

**DORIVALDO ALVES RODRIGUES**

**MARCOS ANTONIO CAPUANI**

**ABORDAGEM OPERACIONAL DA REPARTIÇÃO DO PRODUTO DA  
ARRECAÇÃO DO ICMS NA MESORREGIÃO OESTE DO PARANÁ**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Auditoria Integral.

Orientador: Prof. Jaime Bettoni.

CURITIBA

2003

# ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	IV
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	V
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	VI
<b>RESUMO</b> .....	VII
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	5
<b>3. DESENVOLVIMENTO</b> .....	7
3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ICMS.....	7
3.1.1. ICMS: Base Tributária, Aspectos Institucionais e Alíquotas.....	9
3.2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE).....	16
3.3. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA, CAPACIDADE E ESFORÇO FISCAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	22
3.3.1. Distribuição Regional da Arrecadação Tributária por Níveis de Governo..	23
3.3.2. Capacidade Tributária e Esforço Fiscal.....	24
3.4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM).....	25
3.4.1. As Mudanças Constitucionais de 1988.....	31
3.4.2. O Impacto sobre as Finanças Municipais.....	37
3.4.3. Uma visão mais Abrangente das Finanças Municipais a partir da Constituição de 1988.....	40
3.5. RECEITAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ –	

<b>OPERACIONALIZAÇÃO E REPARTIÇÃO</b> .....	43
3.5.1. Receitas de Capital.....	46
3.5.2. Receitas Correntes.....	48
3.5.3. Indicadores de Receitas Municipais.....	49
3.5.4. Despesas Municipais.....	52
3.5.4.1. Despesas por Categoria.....	53
3.5.4.2. Despesas por Função.....	54
3.5.5. Municípios Lindeiros e os Royalties.....	57
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	60
<b>5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	63
<b>6. ANEXOS</b> .....	65

## LISTA DE SIGLAS

CF = CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CTN = CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

DOU = DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

EC = EMENTA CONSTITUCIONAL

FPE = FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

FPM = FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

ICM = IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

ICMS = IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

IPVA = IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS AUTOMOTORES

IVC = IMPOSTO SOBRE VENDAS E CONSIGNAÇÕES

IPTU = IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

ITR = IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

LC = LEI COMPLEMENTAR NACIONAL

RE = RECURSO EXTRAORDINÁRIO

STJ = SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>45</b>
<b>TABELA 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.....</b>	<b>50</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA – 1989/1998... 45**

**GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS – 1989/1998..... 51**

## RESUMO

**CAPUANI, Marcos Antonio; RODRIGUES, Dorivaldo Alves. Abordagem Operacional da Repartição do Produto da Arrecadação do ICMS na Mesorregião Oeste do Paraná.** Esta pesquisa demonstrou como se aplica o critério legal de distribuição dos recursos advindos do produto de arrecadação do ICMS para com os Municípios da mesorregião oeste do Estado do Paraná. As receitas próprias, dos municípios abordados neste estudo, são relativamente, muito baixas, com isso a dependência das transferências, vindas da esfera federal e estadual, é muito grande. Este fato retira da dinâmica local a responsabilidade por suprir os cofres públicos municipais de recursos. Por outro lado, os municípios são responsáveis por uma quantidade cada vez maior de encargos no suprimento de serviços públicos, o que implica em problemas de equilíbrio orçamentário. Respalhada por seu objetivo geral fornece subsídios aos Agentes Fiscais, para que os mesmos, adquiram uma maior compreensão à respeito da operacionalização da repartição do produto da arrecadação do ICMS. Delineada por seus objetivos específicos, caracterizou o ICMS, contextualizou a distribuição regional da arrecadação tributária, capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro, conceituou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e demonstrou como é operacionalizada a repartição das receitas municipais na mesorregião oeste do Estado do Paraná. Concluiu-se através desta pesquisa que os desafios para a Mesorregião Oeste do Paraná são inúmeros, mas para fazer frente a estes se torna necessário repensar a função dos governos municipais e também a forma de intervenção destes na realidade regional.

**Palavras-chave:** Arrecadação, ICMS, Fundo de Participação dos Municípios.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente a centralização de decisões praticadas pelo Governo Federal para dar respaldo a repartição da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) não mais se justifica, fazendo com que novos estudos a respeito da operacionalização da repartição do ICMS entre os municípios sejam elaboradas, este é um deles.

Com o objetivo de dotar os governos estaduais de recursos tributários suficientes para atender às demandas regionais e seus municípios, a reforma de 1967 atribuiu aos estados a gestão do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), à época, o principal tributo do sistema, em termos de base de incidência e arrecadação.

A partir de 1972, a parcela de 20% do ICMS passou a ser distribuída aos municípios, segundo critério estabelecido pela União que considerava exclusivamente o valor adicionado, sendo atribuído a cada prefeitura um coeficiente individual de participação ao total do estado. Este critério concentrava recursos nas cidades mais ricas, que juntas recebiam um terço do que era distribuído, cabendo aos municípios menos abastados, o restante.

A Emenda Constitucional nº 17, de 1980, ratificada pelo artigo 158, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, permitiu que a sistemática fosse parcialmente modificada, determinando que os recursos passassem a ser

distribuídos da seguinte maneira, ou seja, 75% no mínimo, na proporção do valor adicionado e 25%, no máximo de acordo com o que dispuser a Lei Estadual.

Em muitos Estados os prefeitos se mobilizaram e, através de um projeto aprovado pela Assembléia Legislativa mudaram a forma de repasse do ICM, que a partir de 1982 passou a considerar no cálculo dos coeficientes de participação, além do valor adicionado, com peso 75%, os seguintes fatores para completar os 25% restantes: população (7%), área (7%) número de propriedades rurais (5%) produtividade (3,5%) e quota fixa (2,5%).

A alteração do mecanismo de transferência, no entanto, não foi suficiente para desconcentrar o ICMS, pois somente algumas cidades juntas recebem a mesma parcela de um terço que era distribuída sob o antigo critério, restando dois terços para serem pulverizados entre os demais municípios.

No que diz respeito ao Estado do Paraná, os municípios paranaenses menores e mais pobre tendem a extrair da arrecadação direta de impostos uma parcela menor de suas receitas, tendo em vista o baixo dinamismo de suas economias, porém são mais beneficiados pelos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As receitas próprias, destes municípios, são relativamente baixas, com isso a dependência das transferências, vindas da esfera federal e estadual, é muito grande. Este fato retira da dinâmica local a responsabilidade por suprir os cofres públicos municipais de recursos. Por outro lado, os municípios são responsáveis por uma quantidade cada vez maior de gastos para suprir os serviços públicos. Gerando

problemas de equilíbrio orçamentário. Mediante o exposto, questiona-se: o critério legal atualmente utilizado para a distribuição destes recursos é compatível, é justo para atender as necessidades dos municípios pertencentes a Mesorregião<sup>1</sup> oeste do Estado do Paraná?

Hipoteticamente a resposta inicial para o questionamento é de que a operacionalização está diretamente vinculada aos índices de participação dos municípios, ou seja ao cálculo do valor adicionado, a produção agropecuária, ao número de habitantes, ao fator ambiental, as propriedades rurais, a área territorial e ao fator fixo.

No sentido de verificar como se aplica o critério legal de distribuição dos recursos advindos do produto de arrecadação do ICMS para com os Municípios da Mesorregião oeste do Estado do Paraná, esta pesquisa foi elaborada.

Respalhada por seu objetivo geral fornece subsídios aos Agentes Fiscais, para que os mesmos, adquiram uma maior compreensão à respeito da operacionalização da repartição do produto da arrecadação do ICMS.

Delineada por seus objetivos específicos, caracterizou o ICMS, contextualizou a distribuição regional da arrecadação tributária, capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro, conceituou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e demonstrou como é operacionalizada a repartição das receitas municipais na Mesorregião oeste do Estado do Paraná.

---

<sup>1</sup> Mesorregião – de acordo com HOLANDA, Aurélio Buarque. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, p.1124. É a unidade territorial homogênea, em nível maior que a microrregião, porém menor que o estado ou território, e resultante do agrupamento de microrregiões. Microrregião é a subdivisão natural de uma região.

## 2. METODOLOGIA

Do ponto de vista de sua natureza, a pesquisa classifica-se como básica, tendo em vista que objetiva gerar conhecimentos novos, úteis, para o avanço da ciência, sem aplicação prática prevista.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa. A pesquisa quantitativa, de acordo com PATRÍCIO et al. (1999, p.34), considera que “tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las”.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é exploratória. A pesquisa exploratória, conforme RICHARDSON (1985, p.57), “visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses”.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. Para GIL (1991, p.19) “a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos, periódicos e material disponibilizado na Internet. Documental, quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico”.

Metodologicamente, foram utilizados dados advindos da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná (SEFA/PR) referentes a Mesorregião oeste do Estado do Paraná, a qual compreende os municípios de: Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo.

### 3. DESENVOLVIMENTO

Este capítulo contém a revisão de literatura, que serve como fundamento para o estudo, baseado em escrita por diversos autores sobre este tema. Inicia-se abordando inicialmente a caracterização do ICMS; a distribuição regional da arrecadação tributária e a capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro; a constituição de 1988 e o fundo de participação dos municípios (FPM) e por fim, as receitas municipais no Estado do Paraná, operacionalização e repartição.

#### 3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicação - ICMS, é o principal gerador de recursos para o orçamento dos Estados brasileiros. É o resultado das modificações do Sistema Tributário que foi adotado pela reforma de 1967.

Na reforma de 1967, o Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC, foi substituído pelo Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, de competência federal. Essa reforma representou um grande avanço, porque substituiu um imposto cumulativo, que incidia sobre o faturamento das empresas (IVC), por impostos sobre o valor adicionado (IPI ou ICM).

O ICMS é oriundo do antigo IVC, que incidia sobre a mesma mercadoria com alíquota constante em todo processo econômico, foi diferenciado do IVC por ser um

imposto justo e não cumulativo. Por ser um imposto indireto e por estar inserido no preço das mercadorias e serviços, é mais fácil de ser cobrado. O ônus do imposto é transferido ao consumidor, sendo sua arrecadação feita por intermédio das empresas que produzem e ou comercializam bens e serviços.

Segundo (AFFONSO, 1994, p.86)

Ressalta-se ainda o fato de que o alto potencial de arrecadação de impostos do “tipo” IVA – tal como o ICMS – não apenas representa um dado que tem-se revelado em níveis históricos, mas se afirma como tendência, no cenário internacional, na prática tributária entre os países desenvolvidos”. Além disso, o FMI e o Banco Mundial têm defendido este tipo de imposto como peça crucial de reforma tributária para países não-desenvolvidos no período recente.

No Brasil, o ICM – (IVA), foi introduzido de forma pioneira na Reforma de 65\66, na forma em que ficou mundialmente conhecido. Um imposto de estágios múltiplos incidente em todas as etapas do ciclo de produção e comercialização, que deduz o imposto pago na etapa precedente para fins de apuração do imposto a ser recolhido em cada etapa do ciclo. Além disso, o Brasil é o único país a aplicar o IVA em nível estadual, sendo esta uma das características peculiares de nosso sistema tributário, que tem sido objeto de discussão e controvérsia. Na atualidade, as propostas de reforma do sistema no Brasil vão no sentido de federalizar este imposto.

### 3.1.1. ICMS: Base Tributária, Aspectos Institucionais e Alíquotas

O ICMS - Imposto relativo a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação, tem sua gênese na Constituição Federal de 1988, considerado como – Tributo, sendo resultante da

fusão do antigo ICM com os impostos únicos federais incidentes até então sobre minerais, combustíveis e lubrificantes, transportes interestaduais e comunicações. As alterações ocorridas na Constituição Federal de 1988 demandaram a produção de legislação complementar para que o imposto pudesse ser instituído ainda no exercício de 1989. A demanda mais imediata, da existência de Lei Complementar que contemplasse as novas hipóteses de incidência do imposto, foi suprida através do Convênio ICM nº 66/88 que, a despeito de ser ato do poder executivo, foi provisoriamente revestido de poderes de lei complementar pelas Disposições Transitórias da própria Constituição Federal.

O caráter provisório do Convênio ICM nº 66/88 demandou do congresso nacional a publicação da Lei Complementar nº 87/96 que o substituiu, trazendo diversas inovações relacionadas com a incidência e a apuração do imposto.

De um modo geral, a base tributária do ICMS corresponde à produção e à circulação de mercadorias, inclusive das vendas a varejo, mas devido às atividades que exclui não constitui um IVA puro. O setor serviços é excluído assim como a energia, os combustíveis e minérios (que são base da esfera federal).

Em geral bens de capital são isentos quando explicitados de forma específica em Lei, mas como não é concedido de um modo sistemático o crédito tributário para os demandantes de bens de capital – as atividades produtivas têm seus insumos tributados –, não sendo praticada a plena desoneração dos bens de capital. Tal fato aproxima o ICMS de um IVA – PNB, pois incide sobre consumo e investimento.

