPEX

*B= FPE

*D= CSE

A Relação entre Receitas Próprias e Transferidas, no conceito 1, se refere as receitas oriundas da arrecadação do ICMS e o FPE¹. Neste caso, não é surpreendente os baixos índices que a tabela mostra nos estados da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, devido ao objetivo redistributivo subjacente aos critérios de cálculo dos coeficientes de participação, que são em favor dos estados de menor renda per capita. O estado do Amazonas apresenta um índice mais elevado devido à existência da Zona Franca que gera uma elevada arrecadação de ICMS na Região. O estado de Goiás também tem uma economia mais dinâmica, e sua arrecadação de ICM é bem significativa, mas sua cota do FPE é menor do que, por exemplo, o estado de Pernambuco (que também se situa numa das regiões mais beneficiadas pelas transferências do Fundo), que apresentou uma arrecadação de ICMS similar mas cuja cota do FPE é bem maior (por se tratar de um estado de menor renda per capita e maior população). Contudo, pode-se observar que em geral os estados das regiões mais desenvolvidas economicamente apresentam índices altos, em contraste com o das regiões mais pobres.

A Relação entre Receitas Próprias e Transferidas no conceito 2 inclui, no denominador, além do FPE, o FPM² como receita transferida aos estados, que também é uma transferência de natureza redistributiva porém com distribuição menos concentrada que a do FPE³. Pode se observar então uma certa redução

¹ Os recursos do FPE são distribuídos segundo preceitos estabelecidos na lei complementar no 62, de 28/12/1989, que determina, em seu artigo 2º, que os recursos do FPE são distribuídos da seguinte forma:

- 85% às unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- 15% às unidades da federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

Os coeficientes de participação seguem como critério de cálculo proporcionalidade direta com o tamanho da população e inversa com a renda per capita.

² Os recursos do FPM de acordo com o previsto na lei complementar no 63, de 9/12/1989, são distribuídos na seguinte proporção:

- 10% para os municípios das capitais;
- 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes;
- 86,4% para os municípios do interior com população abaixo de 156.216 habitantes.

Os coeficientes de participação para os municípios das capitais são calculados de forma proporcional à população e inversamente à renda per capita do estado. No caso do segundo grupo, vale o mesmo critério; porém, no do terceiro grupo, o coeficiente é calculado de forma proporcional ao tamanho da população, exclusivamente. Os municípios do segundo grupo recebem sua cota normal referente a todos os municípios do interior, além dos 3,6% distribuídos especificamente a eles.

³ A Região Nordeste auferiu 35,4% do FPM; somado à participação das regiões Norte e Centro-Oeste, esse índice perfaz 51,2% do total. Os municípios da Região Sudeste receberam, em 1991, 31,3% das Transferências do FPM (Barrera e Roarelli, 1995).

dos índices nos estados mais desenvolvidos, evento que pode ser explicado pela elevada participação populacional de alguns estados no total do país (como é o caso do estado de São Paulo), uma vez que, no caso do FPM, não existe a restrição de se destinar uma parte dos recursos em determinada proporção para Regiões específicas (como ocorre no caso do FPE). Neste estudo porém não se entrará numa discussão mais detalhada quanto ao Fundo de Participação dos Municípios pois dentro de sua fórmula estão inclusas diversas variáveis que complicariam a análise, pois neste caso o ideal seria fazer uma comparação entre os municípios.

O Conceito 3 inclui no denominador a cota do Salário Educação⁴ (CSE) além do FPE e o FPM como receita transferida. Os estados mais desenvolvidos foram aqueles que mais se beneficiaram com esse tipo de transferência. A associação evidente dessa contribuição com a base econômica do estado se explica em função dos critérios de transferência.

Comparando-se os índices de 1 e 4, que no denominador constam apenas o FPE e a CSE, observa-se que nos estados das regiões menos desenvolvidas como Norte, Nordeste e Centro-Oeste a Contribuição do Salário Educação pouco ou quase nada alterou a relação Receita Própria e Transferências. Já estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio grande do sul e Santa Catarina foram os que apresentaram, nessa ordem de importância, os decréscimos mais significativos nos índices (que foram aproximadamente da ordem de 216, 22, 6, e 12 respectivamente).

⁴ Criada pela Lei 4.440, de 27/10/1964, a Contribuição do Salário Educação destina-se ao financiamento das despesas do setor público com o ensino elementar. É recolhido 2,5% sobre a folha de contribuição das empresas vinculada à previdência social. Destes, dois terços são repassados à unidade da federação em que foi feito o recolhimento. Um terço se destina ao financiamento de programas municipais de ensino de 1º grau através do FNDE. A distribuição desses recursos deveria ser diretamente proporcional ao total da população em idade escolar e inversamente proporcional à renda per capita do estado. O exame da distribuição desses recursos é dificultado pela complexidade do sistema utilizado e pelas distorções acumuladas ao longo dos anos. A Lei no 4.440/64 estabeleceu que a cota federal deveria ser distribuída de acordo com os critérios do Conselho Federal de Educação, que leva em conta os índices de analfabetismo das unidades da federação. Posteriormente, foi definido no decreto no 88.374/83 que tais recursos deveriam destinar-se prioritariamente a programas de iniciativa do Ministério da Educação e Cultura e a auxílios aos estados em virtude do déficit de escolarização.

O conceito 5 relaciona a Receita Própria advinda do ICMS como Segunda grande rubrica das transferências tributárias da União aos estados: o FPEX⁵.

Como foi dito anteriormente, este fundo é a segunda maior fonte de recursos para a maioria dos estados, depois do FPE. Pode-se ver pelos dados do quadro 4.3.a que, se comparado à principal transferência tributária, o FPE, a proporção ICMS/ FPEX é bem superior à proporção ICMS/FPE. Isso demonstra que o FPE é o principal mecanismo de transferência intergovernamental no Brasil, e que é sobre este que as considerações acerca da adequação da sistemática de redistribuição de recursos vigente no país deve centrar-se.

Os valores obtidos no conceito 6 mostram a relação entre ICMS e as principais transferências tributárias da União aos estados: o FPE, FPEX e CSE. Pode-se notar que pouco se alteram os valores desta coluna com aqueles mostrados no conceito 1: o FPE é realmente a transferência de maior peso e a que define o perfil da distribuição de receitas proporcionado pelo mecanismo de transferências intergovernamentais.

O conceito 7 inclui no denominador todas as transferências constitucionais aqui estudadas: o FPE, FPM, FPEX e CSE. Neste caso fica bem nítida a situação dos estados que são mais dependentes das transferências da União no total de suas receitas, que são os da Região Norte (com exceção do Amazonas, devido à elevada arrecadação de ICMS), Nordeste e Centro-Oeste, em contraste com a situação das regiões mais dinâmicas Sul e Sudeste.

4.4. A DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PER CAPITA

Os Quadros 4.4.a e 4.4.b são referentes ao ano de 1996 (ANEXO 11-b) e nos permitem fazer uma análise dos resultados alcançados no Brasil com o mecanismo de transferências intergovernamentais.

⁵ O FPEX é constituído por 10% da arrecadação do IPI. Esses recursos são em proporção às exportações de manufaturados dos Estados e não pode ultrapassar 20% da arrecadação do tributo. Eles são destinados aos estados que ficam com 75% do valor e repassam 25% aos municípios, com base no índice de participação da cota-parte municipal do ICMS.

Como já foi dito anteriormente, há dois motivos do ponto de vista econômico que justificam as transferências. O primeiro deles é a existência de **custos e benefícios externos** associados a alguns tipos de serviços públicos; e o outro se deve à existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, que influenciam por fim nas diferenças quanto à capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades governamentais.

Os objetivos pretendidos com a instituição desse mecanismo, são: o de se **eleva o nível de oferta** em alguns setores (interesse de se complementar ações do Governo federal com as dos governos subnacionais, como na construção de estradas de rodagem, energia elétrica, educação e saúde) e o de contribuir para a **diminuição das disparidades regionais de renda e de capacidade fiscal** intergovernamental.

Nossa análise se concentrará porém quanto ao segundo aspecto apenas, já que um estudo quanto à elevação do nível de oferta em determinados setores que foram beneficiados com o mecanismo das transferências vai além do objetivo deste trabalho, que é o de verificar se a forma através da qual se faz uso desse mecanismo realmente promove uma homogeneização da disponibilidade de recursos per capita das unidades federativas do Brasil ou se, por outro lado, provoca distorções. A disponibilidade de recursos per capita é um bom índice para se fazer essa análise.

QUADRO 4.4.a

ESTADOS	I	II	III	IV	V
	ICMS/ pop	FPE/ pop	FPM/ pop	Sal.Educ/ pop	FPEX/ pop
AC	71	474	77	1	0
AL	103	106	61	1	3
AM	380	78	38	4	2
AP	105	603	72	2	4
BA	155	50	50	2	6
CE	133	72	54	2	1
DF	337	25	11	13	0
ES	378	36	45	6	21
GO	244	42	58	3	1
MA	64	93	55	1	3
MG	249	18	55	5	10
MS	243	46	56	4	2
MT	274	69	60	3	3
PA	104	74	46	2	9
PB	104	97	69	1	1
PE	152	62	49	3	2
PI	81	108	65	1	1
PR	239	21	53	7	11
RJ	298	8	16	10	6
RN	113	109	67	2	1
RO	146	153	48	2	0
RR	135	673	78	2	1
RS	319	16	50	8	21
SC	301	18	56	8	23
SE	145	171	60	3	0
SP	481	2	27	15	7
TO	101	277	103	1	0
Brasil	271	43	45	7	7

Nos Quadros 4.4.a e 4.4.b obtemos índices da disponibilidade de recursos per capita em Reais (R\$) por habitante.

A primeira coluna do quadro 4.4.a mostra a disponibilidade de recursos próprios per capita de cada unidade da federação. Os estados das regiões beneficiadas pelo crescimento econômico, que são os das regiões Sul e Sudeste, apresentam os maiores valores. São Paulo é o estado que, a despeito de concentrar 22% da população total do País (ANEXO 9), é o que mostra a maior disponibilidade de recursos próprios por habitante pois é o estado de maior peso econômico.

