



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS I

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE DIREITO

DIEGO BARBOSA DA SILVA

**PACTO FEDERATIVO-TRIBUTÁRIO E MODELO DE FINANCIAMENTO
ESTATAL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
NO ESTADO DA PARAÍBA.**

CAMPINA GRANDE

2017

DIEGO BARBOSA DA SILVA

**PACTO FEDERATIVO-TRIBUTÁRIO E MODELO DE FINANCIAMENTO
ESTATAL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira.

CAMPINA GRANDE

2017

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586p Silva, Diego Barbosa da.
Pacto federativo-tributário e modelo de financiamento estatal [manuscrito] : receitas tributárias e transferências constitucionais no estado da Paraíba / Diego Barbosa da Silva. - 2017.
28 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2017.
"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."
1. Direito Tributário. 2. Reforma Tributária. 3. Políticas Públicas. 4. Federalismo Tributário.
21. ed. CDD 343.04

DIEGO BARBOSA DA SILVA

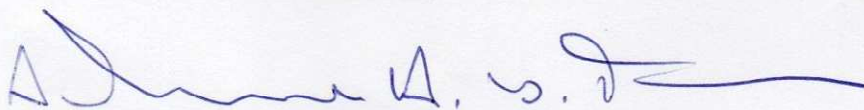
**PACTO FEDERATIVO-TRIBUTÁRIO E DO MODELO DE FINANCIAMENTO
ESTATAL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

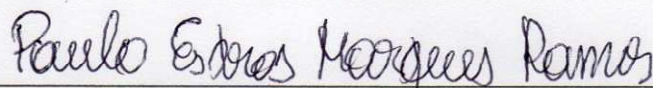
Área de concentração: Direito Tributário.

Aprovado em: 31/12/2017.

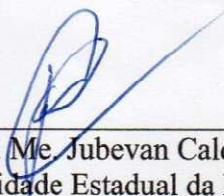
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Paulo Esdras Ramos Marques
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Jubevan Caldas de Sousa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela demonstração diária de sua infinita misericórdia, a ele que tudo faz possível.

Aos meus familiares que contribuíram direta ou indiretamente, para minha formação como ser humano, acima de tudo.

Aos amigos e colegas por todo o suporte de uma vida e do longo período desta graduação.

Ao meu orientador e membros da banca, pelo tempo e atenção dedicados.

Ao meu orientador e membros da banca, pelo tempo e atenção dedicados.

Obrigado!

*A verdadeira dificuldade não está em aceitar idéias novas,
mas escapar das antigas.*

John Maynard Keynes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	9
2.1 A Reforma Tributária de 1966 e 1988.....	9
2.2 Repartição de Recursos: a face esquecida da reforma tributária.....	11
2.3 Reflexos do Federalismo-Tributário Brasileiro no Estado da Paraíba.....	12
2.4 Tendências de Comportamento das variáveis PIB e Receitas Públicas.....	13
2.4.1 Relação entre as principais fontes de financiamento e realidade econômica.	18
2.5 Orçamento, Política Econômica e Desenvolvimento.....	22
3 CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	27

PACTO FEDERATIVO-TRIBUTÁRIO E DO MODELO DE FINANCIAMENTO ESTATAL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO ESTADO DA PARAÍBA.

Diego Barbosa da Silva¹

RESUMO

O modelo federativo, constitucionalmente adotado no Brasil, tem suscitado diversos questionamentos. Uma das principais indagações diz respeito à decisão política adotada na Constituição Federal de 1988 de atribuir competências materiais aos Estados sem a correspondente atribuição de competências tributárias necessárias à geração de recursos financeiros para o custeio das atividades públicas estaduais. A atribuição de encargos financeiros aos entes federados subnacionais superiores às receitas tributárias próprias resultou na necessidade de previsão das transferências constitucionais a fim de possibilitar a manutenção financeira desses entes. A situação do Estado da Paraíba é um reflexo da realidade brasileira: Estado-membro possui elevado grau de subdesenvolvimento industrial, mercado de trabalho extremamente limitado e notáveis restrições orçamentárias. Em decorrência disso evidencia-se, por um lado, a incapacidade financeira estadual na promoção de políticas públicas de combate a situações de pobreza, miséria, desemprego e de vulnerabilidade social; e, por outro, o distanciamento do poder central em relação aos problemas locais e regionais. A sociedade encontra-se à margem da gerência financeira do Estado e parece não ter consciência de que muito pouco pode fazer, nesta seara, pela construção de um futuro com menos desigualdade e pobreza. É necessário refletir sobre o modelo, a partir da premissa de que os objetivos da Constituição existem para serem cumpridos em todos os seus aspectos. Dentro deste contexto, o objetivo geral do trabalho foi mensurar a partir do modelo financiamento estatal previsto na Constituição de 1988, os dados referentes às receitas tributárias e as transferências constitucionais no Estado da Paraíba, bem como a relação destas com o crescimento do PIB, no recorte temporal de 1995 a 2015. A pesquisa teórico-empírica utilizou os métodos de procedimento histórico e comparativo. Para coleta de dados a pesquisa fez uso da técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: pacto federativo-tributário; receitas tributárias e transferências constitucionais.

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira ocorreu concomitantemente ao resurgimento do liberalismo econômico, agora travestido do neoliberalismo. O resultado concreto de tal coincidência histórica se fez presente no texto constitucional, que no caso específico do

¹ Aluno de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
E-mail: diegobarbosanyln@gmail.com

modelo de financiamento estatal adota o tripé da severa tributação sobre a renda e o consumo individuais; da desoneração do capital e do lucro; e da centralização das receitas públicas no poder central. A situação se agrava a partir do final do século XX quando a carga tributária brasileira apresenta considerável elevação em relação PIB, sem, contudo, este aumento representar melhorias sociais significativas.

O modelo de Estado federado implica que os entes federados tenham autonomia política, administrativa e financeira. Em respeito ao princípio federativo, a Constituição Federal, então, distribui a competência tributária, o que significa dizer que cada ente federado possui, dentro da capacidade política que lhe foi constitucionalmente conferida, autonomia para legislar sobre os tributos inseridos em sua competência. Apesar da previsão constitucional acerca da autonomia financeira dos entes federados, verifica-se, em flagrante ofensa ao pacto federativo, que as receitas tributárias estão concentradas na União. A partir de 1990, a União se apropria, em média, de cerca de 70% das receitas tributárias, os Estados-membros de 25,5% e os Municípios de 4,5%.