As isenções são efetivas somente quando são concedidas na última etapa da cadeia de produção e há ressarcimento dos créditos pagos nas etapas anteriores. As exportações de bens industrializados são exemplos desse caso, pois não compõem a base do ICM. Entretanto, o mesmo não é válido para as exportações de bens primários que não foram excluídas constitucionalmente da base e são tributadas com uma alíquota reduzida (13%) com a justificativa de que para os estados não industrializados e exportadores líquidos a base ficaria muito reduzida.

Alguns produtos, além das exportações de bens industrializados, têm isenção efetiva, isto é, com o ressarcimento do imposto pago nas etapas anteriores. Isso ocorre com alguns bens agrícolas como vegetais, frutas, e laticínios em que, para garantir a isenção, os restaurantes e cafés recebem crédito presumido destes produtos. No entanto, a maioria dos bens agrícolas são taxados, inclusive, arroz, feijão, milho, mesmo quando vendidos sem processamento. Ocorre ainda a possibilidade de diferimento do imposto quando estes bens são utilizados como insumos para a indústria.

A agricultura é tributada, mas a coleta geralmente ocorre mais adiante na cadeia de produção, na indústria e no comércio. Assim, para evitar a dupla taxação, os insumos usados na agricultura, tais como fertilizantes, sementes, ração, são isentos. A Constituição também concede imunidade para alguns casos como livros, papéis e jornais.

Formalmente foi adotado o princípio de origem para o comércio interno. No entanto, em razão da concentração da indústria em algumas regiões, adotou-se um sistema de diferenciação de alíquotas entre estados (classificados por regiões), o

que na prática significou que os estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste passaram a recolher a diferença entre as alíquotas interna e interestadual sobre os bens e serviços provenientes das regiões Sul e Sudeste, vigorando, assim, o princípio misto de origem-destino neste caso. A cobrança do imposto no princípio de destino em que a arrecadação é destinada ao estado de consumo dos bens e serviços, vigorava ainda no caso das importações.

As alíquotas do ICMS que vigoravam em 1985 estavam em 17% para as vendas internas, 12% para o comércio interestadual e 9% para o caso das importações do Norte, Nordeste e Centro-Oeste proveniente dos estados do Sul e Sudeste. As disparidades na balança comercial entre os estados (os estados industrializados são exportadores líquidos para o resto do país) fizeram com que, desde a criação do ICMS, o diferencial de alíquotas fosse aumentando chegando a esta diferença de oito pontos percentuais. Na prática, esta diferença de tratamentos tributários leva a uma aplicação de um princípio misto de origem-destino do ICM para o comércio interno no país.

A Constituição de 1988, de um modo geral, não alterou de modo significativo a conformação básica do ICMS; em contrapartida, foi ampliada consideravelmente a sua base de incidência e flexibilidade de alíquotas. Além da competência de tributar as operações de circulação de mercadorias, o ICMS passou a incidir sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicações. Como também passou a incorporar em sua base os chamados “impostos únicos” federais sobre minerais, energia elétrica e combustíveis dada a

extinção destes impostos da competência da União, então do chamado ICM passou a chamar-se ICMS.

O ICMS continuou adotando um princípio misto origem-destino para o comércio interno, situação estabelecida em 65\66, que permaneceu após a ampliação da sua base. Para o comércio interestadual, nas saídas do Sul e Sudeste para os estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Espírito Santo, em decorrência do diferencial de alíquotas, os primeiros recolhem a maior parte do imposto, praticando-se, assim, o chamado princípio misto origem-destino. Em contrapartida, para transações interestaduais dentro de uma mesma região, ou das saídas dos estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste para os estados das regiões Sul/Sudeste, predomina o princípio origem na cobrança do imposto.

A ampliação da base tributária pela Constituição de 1988 também se refletiu na ampliação da base de cobrança no destino, o que representa a redistribuição, entre estados, do potencial de arrecadação deste imposto. A cobrança no destino se processa nos seguintes casos: i) para os produtos importados (do exterior), mesmo quando se tratar de bens destinados ao ativo fixo do estabelecimento (neste caso não são desonerados completamente os bens de capital); ii) para o caso de petróleo, lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica (note que tal medida amplia consideravelmente a base consumo contemplando, ao contrário do antigo ICM, os estados não industrializados).

Os maiores problemas, ainda presentes após 1988, referem-se à não-desoneração completa do ICMS das exportações e bens de capital. A constituição concedeu imunidade à exportação de produtos industrializados, mas deixou

excluídos os semi-elaborados para serem definidos em lei complementar, abrindo uma brecha para os estados retrocederem neste aspecto até a instauração da “Lei Kandir” em 1996. Nota-se que a lei complementar, independente de medida constitucional pode até mesmo eliminar a tributação sobre produtos primários e semi-elaborados exportados que, na prática, já possuem uma alíquota menor (13%) e, pela atual legislação, o Senado pode diminuir ainda mais.

Destaca-se ainda sobre a imunidade dos produtos industrializados exportados, para que esta medida seja efetiva torna-se necessário o ressarcimento em dinheiro aos créditos acumulados relativo aos insumos utilizados na produção, fato este que não se verifica na prática, vigorando desta forma um sistema em que vincula o ressarcimento dos créditos, por consequência a desoneração das exportações, às vendas ao mercado interno (sendo o saldo credor não indexado).

A possibilidade de desoneração fiscal para o ICMS, segundo a legislação atual, pode ocorrer em dois casos: a imunidade constitucional e as isenções. A determinação sobre a política tributária e/ou a política de isenções pode ser executada por três esferas de decisão: Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária), Executivo Estadual e Legislativo Estadual. Observe-se que esta legislação implicou que cada estado acaba tendo sua própria legislação, seus próprios critérios de isenções, de determinação de alíquotas, etc. Esta situação, vista como caótica, sob o ponto de vista de harmonização tributária, tem sido apontada como uma das razões para a federalização do ICMS.

No âmbito do Confaz, pode-se conceder isenção, redução da base de cálculo, crédito presumido. No executivo estadual determinam-se os prazos de recolhimento,

diferimento e substituição tributária. O legislativo estadual determina as alíquotas e a fixação de acréscimos financeiros para cobrança de multa, juros de mora e correção monetária.

O importante a destacar é que os estados não têm autonomia individual para definir sua política de isenções, seja total ou parcial, sem consultar os outros estados. A isenção deve ser aprovada por unanimidade pelos membros do Confaz. Não obstante, os estados apresentam um alto grau de liberdade em relação às outras medidas que podem influenciar o nível de arrecadação e, dependendo da prática tributária de cada estado em particular, o nível de inadimplência e de sonegação. Deste modo, na prática, o resultado fiscal de cada estado institucionalmente depende efetivamente das três instâncias de decisão citadas anteriormente.

Quanto às alíquotas, cabe ao Senado Federal fixar aquelas aplicáveis às operações interestaduais e de exportação, podendo ainda, estabelecer as alíquotas mínimas e máximas nas operações internas, que não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais. “Redução da carga tributária para nível inferior ao da alíquota interestadual apenas pode ser alcançada através de convênio celebrado pelos estados dentro do Confaz” (QUADROS, 1994, p. 58).

Adicionalmente, a Constituição de 1988 previu a possibilidade (facultativa) de se aplicar a seletividade através da fixação de alíquotas diferenciadas segundo a essencialidade do bem. Isto muniu o ICMS de uma função extra-fiscal e da possibilidade de ele apresentar um caráter redistributivo.

Atualmente, após 1988, em geral, para a federação, as alíquotas encontram-se dentro dos seguintes limites (PIANCASTELLI & PEROBELLI, 1996, p.5):

13% nas operações e prestações de exportação; 25% para os bens "supérfluos" e bens de "consumo cativo"; 17 ou 18% para as demais mercadorias nas operações e prestações internas; 12% nas operações e prestações interestaduais, quando o destinatário for contribuinte do imposto, à exceção das saídas dos estados das regiões Sudeste (excluindo Espírito Santo) e Sul com destino aos estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, cuja alíquota é 7,0%; isenção plena (equivalente a alíquota zero) para as importações de insumos agrícolas tais como fertilizantes, inseticidas e sementes; isenções para vegetais, frutas, implementos agrícolas para o Nordeste e alguns estados da região Norte e para produtos agrícolas de exportação (sucos de frutas, frutas secas, carnes não congeladas).

A medida de desempenho fiscal está fortemente relacionada ao esforço tributário, em grande parte dependente da "vontade" política de arrecadar mais, deve levar em conta tais modificações, além, é claro, do já mencionado aumento da base de incidência do ICMS.

### 3.2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE)

Um traço marcante na federação brasileira é a convivência de desigualdades econômicas e sociais estruturais entre as regiões. Tais circunstâncias exigem do sistema tributário nacional um sistema de transferências de recursos entre regiões, não só como forma de garantir um dos princípios do federalismo, ao não permitir que as disparidades e assimetrias socioeconômicas se reflitam no setor público, mas também como forma de promover a própria unidade da federação.

Teoricamente, a forma de reduzir as diferenças econômicas entre regiões numa federação se denomina sistema de equalização fiscal, que se caracteriza

basicamente por ser um mecanismo de transferência de recursos, ou de uma esfera de governo para a outra (transferência vertical), ou entre unidades de governo semelhantes (transferência horizontal).

A transferência de recursos pode assumir dois objetivos: a equalização da *performance* fiscal (de gastos) e/ou a equalização da capacidade fiscal (de receitas). No primeiro caso, algumas funções são eleitas como prioritárias, e determina-se um gasto padrão; geralmente o governo central desempenha papel de planejador e controlador e são estabelecidas as transferências vinculadas (aos gastos). No segundo caso, procura-se garantir às unidades de governo uma receita “disponível” padrão, sem necessidade de se recorrer à elevação de alíquotas ou à imposição de novos tributos. É mantida a autonomia das unidades receptoras e são estabelecidos os instrumentos de partilha de impostos ou transferências incondicionais.

No sistema tributário brasileiro, o Fundo de Participação dos Estados representa uma modalidade de transferência não vinculada, que tem como objetivo corrigir os desequilíbrios regionais e, como tal, constitui um mecanismo de equalização. Em particular, procura “equalizar” tanto as necessidades (de gastos) como as receitas, conforme explicitado na sua fórmula de rateio. Para o primeiro objetivo pondera-se a superfície e a população; e para o segundo, o inverso da renda *per capita*.

Outra característica do Fundo de Participação dos Estados é que, como o próprio nome informa, primeiro ele se constitui num fundo (*pool*) formado por recursos provenientes da arrecadação de impostos do governo federal (do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI), para depois ser

distribuído entre os estados segundo proporções previamente fixadas através da aplicação de fórmulas, com fluxos regulares garantidos na Constituição. Como apresentado na Constituição Federal, inciso II do artigo 161, o papel fundamental do FPE seria o de “promover o equilíbrio socio-econômico entre os Estados”.

### 3.2.1. Evolução institucional do Fundo de Participação dos Estados

Segundo AFONSO & SOUZA (1985, p.77), “o Fundo de Participação surgiu no bojo da reforma tributária de 65/67, como elemento chave na consolidação de um sistema tributário baseado num esquema de centralização tributária nas mãos do governo federal e de “controle” da destinação dos recursos através das transferências intergovernamentais a partir de uma visão peculiar de federalismo”.

Apesar da sua criação estar ligada a uma determinada visão da estrutura tributária do país e a um determinado período de regime político de exceção, ao longo do tempo, com a redemocratização do país, o que ocorreu foi seu fortalecimento como modalidade de transferência intergovernamental, principalmente a partir dos anos 80 e, particularmente, com a Constituição de 1988.

Desde sua formulação, o FPE passou por várias modificações institucionais. Logo após a sua criação, e depois com o endurecimento do regime político, foram introduzidas alterações que mudaram seu caráter e reduziram sua importância, principalmente até meados da década de 70.

A partir de 1980 o esquema anterior começou a se desfazer. Num contexto de período pós-eleições de 1978 e de determinação das primeiras eleições diretas para governadores estaduais (Emenda n o 15, de 19/11/1980), aliado às pressões das autoridades estaduais, medidas foram introduzidas através de um propagado “esforço de desburocratização” que resultaram na liberação do repasse do FPE. Os governos estaduais passaram a ter autonomia para aplicar livremente a cota integral do FPE .

Outro movimento paralelo que teve influência nas alterações das regras do FPE foi o embate que se criou entre os blocos regionais na busca pela descentralização do sistema tributário nacional. As regiões menos desenvolvidas buscavam a ampliação de seus recursos através dos Fundos (no caso os Fundos de Participação dos Estados e Municípios), e as regiões do Centro-Sul desejavam a ampliação da sua base tributária. O resultado pode ser visto nas medidas adotadas na década de 80 e na Constituição de 1988, em que o FPE se fortaleceu como forma de descentralizar receitas. A Constituição estabeleceu regras transitórias, determinando um aumento gradual do FPE, de modo que somente a partir do ano de 1993 passariam a vigorar os percentuais definidos no texto constitucional permanente.