A disponibilidade per capita da transferência do FPE é acentuadamente heterogênea de estado para estado. Pode-se notar que em regiões igualmente beneficiadas pela distribuição do fundo (como as do Norte e Nordeste, para onde se destinam 85% desses recursos), estados como Acre e Amapá, cujos PIBs per capita são respectivamente algo em torno de R\$ 327.000,00 e R\$ 312.000,00 (ANEXO 12)) apresentam uma disponibilidade per capita do FPE muito superior à de estados como, por exemplo, Pará, Paraíba e Pernambuco, cujas rendas per capita são inferiores (ANEXO 12) e que ainda apresentam maior contingente populacional (ANEXO 9). Esses resultados nos levam a concluir que a fórmula do fundo é imperfeita: redistribui recursos de uma forma desproporcional

Voltemos nossa atenção para as disponibilidades de recursos por habitante oriundas das diversas combinações das receitas do ICMS, FPE, FPEX e CSE para cada unidade da federação indicada nas colunas I, II e III e IV do quadro 4.4.b (as colunas V e VI incluem o FPM). O que se observa é uma grande distorção da distribuição de receitas em favor de alguns estados mais pobres em detrimento daqueles mais desenvolvidos sem, contudo, fazê-lo de uma forma homogênea e aparentemente dotada de alguma lógica redistributiva.

Comparando-se os diferentes valores obtidos no caso dos estados do Acre e do Amapá com o de São Paulo quanto as receitas oriundas do ICMS, o FPE, o FPEX e a CSE mostrados na coluna IV do quadro 4.4.b, o que parece haver é não uma distribuição mais eqüitativa dos recursos e sim uma transferência, como uma “inversão dos sinais” na disponibilidade de receitas, que aumentam para alguns estados menos desenvolvidos em detrimento de outros com maior capacidade de autofinanciamento.

Além de preservar uma assimetria na disponibilidade de recursos per capita entre estados, essa redistribuição não ocorre de uma forma homogênea para todos os estados com baixos índices de receita própria per capita (coluna 1, 2 e 3 do quadro 4.2) e baixo nível de renda (vide quadro 4.1 coluna 4: PBI per capita) como Piauí, Paraíba e Maranhão, por exemplo, que, como mostra a coluna II do quadro 4.4.b, permanecem com índices bem inferiores aos observados para o Acre e Amapá.

QUADRO 4.4.b

	I	II	III	IV	V	VI
ESTADOS	FPE+S.E/ pop	FPE+SE+FPEX/ pop	FPE+ICMS+SE/ pop	ICMS+FPE+ S.E+FPEX/pop	Tot.Transf/ pop	Disponibilidade de recursos/pop
AC	475	475	546	546	552	623
AL	107	110	210	213	172	274
AM	82	84	462	464	122	502
AP	604	608	710	713	680	785
BA	52	58	207	213	108	263
CE	74	75	207	209	129	263
DF	38	38	375	375	50	386
ES	42	63	419	441	108	485
GO	46	47	289	291	104	348
MA	94	97	158	161	152	216
MG	23	33	273	282	88	337
MS	50	52	293	295	108	351
MT	72	75	346	349	135	409
PA	76	85	180	189	132	235
PB	98	100	202	203	169	273
PE	65	67	217	219	116	268
PI	109	110	190	191	176	256
PR	28	39	267	278	92	331
RJ	18	24	316	322	40	338
RN	111	112	225	225	180	293
RO	155	155	301	301	204	349
RR	675	676	810	811	754	889
RS	24	45	343	364	95	414
SC	26	49	327	350	105	406
SE	174	174	319	319	234	379
SP	17	24	498	504	51	532
TO	278	278	379	379	381	482
Brasil	50	57	321	328	102	373

CAPÍTULO V

CONCLUSÃO

O estudo realizado nos permite concluir que o atual mecanismo de transferência de recursos não propicia um resultado adequado do ponto de vista de elevação da disponibilidade de recursos.

Isto ocorreria se, em primeiro lugar, a disponibilidade de recursos dos estados per capita advinda das receitas do ICMS, FPE, C.S.E e FPEX (sendo que estes dois últimos não têm, como foi já foi assinalado anteriormente, caráter

redistributivo) fosse de certa forma homogênea, isto é, não apresentasse tamanha desproporção entre as unidades federativas estaduais, como mostra o Quadro 4.4.b. No Quadro 5.1 abaixo colocaram-se em ordem decrescente esses valores relativos (receitas do ICMS, FPE, C.S.E e FPEX per capita) e o resultado mostra que a relação entre o estado com maior e menor recursos per capita (estados Roraima e Maranhão respectivamente) é de 5 para 1 no ano de 1996. Para os outros anos essas relações se mantêm sem mudanças significativas (ANEXO 13).

QUADRO 5.1:

ICMS+FPE+FPEX+C.S.E/pop

Disponibil.re cursos/ pop*	Ano 1996
811	RR
713	AP
546	AC
504	SP
464	AM
441	ES
379	TO
375	DF
364	RS
350	SC
349	MT
322	RJ
319	SE
301	RO
295	MS
291	GO
282	MG
278	PR
225	RN
219	PE
213	AL
213	BA
209	CE
203	PB
191	PI
189	PA
161	MA

* em R\$ por habitante

Em segundo lugar, o mecanismo de transferência aqui analisado não deveria causar distorções ao se comparar o esforço fiscal e a receita efetiva em recursos próprios. Em outras palavras, não deveria ocorrer o "efeito substituição",

diminuição da arrecadação de tributos próprios pelos estados, não explorando adequadamente sua base tributária em decorrência da existência de repasses previstos na Constituição feitos pela União.

O estudo permitiu que se concluísse que:

- 1) Quanto ao "efeito substituição " por maiores gastos em bens privados em detrimento de bens públicos, que o mecanismo de transferências poderia vir a permitir, os resultados obtidos não foram satisfatórios a ponto de se ratificar com firmeza esta hipótese.

Primeiramente porque a análise de Regressão mostrou que a receita do ICMS não se explica apenas pelo nível de PIB per capita dos estados e que esta, portanto, não seria uma boa *proxí* da base tributária dos estados. Outros fatores deveriam entrar no modelo para se construir um quadro que mostrasse o efetivo esforço fiscal das unidades estaduais.

- 2) Conclui-se que este mecanismo gera um desequilíbrio na disponibilidade de recursos advinda da receita do ICMS, do FPE, C.S.E e FPEX , ao transferir dos estados mais ricos para os mais pobres (em termos de participação no PIB do país - ver coluna 1 do Quadro 4.1) de forma desproporcional à população e ao PIB per capita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares *A Federação no Brasil: impasses e perspectivas in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

DAIN, Sulamis *Visões Equivocadas de uma Reforma Tributária Prematura in Reforma Tributária e Federação*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

FERREIRA, Benedito *A História da Tributação no Brasil*, 2^aed, Brasília, 1986.

FIORI, José Luiz *O Federalismo Diante do Desafio da Globalização in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

GUIMARÃES NETO, Leonardo *Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

LAGEMANN, Eugênio *O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro *Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional da Renda*. Campinas, 1981, tese mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas;

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*, Hampshire, Gegg Revivals, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de *A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, São Paulo, Brasil debates, 1981; *Id Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*, Campinas, 1992, tese: Livre Docência, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

REZENDE, Fernando *O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs. Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

ROARELLI, M. L. 1992: *A distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio*, Tributação em Revista, Brasília, ano1, n.2, pp.5-8 ; 1994 *Análise das transferências negociadas por órgãos e esfera de governo*, São Paulo, FUNDAP/ IESP (Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, v.7, Tomo 2).

RODRIGUEZ, Vicente *Federalismo e Interesses Regionais* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs. Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

VAINER, Carlos B. *Regionalismos Contemporâneos* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, orgs. Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo, FUNDAP, 1995.

ANEXO 1- RECEITA DE ICMS DOS ESTADOS**DADOS EXTRAIDOS DO BOLETIM DO BANCO CENTRAL- MAIO 1998**

Valores em Reais

IGP-DI* Ago 1994=100

ANO	1995	1996	1997
AC	32.397.076	34.140.314	36.376.006
AL	235.381.190	270.338.613	262.499.547
AM	775.448.682	907.336.526	877.361.855
AP	37.009.464	39.911.937	38.963.328
BA	1.778.605.505	1.938.940.344	1.826.409.473
CE	809.738.271	906.570.939	890.712.099
DF	536.065.948	613.394.526	642.551.269
ES	1.081.627.854	1.058.668.647	1.177.971.864
GO	967.721.925	1.101.162.272	1.126.312.529
MA	286.016.878	334.768.784	281.620.912
MG	3.934.527.476	4.155.239.836	3.999.319.133
MS	478.142.354	468.113.217	478.245.539
MT	599.656.428	611.704.409	679.043.751
PA	539.262.096	571.419.855	546.435.209
PB	300.054.674	343.444.106	348.785.390
PE	1.006.988.236	1.122.105.213	1.143.843.934
PI	185.878.904	215.444.844	216.743.801
PR	2.107.130.065	2.155.957.943	2.015.879.289
RJ	3.844.233.623	3.997.238.959	3.718.425.246
RN	253.489.634	289.920.939	325.666.025
RO	171.298.341	178.901.216	252.773.729
RR	30.576.169	33.435.257	37.844.310
RS	2.984.584.623	3.072.095.839	2.845.343.223
SC	1.426.939.588	1.468.017.261	1.444.272.841
SE	225.049.306	235.440.864	267.185.072
SP	15.453.137.353	16.406.441.305	16.695.871.043
TO	90.846.269	106.093.151	110.867.697
BRASIL	40.171.807.931	42.636.247.115	42.287.324.114