O atual pacto federativo-tributário pouco contribui para a solução dos problemas socioeconômicos, intimamente relacionados ao âmbito local e regional. O Estado da Paraíba apresenta severo grau de subdesenvolvimento industrial, mercado de trabalho extremamente limitado e notáveis restrições orçamentárias. Diante desse quadro, a presente investigação tem a pretensão de analisar o modelo de financiamento estatal e mensurar o montante das receitas tributárias, das transferências constitucionais e sua relação com o PIB no Estado da Paraíba, no recorte temporal de 1995 a 2015.

O trabalho fez uso da análise teórico-empírica do atual pacto federativo-tributário e dos reflexos do modelo de financiamento estatal no Estado da Paraíba, além da análise teórica, bibliográfica ou especulativa. Através do método comparativo, procurou-se demonstrar, no recorte temporal de 1995 a 2015, a centralização das receitas tributárias na União. Dentro deste contexto, buscou-se neste trabalho identificar a correlação entre as receitas tributárias estaduais e as transferências constitucionais com os indicadores relacionados ao PIB no Estado da Paraíba, de forma a esclarecer os comportamentos convergentes ou divergentes entre o Pacto Federativo-tributário, desenvolvimento e a dependência econômica local.

A coleta de dados quantitativos, através da pesquisa documental (fontes primárias), teve fundamento em documentos e fontes estatísticas oficiais disponíveis em órgãos oficiais, como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), IBGE, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão do Estado da Paraíba (SEPLAN), IPEA e outros órgãos oficiais.

A pesquisa empírica restringiu-se ao recorte temporal relativo ao período de 1995 a 2015. O período analisado coincide com os efeitos concretos do novo modelo de financiamento estatal disposto na Constituição Federal de 1988, e com o início de nossa abertura econômica e da estabilização inflacionária.

2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Em nossa história republicana a autonomia financeira e a competência tributária sempre foram objeto de embates. Com o advento da República, ao ser adotada a forma federativa de Estado, criou-se para os entes federados inúmeras atribuições que precisavam da correspondente fonte de custeio. A Constituição de 1891 representou avanço significativo no delineamento das competências tributárias da União e dos Estados. Contudo, a descentralização financeira representava iminente perigo ao poder central e, conseqüentemente, à unidade nacional, porque enfraquecia sobremaneira a União. Transcorrido mais de um século, o Estado brasileiro ainda não avançou na questão material do pacto federativo-tributário.

O sistema tributário é analisado como instrumento de política econômica do qual dispõe o governo para implementar seu programa de ações e viabilizar os projetos assumidos com sua base de sustentação política (BIASOTO, PINTO, 2006). Sob essa ótica, considera-se que tais objetivos antecedem e condicionam o formato deste instrumento, o qual deve ser ajustado sempre que se mostre inadequado para o alcance pretendido.

Utilizado como instrumento manejado pelas autoridades governamentais para viabilizar determinados objetivos, o sistema tributário evidencia sua historicidade e lança luz na compreensão dos fatores determinantes de suas estruturas e das forças que as influenciam. Isso ocorre pelo simples fato de que traduzem compromissos e objetivos assumidos pelo Estado com determinadas forças políticas e econômicas, que cerceiam as mudanças requeridas à medida que beneficiam de seu formato.

Apenas com mudanças no cenário das alianças será possível avançar em direção à outra estrutura que seja adequada para os objetivos redefinidos por novas forças. A partir desta perspectiva é possível visualizar o motivo pelo qual o sistema tributário brasileiro, mesmo após ter passado por duas grandes reformas, ainda apresenta uma péssima estrutura de qualidade no que se refere à composição de seus impostos e na contramão de princípios fundamentais das finanças públicas como os da equidade e do equilíbrio federativo.

2.1 A Reforma Tributária de 1966 e 1988

A Reforma Tributária de 1966 estava fundamentada pela lógica do crescimento econômico. No Plano de Ação Econômica do Governo, buscou-se ajustar o sistema tributário com os objetivos de: recomposição da capacidade de financiamento do Estado, adequando-se ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação; transformação do instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação de capital; criação de incentivos fiscais e financeiros para o incentivo das atividades consideradas

estratégicas naquele momento; delimitação de um modelo de federalismo que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados para viabilizar os objetivos do crescimento.

As mudanças foram introduzidas nas formas sistemáticas de incidência dos impostos do que especificamente na substituição ou criação de novos tributos (BIASOTO, OLIVEIRA, 2006). Dos doze impostos que passaram a integrar a estrutura oito já se encontravam presentes no modelo anterior: Imposto sobre Renda, Propriedade Rural, sobre as Exportações e Importações, Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Imposto sobre Produtos Industrializados, os dois últimos substitutos do Imposto Sobre o Consumo, cobrado pela União. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis foi fruto da fusão de impostos também já existentes, os de transmissão *inter vivos e causa mortis*. Ocorreu a criação de apenas três: Imposto sobre Serviços, Operações Financeiras, e Serviços de Transporte e Comunicações. Outros três foram extintos: Selo, Licença e Diversões Públicas.

Embora não tenha promovido uma revolução na composição da estrutura de impostos, considera-se que sua evolução se encontra historicamente determinada pelo estágio de desenvolvimento econômico do país, com suas bases de tributação estando, portanto, estabelecidas, as alterações promovidas, no nível dos instrumentos, foram realizadas para viabilizar os objetivos pretendidos. Além disso, os tributos foram agrupados em consonância à base econômica geradora, obtendo-se uma funcionalidade antes inexistente e a possibilidade de identificar claramente a origem de seus contribuintes: Comércio exterior; patrimônio e renda; produção e circulação de bens e serviços, impostos especiais.

A Reforma Tributária de 1988 foi norteadada pela lógica da descentralização, considerando a reação ao caráter centralizador e autoritário que predominou durante o regime militar e praticamente transformou os governos municipais e estaduais em meros delegados do Poder Central, bem como por compromissos com o princípio da equidade, visando tornar o sistema tributário mais justo do ponto de vista fiscal, com uma melhor distribuição de seu ônus entre membros e sociedade, coerente às cartas programáticas dos partidos de oposição.

Em relação ao compromisso com a descentralização, transformada nos anos 80, sem sinônimo de democracia, as mudanças introduzidas no capítulo tributário da Constituição de 1988 ampliaram o campo de competência dos Fundos de Participação de Estados e Municípios e confirmaram o processo, que tivera início em 1979, de desvinculação das receitas transferidas para essas esferas pelo Governo Central, preservando-se apenas a que garante recursos da educação.