Em relação à possibilidade da condicionalidade do FPE a determinados gastos, prevaleceu a não-vinculação, com exceção da vinculação indireta presente na Emenda n o 24, de 10 /12/1983 (“Emenda João Calmon”). Esta medida determinou que 25% da receita resultante de impostos, para estados, municípios e Distrito Federal, deveria ser aplicada na manutenção e no desenvolvimento de

ensino, e assim, a Lei acabou abrangendo também as transferências intergovernamentais.

Diante do exposto, conclui-se que o FPE se fortaleceu como mecanismo institucional de transferência intergovernamental conjuntamente com o processo de redemocratização do país, a despeito das críticas em relação a esse crescimento.

Por outro lado, “o FPE têm recebido muitas críticas, assim como as transferências constitucionais como um todo. Mais especificamente, a literatura aponta a indução a um “comportamento fiscal irresponsável”, principalmente em relação aos municípios” (VILLELA, 1993, p.226).

Segundo (SHAH, 1991, p.39),

Não obstante as críticas em relação ao crescimento das transferências intergovernamentais, cabe ressaltar que, entre os programas de transferência de recursos criados na Reforma 65\66, o FPE é o programa cujas críticas como modelo de transferência menos se justificam em função dos méritos que apresenta: i) autonomia na sua aplicação, os programas de transferências não-tributárias eram criticados pelo monitoramento do governo central); ii) transparência (estabelecido na Constituição); e iii) previsibilidade (SHAH, 1991, p.39).

### 3.2.2. Critérios de Rateio e Aspectos Distributivo

A distribuição do FPE entre os estados se processa da seguinte forma. Da arrecadação bruta do IR e do IPI são retirados os incentivos fiscais e as restituições; sobre a arrecadação líquida incidem as cotas individuais de cada estado, definidas segundo os critérios de rateio, os quais não permaneceram os mesmos, havendo uma modificação na Constituição de 1988.

Até 1989, três parâmetros definiam o coeficiente individual de cada estado: área física, população e renda per capita. Os coeficiente eram calculados do

seguinte modo: 5% proporcionalmente à superfície de cada unidade da federação; 95% proporcionalmente ao coeficiente individual, resultante do fator população pelo fator inverso da renda per capita de cada estado.

Outro aspecto, que também determinava os coeficientes, mas nem sempre é citado, refere-se à fixação de limites e tetos relativos à população e ao inverso da renda per capita. “Esta restrição objetivava beneficiar os estados com menores contingentes populacionais e/ou menores rendas e, portanto, acabava por limitar o rateio aos estados mais ricos ou populosos” (Afonso, 1989, p.81). Com a Lei Complementar n o 62, de 28/12/89, os critérios de rateio tornaram-se fixos, sem uma justificativa em relação aos objetivos de equalização ao qual o fundo se propõe. Foi definida a distribuição da seguinte forma: 85% para os estados integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 15% para os estados das regiões Sudeste e Sul.

Além disso, “os critérios antigos eram dinâmicos, com exceção da precisão dos dados do PIB estadual e dos coeficientes mínimos e máximos, as mudanças relativas entre os Estados eram captadas quando recalculados os coeficiente pelo Tribunal de Contas da União – TCU” (Villela, 1993, p.228). Antes de 1990 havia variação entre os estados de um ano para o outro em relação ao recebimento de recursos do FPE.

Segundo AFFONSO (1994, p.321) “está-se formando um consenso de que os critérios atuais dos Fundos devem ser reformulados porque não têm atendido aos objetivos aos quais se propõem”.

Em tese, o FPE cumpre seus objetivos redistributivos e equalizadores. As regiões Sul e Sudeste, mais ricas e onde se encontra a maior parcela de arrecadação do IPI e do IR, transferem renda para as regiões mais pobres, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Contudo, a análise por regiões oculta as diferenças intra-regionais e não nos permite avaliar corretamente o impacto entre os estados. Sendo assim, os dados não serão ordenados segundo regiões.

O Fundo de Participação do Estados comparativamente à arrecadação do ICMS apresenta um impacto positivo na distribuição de receitas entre os estados apesar da alta concentração da receita "disponível" (ICMS+FPE). Ao contrário do senso comum, os efeitos distributivos do FPE são mais eficazes após a Constituição de 1988; anteriormente, a diferença entre os índices do ICMS e do ICMS+FPE, era irrisória. Tal resultado sugere que, para a federação como um todo, em termos qualitativos, o mecanismo de transferências intergovernamentais tem-se aprimorado em relação aos seus objetivos.

### 3.3. Distribuição regional da arrecadação tributária, capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro

Apesar das enormes disparidades socioeconômicas entre regiões e estados, a avaliação dos efeitos da desigualdade das bases tributárias dentro do território nacional tem sido relegada a um segundo plano na discussão dos problemas atuais do federalismo fiscal brasileiro. Tal discussão privilegiou sempre o estudo da distribuição vertical de recursos tributários, ou seja, a participação dos níveis de governo na receita tributária global.

Assim, durante a década de 80, criticava-se a reforma tributária de 1967 pela excessiva centralização de recursos tributários em mãos do governo federal. Na realidade, muitos identificavam na centralização tributária a causa básica da fragilidade financeira das unidades descentralizadas de governo. Na atualidade, porém, a reforma constitucional de 1988 é criticada por haver ampliado em excesso a participação dos níveis inferiores de governo nos recursos tributários da União, sem um simultâneo aumento de responsabilidades e encargos.

Sem negar a relevância da distribuição vertical de recursos tributários na identificação dos desequilíbrios fiscais da Federação, esta parte do trabalho busca avaliar os efeitos das disparidades econômicas inter-regionais sobre a distribuição regional da arrecadação tributária correspondente a cada nível de governo ou distribuição horizontal de recursos tributários.

Postula-se que a distribuição horizontal de receitas tributárias está determinada por dois tipos de fatores: as disparidades no grau de desenvolvimento econômico, as quais determinam uma distribuição desigual de capacidade tributária ou fiscal, e as diferenças no grau de esforço fiscal de arrecadação das administrações tributárias correspondentes aos três níveis de governo nas distintas unidades da Federação.

### 3.3.1. Distribuição Regional da Arrecadação Tributária por Níveis de Governo

Uma das características mais marcantes da Federação brasileira é sua enorme diversidade. A convivência de vários estágios de desenvolvimento

econômico no território nacional gerou enormes disparidades socioeconômicas entre as regiões. Na atualidade, embora essas disparidades venham diminuindo, as diferenças socioeconômicas inter-regionais continuam sendo a marca registrada do sistema federativo brasileiro.

Obviamente, a distribuição regional de recursos tributários não escapa da influência das disparidades econômicas inter-regionais: a concentração de bases econômicas em algumas regiões e unidades federativas explica a distribuição desequilibrada da arrecadação tributária global e por níveis de governo entre as unidades de governo pertencentes a cada nível.

### 3.3.2. Capacidade Tributária e Esforço Fiscal

Na literatura econômica não é nova a tentativa de mensurar a capacidade tributária ou o potencial de arrecadação, seja entre jurisdições dentro de um país, seja entre países, principalmente para se obter uma medida do desempenho fiscal. Há uma grande produção neste sentido, particularmente proveniente de organizações internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional). Com a utilização de dados de cross-section, buscam-se estimativas de tax ratio (razão entre impostos e Produto Nacional Bruto-PNB) entre países em desenvolvimento para se obter índices de esforço tributário (tax effort – razão entre o tax ratio previsto que capta a arrecadação média e o tax ratio atual, que representa a arrecadação efetiva).

Cronologicamente, podemos citar alguns trabalhos que seguiram esta mesma linha de análise econométrica para estimar capacidade tributária e esforço fiscal. Ansari (1983) contribuiu para o debate apontando as falhas destes modelos de tax ratio por não levarem em conta variáveis de comportamento, inclusive fatores sociais e institucionais muitas vezes fundamentais para explicar as diferenças de arrecadação, principalmente entre países. Para Leuthold (1991, p.3) “a determinação de tax ratio dentro de um modelo de maximização de utilidade social e empregou dados de painel, diferenciando os países”. Finalmente, Reis & Blanco (1996, p.331) “a aplicação do modelo de “fronteira estocástica” (frontier stochastic production function) desenvolvido por Battese & Coelli (1991, p.23), para o problema da estimativa do potencial tributário”.

O grande desafio desses modelos é desenvolver uma metodologia para mensurar o esforço fiscal, de um país ou de uma jurisdição, que consiga separar os fatores econômicos (que determinam a capacidade de arrecadação) dos fatores institucionais e comportamentais (responsáveis pelas diferenças no desempenho fiscal). Enquanto a base tributária pode ser captada pelas características econômicas (entre elas, o nível de renda per capita, a composição setorial da produção, a distribuição de renda, grau de urbanização, o tamanho da população, etc.), o esforço de arrecadação depende de fatores menos tangíveis, tais como os costumes da sociedade, a capacidade administrativa, política, tributária, enfim, fatores sociais e institucionais.

Assim, o não-êxito da premissa acima pode levar à conclusão, no mínimo “precipitada”, de que jurisdições com maior base econômica realizam maior

desempenho fiscal, confundindo-se o conceito de capacidade tributária com o de esforço fiscal.

### 3.4. A constituição de 1988 e o FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

A Constituição, promulgada em 1988, provocou significativas transformações nas finanças públicas municipais por todo o Brasil. Os Governos Municipais ganharam maior autonomia, assumindo um papel mais relevante na prestação de serviços, tanto de ordem local, quanto de ordem regional para alguns de maior porte.

O fortalecimento financeiro que os municípios verificaram, desde 1988, ocorreu, mais pelo aumento da participação nas transferências, do que pelo aumento da capacidade própria em tributar. Este fato demonstra que, a Constituição modificou pouco a competência tributária dos municípios. Os municípios passaram a contar com os recursos provenientes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), sendo que, estes incidem sobre atividades desenvolvidas na área urbana dos municípios

Este fato contrasta com a base econômica rural de grande parte dos municípios brasileiros, realidade também presente no Estado do Paraná. As duas inovações que a Constituição introduziu foi a criação do Imposto sobre a Venda a

Varejo de Combustíveis (IVVC), que foi extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 e também a destinação total da arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter-vivos (ITBI), que antes era partilhado igualmente com os Estados. Por outro lado, houve a perda da participação que os municípios tinham no ITBI causa mortis, o que deixou a situação muito parecida com a que havia antes da Constituição.

Se na arrecadação tributária própria não houve mudança, o ganho veio com as transferências. A participação, quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cresceu de 17%, para 20%, a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989, até alcançar os atuais 22,5%. Porém, a participação na arrecadação do ICMS evoluiu para 25%.

A contrapartida deste aumento de recursos em poder dos municípios foi a queda dos recursos a disposição da União e dos Estados. Este fato direcionou para a transferência de responsabilidades dos Estados para os municípios, sem a correspondente transferência de recursos adicionais. A União, além de adotar o mesmo critério, em relação aos Estados e Municípios, criou ainda, uma série de mecanismos para retirar recursos dos mesmos, tais como:

a criação de novas contribuições e o aumento de alíquotas daquelas existentes, já que elas não seriam compartilhadas;

- a adoção de uma farta renúncia fiscal com os impostos que constituem o FPM e o FPE;

- a apropriação de recursos através da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF);
- a desoneração do ICMS sobre produtos primários e semi-elaborados, a chamada Lei Kandir (Lei complementar nº 86/97); e
- a intensificação do processo de cobrança das dívidas contraídas no passado.

A conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) dificultou a prática da renúncia fiscal, mas deixou aberta a possibilidade de novos mecanismos de desvio de recursos dos municípios para os Estados e a União, principalmente esta última.

Esta realidade encontra algumas perspectivas de mudança, com a proposta de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional. Em estudo recente BREMAEKER (2002, p.45)

O atual grau de dependência financeira dos municípios, não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária, para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém, estes tributos têm sido reservados à União e aos Estados”.

Uma análise pormenorizada destas questões pode ser encontrada na obra acima.

O papel desempenhado pelo Estado na economia brasileira é um assunto freqüente na pauta de discussão, em Economia. Algumas críticas tecidas pela sociedade, tais como: o gigantismo do aparelho de Estado, sua ineficiência, o sistema tributário, as disfunções dos gastos públicos, o problema que representa o

déficit público, rondam os noticiários dos jornais. A sociedade acredita que as soluções destes problemas apontados são condições necessárias para dotar o sistema econômico de capacidade para garantir um desenvolvimento sustentado.

A teoria das finanças públicas estabelece que o governo deverá intervir na economia com o objetivo de minimizar os efeitos das falhas inerentes ao sistema de mercado. “A presença de externalidades, a existência de bens públicos puros ou mesmo de mercados imperfeitos, impossibilitam a perfeita atuação do setor privado, justificando assim a presença do estado” (MUSGRAVE, 1976, p.34).