* IGPs mensais: Revista Conjuntura Econômica

ANEXO 2-FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

Dados extraídos do SIAFI

Valores constantes em Reais

IGP-DI* Ag: 1994=100

ANO	1995	1996	1997
AC	225.143.809	229.233.362	238.256.848
AL	273.785.664	278.758.757	289.731.750
AM	183.642.585	186.978.302	194.338.471
AP	224.551.498	228.630.292	237.630.040
BA	618.385.342	629.617.806	654.401.929
CE	482.858.114	491.628.837	510.981.196
DF	45.423.635	46.248.719	48.069.242
ES	98.718.419	100.511.559	104.468.072
GO	187.110.892	190.509.609	198.008.783
MA	475.046.197	483.675.022	502.714.289
MG	293.160.799	298.485.826	310.235.350
MS	87.661.957	89.254.264	92.767.648
MT	151.888.160	154.647.084	160.734.575
PA	402.244.653	409.551.098	396.823.893
PB	315.168.426	320.893.203	333.524.765
PE	454.117.892	462.366.572	480.567.058
PI	284.401.185	289.567.100	300.965.550
PR	189.749.965	193.196.618	200.801.563
RJ	100.541.420	102.367.672	106.397.249
RN	274.957.123	279.951.494	290.971.437
RO	185.301.054	188.666.897	196.093.535
RR	163.260.522	166.226.016	172.769.297
RS	154.974.756	157.789.746	164.000.943
SC	84.226.555	85.756.462	89.132.159
SE	273.469.765	278.437.120	289.397.452
SP	65.812.280	67.007.706	69.645.381
TO	285.625.294	290.813.443	302.260.954
BRASIL	6.581.227.961	6.700.770.586	6.935.689.427

* IGP mensais: Revista Conjuntura Econômica

ANEXO 3 -FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Valores constantes em Reais

IGP-DI* Ago 94 = 100

ANO	1995	1996	1997
AC	36.529.803	37.193.244	38.926.048
AL	158.615.439	161.496.151	169.020.131
AM	89.757.393	91.387.532	95.645.206
AP	26.842.925	27.330.436	28.603.740
BA	612.971.373	624.103.922	653.180.439
CE	361.464.643	368.029.428	385.175.635
DF	20.299.555	20.668.227	21.631.144
ES	122.719.667	124.948.455	130.769.706
GO	255.411.599	260.050.284	272.165.839
MA	283.276.529	288.421.290	301.858.615
MG	900.270.877	916.621.241	959.325.918
MS	105.770.697	107.691.663	112.708.935
MT	131.993.893	134.391.118	140.652.296
PA	250.296.223	254.842.008	248.487.707
PB	224.423.890	228.499.793	239.145.427
PE	353.138.457	359.552.024	376.303.275
PI	171.904.690	175.026.759	183.181.118
PR	469.583.200	478.111.588	500.386.440
RJ	213.078.017	216.947.860	227.055.292
RN	169.474.364	172.552.290	180.591.365
RO	58.335.491	59.394.959	62.162.123
RR	18.983.714	19.328.489	20.228.989
RS	470.138.309	478.676.807	500.977.949
SC	268.051.506	272.919.757	285.634.872
SE	95.633.475	97.370.336	101.906.743
SP	912.292.913	928.861.625	972.136.582
TO	106.090.288	108.017.059	113.049.491
BRASIL	6.887.348.928	7.012.434.344	7.320.911.024

* IGP mensais: Revista Conjuntura Econômica

ANEXO 4-SALÁRIO EDUCAÇÃO

Valores em Reais

IGP-DI* Ago 94 = 100

ANO	1995	1996	1997
AC	650.545	694.387	703.059
AL	3.894.499	3.912.476	3.569.021
AM	8.724.651	9.167.827	9.873.495
AP	599.147	723.764	703.063
BA	28.220.601	27.617.651	27.393.268
CE	10.812.521	12.047.731	12.809.863
DF	22.085.601	23.437.521	21.828.169
ES	15.724.646	15.903.782	15.332.563
GO	13.673.143	15.072.407	15.351.046
MA	4.626.251	4.975.864	4.645.700
MG	86.992.444	90.283.665	87.775.474
MS	6.961.826	7.499.025	6.356.564
MT	5.929.688	6.371.713	7.274.336
PA	10.592.892	10.114.111	9.530.802
PB	4.061.099	4.094.073	4.585.232
PE	18.776.967	18.987.018	20.237.997
PI	2.068.793	2.089.213	2.557.687
PR	57.495.500	58.969.038	52.766.664
RJ	128.327.478	135.132.666	127.678.324
RN	4.859.388	5.037.469	5.183.991
RO	1.979.051	2.125.245	2.077.368
RR	401.311	483.859	502.607
RS	74.443.616	75.717.035	68.075.997
SC	41.107.165	39.460.705	35.383.530
SE	4.811.755	4.233.713	4.015.114
SP	491.746.848	504.614.566	467.435.449
TO	842.190	1.004.414	1.108.717
BRASIL	1.050.409.616	1.079.770.940	1.014.755.103

* o IGP-DI utilizado foi o referente a média de cada ano:
Revista Conjuntura Econômica

ANEXO 5

BANCO FEDERATIVO-BNDES

Atualização:

17/09/98

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EXPORTADORES (FPEX):

Brasil e UF's - 1995/1997

UNIDADE: R\$

de: Ago/1994 (IGP-DI)

Fontes Primárias: STN até 1996 e SIAFI para os demais dados.

Elaboração: SF/BNDES.

	1995	1996	1997
ACRE	5.451	2.989	134.030
ALAGOAS	6.130.405	8.121.108	2.902.170
AMAZONAS	5.057.492	4.803.646	5.572.171
AMAPÁ	1.265.290	1.360.951	958.565
BAHIA	60.185.236	75.794.381	81.865.766
CEARÁ	8.615.900	9.518.922	9.684.248
DISTRITO FEDERAL	8.733	11.469	76.855
ESPÍRITO SANTO	48.498.523	60.029.436	61.635.193
GOIÁS	5.675.583	5.912.375	7.546.393
MARANHÃO	15.213.869	17.224.119	19.818.134
MINAS GERAIS	178.220.740	165.383.062	162.602.573
MATO GR.DO SUL	2.834.998	3.597.718	4.721.868
MATO GROSSO	6.517.975	6.893.847	9.230.019
PARÁ	44.551.080	50.339.636	54.250.403
PARAÍBA	3.995.060	3.968.904	4.422.447
PERNAMBUCO	15.068.814	17.492.242	17.239.879
PIAUÍ	2.299.047	2.567.437	1.946.661
PARANÁ	96.945.272	94.951.897	106.987.762
RIO DE JANEIRO	84.334.743	83.025.307	77.585.124
RIO GDE DO NORTE	2.201.076	1.946.682	2.111.120
RONDÔNIA	245.377	183.034	806.518
RORAIMA	285.635	269.194	282.679
RIO GDE DO SUL	208.718.013	202.696.919	194.678.480
SANTA CATARINA	110.433.851	113.785.944	111.208.055
SERGIPE	1.191.871	699.506	1.390.235
SÃO PAULO	227.126.910	232.645.182	235.968.939
TOCANTINS	7.609	0	17.308
BRASIL	1.135.634.551	1.163.225.908	1.175.643.596

ANEXO 6-ANO 1995
Valores em R\$ Ago 94=100

	ICMS(A)	FPE(B)	FPM(C)	SAL.EDUC.(D)	FPEX(E)	total1(B+C)	total2 (B+C+D)	total3 (B+D)	total4(B+C+D+E)	disponibil.recursos
AC	32.397.076	225.143.809	38.529.803	650.545	5.451	261.673.611	261.679.062	225.794.354	262.329.607	294.726.683
AL	235.381.190	273.785.664	158.615.439	3.894.499	6.130.405	432.401.103	438.531.508	277.680.164	442.426.007	677.807.197
AM	775.448.682	183.842.585	89.757.393	8.724.651	5.057.492	273.399.978	278.457.470	192.367.236	287.182.121	1.062.630.803
AP	37.009.464	224.551.498	26.842.925	599.147	1.265.290	261.394.423	262.659.713	225.150.645	263.268.869	290.268.324
BA	1.778.605.505	618.385.342	612.971.373	28.220.801	60.185.236	1.231.356.715	1.291.541.951	646.605.942	1.319.762.552	3.098.368.057
CE	809.738.271	482.858.114	361.464.643	10.812.521	8.615.900	844.322.757	862.938.657	493.670.636	863.761.178	1.673.489.449
DF	536.065.948	45.423.635	20.299.555	22.085.601	8.733	65.723.190	65.731.923	67.509.236	87.617.524	623.883.473
ES	1.081.627.854	98.718.419	122.719.667	15.724.646	48.498.523	221.438.086	269.936.609	114.443.065	285.661.255	1.367.289.109
GO	967.721.925	187.110.892	255.411.599	13.673.143	5.675.583	442.522.491	448.198.074	200.784.035	461.871.216	1.429.693.141
MA	286.016.878	475.046.197	283.276.529	4.626.251	15.213.869	768.322.726	773.536.595	479.672.448	778.162.846	1.064.179.724
MG	3.934.527.476	293.160.799	900.270.877	86.992.444	178.220.740	1.193.431.677	1.371.652.417	380.153.244	1.458.644.861	5.393.172.337
MS	478.142.354	87.661.957	105.770.697	6.961.826	2.834.998	193.432.653	196.267.651	94.623.782	203.229.477	681.371.831
MT	599.656.428	151.888.160	131.993.893	5.929.688	6.517.975	283.882.053	290.400.028	157.817.848	296.329.716	895.986.145
PA	539.262.096	402.244.653	250.296.223	10.592.892	44.551.080	652.640.876	697.091.956	412.837.545	707.684.848	1.246.946.944
PB	300.054.674	315.168.426	224.423.890	4.061.099	3.995.060	639.692.315	543.687.375	319.229.525	547.648.475	847.703.148
PE	1.006.988.236	454.117.892	353.138.457	18.776.967	15.068.814	807.256.349	822.325.163	472.894.859	841.102.130	1.848.090.366
PI	185.878.904	284.401.185	171.804.690	2.068.793	2.299.047	456.305.875	459.604.922	286.469.978	460.673.716	646.552.620
PR	2.107.130.065	189.749.965	469.583.200	57.495.500	96.945.272	659.333.165	766.278.437	247.245.464	813.773.936	2.920.904.002
RJ	3.844.233.623	100.541.420	213.078.017	128.327.478	84.334.743	313.619.436	397.954.179	228.868.898	526.261.658	4.370.515.281
RN	253.489.634	274.957.123	169.474.364	4.859.368	2.201.076	444.431.487	446.632.563	279.816.611	451.491.951	704.981.585
RO	171.298.341	185.301.054	58.335.491	1.979.051	245.377	243.636.546	243.881.923	187.280.105	245.860.973	417.159.314
RR	30.576.169	163.260.522	18.983.714	401.311	285.635	182.244.236	182.529.871	163.661.833	182.931.182	213.507.351
RS	2.984.584.623	154.974.756	470.138.309	74.443.616	208.718.013	625.113.065	833.831.078	229.418.372	908.274.694	3.892.869.317
SC	1.426.939.588	84.226.555	268.051.506	41.107.165	110.433.851	352.278.061	462.711.912	125.333.720	503.819.077	1.930.758.665
SE	225.049.306	273.469.765	95.633.475	4.811.755	1.191.871	369.103.241	370.295.112	278.281.520	375.106.867	600.156.173
SP	15.453.137.353	65.812.280	912.292.913	491.746.848	227.126.910	978.105.193	1.205.232.103	557.559.128	1.696.978.951	17.150.116.305
TO	90.846.269	285.625.294	106.090.288	842.190	7.609	391.715.581	391.723.190	286.467.484	392.565.380	483.411.649
Brasil	40.171.807.931	6.581.227.961	6.887.348.928	1.050.409.616	1.135.634.551	13.468.576.889	14.604.211.442	7.631.637.577	15.654.621.056	55.826.428.988