Com a redução de suas receitas, a União não hesitou em começar a explorar impostos e contribuições não compartilhados com Estados e Municípios, com incidência em cascata e altamente prejudiciais a competitividade da produção nacional e para as exportações

brasileiras, sem explicitar os efeitos perversos para a questão da justiça fiscal, uma vez que transferidos para os preços das mercadorias. Ao mesmo tempo, no início da década um processo desordenado de descentralização de encargos para os governos subnacionais, desvinculado da avaliação de sua capacidade financeira.

A criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas, ainda em 1989, prevista na Constituição Federal de 1988, o Imposto sobre Operações Financeiras em 1990, que adquiriu importância relativa na estrutura da arrecadação federal, bem como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, em 1993, expõe como a elevação de impostos promovida pelo governo elevou o grau de anarquia tributária no país.

O sistema tributário ampliou consideravelmente suas distorções, inclusive em um contexto no qual as transformações que ocorriam no capitalismo, no âmbito internacional, com o processo de globalização e abertura das economias, passaram a condicionar mudanças da competitividade da produção nacional, o movimento seria ainda mais intenso no decorrer da referida década, quando a lógica do ajuste fiscal e da estabilidade monetária passaria a determinar o tamanho da carga tributária e as mudanças nela introduzidas.

No que se refere à questão da melhor distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade, também não se registrou, nas propostas, preocupação com essa questão, os legisladores de ontem e de hoje apresentam a mesma característica, constando-se uma tendência à extinção dos impostos sobre a riqueza acumulada, mantendo-se, quando muito, na estrutura tributária, os impostos sobre a propriedade imobiliária.

2.2 Repartição de Recursos: a face esquecida da reforma tributária

Regimes federativos impõe a consideração de problemas adicionais quando se trata da formatação de sistemas tributários. Nesses sistemas, a conexão entre a captação da receita fiscal e sua alocação final no dispêndio público é operada por diversos orçamentos dotados de graus variáveis de autonomia (BARBOSA, 2017). Em países peculiares como o Brasil, onde os governos locais tem estatuto constitucional que os equipara ao Governo Central e governos estaduais, esses problemas assumem proporções agigantadas.

Deve ser ressaltado que diante da centralização financeira, a União por determinação constitucional se obriga a repartir parcela de suas receitas tributárias com os entes subnacionais. No caso específico dos Estados, a Constituição Federal, em seus arts 157 e 159, expressamente dispõe sobre as transferências constitucionais:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e provento de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II – vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no

exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

[...]

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

[...]

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

De modo geral, a atribuição de encargos entre níveis de governo não coincide com a mais eficiente distribuição da competência tributária. Mas a maior parte das federações democráticas existentes atribui um valor elevado à preservação de algum grau de equidade horizontal entre as jurisdições, inclusive por uma questão de manutenção da estabilidade do pacto político-social que a sustenta. Com isso, a exigibilidade de lidar com as disparidades na capacidade própria do financiamento de cada jurisdição. Esses são os dois fatores básicos que levam, como regra, à constituição de sistemas normativos e dispositivos fiscais que viabilizam a redistribuição de recursos entre jurisdições.

Por outro lado, na medida em que a capacidade econômica de cada jurisdição e, por decorrência, a arrecadação potencial que ela pode gerar, dado o sistema de impostos vigentes, sofrem alterações ao longo do tempo e os movimentos populacionais e diferenças em sua taxa de crescimento alteram o nível e o perfil das demandas por serviços públicos, a distribuição de recursos envolve um problema de ajustamento dinâmico, para o qual se fazem necessários dispositivos pertinentes, sob pena de crises políticas e movimentos de reforma frequentes.

Nas duas últimas décadas do século XX, tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento no poder de gasto e dos encargos efetivos para os governos intermediários e locais. Esse movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização das competências tributárias, o que tem elevado a duas importantes consequências, interconectadas: a expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferências e um papel cada vez maior da União como arrecadadora e repassadora de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços.

2.3 Reflexos do Federalismo-Tributário Brasileiro no Estado da Paraíba

Passadas quase três décadas da promulgação da Constituição Cidadã, observa-se que o modelo de financiamento estatal adotado pouco contribuiu para a resolução dos infindáveis

problemas sociais brasileiros. Coincidência ou não, mas a verdade é que a redemocratização brasileira ocorre concomitantemente com o ressurgimento do liberalismo econômico. O resultado concreto desta infeliz coincidência histórica se fez presente no texto constitucional, que no caso específico do modelo de financiamento estatal adota três linhas centrais: severa tributação sobre a renda e o consumo individuais; desoneração do capital e do lucro; e centralização das receitas públicas no poder central.

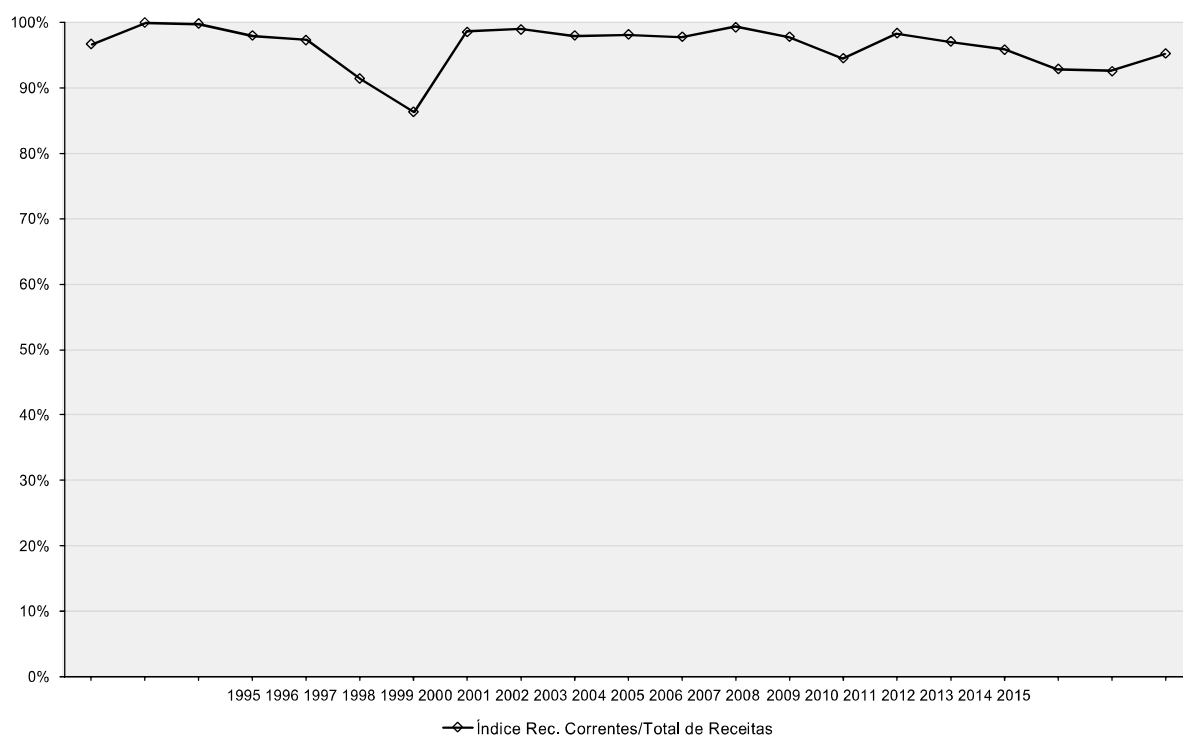
A situação se agrava a partir do final do século XX quando a carga tributária brasileira apresenta considerável elevação em relação ao PIB, sem, contudo, este aumento representar melhorias sociais significativas. Pelo contrário, a sociedade se depara com crescentes situações de privação de renda e vulnerabilidade social, decorrentes da precarização e flexibilização das relações de trabalho e da incapacidade financeira dos entes subnacionais locais e regionais de estabelecerem políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico.