“A intervenção do governo na economia se dá através de ajustamentos na alocação de recursos (suprir o mercado de bens públicos puros, bens sociais e bens econômicos), na distribuição de renda, de riqueza e na estabilização econômica” (MUSGRAVE, 1976, p.37). Analisando o setor público no Brasil, sob o aspecto teórico, nota-se que este passa por várias dificuldades, pois não consegue cumprir satisfatoriamente suas funções. Segundo SERRA (1994, p.38), “houve um agravamento deste problema com as modificações efetuadas pela Constituição promulgada em 1988”.

Esta modificação do sistema fiscal atingiu a estrutura tributária e de gastos das três esferas de governo, diminuindo a participação do governo federal, dotando assim, de maior autonomia fiscal os estados e municípios.

Segundo (VARSANO, 1997, p.13), “dentre as três esferas do governo, os estados e municípios são os que atravessam a pior crise, obtendo sucessivos déficits, observando assim, o crescimento acelerado de suas dívidas. Dívidas estas,

que são fonte de atritos com o governo federal, principalmente quanto às regras do Plano de Estabilização (Plano Real), incompatíveis com a situação atual dos mesmos”.

Em muitas ocasiões, o governo federal, além de tentar contornar seus próprios desequilíbrios, tinha que atender a estados e municípios que recorriam à União, em busca de soluções para seus déficits orçamentários.

Nesse sentido, “as modificações propostas pela Constituição de 1988 tinham como principal objetivo, promover a descentralização dos recursos anteriormente apropriados pela União, proporcionando a estados e municípios a absorção de um volume maior de recursos” (SERRA, 1994, p.41).

Diversos estados e municípios, munidos de um montante maior de recursos, passaram a executar projetos com viabilidade econômica duvidosa, a inchar a máquina estatal, a desestabilizar as instituições financeiras estaduais. Provocando, inclusive, um processo de endividamento, que atingiu, no ano de 1995, um colapso, necessitando de intervenção do governo federal para reconstituir a ordem.

Antes e durante a Constituinte de 1988 o debate sobre as questões fiscais e federativas foi extremamente pobre e continua sendo desde então. Por incrível que pareça, nas esferas estaduais e, principalmente, nas municipais, ainda predominam diagnósticos sem fundamentação técnica que enfatizam uma suposta centralização excessiva de recursos em mãos da União e pressionam por transferências adicionais de receita, além, naturalmente, de vetarem maior descentralização de encargos via orçamentos.

Já na órbita federal, alegam-se perdas irreparáveis, mas setores ponderáveis da administração resistem tanto à criação de regras e ações mais disciplinadoras das relações econômico-financeiras com estados e municípios como à descentralização de encargos, contraditória com esquemas de manipulação política. No meio disso tudo e na realidade, prevalece um quadro de regras não obedecidas, compromissos recíprocos não saldados, confusões sobre competências tributárias, transferências negociadas e atribuição de encargos.

Apesar de suas intenções, a Constituição de 1988, de fato, mais do que promover uma reorganização definitiva dos sistema federativo brasileiro, representou, isto sim, um capítulo do desenvolvimento da crise desse sistema.

#### 3.4.1. As Mudanças Constitucionais de 1988

As mudanças constitucionais de 1988, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, envolveram uma acentuada redistribuição de recursos entre níveis de governo. Reforçando tendência anterior, os governos municipais foram de longe os maiores beneficiados pelas alterações, em razão tanto do aumento das competências tributárias, como da maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais:

a) a cota-parte dos municípios no novo imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) foi elevada de 20% para 25% (art. 158, IV); a base desse imposto também foi ampliada pela incorporação ao antigo ICM de cinco impostos, antes de competência federal - sobre combustíveis e lubrificantes,

energia elétrica e mineração (os impostos únicos), serviços de comunicações e transportes (art. 155, I, b);

b) a participação na arrecadação de impostos federais foi ampliada graças: ao aumento da proporção do IR e do IPI destinada ao FPM, que saltou de 17% para 22,5%, e à criação da partilha de 10% do IPI com os estados exportadores de produtos industrializados, destinando-se a quarta parte aos municípios, de acordo com o mesmo rateio aplicado ao ICMS (art. 159, I, b e II);

c) a competência tributária própria foi ampliada com a absorção do imposto sobre transmissão inter vivos (de bens imóveis (antes cobrado pelos estados, junto com o cansa mortis) e a criação do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, exceto óleo diesel (art. 156, II e III); também foi facultada a cobrança progressiva de IPTU (mesmo artigo, § 1º);

d) a permanência no município do IR que este retém na fonte passou a abranger todos os rendimentos pagos pela administração pública, inclusive pelas fundações municipais (art. 158, I);

e) a arrecadação do imposto federal sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, quando definido como ativo financeiro, passou a ser partilhada em 70% com o município onde for feita a extração (art. 153, II);

f) a União foi expressamente proibida de instituir isenções que abrangessem tributos municipais (art. 151, III); também as imunidades constitucionais foram limitadas às finalidades essenciais de templos, partidos, sindicatos e instituições filantrópicas, não sendo mais aplicadas às atividades do setor produtivo estatal

regidas por normas do setor privado - como, por exemplo, os serviços portuários (art. 150);

g) em relação à contribuição de melhoria, abandonou-se o condicionamento em relação à figura da “valorização Imobiliária”; a nova Carta apenas vinculou o tributo às obras públicas (art.. 145, III).

Apenas um dispositivo constitucional implicou virtual diminuição de receitas municipais: a redução de 100% para 50% da partilha do imposto federal territorial rural (ITR), mas, nesse caso, a perda de recursos é desprezível, pois a carga desse imposto era e é quase nula.

As novas disposições constitucionais referentes às finanças públicas (capítulo II do título VI), em princípio, reestruturaram o processo de planejamento, orçamento e controle, e procuraram limitar drasticamente as possibilidades de crescimento descontrolado dos gastos, além de garantir condições mínimas de democratização na elaboração e controle da execução orçamentário-financeira.

Orgânicas Municipais, além de serem, futuramente, objeto de lei complementar federal que definirá normas gerais sobre a matéria. Mas, apesar de representarem importantes inovações, não têm merecido grande atenção nas análises sobre a nova Constituição brasileira.

As principais mudanças, que envolvem União, estados e municípios, são as seguintes:

- a) planejamento foi fortalecido pela integração das ações de longo, médio e curto prazos, através de três leis, referentes ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias anuais (LDO) e aos orçamentos anuais (art. 165);
- b) a abrangência do orçamento anual foi ampliada e desdobrada em três peças: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais (art. 165, § 5º).
- c) Também foi criado um demonstrativo anexo do efeito das renúncias de receitas e concessões de subsídios (art. 165, § 6º) e vedada a realização de quaisquer despesas sem crédito orçamentário (art. 167, I e II);
- d) a LDO deve definir prioridades e metas físicas para a ação governamental (para o exercício seguinte) e aprovar criação, ampliação ou reestruturação de carreiras do funcionalismo dos três poderes (para o ano seguinte), bem como apreciar os “pacotes” tributários, buscando-se relacionar o aumento de carga proposto com as despesas descobertas pela arrecadação então vigente (art. 165, § 2º);
- e) Poder Legislativo recuperou a possibilidade de interferir na fixação das despesas, mas, com o propósito de evitar a anarquia do passado, só foram autorizados remanejamentos de dotações da proposta orçamentária, com exceção de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais para outros níveis de governo (art. 166);
- f) as restrições às despesas com pessoal envolveram a vinculação da política salarial e de contratação de servidores à existência de prévia e

suficiente dotação orçamentária, bem como de autorização específica na LDO, sem contar a fixação de limites em lei complementar (art. 169) - cujo teto transitório foi estabelecido em 65% das receitas correntes (art. DT-38);

g) as restrições ao endividamento público decorreram das vedações para que operações de crédito excedessem as despesas de capital - ressalvadas as autorizadas por maioria absoluta do Legislativo - bem como para que impostos fossem vinculados como garantias às operações de crédito exceto as realizadas por antecipação de receita (art. 167, III e IV);

h) a fragmentação administrativa foi desestimulada, não apenas pela submissão de toda administração indireta à programação orçamentária como também pelas proibições à vinculação de impostos e à transferência de recursos do Tesouro para as entidades descentralizadas sem autorização legislativa específica (art. 167, VIII e IX). Cabe ressaltar que a implantação efetiva dos novos processos orçamentário e de planejamento e a aplicação das normas disciplinadoras do gasto vêm encontrando, no plano federal, sérios tropeços devido a: atraso na regulamentação da matéria (por exemplo, para definir com precisão o conteúdo e a forma das duas novas leis, do plano e das diretrizes); distorções do processo legislativo (os parlamentares vêm adotando, desde 1988, diversos artifícios visando aumentar despesas sem que exista fonte de recurso); conflitos com a aplicação de outras disposições constitucionais (caso notório da dificuldade para limitar e ordenar as despesas com pessoal);

prevalência da gestão financeira como instrumento de política fiscal, em razão da escassez de recursos associada à prática legislativa de superestimar a disponibilidade orçamentária, setorial ou global. Com relação a estados e municípios, as duas últimas dificuldades são menores, especialmente porque mais atenuada tem sido a situação de penúria de recursos, mas os outros problemas também têm-se manifestado.

Em relação às demais mudanças constitucionais, sobressaem as disposições que pressionam o aumento do gasto público e que envolveram as três esferas de governo. O caso mais visível é o dos benefícios concedidos ao funcionalismo público - estabilidade de emprego para "celetistas" não concursados (desde que contratados há mais de cinco anos da data da promulgação da Constituição), isonomias, garantias de recomposição salarial, regime jurídico único, aposentadoria abreviada, equiparação de proventos na inatividade com os da ativa etc. Há também uma ampla variedade de novas atribuições a serem cumpridas pelo poder público, principalmente em relação à chamada ordem social. Quanto aos encargos dos municípios, os reflexos mais relevantes da nova Constituição projetaram-se nas áreas de educação e saúde. A esse respeito, vale citar:

- a) a definição dentre as competências municipais da manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e da prestação de serviços de atendimento básico à saúde da população (art. 30, VI e VII), prevista a cooperação técnica e financeira das esferas superiores de governo;

- b) a participação, como executores, nas ações descentralizadas do sistema único de saúde (art. 198) e da assistência social (art. 204);
- c) a ampliação da vinculação da receita de impostos ao ensino, para 25% e inclusão na base de cálculo dos recursos provenientes de transferência de impostos (art. 212). Mas é importante notar que não foi estabelecida uma divisão rígida de tarefas entre os três níveis de governo, em razão da inexistência de uma fórmula ideal e da impossibilidade de repetir a experiências de outros países, e em face das gritantes disparidades regionais de renda, receitas públicas e localização da atividade econômica. Na verdade, as novas atribuições municipais nas áreas social e de serviços locais representam não mais que indicadores genéricos de atribuições, não definidores de competências exclusivas. Por isso, pode-se afirmar que a nova Constituição ficou no meio do caminho no seu propósito descentralizador: redistribuiu receitas de forma clara e insofismável, mas manteve a centralização das despesas.

O processo de descentralização de encargos, que deveria ocorrer paralelamente à desconcentração dos recursos tributários, chegou a ser proposto por nós na Assembléia Constituinte (como item das disposições transitórias), mas foi rejeitado nas últimas votações pela pressão de duas corporações: a dos servidores federais, especialmente das áreas de assistência social e de ensino, temerosos da perda de vantagens e de poder reivindicatório, caso fossem remanejados para governos locais; a dos “defensores” dos estados e municípios, que entendiam que essas esferas de governo já estavam sobrecarregadas de atribuições e, portanto,

deveriam receber apenas novos recursos. Além disso, as autoridades federais, à época, não revelaram a menor preocupação com o “lado da União” nas negociações políticas, a exemplo do que já havia ocorrido no início das decisões sobre o sistema tributário, quando o Executivo federal foi praticamente omissivo.

### 3.4.2. O Impacto sobre as Finanças Municipais

Para avaliar o impacto efetivo da reforma tributária, pode-se recorrer às informações preliminares das Contas Nacionais e da arrecadação e transferência federal por item, bem como do ICMS.

As estimativas evidenciam algumas características básicas do redesenho constitucional do sistema tributário. Assim calcula-se que os municípios ganharam muitos recursos tributários com a nova Constituição: obtiveram uma receita adicional de US\$ 1,8 bilhão em 1989 e de US\$ 4,1 bilhões em 1990; nesse biênio, estima-se que a receita disponível efetiva ficou 23% acima da que seria obtida caso não houvesse a reforma. A fatia dos municípios na divisão do “bolo” tributário nacional, no conceito de receita disponível, alcançou proporções inéditas: de 12% em 1985-88 para 13% em 1989 e 16% em 1990, mais do que duplicando a participação observada 30 anos antes.