ANEXO 7-ANO 1996

Valores em R\$ Ago 94=100

	ICMS(A)	FPE(B)	FPM(C)	SAL. EDUC.(D)	FPEX(E)	total1(B+C)	total2 (B+C+D)	total3 (B+D)	total4(B+C+D+E)	disponibil.recursos
AC	34.140.314	229.233.362	37.193.244	694.387	2.989	266.426.605	267.120.992	229.927.748	267.123.981	301.264.295
AL	270.338.613	278.758.757	161.496.151	3.912.476	8.121.108	440.254.908	444.167.384	282.671.233	452.288.492	722.627.106
AM	907.336.526	186.978.302	91.387.532	9.167.827	4.803.646	278.365.835	287.633.661	196.146.129	292.337.307	1.198.673.834
AP	39.911.937	228.630.292	27.330.436	723.764	1.360.951	255.960.728	256.684.493	229.354.057	258.045.444	297.957.380
BA	1.938.940.344	629.617.806	624.103.922	27.617.651	75.794.381	1.253.721.728	1.281.339.379	657.235.457	1.357.133.760	3.296.074.104
CE	906.570.939	491.628.837	368.029.428	12.047.731	9.518.922	859.658.265	871.705.996	503.676.568	881.224.918	1.787.795.857
DF	613.394.526	46.248.719	20.668.227	23.437.521	11.469	66.916.946	90.354.468	69.688.240	90.365.937	703.760.463
ES	1.058.668.647	100.511.559	124.948.455	15.903.782	60.029.436	225.460.014	241.363.798	116.415.341	301.393.232	1.360.061.879
GO	1.101.162.272	190.509.609	260.050.284	15.072.407	5.912.375	450.569.893	465.632.300	205.582.016	471.544.675	1.572.708.948
MA	334.768.784	483.675.022	288.421.290	4.975.864	17.224.119	772.096.312	777.072.178	488.650.887	794.296.295	1.129.065.079
MG	4.155.239.836	298.485.826	916.621.241	90.283.665	165.383.062	1.216.107.067	1.305.390.732	386.769.491	1.470.773.794	5.626.013.829
MS	468.113.217	89.254.264	107.691.663	7.499.025	3.597.718	196.945.927	204.444.952	96.753.289	208.042.670	676.165.887
MT	611.704.409	154.647.084	134.391.118	6.371.713	6.893.847	289.038.202	295.409.918	161.018.798	302.303.763	914.008.171
PA	571.419.855	409.551.098	254.842.008	10.114.111	50.339.636	664.393.106	674.507.217	419.665.209	724.846.853	1.296.266.708
PB	343.444.106	320.893.203	228.499.793	4.094.073	3.968.904	549.392.996	553.487.069	324.987.276	557.455.973	900.900.079
PE	1.122.105.213	462.366.572	359.552.024	18.987.018	17.492.242	821.918.596	840.905.615	481.353.590	858.397.857	1.980.503.069
PI	215.444.844	289.567.100	175.026.759	2.089.213	2.567.437	464.593.859	466.683.072	291.656.313	469.250.509	684.695.363
PR	2.155.957.943	193.196.618	478.111.588	58.969.038	94.951.897	671.308.206	730.277.244	252.165.656	825.229.141	2.981.187.084
RJ	3.997.238.959	102.367.672	216.947.860	135.132.666	83.025.307	319.315.633	454.448.198	237.600.338	537.473.505	4.534.712.464
RN	269.920.939	279.951.494	172.552.290	5.037.469	1.946.682	452.503.784	457.541.254	284.988.964	459.487.936	749.408.875
RO	178.901.216	188.666.897	59.394.959	2.125.245	183.034	248.061.855	250.187.100	190.792.142	250.370.134	429.271.350
RR	33.435.257	166.226.016	19.328.489	483.859	269.194	185.554.505	186.038.364	166.709.875	186.307.558	219.742.815
RS	3.072.095.839	157.789.746	478.676.807	75.717.035	202.696.919	636.466.552	712.183.588	233.506.781	914.880.507	3.986.976.346
SC	1.468.017.261	85.756.462	272.919.757	39.460.705	113.785.944	368.676.219	398.136.924	126.217.167	511.922.868	1.979.940.128
SE	235.440.864	278.437.120	97.370.336	4.233.713	699.506	375.807.456	380.041.169	282.670.833	380.740.675	616.181.539
SP	16.406.441.305	67.007.706	928.861.625	504.614.566	232.645.182	995.869.331	1.500.483.897	571.622.272	1.733.129.079	18.139.570.384
TO	106.093.151	290.813.443	108.017.059	1.004.414	0	398.830.502	399.834.916	291.817.857	399.834.916	505.928.067
BRASIL	42.636.247.115	6.700.770.586	7.012.434.344	1.079.770.940	1.163.225.908	13.713.204.931	14.792.975.871	7.780.541.526	16.956.201.779	58.592.448.894

ANEXO 8-ANO 1997

Valores em R\$ Ago 94=100

	ICMS(A)	FPE(B)	FPM(C)	SAL.EDUC.(D)	FPEX(E)	total1(B+C)	total2 (B+C+D)	total3 (B+D)	total4(B+C+D+E)	disponibil.recursos
AC	36.378.006	238.256.848	38.928.048	703.059	134.030	277.182.896	277.182.896	238.969.908	278.019.986	314.386.991
AL	262.499.547	289.731.750	169.020.131	3.569.021	2.902.170	466.761.880	468.761.880	293.300.771	466.223.072	727.722.619
AM	877.361.855	194.338.471	95.645.208	9.873.495	5.572.171	289.983.677	289.983.677	204.211.967	306.429.344	1.182.791.199
AP	38.983.328	237.630.040	28.603.740	703.063	958.565	266.233.780	266.233.780	238.333.104	267.896.408	306.868.736
BA	1.826.409.473	654.401.929	653.180.439	27.393.268	81.865.766	1.307.582.369	1.307.582.369	681.795.197	1.416.841.402	3.243.250.875
CE	890.712.099	510.861.196	365.175.635	12.809.863	9.684.248	896.156.831	896.156.831	523.791.059	918.660.943	1.809.363.041
DF	642.551.269	48.069.242	21.631.144	21.828.169	76.855	69.700.386	69.700.386	69.897.411	91.606.411	734.166.680
ES	1.177.971.864	104.468.072	130.769.706	15.332.563	61.635.193	235.237.777	235.237.777	119.800.636	312.205.533	1.490.177.398
GO	1.126.312.529	198.008.783	272.165.839	15.351.046	7.546.393	470.174.622	470.174.622	213.369.829	493.072.061	1.619.384.691
MA	281.620.912	502.714.289	301.858.615	4.645.700	19.818.134	804.672.904	804.672.904	507.369.990	829.036.738	1.110.667.660
MG	3.999.319.133	310.235.350	959.325.918	87.775.474	162.602.573	1.269.561.268	1.269.561.268	398.010.824	1.619.939.316	6.619.268.449
MS	478.245.539	92.767.648	112.708.935	6.356.564	4.721.868	205.476.582	205.476.582	99.124.211	216.556.014	694.800.664
MT	679.043.751	160.734.575	140.852.296	7.274.336	9.230.019	301.386.871	301.386.871	168.008.911	317.891.226	996.934.977
PA	546.435.209	396.823.893	248.487.707	9.530.802	54.250.403	645.311.600	645.311.600	406.364.696	709.092.806	1.256.628.014
PB	348.785.390	333.524.765	239.145.427	4.585.232	4.422.447	672.670.192	672.670.192	338.109.998	681.677.871	930.463.261
PE	1.143.843.934	480.567.058	376.303.275	20.237.997	17.239.879	866.870.333	866.870.333	500.806.065	894.348.209	2.038.192.143
PI	216.743.801	300.965.550	183.181.118	2.557.687	1.946.661	484.146.667	484.146.667	303.623.237	488.661.016	706.394.816
PR	2.015.879.289	200.801.563	500.386.440	52.766.664	106.987.762	701.188.003	701.188.003	263.668.226	860.942.428	2.876.821.717
RJ	3.718.425.246	106.397.249	227.055.292	127.678.324	77.585.124	333.462.640	333.462.640	234.075.572	638.716.988	4.267.141.234
RN	325.666.025	290.971.437	180.591.365	5.183.991	2.111.120	471.562.803	471.562.803	296.166.429	478.867.914	804.523.939
RO	252.773.729	196.093.535	62.162.123	2.077.368	806.518	268.266.658	268.266.658	196.170.903	261.139.644	513.913.273
RR	37.844.310	172.769.297	20.228.989	502.607	282.679	192.998.286	192.998.286	173.271.904	193.783.671	231.627.882
RS	2.845.343.223	164.000.943	500.977.949	68.075.997	194.678.480	664.978.892	664.978.892	232.076.940	927.733.369	3.773.076.692
SC	1.444.272.841	89.132.159	285.634.872	35.383.530	111.208.055	374.767.031	374.767.031	124.516.689	521.368.616	1.966.631.467
SE	267.185.072	289.397.452	101.906.743	4.015.114	1.390.235	391.304.196	391.304.196	293.412.666	396.709.644	663.894.616
SP	16.695.871.043	69.645.381	972.136.582	467.435.449	235.968.939	1.041.781.963	1.041.781.963	637.080.830	1.746.186.352	18.441.067.396
TO	110.867.697	302.260.954	113.049.491	1.108.717	17.308	416.310.444	416.310.444	303.369.671	416.436.470	527.304.167
Brasil	42.287.324.114	6.936.689.427	7.320.911.024	1.014.756.103	1.176.643.696	14.266.600.451	14.266.600.451	7.960.444.630	16.446.999.160	68.734.323.264