O exemplo do Estado da Paraíba representa a realidade brasileira. O ente federado apresenta severo grau de subdesenvolvimento industrial, mercado de trabalho extremamente limitado e notáveis restrições orçamentárias (FERREIRA, 2007). Em adição, evidencia-se a incapacidade financeira estadual na promoção de políticas públicas de combate a situações de vulnerabilidade social e o distanciamento do poder central em relação aos problemas locais e regionais, reflexo mais proeminente do problemático sistema tributário brasileiro.

2.4 Tendências de Comportamento das variáveis PIB e Receitas Públicas

No plano político-econômico é possível mensurar as tendências de comportamento das variáveis PIB e receitas públicas estaduais. Um primeiro passo analítico direciona a investigação a compreender as principais fontes de financiamento do Estado da Paraíba (gráficos 1 a 4). As receitas públicas, conforme art. 11, da Lei nº 4.320/1964, são classificadas conforme categorias econômicas em receitas correntes e receitas de capital. A prevalência das receitas correntes no financiamento estatal é mostrada através do gráfico 1, que apresenta o índice (percentual) das receitas correntes em relação ao total das receitas do Estado da Paraíba, no período de 1995 a 2015.

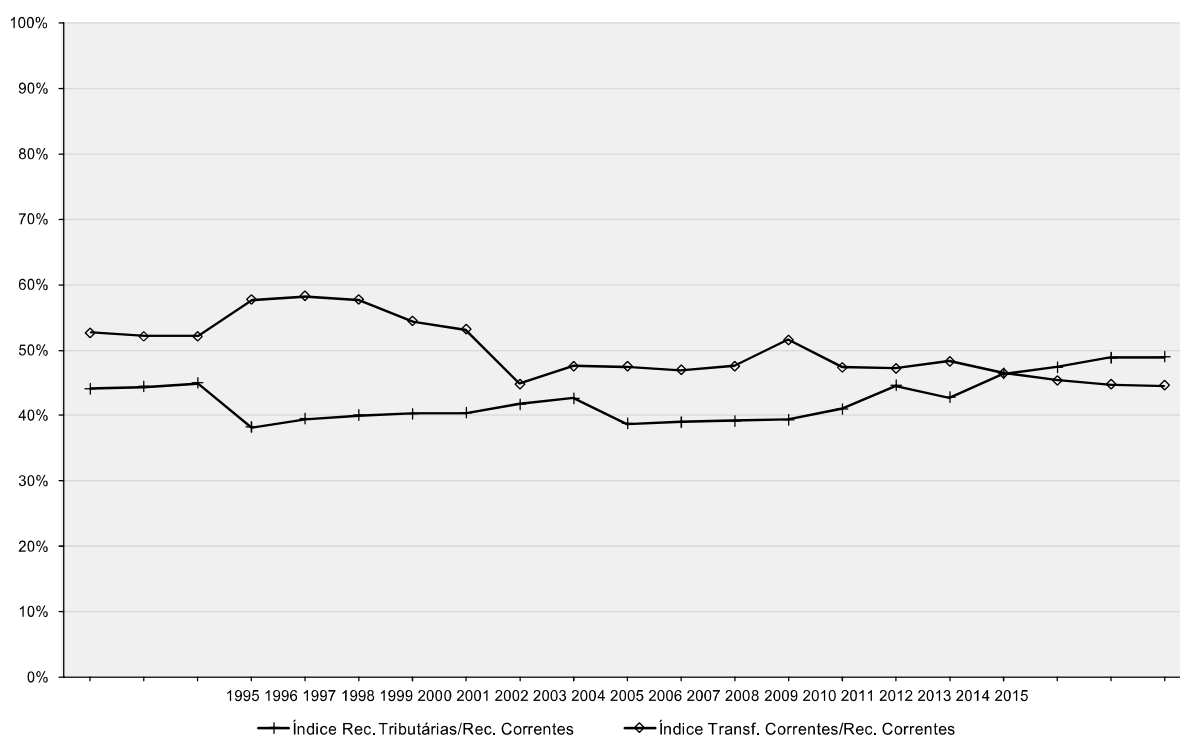
Gráfico 1 – Índice das receitas correntes em relação ao total das receitas



Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

No período analisado, os dados indicam em receitas correntes em 1995 representam 96,67% do total das receitas do Estado da Paraíba, enquanto esse índice em 2015 alcançou 95,26%. Os dados apontam, por evidente, a prevalência dessa fonte de financiamento no período analisado. Por sua vez, em conformidade com o § 1º, do art. 11, da Lei nº 4.320, diversas receitas são classificadas como receitas correntes, tais como as receitas tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e as transferências correntes. Os dados indicam que as receitas tributárias e as transferências correntes são as principais receitas correntes, conforme mostrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Índice das receitas tributárias e das transferências correntes em relação às receitas correntes.