Os ganhos municipais resultaram basicamente do aumento das receitas de transferências. Ao contrário do que se pensa, a maior parte dessa transferência foi proveniente dos estados - origem de 6/10 da receita adicional. O acréscimo proveniente do ICMS (líquido das perdas decorrentes das cotas dos impostos

federais extintos pela reforma), em 1990, foi de US\$ 2,3 bilhões, sendo cerca de 2/3 desse montante devidos ao aumento da cota-parte de 20% para 25%, e o restante em razão da ampliação da base deste imposto.

O impacto da forte descentralização tributária da nova Carta beneficiou amplamente as finanças municipais em 1990. Porém, mesmo na ausência da reforma tributária constitucional, estima-se que a receita disponível local teria aumentado de 2,2% para 3,3% do PIB entre 1989 e 1990 (expansão de 47%).

Cabe advertir que o exercício de 1990 foi atípico, em face de alterações na legislação tributária particularmente benéficas para a arrecadação tributária nacional. No âmbito federal, contaram desde medidas *once for all*, como a incidência de IOF sobre ativos financeiros, até o estímulo representado pelo desbloqueio de cruzados novos para recolhimento de tributos, o fim dos títulos ao portador, a eliminação e suspensão de incentivos fiscais, a majoração das alíquotas das contribuições ao Finsocial e ao PIS-Pasep e o aumento da indexação dos impostos devidos.

No âmbito estadual e municipal, aquelas medidas foram acompanhadas por: redução de prazos de recolhimento, indexação dos débitos e, sobretudo, aumento da incidência, em particular, do ICMS (nos grandes estados, a alíquota nominal básica passou para 18%) e do IPTU (progressivo) das grandes capitais e cidades. Tais medidas, resultaram em aumento de carga tributária sem precedentes: 20,6% a 26,4% do PIB entre 1989/90 (isso sem incluir a contribuição ao FGTS; caso contrário, a arrecadação tributária global chegaria a cerca de 27,5% do PIB); ou seja, uma expansão real de 23% enquanto a renda econômica encolhia 4%. Numa

retrospectiva histórica, essa carga tributária é comparável apenas à vigente no auge do milagre econômico (1970-73).

Em face dos efeitos da atípica elevação da carga tributária e da plena vigência do novo sistema tributário (início da efetiva cobrança de novos impostos e elevadas percentagens de repartição), os municípios desfrutaram de um aumento excepcional das receitas de transferências intergovernamentais: suas cotas dos fundos de participação duplicaram, e as do ICMS cresceram em torno de 80%.

O novo sistema tributário constitucional só entrou em vigor em 1.3.1989; as percentagens definitivas do FPE/FPM serão alcançadas em 1993; a ausência de leis complementares retardou, por exemplo, o desembolso da cota de 10% do IPI, devida desde março de 1989, mas paga a partir de fevereiro de 1990, pois a lei complementar regulamentadora só foi sancionada em janeiro desse ano, e acompanhada de correção monetária das transferências não feitas em 1989. Com tantas condições favoráveis, os recursos disponíveis dos municípios, em 1990, ascenderam a cerca de 4,2% do PIB ou US\$19,8 bilhões, sendo 45% oriundos da repartição de tributos estaduais, 32% dos federais e somente 23% arrecadados por conta própria.

Embora em menor medida, a descentralização tributária promovida pela nova Constituição também beneficiou os estados: sua participação no “bolo” tributário subiu de 27,6% para 30,1% em média entre 1987/88 e 1989/90 (tabela I). De fato, os estados recuperaram a participação na receita tributária nacional que detinham em 1970, posição, no entanto, inferior à observada antes e no início da implantação da reforma tributária anterior.

A participação da União, em 1990, na receita disponível nacional (54%) ficou semelhante à observada em 1965, no início da reforma tributária da época. Por outro lado, essa posição relativa foi inferior à do período anterior àquela reforma (quase 6 pontos percentuais abaixo da posição de 1960), e esteve muito aquém da situação observada até o final da década de 70: em relação a 1980, a participação diminuiu 11 pontos percentuais.

### 3.4.3. Uma visão mais Abrangente das Finanças Municipais a partir da Constituição de 1988

Uma avaliação adequada do imposto da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas não deveria restringir-se ao enfoque das competências e repartições do sistema tributário. Os recursos provenientes (direta ou indiretamente) de impostos não são os únicos fluxos de receitas governamentais - em 1990, nem mesmo foram os preponderantes.

Vários e relevantes tributos (como as contribuições sociais) não são objeto de repartição regular. Além disso, existem: as transferências negociadas (convênios); a assunção direta por uma esfera superior de governo de despesas típicas de esferas inferiores; a regulação e o controle das condições de endividamento; o controle direto das fontes de operações de crédito (bancário externo e interno, mobiliário); a política tarifária (que afeta as empresas estatais estaduais e locais). Seria fundamental, ainda, que fossem considerados os impactos diferenciados (por esfera de governo) da reforma constitucional sobre o gasto público.

A análise abrangente proposta é, reconhecidamente, complexa e difícil de ser empreendida, em virtude da carência de informações consistentes e atualizadas das contas governamentais, especialmente do lado da despesa.

Convém advertir que a descentralização tributária foi atenuada por alguns fatores circunstanciais. Desse modo, a aceleração da inflação, após a promulgação da nova Carta, corroeu parte da elevação dos fundos de participação em 1989: na época, entre o recolhimento do imposto ao Tesouro Nacional e o crédito das cotas, em média, transcorriam 45 dias. Somente a partir do início de 1990, leis complementares reduziram a defasagem média para 15 dias, no caso do FPM, e 6 dias, no caso da cota do ICMS. Ainda em 1989, houve forte queda na arrecadação do IR e IPI.

Assim, apesar da reforma constitucional, em 1989, a União transferiu receita de tributos para estados e municípios num montante equivalente a 1,7% do PIB ou 12% da arrecadação federal; proporções inferiores às médias de 1986-88 (2% do PIB e 14% da arrecadação). Em 1990, porém, a transferência subiu significativamente: para 2,9% do produto interno e cerca de 17% da arrecadação federal, a participação historicamente mais elevada. Menciona-se que a participação global de estados e municípios na arrecadação própria federal, que era de 10% em 1970, decresceu para 9% em 1980 e, na melhor das situações, chegou a 15% em 1986.

Quanto ao crescimento da despesa orçamentária municipal, cerca de 3/5 são explicados pelas despesas com pessoal ativo e inativo. Tais gastos cresceram em 15% ao ano entre 1988-90, mais que duplicando a já elevadíssima taxa de expansão observada entre 1980-88 (7%); na média da década de 80, o aumento anual

superou 5%, quatro vezes mais que a expansão demográfica. Isto, em parte, reflete os efeitos das mudanças constitucionais, que tornaram menos flexível e pressionaram para cima o custo da folha salarial (estabilidade piso salarial, isonomias, gratificações e equiparações inativos-ativos). Além do mais, tal evolução reflete também os desdobramentos das campanhas eleitorais de 1989 e 1990. Note-se que, na década de 80, a expansão da despesa com pessoal havia guardado grande correlação com a da receita corrente (9% ao ano); entre 1988-90, a relação entre ambas as taxas médias de crescimento diminuiu para a metade.

Por outro lado, a taxa de investimento municipal em 1990 (0,85% do PIB), mesmo tendo diminuído em relação a 1988 (ano de eleição nas capitais), equívaleu aos níveis mais elevados da década de 70 e superou em 60% a taxa de investimento de toda administração pública federal (exclusivo empresas estatais).

### 3.5. RECEITAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ – OPERACIONALIZAÇÃO E REPARTIÇÃO

As receitas podem ser agrupadas segundo a categoria em Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes, segundo RIANI (1997, p.71), são, basicamente, compostas por recursos oriundos da cobrança de tributos, compreendendo as receitas tributárias próprias e as originárias de transferências de outras unidades de governo, podendo ainda, serem divididas em Agropecuária, de Serviços, Industrial, Patrimonial, Tributária, Transferências e Outras. As Receitas de

Capital compreendem os recursos vindos das operações de crédito (empréstimos) tomados pelo governo, incluindo ainda, as alienações (vendas) de ativos e as transferências de capital recebidas de outras esferas de governo.

Tomou-se como exemplo para explanação da operacionalização e repartição do produto da arrecadação do ICMS a Mesorregião Oeste do Paraná, por ser constituída por municípios que estão incluídos entre os menores do estado e tendem a extrair da arrecadação direta de impostos uma parcela menor de suas receitas, tendo em vista o baixo dinamismo de suas economias. Porém, estes municípios são beneficiados pelos critérios de distribuição do FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

Para os municípios situados na Mesorregião Oeste do Paraná as receitas próprias são, relativamente, muito baixas, com isso a dependência das transferências, vindas da esfera federal e estadual, é muito grande. Este fato retira da dinâmica local a responsabilidade por suprir os cofres públicos municipais de recursos. Por outro lado, os municípios são responsáveis por uma quantidade cada vez maior de encargos no suprimento de serviços públicos, o que implica em problemas de equilíbrio orçamentário.

Apesar da condição geral dos municípios da região oeste, pode-se destacar alguns municípios que têm seus problemas minimizados, no aspecto das finanças públicas. Alguns municípios recebem royalties de produção de energia elétrica e outros recebem ICMS ecológico, por manter reservas naturais em seu território.

Exemplifica-se a seguir as receitas oriundas dos municípios no período da gestão governamental (1998), pois a da gestão vigente ainda não encontram-se disponíveis. Nas receitas dos municípios pertencentes a Mesorregião Oeste do Paraná, divididas em Receitas Correntes e de Capital, percebeu-se que, os municípios da região arrecadaram mais de 606 milhões de reais, sendo R\$ 565 milhões (93,2%), em Receitas Correntes e R\$ 41 milhões (6,8%), em Receitas de Capital.

**TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1989	182.183	125.288	68,8	52.004	28,5	4.891	2,7
1990	207.165	143.981	69,5	56.906	27,5	6.278	3,0
1991	184.841	119.687	64,8	56.055	30,3	9.089	4,9
1992	178.652	119.741	67,0	51.124	28,6	7.787	4,4
1993	184.463	130.542	70,7	46.979	25,5	6.942	3,8
1994	210.244	144.534	68,8	58.253	27,7	7.457	3,5
1995	228.521	153.618	67,3	64.543	28,2	10.630	4,5
1996	247.258	162.345	65,7	71.237	28,8	13.676	5,5
1997	257.424	171.174	66,5	72.287	28,1	13.963	5,4
1998	275.561	187.733	68,1	73.176	26,6	14.652	5,3

Fonte: BREMAEKER (2002)

A Tabela 1 demonstra a evolução da arrecadação tributária das três esferas de governo, sendo possível verificar que, em 1998, a união foi responsável por 68,1% do total da arrecadação do país, enquanto que, os Estados arrecadaram 26,6% do total e os municípios apenas 5,3%.

**GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA – 1989/1998**



De maneira geral, os municípios apresentam uma participação das receitas correntes acima de 90% do total. Porém, existem exceções, como o município de Itaipulândia, que apresentou a menor participação das receitas correntes dentro todos, ficando esta em torno de 55,3% do total do município. Outro extremo apontado foi o município de Iracema do Oeste e Vera Cruz do Oeste, que apresentaram as receitas correntes, com 100% do total das receitas municipais. Os maiores municípios como Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo ficaram em torno da média da região, sendo 93,2% de participação para as receitas correntes e 6,8% para as receitas de capital.

O município de Foz do Iguaçu foi o que mais arrecadou em 1998, atingindo 23,54% do total da região, vindo Cascavel em segundo lugar, com 14,18%, seguido por Toledo, com 7,29%. A soma dos três primeiros colocados alcançou 45,01% das receitas totais da região, o que demonstra a importância destes municípios e indica a polarização discutida em outros pontos deste trabalho.

### 3.5.1. Receitas de Capital

Em 1998, através das receitas da Mesorregião Oeste, percebe-se que as Operações de Crédito (42,7%) e as Transferências de Capital (46,0%) dominaram as receitas de capital. Porém, a realidade dos municípios fica distante deste valor para a região.

Este fato pode ser notado de diferentes formas:

- a) partindo dos casos extremos, em Guaraniaçu, Medianeira e Ouro Verde do Oeste as Operações de Crédito representaram 100% das receitas de capital. Enquanto que, em Jesuítas, Maripá, Santa Lúcia e Serranópolis do Iguaçu, as Transferências atingiram 100%. Em São José das Palmeiras (100%) e em Campo Bonito (99,7%), a Alienação de Bens foi o fato gerador das receitas de capital;
- b) as Operações de Crédito representaram importante fonte de recursos para os municípios, mas infelizmente isto aumenta a dívida dos municípios, comprometendo os resultados fiscais futuros e encontra sérias restrições com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) as Transferências de Capital também demonstraram ser relevantes para os municípios, o que coloca a União e o Estado do Paraná, como financiadores de recursos para o investimento municipal; e

d) um fato que chamou muito a atenção foi o item Outras Receitas de Capital, pois este apresentou elevada participação em alguns municípios. Este é o caso de Entre Rios do Oeste (25,7%), Guairá (17,8%), Missal (64,7%), Santa Helena (44,7%) e Santa Terezinha de Itaipu (91,7%). Todos estes, são municípios *Lindeiros* ao Lago de Itaipu, sendo que este elevado percentual é de responsabilidade dos *royalties* da produção de energia elétrica pagos pela Itaipu Binacional. Isto demonstra que, estes municípios recebem recursos adicionais e que estes recursos possibilitam investimentos adicionais, como será analisado na próxima seção deste capítulo.