ANEXO 9 - POPULAÇÃO DOS ESTADOS

(contagem populacional de 1996 feita pelo IBGE)

	TOTAL	URBANA	RURAL
AC	483.593	168.322	315.271
AL	2.633.251	1.661.826	971.425
AM	2.389.279	1.766.166	623.113
AP	379.459	330.590	48.896
BA	12.541.675	7.826.843	4.714.832
CE	6.809.290	4.713.049	2.096.241
DF	1.821.946	1.692.248	129.698
ES	2.802.707	2.176.006	626.701
GO	4.514.967	3.872.822	642.145
MA	5.222.183	271.175	2.511.008
MG	16.672.613	13.073.852	3.598.761
MS	1.927.834	1.604.318	323.516
MT	2.235.832	1.695.548	540.284
PA	5.510.849	2.949.017	2.561.832
PB	3.305.616	2.261.986	1.043.630
PE	7.399.071	5.476.855	1.922.216
PI	2.673.085	1.556.115	1.116.970
PR	9.003.804	7.011.990	1.991.814
RJ	13.406.308	12.806.488	599.820
RN	2.558.660	1.843.486	715.174
RO	1.229.306	762.755	466.551
RR	247.131	174.277	72.854
RS	9.634.688	7.579.977	2.054.711
SC	4.875.244	3.565.130	1.310.114
SE	1.624.020	1.140.414	483.606
SP	34.119.110	31.769.219	2.351.667
TO	1.048.642	741.009	307.633
Brasil	157.070.163	120.491.483	34.140.483

10- RENDA PER CAPITA PARA O ANO DE 1995

1-Estrutura do PIB por estado sem imputação (%)*

2- PIB a preço de mercado (R\$)**

3- População (contagem populacional de 1996- IBGE)

4- PIB per Capita (R\$/habitante)

Estados	1	2	3	4
	%	PIB	População	PIB per capita
AC	0,24	1,57944E+11	483.593	326.605
AL	0,78	5,13318E+11	2.633.251	194.937
AM	1,28	8,42368E+11	2.389.279	352.562
AP	0,18	1,18458E+11	379.459	312.176
BA	4,56	3,00094E+12	12.541.675	239.277
CE	1,85	1,21749E+12	6.809.290	178.798
DF	2,3	1,51363E+12	1.821.946	830.777
ES	1,62	1,06612E+12	2.802.707	380.390
GO	2,25	1,48073E+12	4.514.967	327.959
MA	1,08	7,10748E+11	5.222.183	136.102
MG	9,34	6,14665E+12	16.672.613	368.668
MS	1,31	8,62111E+11	1.927.834	447.192
MT	1,04	6,84424E+11	2.235.832	306.116
PA	2,24	1,47414E+12	5.510.849	267.499
PB	0,76	5,00156E+11	3.305.616	151.305
PE	2,51	1,65183E+12	7.399.071	223.248
PI	0,47	3,09307E+11	2.673.085	115.712
PR	6,63	4,3632E+12	9.003.804	484.596
RJ	10,5	6,91005E+12	13.406.308	515.433
RN	0,93	6,12033E+11	2.558.660	239.201
RO	0,6	3,9486E+11	1.229.306	321.206
RR	0,12	78972000000	247.131	319.555
RS	7,34	4,83045E+12	9.634.688	501.361
SC	3,38	2,22438E+12	4.875.244	456.260
SE	0,71	4,67251E+11	1.624.020	287.713
SP	35,79	2,35534E+13	34.119.110	690.329
TO	0,2	1,3162E+11	1.048.642	125.515
BRASIL	100,01	6,58166E+13	157.070.163	419.027

* Livre dos serviços financeiros do ano 1995

Valor do Pib: R\$ 658.100.000.000

** Dados : Conjuntura Econômica, Setembro de 1998,
Conjuntura Estatística, Contas Nacionais

**ANEXO 11.A-DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PER CAPITA
EM R\$/habitante)
ANO DE 1995**

	I	II	III	IV	V
ESTADOS	ICMS/ pop	FPE/ pop	FPM/ pop	Sal.Educ/ pop	FPEX/ pop
AC	67	466	76	1	0
AL	89	104	60	1	2
AM	325	77	38	4	2
AP	98	592	71	2	3
BA	142	49	49	2	5
CE	119	71	53	2	1
DF	294	25	11	12	0
ES	386	35	44	6	17
GO	214	41	57	3	1
MA	55	91	54	1	3
MG	236	18	54	5	11
MS	248	45	55	4	1
MT	268	68	59	3	3
PA	98	73	45	2	8
PB	91	95	68	1	1
PE	136	61	48	3	2
PI	70	106	64	1	1
PR	234	21	52	6	11
RJ	287	7	16	10	6
RN	99	107	66	2	1
RO	139	151	47	2	0
RR	124	661	77	2	1
RS	310	16	49	8	22
SC	293	17	55	8	23
SE	139	168	59	3	1
SP	453	2	27	14	7
TO	87	272	101	1	0
BRASIL	256	42	44	7	1.083

ANEXO 11.B-DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PER CAPITA
 (em R\$/habitante)

ANO DE 1996

ESTADOS	I	II	III	IV	V
	ICMS/ pop	FPE/ pop	FPM/ pop	Sal.Educ/ pop	FPEX/ pop
AC	71	474	77	1	0
AL	103	106	61	1	3
AM	380	78	38	4	2
AP	105	603	72	2	4
BA	155	50	50	2	6
CE	133	72	54	2	1
DF	337	25	11	13	0
ES	378	36	45	6	21
GO	244	42	58	3	1
MA	64	93	55	1	3
MG	249	18	55	5	10
MS	243	46	56	4	2
MT	274	69	60	3	3
PA	104	74	46	2	9
PB	104	97	69	1	1
PE	152	62	49	3	2
PI	81	108	65	1	1
PR	239	21	53	7	11
RJ	298	8	16	10	6
RN	113	109	67	2	1
RO	146	153	48	2	0
RR	135	673	78	2	1
RS	319	16	50	8	21
SC	301	18	56	8	23
SE	145	171	60	3	0
SP	481	2	27	15	7
TO	101	277	103	1	0
Brasil	271	43	45	7	7

**ANEXO11.A) ONIBILIDADE DE RECURSOS PER CAPITA (em R\$/habitante)
ANO DE 1997**

	I	II	III	IV	V
ESTADOS	ICMS/ pop	FPE/ pop	FPM/ pop	Sal.Educ/ pop	FPEX/ pop
AC	75	493	80	1	0
AL	100	110	64	1	1
AM	367	81	40	4	2
AP	103	626	75	2	3
BA	146	52	52	2	7
CE	131	75	57	2	1
DF	353	26	12	12	0
ES	420	37	47	5	22
GO	249	44	60	3	2
MA	54	96	58	1	4
MG	240	19	58	5	10
MS	248	48	58	3	2
MT	304	72	63	3	4
PA	99	72	45	2	10
PB	106	101	72	1	1
PE	155	65	51	3	2
PI	81	113	69	1	1
PR	224	22	56	6	12
RJ	277	8	17	10	6
RN	127	114	71	2	1
RO	206	160	51	2	1
RR	153	699	82	2	1
RS	295	17	52	7	20
SC	296	18	59	7	23
SE	165	178	63	2	1
SP	489	2	28	14	7
TO	106	288	108	1	0
Brasil	269	44	47	6	7

**ANEXO 11.d - Relação da arrecadação de
ICMS per capita
(em R\$/habitante)**

	1	2	3
ESTADOS	1995	1996	1997
AC	67	71	75
AL	89	103	100
AM	325	380	367
AP	98	105	103
BA	142	155	146
CE	119	133	131
DF	294	337	353
ES	386	378	420
GO	214	244	249
MA	55	64	54
MG	236	249	240
MS	248	243	248
MT	268	274	304
PA	98	104	99
PB	91	104	106
PE	136	152	155
PI	70	81	81
PR	234	239	224
RJ	287	298	277
RN	99	113	127
RO	139	146	206
RR	124	135	153
RS	310	319	295
SC	293	301	296
SE	139	145	165
SP	453	481	489
TO	87	101	106
BRASIL	256	271	269

Fontes:

ICMS: Boletim do Banco Central :Maio 1998

IGP-DI Agosto 94 = 100: Revista Conjuntura Econômica

População: IBGE - Contagem Populacional 1996

ANEXO 13:**FPE+ ICMS + FPEX + C.S.E/ POP****(em R\$ por habitante)****VALORES DECRESCENTES**

1995	
787	RR
694	AP
534	AC
476	SP
444	ES
407	AM
360	TO
355	RS
342	MT
341	SC
331	DF
311	SE
310	RJ
299	MS
292	RO
272	PR
269	MG
260	GO
209	RN
202	PE
198	BA
197	AL
193	CE
189	PB
181	PA
178	PI
150	MA