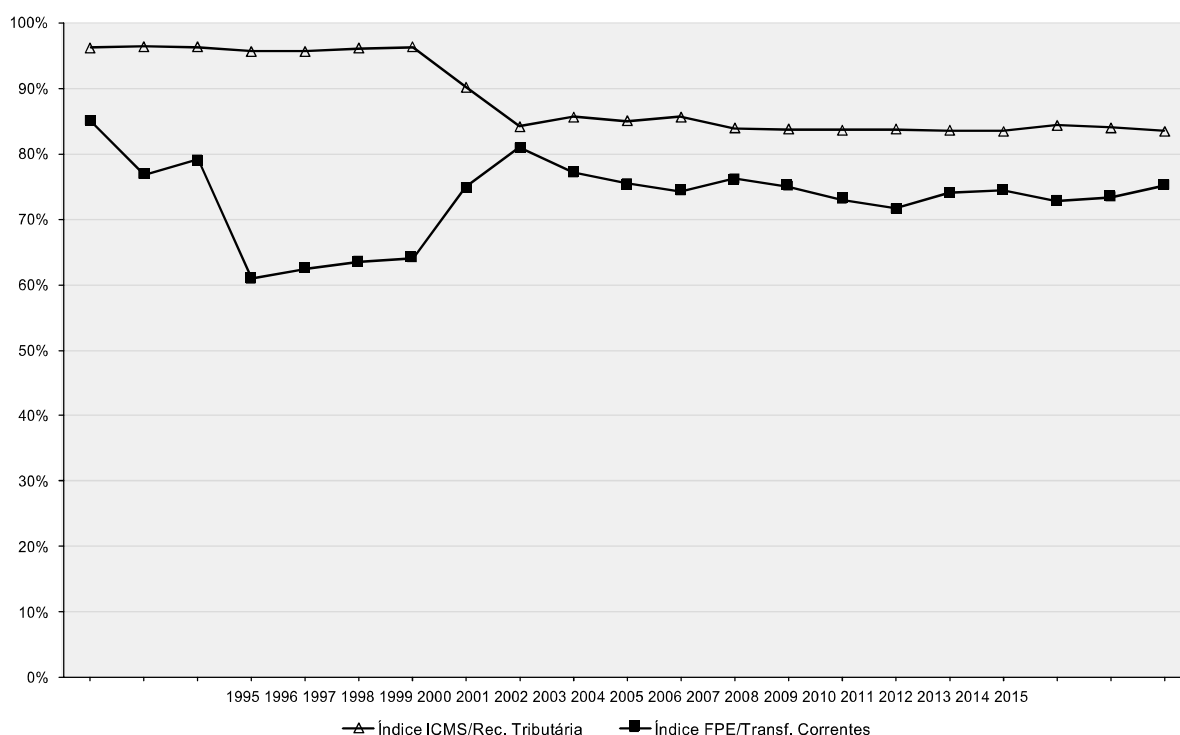
Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

O gráfico 2 aponta que em 1995 as receitas tributárias representavam 44,14% das receitas correntes, enquanto as transferências correntes, 52,71%. Já em 2015, as receitas tributárias e as transferências correntes representavam, respectivamente, 48,96% e 44,56% das receitas correntes. Apesar de um comportamento tendencial muito tímido, os dados

indicam que apenas a partir de 2012 as receitas tributárias ultrapassaram as transferências correntes, indicando uma menor dependência do Estado da Paraíba em relação às transferências da União. De qualquer forma, a dependência dessas duas fontes de financiamento é patente. Quando somadas, os dados apontam que em 1995 as receitas tributárias e as transferências correntes representavam 96,85% das receitas correntes e em 2015, 93,52%.

Além de forte dependência das receitas correntes no financiamento estatal, os dados da pesquisa ainda indicam que no Estado da Paraíba as receitas tributárias e as transferências correntes não apresentam diversificação das fontes de financiamento, com elevada dependência das receitas do ICMS e da cota-parte do FPE, conforme mostrado no gráfico 3, a seguir.

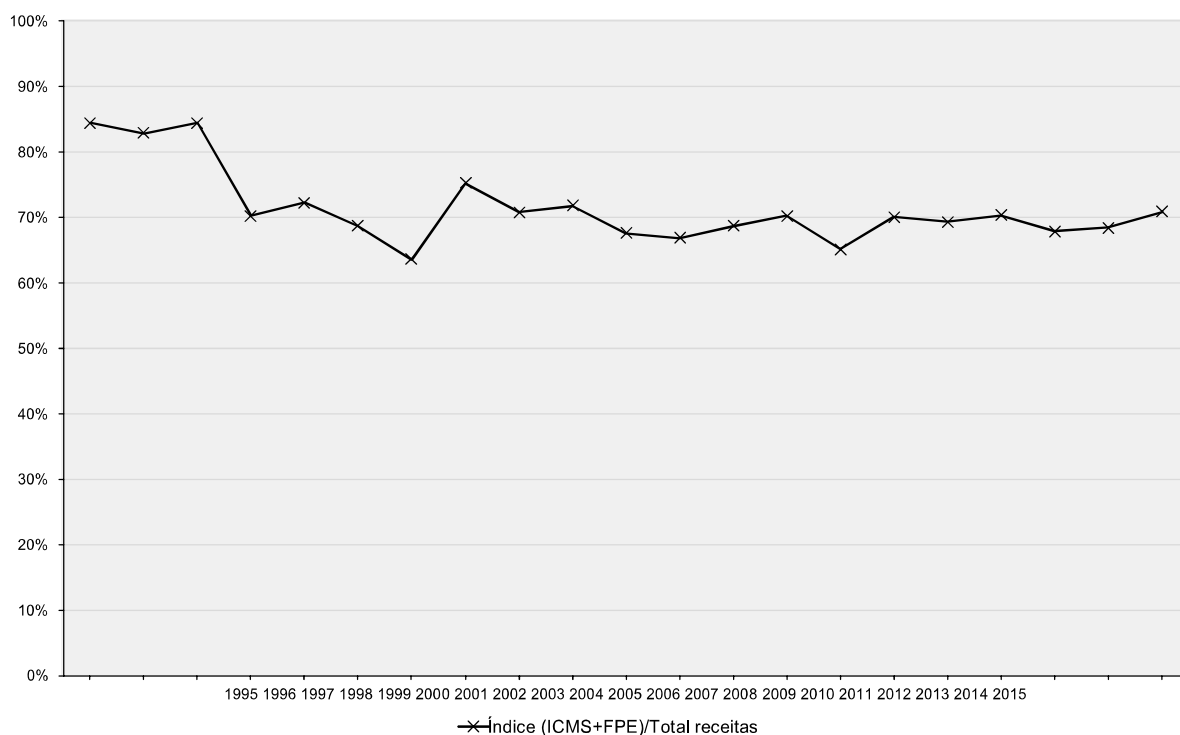
Gráfico 3 – Índice das Receitas do ICMS em relação às Receitas Tributárias e da cota-parte do FPE em relação às Transferências Correntes



Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

O gráfico 3 aponta que em 1995 as receitas do ICMS representavam 96,24% das receitas tributárias, enquanto a cota-parte do FPE, 85,06% das transferências correntes. Já em 2015, as receitas do ICMS alcançaram 83,47% das receitas tributárias, enquanto a cota-parte do FPE, 75,18% das transferências correntes. Mais uma vez, observa-se um comportamento tendencial ainda tímido no sentido de menor dependência das receitas do ICMS e da cota-parte do FPE. Em duas décadas, o índice das receitas do ICMS em relação às receitas tributárias experimentou uma redução de 12,77%, enquanto o índice da cota-parte do FPE em relação às transferências correntes caiu 9,88%. De qualquer forma, os dados não indicam uma forte diversificação das fontes de financiamento. Pelo contrário, observa-se que, no período analisado, o Estado da Paraíba apresenta forte dependência das receitas do ICMS e da cota-parte do FPE, conforme mostrado no gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 – Índice do ICMS+FPE em relação ao total das receitas



Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
 Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

Os dados apontam para a dependência do Estado da Paraíba em relação a apenas duas fontes de financiamento, as receitas do ICMS e da cota-parte do FPE. Em 1995, o índice

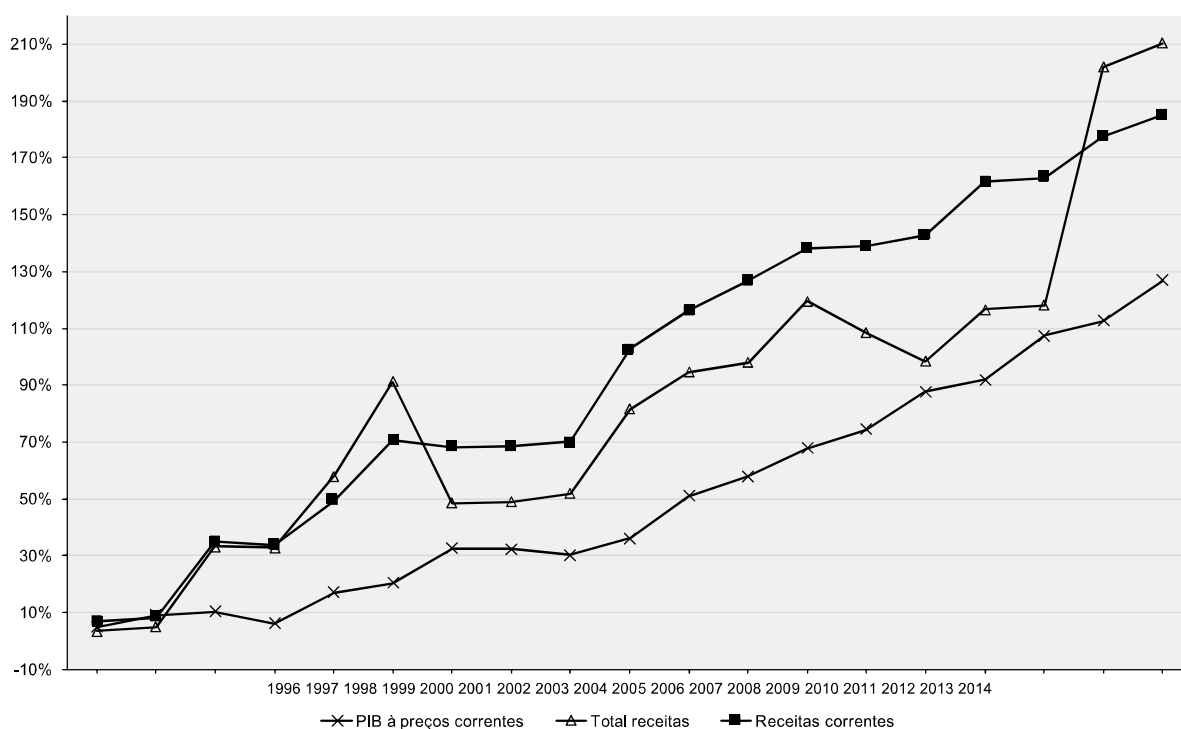
(percentual) das receitas do ICMS somas à cota-parte do FPE em relação ao total das receitas era de 84,41% e em 2015, de 70,84%.

2.4.1 Relação entre as principais fontes de financiamento e realidade econômica

Uma vez identificadas as principais fontes de financiamento do Estado da Paraíba, é possível verificar como essas fontes se comportaram, no período analisado, em relação ao PIB da Paraíba. Dessa forma, observa-se o paralelismo das receitas públicas com a realidade econômica estadual.

O gráfico 5 apresenta as variações reais acumuladas do PIB a preços correntes, do total das receitas e das receitas correntes da Paraíba, no período de 1995 a 2014.

Gráfico 5 – Variação real acumulada do PIB, do Total das Receitas e das Receitas Correntes.