### 3.5.2. Receitas Correntes

Na Mesorregião Oeste do Paraná, as Transferências Correntes (67,70%) perfazem a maior parcela das Receitas Correntes. O item Outras Receitas Correntes (20,03%) ocupou a segunda colocação, enquanto que o item Receita Tributária (11,02%) ficou em terceiro lugar. Os demais itens apresentaram participação desprezível no total de Recitas Correntes da região.

A Receita Tributária apresentou maior participação nos municípios com determinado grau de polarização, tais como: Cascavel (26,29%), Toledo (18,68%), Medianeira (18,45%), Foz do Iguaçu (13,33%), Palotina (12,62%) e Marechal Cândido Rondon (12,03%). Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo podem ser considerados municípios pólos para toda a região, enquanto que Medianeira,

Palotina e Marechal Cândido Rondon podem ser considerados sub-pólos, ou com abrangência mais restrita que os anteriores.

Todos estes municípios têm predominância de atividades urbanas, o que segundo BREMAEKER (2002, p.48) “facilita a arrecadação dos tributos municipais”.

Os demais municípios ficam na dependência das Receitas Correntes provenientes de transferências da União e do Estado do Paraná. A exceção, mais uma vez, fica com os municípios *lindeiros* ao Lago de Itaipu, que apresentaram um percentual elevado de Outras Receitas Correntes. Dentre estes, destacaram-se Santa Helena (78,29%), Pato Bragado (60,89%), Missal (59,65%), Mercedes (52,71%), Guairá (40,86%), Santa Terezinha de Itaipu (33,68%) e Foz do Iguaçu (25,25%). Estes municípios recebem royalties da Itaipu Binacional, sendo que, os elevados percentuais, em destaque, demonstram a importância destes recursos para os municípios.

Outros municípios, como Céu Azul (29,30%) e até mesmo Guairá, recebem o ICMS ecológico, uma compensação por manter reservas naturais, que, também, acabam sendo contabilizados neste item de Outras Receitas Correntes. Mais uma vez, cabe destacar que, os municípios que recebem recursos adicionais, como royalties e o ICMS Ecológico, destoam dos demais, por adquirirem capacidade de financiamento dos gastos correntes, além do que seria permitido pelas Transferências e pela Arrecadação Tributária. Um ponto de crítica a esta ação é que estes recursos não permanecerão por um longo prazo, portanto, estes municípios deveriam pensar, desde já, em encontrar outras alternativas de financiamento destas despesas, ou rever a necessidade do nível de despesas executadas.

### 3.5.3. Indicadores de Receitas Municipais

A maioria dos municípios apresentou elevado grau de Dependência de Transferências e, por conseqüência, um baixo grau de Geração de Receita Própria. Alguns municípios fugiram a este estado, apresentando baixo grau de Dependência de Transferências e elevado grau de Geração de Receita Própria, sendo estes: Cascavel (65% e 26%), Toledo (70% e 18%), Foz do Iguaçu (61% e 13%), Palotina (81% e 12%), Medianeira (73% e 18%), Marechal Cândido Rondon (53% e 12%) e Assis Chateaubriand (72% e 10%).

**TABELA 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS**

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1989	182.183	100.201	55,0	52.104	28,6	29.878	16,4
1990	207.165	113.941	55,0	57.799	27,9	35.425	17,1
1991	184.841	94.449	51,1	55.079	29,8	35.303	19,1
1992	178.652	94.150	52,7	51.630	28,9	32.872	18,4
1993	184.463	101.270	54,9	49.990	27,1	33.203	18,0
1994	210.244	112.901	53,7	59.709	28,4	37.634	17,9
1995	228.521	119.517	52,3	65.814	28,8	43.190	18,9
1996	247.258	134.508	54,4	68.985	27,9	43.765	17,7
1997	257.424	145.187	56,4	69.505	27,0	42.732	16,6
1998	275.561	158.438	57,5	70.752	25,7	46.371	16,8

Fonte: BREMAEKER (2002)

Na Tabela 2, percebe-se a evolução dos recursos disponíveis para cada esfera de governo, na qual em 1998, a União detinha 57,5% do total, os Estados ficaram com 25,7% e os municípios, com 16,8%. As informações da Tabela

demonstram que os Estados quase empataram entre arrecadação e disponibilidade de recursos, sendo que as transferências ficaram a cargo da União para os Municípios. As informações ainda demonstram que, houve um espantoso crescimento da arrecadação tributária municipal, em torno de 100%, porém isto não deixa de caracterizar a dependência das transferências.

## GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS – 1989/1998



Alguns municípios, *lindeiros* ao Lago de Itaipu, demonstraram baixo grau de Dependência de Transferências, contudo, apresentaram um baixo grau de Geração de Receita Própria, sendo: Santa Helena (18% e 1%), Pato Bragado (34% e 2%), Missal (35% e 2%), Entre Rios do Oeste (40% e 2%), Mercedes (46% e 2%) e Santa Terezinha de Itaipu (48% e 4%). Este fato caracteriza e comprova a relevância dos recursos recebidos, por meio dos royalties da produção de energia elétrica, por estes municípios.

O indicador do grau de Dependência de Empréstimos indicou alguns municípios com problemas em 1998. Porém, conforme já discutido, provavelmente esta realidade seja modificada pela exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a realização de empréstimos dos governos municipais.

A avaliação das receitas municipais da Mesorregião Oeste do Paraná permitiu alguns indicativos importantes para verificar pontos levantados em outras partes do trabalho. Ao mesmo tempo, levantou a necessidade de aprofundar a análise de alguns pontos, como o recebimento de royalties pelos municípios *lindeiros* ao Lago de Itaipu e também a forma pela qual são realizadas as Despesas governamentais nestes municípios.

#### 3.5.4. Despesas Municipais

Segundo RIANI (1997, p.76), “as Despesas Agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas. Porém, do ponto de vista da análise, esses dados são muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada”. Assim, torna-se necessário um tratamento dos gastos para que estes sejam mais bem visualizados, que, de acordo com o autor, pode ser com o agrupamento das Despesas por Categoria e por Função.

As Despesas Agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas. Porém, do ponto de vista da análise, esses

dados são muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada. Assim, torna-se necessário um tratamento dos gastos para que estes sejam mais bem visualizados, que, de acordo com o autor, pode ser com o agrupamento das Despesas por Categoria e por Função.

As Despesas por Categoria têm a vantagem de permitir uma análise financeira mais apurada das unidades consideradas. Estas são divididas em Despesas Correntes e Despesas de Capital. As Despesas Correntes apresentam os gastos fixos do governo com a manutenção da máquina administrativa e de serviços do estado. As Despesas de Capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo, como as obras públicas.

As Despesas por Função obedecem a uma classificação de forma agregada que reflete, segundo RIANI (1997, p.77), as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis. Estas são divididas em Administração e Planejamento, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência, Transporte, Legislativo, Agricultura, Defesa Nacional, Indústria, Comércio e Serviços, Trabalho e Outras.

#### 3.5.4.1. Despesas por Categoria

As Despesas Correntes representam a parcela maior dos gastos totais dos municípios da Mesorregião Oeste do Paraná, atingindo 83,2%. Dentro das Despesas Correntes, percebe-se que 65,0% do total de despesas da região foi para Custeio.

Estes números demonstram que, grande parte dos gastos públicos realizados pelos municípios são direcionados para a manutenção da estrutura existente.

A maioria dos municípios tiveram participação em torno da média regional, mas alguns se destacaram, observando uma participação menor das Despesas Correntes nos gastos totais. Neste sentido, pode-se apresentar Itaipulândia (56,1%), Pato Bragado (61,6%) e Entre Rios do Oeste (63,2%).

As Despesas de Capital apresentam uma média de participação de 16,8% na região, sendo que o item Investimento ficou com 12,4 pontos deste montante. Os municípios que observaram a participação do Investimento acima da média regional foram: Pato Bragado (37,2%), Entre Rios do Oeste (34,8%), Itaipulândia (32,7%), Quatro Pontes (27,3%) e Santa Helena (23,3%).

Ao analisar estas informações, percebe-se que dentre os municípios com maior parcela de Despesas de Capital no total de gastos, encontram-se grande parte dos municípios *lindeiros* ao Lago de Itaipu. Este fato indica que, parte dos recursos recebidos pelos royalties da produção de energia elétrica estão sendo revertidos para aumento do estoque de capital público dos municípios, principalmente com novos investimentos. Cabe discutir, neste caso, se estes investimentos deverão aumentar a arrecadação futura e também possibilitar maior capacidade de geração de empregos e renda para os municípios.

#### 3.5.4.2. Despesas por Função

De forma geral, as funções que reúnem o maior comprometimento de recursos nos municípios da Mesorregião Oeste do Paraná são Administração e

Planejamento (22%), Educação e Cultura (30%), Saúde e Saneamento (12%), Habitação e Urbanismo (12%) e Transporte (8%).

Apesar da característica primária da economia da maioria dos municípios, percebe-se, que o gasto com a Agricultura na ultrapassou 10% do total, ficando com uma média de 3% na região. Os municípios que mais comprometeram recursos com esta função foram Diamante do Sul, Missal e Santa Terezinha de Itaipu, todos com 8% de participação.

Alguns municípios demonstraram preocupação com as atividades econômicas urbanas, aplicando recursos na função de Indústria, Comércio e Serviços, como se pode verificar em Entre Rios do Oeste (13%), Marechal Cândido Rondon (11%) e São Miguel do Iguaçu e Assis Chateaubriand, com 7%. Provavelmente, estes municípios estariam buscando incentivar a atividade, com vistas a aumentar a geração de emprego e renda, conseqüentemente, aumentando também a capacidade de geração de receitas.

Os gastos com a função Transporte obteve uma média de 8% na região, mas alguns municípios apresentaram um gasto relativo muito maior, principalmente devido ao transporte escolar. Este é o caso de Mercedes (24%), Três Barras do Paraná (23%), Catanduvas (17%) e Pato Bragado (17%). Em visitas realizadas nestes municípios, percebeu-se que as distâncias percorridas entre a zona rural e a sede dos municípios contribuiu para o acentuado valor no transporte.

Dentre as funções, chamou atenção a média elevada dos gastos com Educação e Cultura, alcançando uma média de 30%. Percebe-se que os municípios

se mantêm em torno desta média, o que garante o cumprimento da Constituição (gastos mínimos com educação de 25%) e também a efetividade do FUNDEF (Fundo de Valorização do Ensino Fundamental), criado para direcionar os gastos com educação. Esta perspectiva indica para que a região tende a aumentar os indicadores educacionais e, com isso, estabelecer um novo padrão de qualificação de sua população.

Os gastos com a função Administração e Planejamento obteve uma média regional de 22%. O destaque é que os municípios maiores, como Cascavel (25%) e Foz do Iguaçu (28%), naturalmente deveriam encontrar-se acima desta média, pois a necessidade de gastos está condicionada ao tamanho do setor público municipal.

O tamanho acaba sendo determinado pela aglomeração populacional destes e também pelo atendimento a população dos municípios vizinhos, oriundo da polarização, fato que cria alguns conflitos entre os municípios. Observa-se que alguns municípios pequenos apresentam um elevado percentual de gasto nesta função, isto não encontra justificativa plausível, indicando a necessidade destes revisarem a alocação dos recursos.

A função Habitação e Urbanismo apresentou um média regional de 12%, mas a variabilidade observada entre os municípios é muito grande. Alguns, como Ibema (22%), Guaíra (22%) e Cascavel (19%) ficaram bem acima desta média. Enquanto outros, como Iracema do Oeste (1%), ficaram bem abaixo do percentual regional. Estes gastos, tomados apenas de forma pontual não caracterizam os programas adotados nos municípios. Os problemas habitacionais são mais urgentes nos

grandes centros urbanos, principalmente por questões ambientais, enquanto que nos pequenos municípios estes problemas encontram uma proporção menor.

A função Saúde e Saneamento repetiu a participação média regional de 12%, porém a variabilidade entre os municípios também foi significativa. Estiveram abaixo desta média os municípios de Catanduvás (4%), Corbélia (5%), Terra Roxa (5%) e Mercedes (6%). Acima da média encontraram-se Itaipulândia (17%), Santa Lúcia (17%) e Ouro Verde do Oeste (16%).

Apesar de um percentual elevado nesta função ser desejável, apenas esta informação é insuficiente para analisar o impacto na solução dos problemas da população. Os gastos com saúde tendem a ser na parte corretiva e não preventiva, o que provoca elevação destes e pouca efetividade na melhoria dos indicadores. Outro ponto a ser tratado é quanto ao saneamento, pois na região as preocupações ambientais ainda não impulsionaram a discussão e efetividade de ações, para solucionar o problema do esgoto.