1996	
811	RR
713	AP
546	AC
504	SP
464	AM
441	ES
379	TO
375	DF
364	RS
350	SC
349	MT
322	RJ
319	SE
301	RO
295	MS
291	GO
282	MG
278	PR
225	RN
219	PE
213	AL
213	BA
209	CE
203	PB
191	PI
189	PA
161	MA

1997	
855	RR
733	AP
570	AC
512	SP
485	ES
455	AM
395	TO
391	DF
383	MT
367	RO
346	SE
345	SC
340	RS
302	MS
301	RJ
298	GO
273	MG
264	PR
244	RN
225	PE
212	AL
209	CE
209	PB
207	BA
195	PI
183	PA
155	MA

TABELA 1- 1995
 RESUMO DOS RESULTADOS DA ANÁLISE DE REGRESSÃO
 ICMS 95 X PIB per capita

<i>Estatística de regressão</i>				
R múltiplo		0,525741982		
R-Quadrado		0,276404632		
R-quadrado ajustado		0,247460817		
Erro padrão		2601,344006		
Observações		27		
ANOVA				
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	64622703,37	64622703	9,549695992
Resíduo	25	169174765,9	6766991	
Total	26	233797469,3		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>
Interseção	-1674,4174	1139,198295	-1,46982	0,154083951
Variável X 1	9,382033851	3,036003182	3,090258	0,004855972

gráfico 1.a

Ajuste de Regressão Linear ICMS 1995 X PIB per capita dos Estados

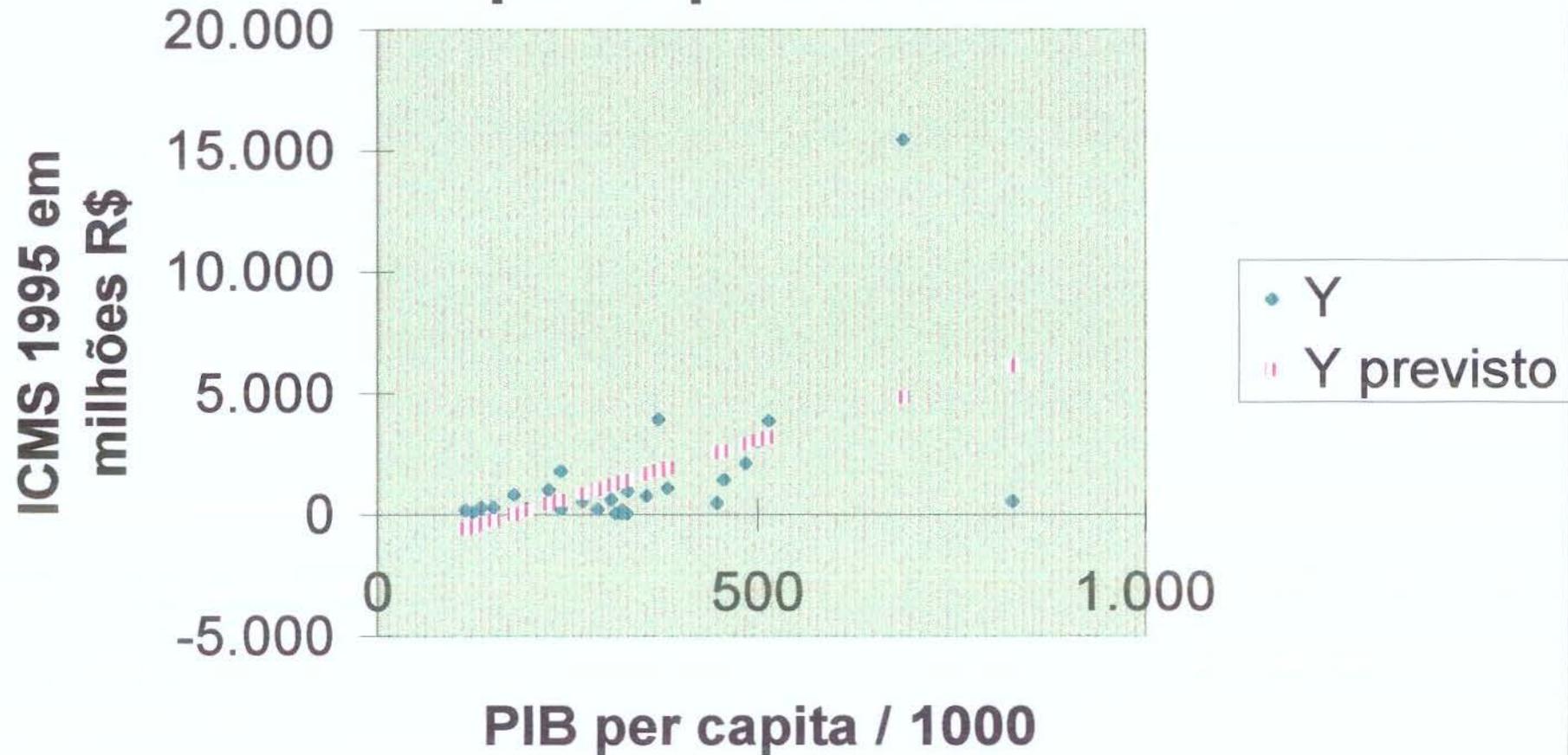


gráfico 1.b

Resíduos do Ajuste Linear da Relação entre ICMS 95 e PIB per capita

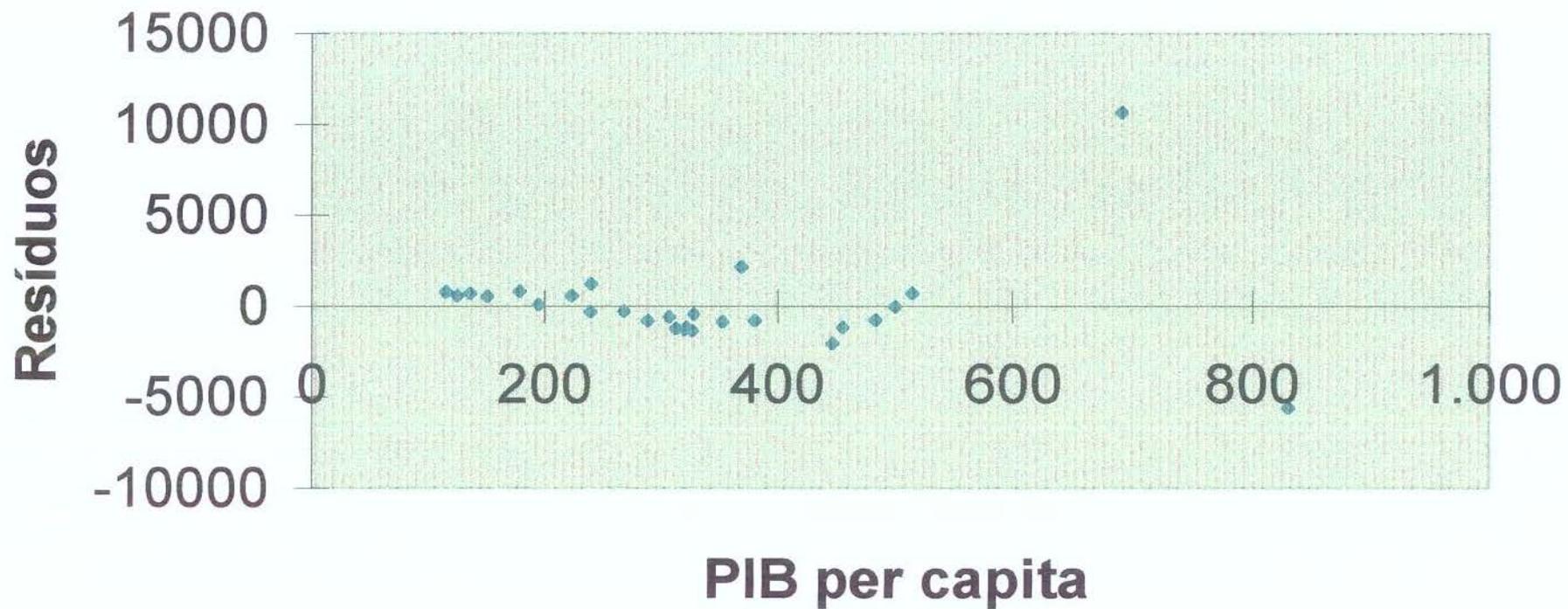


TABELA 2 - 1996

RESUMO DOS RESULTADOS DA ANÁLISE DE REGRESSÃO

ICMS 96 X PIB per capita

<i>Estatística de regressão</i>				
R múltiplo		0,521776321		
R-Quadrado		0,272250529		
R-quadrado ajustado		0,243140551		
Erro padrão		2762,500347		
Observações		27		
ANOVA				
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	71372601,4	71372601,4	9,352481195
Resíduo	25	190785204	7631408,17	
Total	26	262157806		