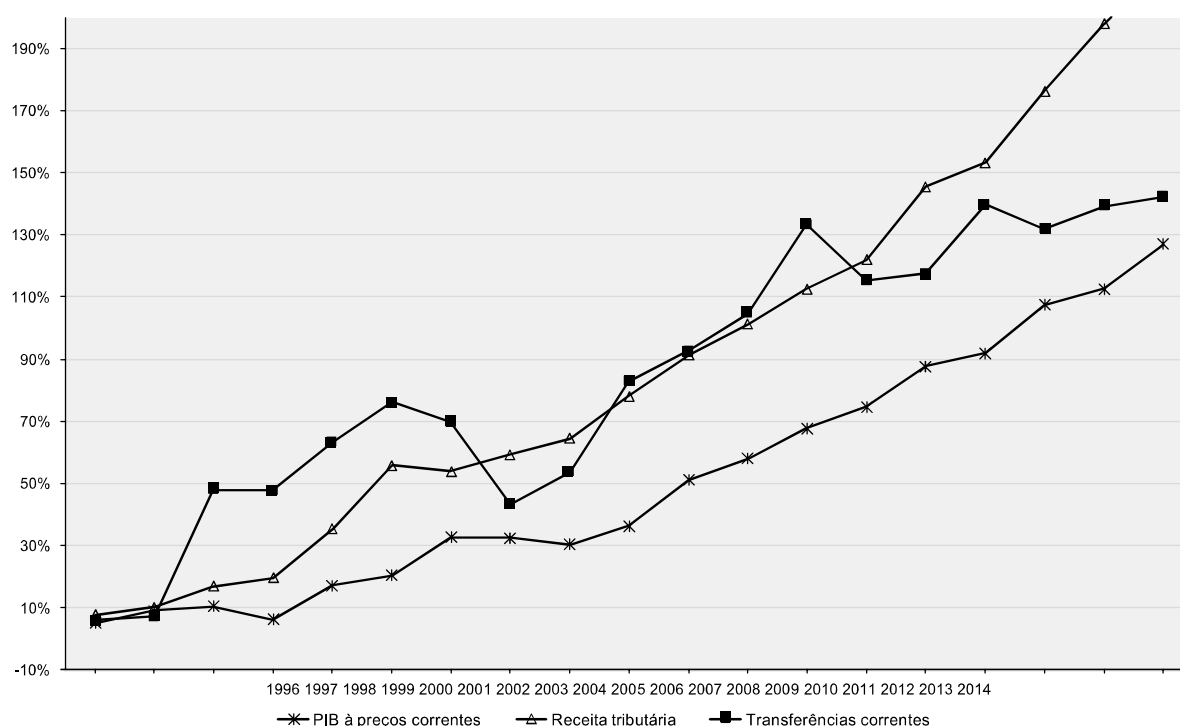


Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

No período analisado, o PIB a preços correntes teve um incremento real acumulado de 126,96%, enquanto o total das receitas e as receitas correntes experimentaram incrementos reais cumulados de 210,23% e 185,24%, respectivamente, muito superiores, portanto, ao do PIB a preços correntes no mesmo período. Este resultado implica reconhecer que, em geral, as fontes de financiamento do Estado da Paraíba não encontram correspondência na realidade econômica estadual.

Por sua vez, o gráfico 6 apresenta as variações reais acumuladas do PIB a preços correntes, das receitas tributárias e das transferências correntes, no período de 1995 a 2014, da Paraíba.

Gráfico 6 – Variação real acumulada do PIB, das Receitas tributárias e das Transferências correntes.

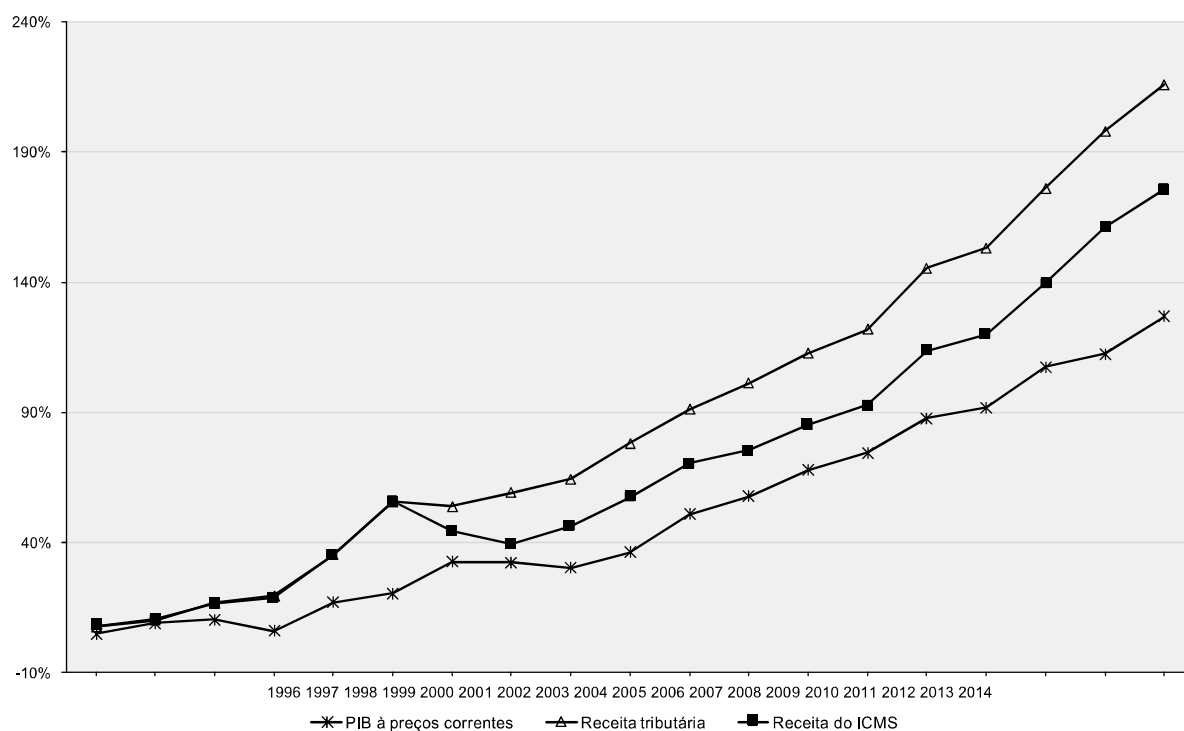


Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

Como mostrado no gráfico 6, enquanto o PIB a preços correntes teve um incremento real acumulado de 126,96%, as receitas tributárias e as transferências correntes experimentaram incrementos reais acumulados de 215,86% e 142,24%. Mais uma vez, não se observa qualquer correspondência na tendência de comportamento das receitas tributárias e das transferências correntes em relação ao PIB a preços correntes. No caso específico nas receitas tributárias da Paraíba, a distância no incremento real acumulado desta em relação ao do PIB a preços correntes denota que, no período analisado, a tributação na Paraíba passou a alcançar uma riqueza econômica que se quer foi gerada, com possíveis desdobramentos sobre a renda individual disponível.

De forma similar, o gráfico 7 indica que as receitas do ICMS apresentam incremento real acumulado superior ao do PIB a preços correntes no período analisado.