As despesas realizadas pelos municípios da Mesorregião Oeste do Paraná são indicativas da própria crise por que passa o setor público no Brasil. Percebe-se que o gasto com investimento é proporcionalmente pequeno frente às necessidades de custeio. Isto indica a baixa capacidade dos governos municipais em criar infraestrutura para o crescimento econômico e também a mudança do perfil agrícola.

Porém, fica indicado que os municípios *lindeiros* ao Lago de Itaipu, por receberem recursos adicionais provenientes dos royalties, teriam condições mais favoráveis para construir uma infra-estrutura facilitadora do crescimento dos setores

secundários e terciário e, também, para aprimorar o funcionamento do setor primário.

### 3.5.5. Municípios Lindeiros e os Royalties

O montante de *royalties* recebidos pelos municípios *lindeiros* ao Lago de Itaipu, acumulado no período atingiu mais de US\$460 milhões, o que significa que estes recursos foram introduzidos na região oeste do Paraná e criaram todo um efeito multiplicador da renda regional, conforme determina os manuais de macroeconomia.

Esta distribuição foi mais significativa para alguns municípios, por deterem direitos maiores pelos critérios estabelecidos para recebimento. O município de Santa Helena acumulou um montante de US\$ 117,4 milhões, ao longo do período, representando 25,5% do total. O segundo maior montante foi acumulado por Foz do Iguaçu, atingindo US\$89,8 milhões, cerca de 19,5%. O terceiro colocado foi Itaipulândia, com US\$69,1 milhões, perfazendo 15% total distribuído. Em quarto lugar ficou São Miguel do Iguaçu, com US\$51,4 milhões, cerca de 11% do total. Somando o acumulado por estes quatro municípios, chega-se a 71% dos royalties distribuídos aos municípios lindeiros, o que caracteriza a elevada concentração destes recursos, restringindo os efeitos multiplicadores da renda destacados anteriormente.

Tratando ainda da distribuição do recebimento dos royalties pelos municípios, percebe-se que alguns têm participação insignificante no total, como é o caso de

Medianeira, Terra Roxa e São José das Palmeiras, que juntos não chegam a 0,5% do total distribuído no período.

A distribuição absoluta dos royalties não permite verificar o real impacto destes dentro da realidade municipal. A distribuição total estabeleceu o valor de US\$153,25 para cada habitante dos municípios lindeiros. Porém, alguns municípios apresentaram um valor por habitante muito superior a este valor. Em Itaipulândia, o recebimento foi de US\$1.861,06 para cada habitante, sendo seguida por Santa Helena (US\$921,93), Pato Bragado (US\$821,87), Entre Rios do Oeste (US\$698,83), Mercedes (US\$296,76) e São Miguel do Iguaçu (US\$274,22). O destaque nesta forma de avaliar a distribuição de royalties foi Foz do Iguaçu que, por ter a maior população dentre os municípios, obteve apenas US\$55,94 para cada habitante.

Em Itaipulândia, o valor atingiu US\$4.011,00, sendo que os royalties per capita representariam 46,5% do PIB per capita. Percebe-se a relevância destes valores para os municípios que os recebem em quantidades proporcionalmente maiores. O desafio é estes utilizarem os recursos para provocar uma elevação permanente na renda e produção destes municípios, não deixando que este aporte de recursos tenha efeito apenas momentâneo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Alguns municípios do Estado do Paraná destacam-se pelo porte e outros pelo recebimento de recursos tributários adicionais. Contudo, a realidade da maioria dos

mesmos iguala-se em praticamente todos os aspectos relacionados às finanças públicas.

Em termos de receitas, os municípios apresentaram uma dependência muito grande das transferências vindas do Estado do Paraná e da União, conjuntamente com uma baixa capacidade de arrecadação de tributos próprios. Este fato, retira dos governos municipais a autonomia para decidir sobre as finanças públicas, tendo uma restrição muito grande para aumentar seus gastos.

Apenas os municípios que conseguiram desenvolver atividades produtivas urbanas, apresentaram capacidade de arrecadação própria, como é o caso de Cascavel, Foz do Iguaçu, Toledo, Palotina, Marechal Cândido Rondon e Medianeira. Os municípios lindeiros ao Lago de Itaipu demonstraram uma certa exceção, por receberem os royalties de produção de energia elétrica da Itaipu e, com isso, conseguirem recursos adicionais para financiar seus gastos.

Quanto as despesas municipais, percebeu-se a predominância das Despesas Correntes, em detrimento das Despesas de Capital, o que sinaliza uma possível falta de capacidade dos governos municipais em prover infra-estrutura para o crescimento das atividades econômicas urbanas nos municípios menores.

As despesas por função demonstraram que, apesar das despesas correntes predominarem, os gastos sociais alcançaram volumes significativos, principalmente com Educação. Porém, percebe-se que ainda os municípios realizam gastos excessivos em algumas funções (Administração e Planejamento), deixando outras com baixo atendimento, como é o caso da Saúde e Saneamento.

O nosso questionamento é que o critério legal de distribuição poderia ser mais justo, no sentido de favorecer os municípios menores, haja vista o baixo dinamismo de suas economias, fazendo com que as suas receitas próprias sejam pequenas e, por isso, dependem única e exclusivamente das receitas repassadas pelo FPM Federal e Estadual. Então, por que não melhorar o critério de distribuição de repasse estadual para os municípios menores e com poucos recursos para se desenvolverem.

Um dos critérios poderia ser, por exemplo, a criação de um índice do quesito população, no sentido de ser calculado de forma inversamente proporcional ao número de habitantes do município em relação ao do estado, otimizando assim a distribuição aos municípios, que poderiam ter uma melhoria considerável no seus repasses, se imaginarmos que 7% do bolo é distribuído sob este critério.

Os desafios para a Mesorregião Oeste do Paraná são inúmeros, mas para fazer frente a estes se torna necessário repensar a função dos governos municipais e também a forma de intervenção destes na realidade regional. Percebe-se que os problemas comuns seriam mais bem resolvidos se os esforços fossem realizados em conjunto, não isoladamente como as informações indicam.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José. **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1986-1989; transferências e endividamento**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989b. Dissertação (Mestrado em Economia) - IEI/UFRJ, 1998, 203 p.
- AFONSO, J. R., SOUZA, M. C. O sistema de relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de estados e municípios. **Revista de Finanças Públicas**, n.362, p.15-39, 1985, 58 p.
- AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. **Ensaio**, Porto Alegre: FEE, v.15, n.2, p.321-337, 1994, 488 p.
- BATTESSE, G. E., COELLI, T. J. **A stochastic frontier production function incorporating a model for technical inefficiency effects**. Department of Econometrics, University of New England. n. 69, October, 1991, 57 p.
- BREMAEKER, François E.J. de. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados. (**Estudos Especiais 22**). Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2002, 113 p.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- HOLANDA, Aurélio Buarque. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, 1809 p.
- LEUTHOLD, J.H. **Os impostos das economias em desenvolvimento**. **Jornal de Desenvolvimento Econômico**. V.35, 185, 1991. Disponível em meio eletrônico: [www.nemesis.com/ufrg/educ.asp](http://www.nemesis.com/ufrg/educ.asp) (2002), p.3.
- MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Editora Campos/ Editora da Universidade de São Paulo, 1976, 193 p.
- PATRÍCIO, Zuleica M.; PINTO, Marli Dias et al. **Aplicação dos métodos qualitativos na produção de conhecimento: uma realidade particular e desafios coletivos para compreensão do ser humano nas organizações**. In: ENANPAD. Anais, Foz do Iguaçu, 1999, 132 p.
- PIANCASTELLI M., PEROBELLI, F. ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Brasília, IPEA, fev.1996. (**Texto para Discussão n. 402**), p.7.
- QUADROS, Waldemir L. O ICMS e a tributação do valor adicionado: uma análise da sistemática de tributação do consumo no Brasil. Campinas: Unicamp, 1994.

**Dissertação** (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, São Paulo, 172 p.

REIS, E. J., BLANCO F. A. Capacidade tributária dos estados brasileiros - 1970/90. **Revista Economia Brasileira em Perspectiva**, Rio de Janeiro: IPEA, v.2, p.325-351, 1996, 403 p.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1985, 197 p.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1997, 127 p.

SEFA/PR. Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná. Governo do Estado do Paraná. **Legislação e Decretos – ICM**. Disponível em meio eletrônico.: [www.Pr.gov.br/sefa/caec.html](http://www.Pr.gov.br/sefa/caec.html) (2002).

SERRA, J., AFONSO, J. R. Finanças Públicas Municipais I: trajetória e mitos. **Revista Conjuntura Econômica**, p.35-43, nov.1994b, 87 p.

SHAH, A. A reforma fiscal intergovenamental e as realções e desenvolvimento com as economias de mercado emergentes. **Politics e Research: The New Fiscal Federalism in Brazil**. Series nº 23, The World Bank, 1994, 52 p.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n.1, p.1-40, abr. 1997(a), 72 p.

VILLELA, L. A. **Revisão dos critérios de rateio dos Fundos de Participação**. Est. Econ., São Paulo, v. 23, N Especial p. 225-254, 1993, 533 p.403

## **6. ANEXOS**

**ANEXO I**

**LEI COMPLEMENTAR Nº63, DE 11 DE JANEIRO DE 1990**

## LEI COMPLEMENTAR Nº 63, DE 11 DE JANEIRO DE 1990

Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.

Art. 1º As parcelas pertencentes aos Municípios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferência por estes recebidas, conforme os incisos III e IV do art. 158 e inciso II e § 3º do art. 159, da Constituição Federal, serão creditadas segundo os critérios e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

Art. 2º 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada Município serão imediatamente creditados a este, através do próprio documento de arrecadação, no montante em que esta estiver sendo realizada.

Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil.

§ 2º Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal.

§ 3º O Estado apurará a relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total do Estado, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas dos Municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração.

§ 4º O índice referido no parágrafo anterior corresponderá à média dos índices apurados no dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração.

§ 5º Os Prefeitos Municipais, as associações de Municípios e seus representantes terão livre acesso às informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, ou dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos cálculos.

§ 6º Para efeito de entrega das parcelas de um determinado ano, o Estado fará publicar, no seu órgão oficial, até o dia 30 de junho do ano da apuração, o valor

adicionado em cada Município, além dos índices percentuais referidos nos §§ 3º e 4º deste artigo.

§ 7º Os Prefeitos Municipais e as associações de Municípios, ou seus representantes, poderão impugnar, no prazo de 30 (trinta) dias corridos contados da sua publicação, os dados e os índices de que trata o parágrafo anterior, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis.

§ 8º No prazo de 60 (sessenta) dias corridos, contados da data da primeira publicação, os Estados deverão julgar e publicar as impugnações mencionadas no parágrafo anterior, bem como os índices definidos de cada Município.

§ 9º Quando decorrentes de ordem judicial, as correções de índices deverão ser publicadas até o dia 15 (quinze) do mês seguinte ao da data do ato que as determinar.

§ 10. Os Estados manterão um sistema de informações baseadas em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada Município.

§ 11. O valor adicionado relativo a operações constatadas em ação fiscal será considerado no ano em que o resultado desta se tornar definitivo, em virtude da decisão administrativa irrecorrível.

§ 12. O valor adicionado relativo a operações ou prestações espontaneamente confessadas pelo contribuinte será considerado no período em que ocorrer a confissão.

§ 13º A lei estadual que criar, desmembrar, fundir ou incorporar Municípios levará em conta, no ano em que ocorrer, o valor adicionado de cada área abrangida.

Art. 4º Do produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo anterior, 25% (vinte e cinco por cento) serão depositados ou remetidos no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada à "conta de participação dos Municípios no

Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações", aberta em estabelecimento oficial de crédito e de que são titulares, conjuntos, todos os Municípios do Estado.

§ 1º Na hipótese de ser o crédito relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação extinto por compensação ou transação, a repartição estadual deverá, no mesmo ato, efetuar o depósito ou a remessa dos 25% (vinte e cinco por cento) pertencentes aos Municípios na conta de que trata este artigo.

§ 2º Os agentes arrecadadores farão os depósitos e remessas a que alude este artigo independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de responsabilidade pessoal.

Art. 5º Até o segundo dia útil de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada Município, mediante crédito em conta individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer, do valor dos depósitos ou remessas feitos, na semana imediatamente anterior, na conta a que se refere o artigo anterior.

Art. 6º Os Municípios poderão verificar os documentos fiscais que, nos termos da lei federal ou estadual, devam acompanhar as mercadorias, em operações de que participem produtores, indústrias e comerciantes estabelecidos em seus territórios; apurada qualquer irregularidade, os agentes municipais deverão comunicá-la à repartição estadual incumbida do cálculo do índice de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 3º desta Lei Complementar, assim como à autoridade competente.