gráfico 2.a

Ajuste de Regressão Linear ICMS 1996 X PIB per capita dos Estados

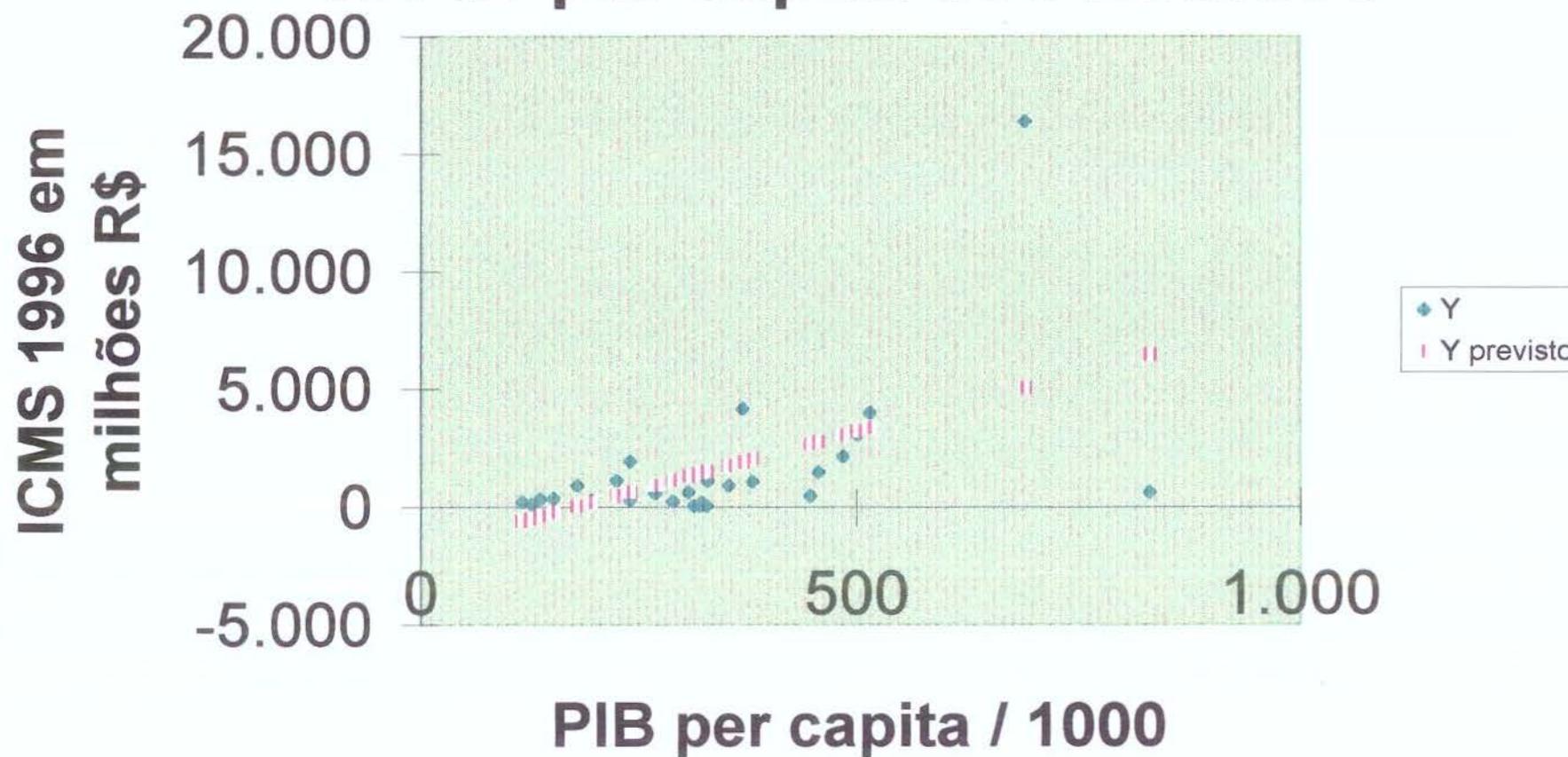


gráfico 2.b
Resíduos do Ajuste Linear da Relação
entre ICMS 96 e PIB per capita

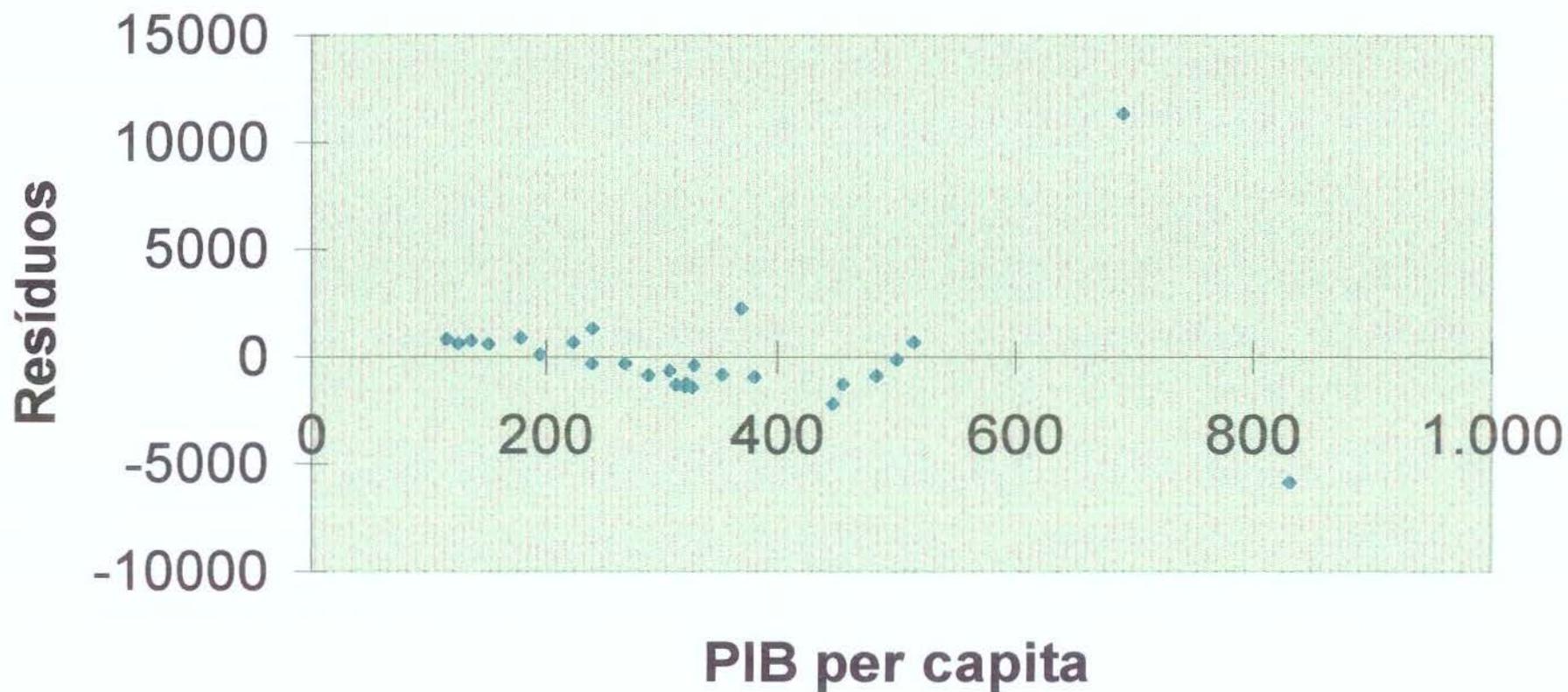


TABELA 3 - 1997

RESUMO DOS RESULTADOS DA ANÁLISE DE REGRESSÃO
ICMS 97 X PIB per capita

<i>Estatística de regressão</i>				
R múltiplo		0,518086772		
R-Quadrado		0,268413903		
R-quadrado ajustado		0,239150459		
Erro padrão		2797,475916		
Observações		27		
ANOVA				
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	71781459,65	71781459,6	9,172327916
Resíduo	25	195646787,5	7825871,5	
Total	26	267428247,2		

gráfico 3.a:Ajuste de Regressão Linear ICMS 1997 X PIB per capita dos Estados

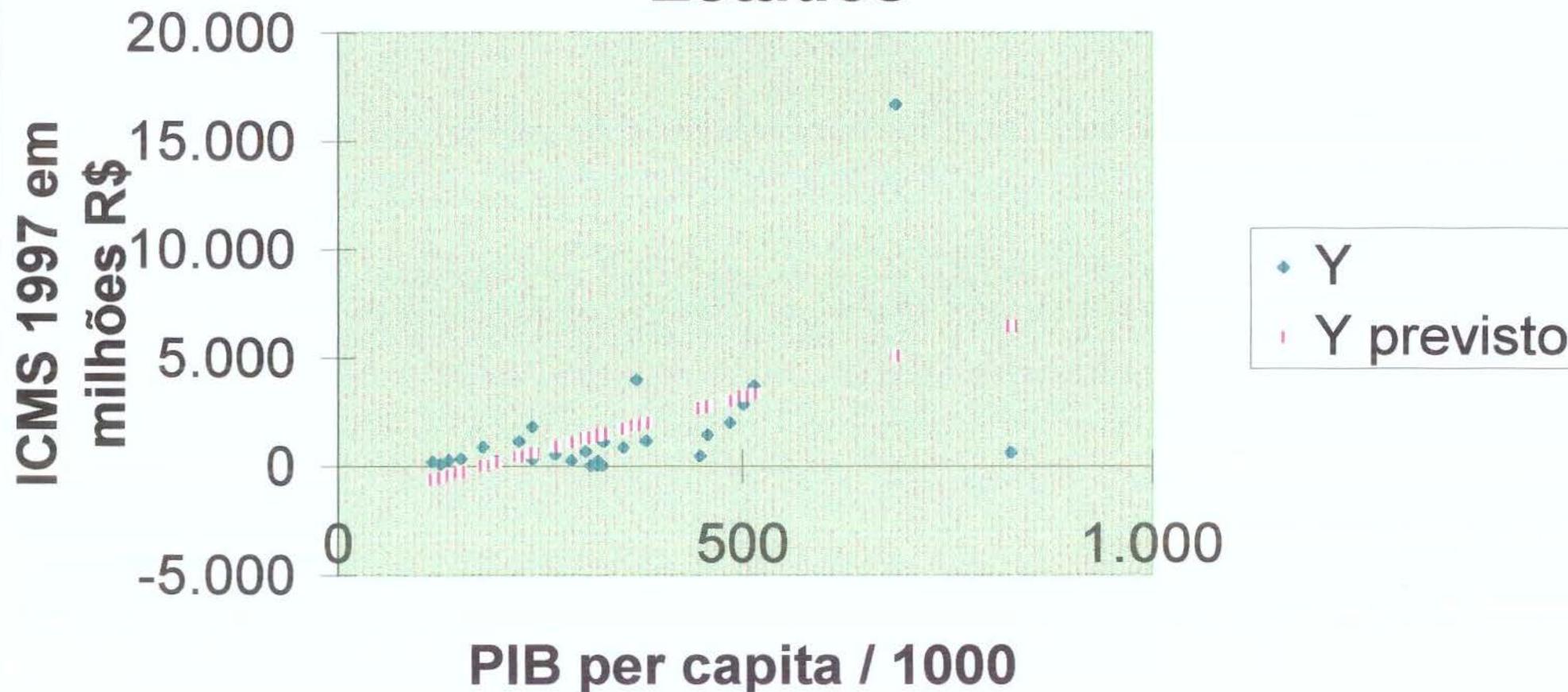


gráfico 3.bb
Resíduos do Ajuste Linear da Relação
entre ICMs 97 e PIB per capita

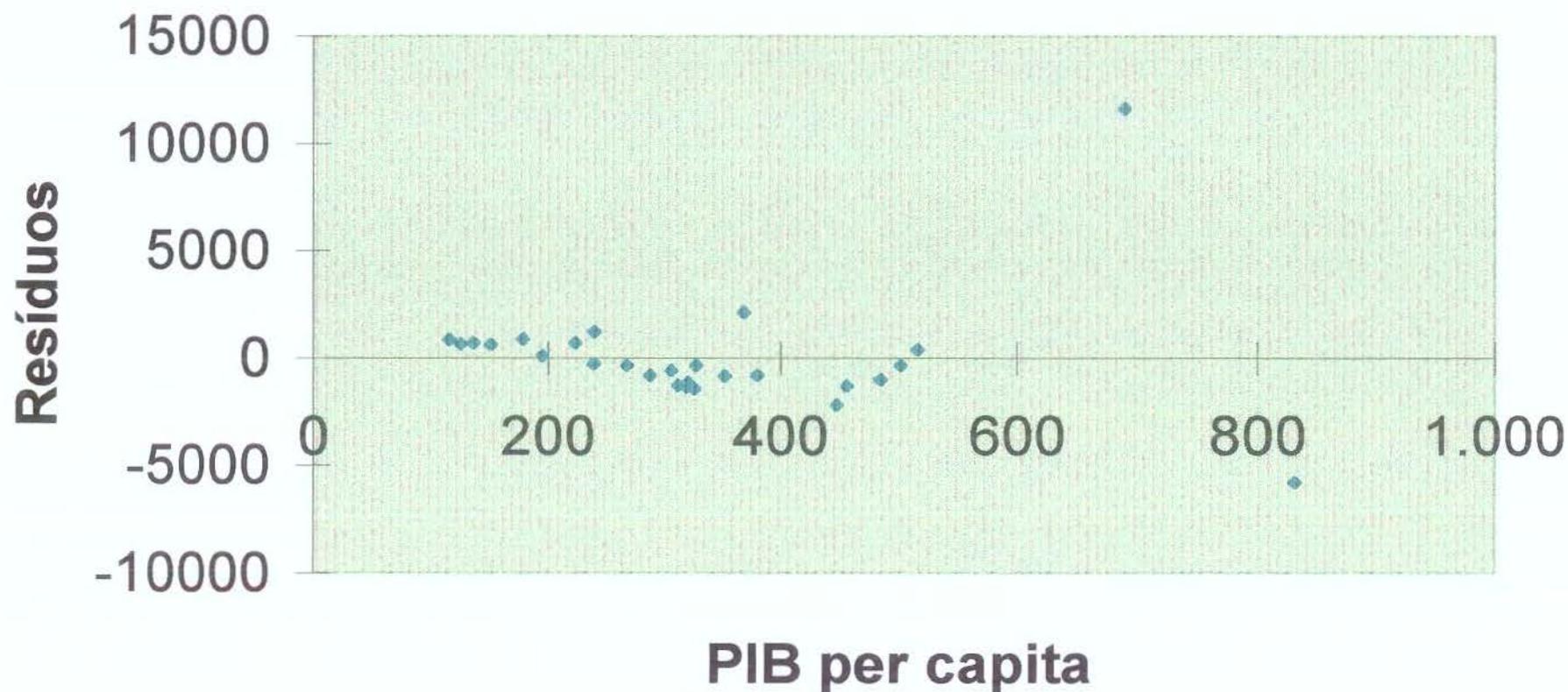


TABELA 4: RESUMO DOS RESULTADOS

DADOS DE 1995				
Estatística de regressão				
R múltiplo	0,612618573			
R-Quadrado	0,375301515			
R-quadrado ajustado	0,348140712			
Erro padrão	918,9780364			
Observações	25			
ANOVA				
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	11669384,92	11669385	13,8177618
Resíduo	23	19423974,52	844520,6	
Total	24	31093359,44		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>
Interseção	-817,816774	514,2035058	-1,59045	0,12538519
Variável X 1	5,888431106	1,584093264	3,717225	0,00113226

Gráfico 4.a
Ajuste de Regressão Linear ICMS 1995
X PIB per capita dos estados

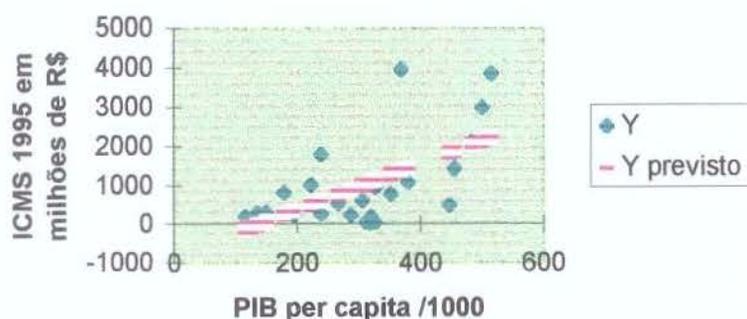


Gráfico 4.b: Resíduos do Ajuste Linear
da Relação entre ICMS 95 e PIB per
capita

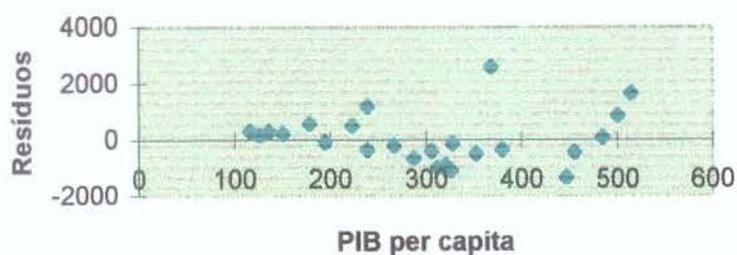


TABELA 5: RESUMO DOS RESULTADOS

DADOS DE 1996

Estatística de regressão					
R múltiplo	0,595791172				
R-Quadrado	0,354967121				
R-quadrado ajustado	0,326922213				
Erro padrão	972,0271693				
Observações	25				
ANOVA		gl	SQ	MQ	F
Regressão		1	11958891,35	11958891	12,6571
Resíduo		23	21731246,81	944836,82	
Total		24	33690138,16		
		Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P
Interseção		-782,58489	543,8865331	-1,4388753	0,163657
Variável X 1		5,961026816	1,675536989	3,5576814	0,001675

**Gráfico 5.a: Ajuste de Regressão Linear
ICMS 1996 X PIB per capita dos estados**

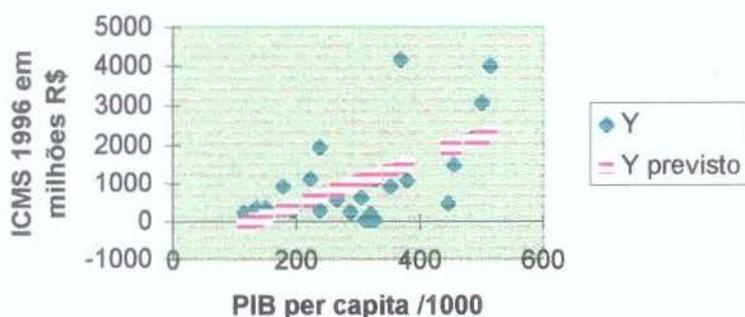


Gráfico 5.b: Resíduos do Ajuste Linear da Relação entre ICMS 96 e PIB per capita

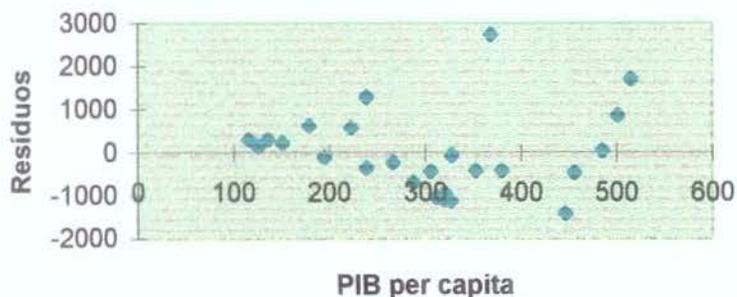


TABELA 6: RESUMO DOS RESULTADOS

DADOS DE 1997

<i>Estatística de regressão</i>				
R múltiplo		0,598049193		
R-Quadrado		0,357662837		
R-quadrado ajustado		0,329735134		
Erro padrão		909,0435868		
Observações		25		
ANOVA				
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>
Regressão	1	10582981,1	10582981	12,80674
Resíduo	23	19006285,6	826360,2	
Total	24	29589266,6		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>
Interseção	-702,1301849	508,6448	-1,38039	0,180735
Variável X 1	5,607633543	1,5669687	3,578651	0,001591

Gráfico 6.a

**Ajuste de Regressão Linear ICMS 1997
X PIB per capita dos Estados**

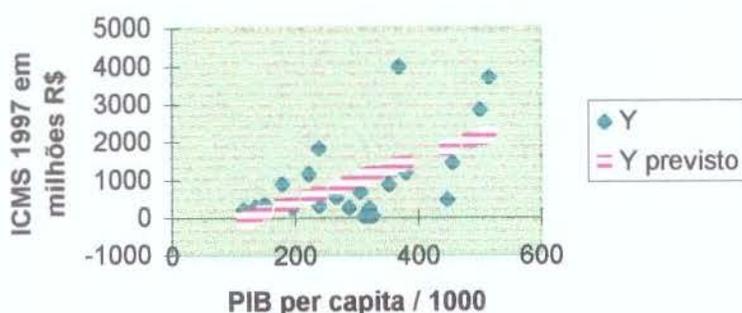


Gráfico 6.b: Resíduos do Ajuste Linear da Relação entre ICMS 97 e PIB per capita