§ 1º Sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações a que estiverem sujeitos por lei federal ou estadual, os produtores serão obrigados, quando solicitados, a informar, às autoridades municipais, o valor e o destino das mercadorias que tiverem produzido.

§ 2º Fica vedado aos Municípios apreender mercadorias ou documentos, impor penalidade ou cobrar quaisquer taxas ou emolumentos em razão da verificação de que trata este artigo.

§ 3º Sempre que solicitado pelos Municípios, ficam os Estados obrigados a autorizá-lo a promover a verificação de que tratam o caput e o § 1º deste artigo, em estabelecimentos situados fora de seus territórios.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não prejudica a celebração, entre os Estados e seus Municípios e entre estes, de convênios para assistência mútua na fiscalização dos tributos e permuta de informações.

Art. 7º Dos recursos recebidos na forma do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, os Estados entregarão, imediatamente, 25% (vinte e cinco por cento) aos respectivos Municípios, observados os critérios e a forma estabelecidos nos arts. 3º e 4º desta Lei Complementar.

Art. 8º Mensalmente, os Estados publicarão no seu órgão oficial a arrecadação total dos impostos a que se referem os arts. 2º e 3º desta Lei Complementar e o valor total dos recursos de que trata o art. 7º, arrecadados ou transferidos no mês anterior, discriminadas as parcelas entregues a cada Município.

Parágrafo único. A falta ou a incorreção da publicação de que trata este artigo implica a presunção da falta de entrega, aos Municípios, das receitas tributárias que lhes pertencem, salvo erro devidamente justificado e publicado até 15 (quinze) dias

após a data da publicação incorreta.

Art. 9º O estabelecimento oficial de crédito que não entregar, no prazo, a qualquer Município, na forma desta Lei Complementar, as importâncias que lhes pertencem ficará sujeito às sanções aplicáveis aos estabelecimentos bancários que deixam de cumprir saques de depositantes.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o estabelecimento oficial de crédito será, em qualquer hipótese, proibido de receber as remessas e os depósitos mencionados nos art. 4º desta Lei Complementar, por determinação do Banco Central do Brasil, a requerimento do Município.

§ 2º A proibição vigorará por prazo não inferior a 2 (dois) nem superior a 4 (quatro) anos, a critério do Banco Central do Brasil.

§ 3º Enquanto durar a proibição, os depósitos e as remessas serão obrigatoriamente feitos ao Banco do Brasil S.A., para o qual deve ser imediatamente transferido saldo em poder do estabelecimento infrator.

§ 4º O Banco do Brasil S.A. observará os prazos previstos nesta Lei Complementar, sob pena de responsabilidade de seus dirigentes.

§ 5º Findo o prazo da proibição, o estabelecimento infrator poderá tornar a receber os depósitos e remessas, se escolhido pelo Poder Executivo Estadual, ao qual será facultado eleger qualquer outro estabelecimento oficial de crédito.

Art. 10. A falta de entrega, total ou parcial, aos Municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o Estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea b do inciso V do art. 34 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Independentemente da aplicação do disposto no caput deste

artigo, o pagamento dos recursos pertencentes aos Municípios, fora dos prazos estabelecidos nesta Lei Complementar, ficará sujeito à atualização monetária de seu valor e a juros de mora de 1% (um por cento) por mês ou fração de atraso.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o Decreto-Lei nº 1.216, de 9 de maio de 1972.

**ANEXO II**

**LEI COMPLEMENTAR Nº59 DE 01 DE OUTUBRO DE 1991**

## LEI COMPLEMENTAR Nº 59 DE 01 DE OUTUBRO DE 1991

Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art.2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências.

Art.1º. São contemplados na presente lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Art.2º. As unidades de conservação ambiental, a que alude o artigo primeiro são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, horto florestais, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

Parágrafo único. As prefeituras deverão cadastrar as unidades de conservação ambiental municipal junto à entidade estadual responsável pelo gerenciamento de recursos hídricos e meio ambiente.

Art.3º. Os municípios contemplados na presente lei pelo critério de mananciais, são aqueles que abrigam em seu território parte ou o todo de bacias hidrográficas de mananciais de abastecimento público para municípios vizinhos.

Art.4º. A repartição de cinco por cento(5%) do ICMS a que alude o artigo 2º da Lei Estadual n.º 9491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira:

- cinquenta por cento(50%) para municípios com mananciais de abastecimento.
- cinquenta por cento(50%) para municípios com unidades de conservação ambiental.

Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira.

Art.5º. Os critérios técnicos de alocação dos recursos serão definidos pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, através de Decreto do Poder Executivo, em até sessenta(60) dias após a vigência da lei.

Art.6º. Os percentuais relativos a cada município serão anualmente calculados pela entidade responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente e divulgados de Portaria publicada em Diário Oficial e informados à Secretaria de Finanças para sua implantação.

Art.7º. Fica alterado de oitenta por cento(80%) para setenta e cinco(75%) o artigo 1º, inciso 1, da Lei Estadual n.º 9.491, de 21/12/90.

Art.8º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**ANEXO III**

**LEI COMPLEMENTAR Nº91, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997**

## LEI COMPLEMENTAR Nº 91, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997

De acordo com o Governo Federal da República Federativa do Brasil, na pessoa do Exmo. Sr. Presidente da República e através do Congresso Nacional decretou e eu sancionou a seguinte Lei Complementar, relativa à fixação dos coeficientes do FPM – Fundo de Participação dos Municípios:

Art. 1º - Fica atribuído aos Municípios, exceto os da Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º - Ficam mantidos, a partir do exercício de 1998, os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM atribuídos em 1997 aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no *caput* deste artigo.

Art. 2º - A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais

participantes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, na forma do que dispõe o § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - O redutor financeiro a que se refere o *caput* deste artigo será de:

I - vinte por cento no exercício de 1999;

II - quarenta por cento no exercício de 2000;

III - sessenta por cento no exercício de 2001;

IV - oitenta por cento no exercício de 2002.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2003, os Municípios a que se refere o § 2º do art. 1º desta Lei Complementar terão seus coeficientes individuais no Fundo de Participação dos Municípios - FPM fixados em conformidade com o que dispõe o *caput* do artigo anterior.

Art. 3º - Os Municípios que se enquadrarem no coeficiente três inteiros e oito décimos passam, a partir de 1º de janeiro de 1999, a participar da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - Aos Municípios que se enquadrarem nos coeficientes três inteiros e oito décimos e quatro no Fundo de Participação dos Municípios - FPM será atribuído coeficiente de participação conforme estabelecido no parágrafo único do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 2º - Aplica-se aos Municípios participantes da Reserva de que trata o *caput* deste artigo o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 4º - Aos Municípios das Capitais dos Estados, inclusive a Capital Federal, será atribuído coeficiente individual de participação conforme estabelecido no § 1º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Parágrafo único - Aplica-se aos Municípios de que trata o *caput* e o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 5º - Compete à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apurar a renda per capita para os efeitos desta Lei Complementar.

Art. 6º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1998.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992; a Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993; os §§ 4º e 5º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

**ANEXO IV**

**DECRETO N° 5.189**

**DECRETO Nº 5.189**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, V, da Constituição Estadual, decreta:

Art. 1º Ficam introduzidas no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 5.141, de 12 de dezembro de 2001, as seguintes alterações:

Alteração 1ª A alínea "f" do inciso I e o inciso III do art. 15 passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se-lhe os incisos IV e V:

"f) energia elétrica destinada à eletrificação rural (Lei n. 13.410/01);

.....

III - alíquota de 18% (dezoito por cento) para os demais serviços, bens e mercadorias (Lei n. 13.410/01);

IV - alíquota de 26% (vinte e seis por cento) para as operações com (Lei n. 13.410/01):

a) gasolina;

b) álcool anidro para fins combustíveis;

V - alíquota de 27% (vinte e sete por cento) para operações e prestações com (Lei n. 13.410/01) :

a) energia elétrica, exceto a destinada a eletrificação rural;

b) prestação de serviços de comunicação;

c) bebidas alcoólicas classificadas nas posições 2203, 2204, 2205, 2206 e 2208 da NBM/SH;

d) fumos e sucedâneos manufaturados classificados no Capítulo 24 da NBM/SH.”

Alteração 2ª O § 1º do art. 455 passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º A obrigação de retenção prevista:

a) na alínea “a” do inciso I não se aplica às operações internas que destinem querosene de aviação a estabelecimento de distribuidor, tal como definido e autorizado pelo órgão federal competente, hipótese em que aplicar-se-á o disposto na alínea “b” do inciso I;

b) nos incisos I e IV estende-se às operações interestaduais com lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, não destinados à comercialização ou industrialização pelo destinatário localizado neste Estado.”

Alteração 3ª Os subitens 1.1 a 1.3, 2.1 a 2.4 da alínea “a”, 1.1 a 1.4, 2.1 a 2.5 da alínea “b” e o item 2 da alínea “c” do inciso II, os itens 1 a 3 das alíneas “a” e “b” do inciso III e as alíneas “a” e “b” do inciso IV do art. 456 passam a vigorar com a seguinte redação:

“1.1. com gasolina automotiva, 126,63% (Convênio ICMS 131/01);

1.2. com óleo diesel, 51,77% (Convênio ICMS 131/01);

1.3. com gás liquefeito de petróleo, 172,94% (Convênio ICMS 131/01);

.....

2.1. com gasolina automotiva, 206,26% (Convênio ICMS 131/01);

2.2. com óleo diesel, 72,46% (Convênio ICMS 131/01);

2.3. com óleo combustível, 68,69% (Convênio ICMS 131/01);

2.4. com gás liquefeito de petróleo, 212,65% (Convênio ICMS 131/01);

.....

1.1. com gasolina automotiva e álcool anidro, 113,34% (Convênio ICMS 131/01);

1.2. com álcool hidratado, 46,82% (Convênio ICMS 131/01);

1.3. com óleo diesel, 38,40%;

1.4. com gás liquefeito de petróleo, 47,73%

.....

2.1. com gasolina automotiva e álcool anidro, 188,30% (Convênio ICMS 131/01);

2.2. com álcool hidratado, 57,56% (Convênio ICMS 131/01);

2.3. com óleo diesel, 57,27%;

2.4. com óleo combustível, 46,67% (Convênio ICMS 131/01);

2.5. com gás liquefeito de petróleo, 69,22%;

.....

2. 58,54%, nas operações interestaduais (Convênio ICMS 03/99);

.....

1. com gasolina automotiva, 126,63% (Convênio ICMS 131/01);

2. com óleo diesel, 51,77% (Convênio ICMS 131/01);

3. com gás liquefeito de petróleo, 172,94% (Convênio ICMS 131/01);

.....

1. com gasolina automotiva, 206,26% (Convênio ICMS 131/01);

2. com óleo diesel, 72,46% (Convênio ICMS 131/01);

3. com gás liquefeito de petróleo, 212,65% (Convênio ICMS 131/01);

.....

a) nas operações internas com álcool hidratado, 38,41% (Convênio ICMS 131/01);

b) nas operações interestaduais com álcool hidratado, 48,54% (Convênio ICMS 131/01)".

Alteração 4ª Os subitens 1.1 e 2.1 da alínea "a" do inciso II e os itens 1 das alíneas "a" e "b" do inciso III do art. 456 passam a vigorar com a seguinte redação:

"1.1. com gasolina automotiva, 132,59% (Convênio ICMS 142/01);

.....  
2.1. com gasolina automotiva, 214,32% (Convênio ICMS 142/01);

.....  
1. com gasolina automotiva, 132,59% (Convênio ICMS 142/01);

.....  
1. com gasolina automotiva, 214,32% (Convênio ICMS 142/01);"

Alteração 5ª Ficam revogadas as alíneas "a", "d", "g", "h" e "i" do inciso I do art. 15.

Art. 2º O estabelecimento que se enquadrar na condição de contribuinte substituído, deverá, relativamente às mercadorias sujeitas à substituição tributária subsequente, de que tratam as Seções II a XI e XIII a XVII do Capítulo XIX do Título III do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 5.141/01, existentes em seu estoque no dia 31/12/2001, recolher o ICMS correspondente à diferença entre as alíquotas até então vigentes e as previstas na Lei n. 13.410/01.

§ 1º A apuração do valor do imposto a que se refere este artigo, se dará pela aplicação da diferença entre as alíquotas sobre a base de cálculo para a retenção utilizada pelo substituto tributário, obtida segundo os critérios adotados pelo

contribuinte no controle permanente de estoques ou ao custo de aquisição mais recente, e será apresentada em demonstrativo contendo a quantidade, a discriminação da mercadoria, a alíquota anterior, a nova alíquota, a diferença entre as alíquotas, a base de cálculo utilizada para a retenção e o valor do imposto a recolher.

§ 2º O recolhimento do imposto apurado na forma deste artigo deverá ser efetuado, mediante débito do valor no campo "Outros Débitos" do livro Registro de Apuração do ICMS, no mês de competência janeiro de 2002.

Art. 3º Este decreto entrará em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º.01.2002, exceto em relação à alteração 4ª que produzirá efeitos a partir de 10.01.2002.