Gráfico 7 – Variação real acumulada do PIB, das receitas tributárias e das receitas do ICMS

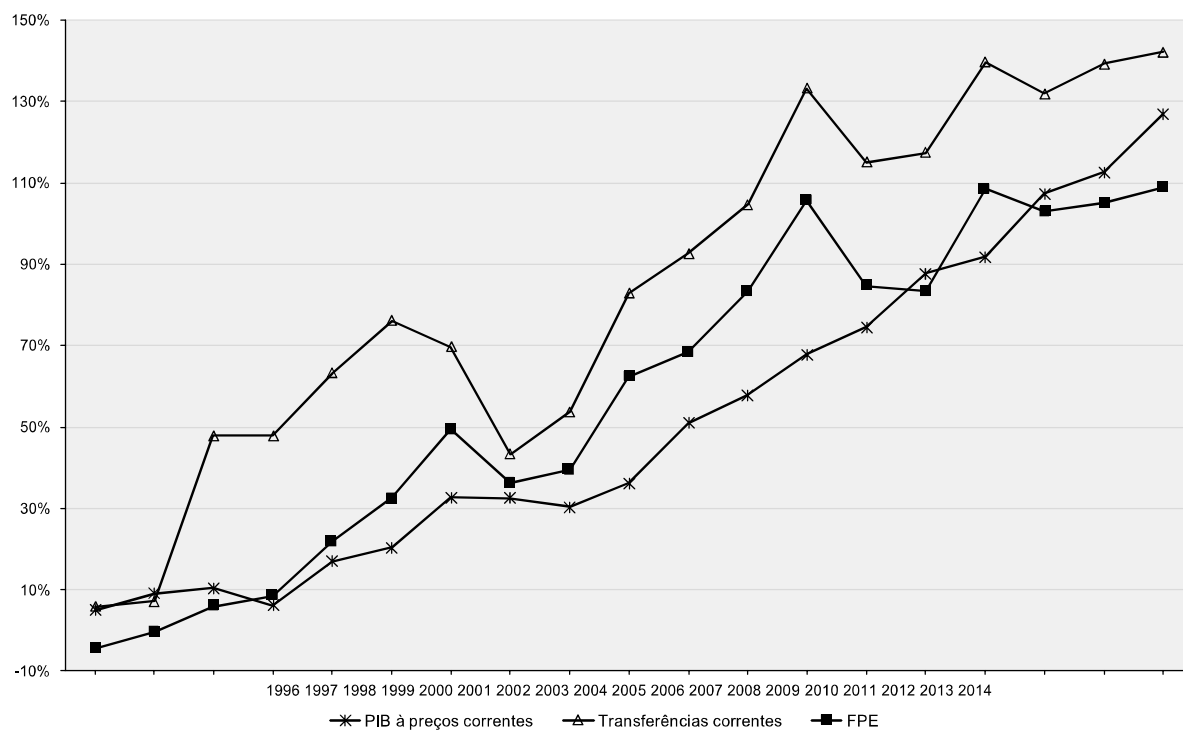


Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

A Constituição Federal de 1988 atribui competência tributária aos Estados, conforme art. 155, de três impostos: o ITCMD, o ICMS e o IPVA. No Estado da Paraíba, a arrecadação do ICMS, no período analisado, responde por cerca de algo em torno de 95% a 83% das receitas tributárias, conforme visto no gráfico 3. E o gráfico 7 mostra que, no lapso temporal de 1995 a 2014, as receitas do ICMS alcançaram um incremento real acumulado de 175,89%, superior, portanto, ao do PIB a preços correntes (126,96%) no mesmo período.

Por sua vez, o gráfico 8 apresenta as variações reais acumuladas do PIB a preços correntes, das transferências correntes e do FPE da Paraíba, no período de 1995 a 2014.

Gráfico 8 – Variação real acumulada do PIB, das Transferências Correntes e da Cota-parte do FPE.



Elaborado por: Ferreira, Silva e Rodrigues (2017)
Fonte: IBGE/STN/IPEADATA

No período analisado, o PIB a preços correntes teve um incremento real acumulado de 126,96%, enquanto as transferências correntes e a cota-parte do FPE experimentaram incrementos reais cumulados de 142,24% e 108,95%, respectivamente. Saliente-se que as transferências correntes e, conseqüentemente, da cota-parte do FPE estão vinculadas ao esforço arrecadatório da União, sem qualquer interferência do Estado da Paraíba. De qualquer forma, no período analisado o incremento real acumulado das transferências correntes superou ao do PIB a preços correntes, enquanto o da cota-parte do FPE foi inferior ao do PIB a preços correntes.

A partir da identificação das principais fontes de financiamento do Estado da Paraíba (gráficos 1 a 4), e de como essas fontes se comportaram em relação à realidade econômica do Estado (gráficos 5 a 8), é importante investigar os desdobramentos socioeconômicos locais. Por evidente, a Atividade Financeira do Estado (AFE) não é um fim em si mesma. Isto significa dizer que se o Estado ao obter e despender recursos públicos deverá fazê-lo com o fim de proporcionar bem-estar à sociedade. E, neste ponto, é necessário lembrar que nenhum direito, absolutamente nenhum, é gratuito (NABAIS, 2007). Pelo contrário, o plexo de direitos, de qualquer espécie, desde os patrimoniais aos sociais, consomem vultosas somas de recursos públicos. A presente pesquisa constata que no período analisado o Estado da Paraíba conseguiu elevar suas receitas públicas de forma considerável, superando, inclusive, ao crescimento econômico experimentado no período analisado.

2.5 Orçamento, Política Econômica e Desenvolvimento

A modernidade dos processos financeiros não esconde a vocação histórica do modelo brasileiro: o orçamento, acima de tudo, é um instrumento de poder. Por intermédio de peças orçamentárias, manejadas da conveniência políticas e econômicas, o governante implementa, sem oposição significativa a política econômico-financeira que entende apropriada. Neste conceito está incluído o diagnóstico dos principais problemas nacionais e o modo pelo qual devem ser enfrentados, com a utilização do recurso público. É a ótica do Poder Executivo que define prioridades econômicas e diretrizes de investimentos, estabelecendo quais áreas de atuação do governo merecem receber mais recursos do que outras. É necessário que haja um plano a seguir, razão por que a política orçamentária define, em última análise, os passos do desenvolvimento nacional.

Em outra perspectiva, a programação financeira reflete também a medida da responsabilidade do governo com o contribuinte, visto que as verbas são limitadas e só existem à custa de enorme carga tributária. “O orçamento não deixa dúvidas sobre os compromissos do Poder Público, deve convencer seu intérprete de que as macrodecisões expostas são legítimas, e estão conduzindo a sociedade, mais do que a economia, para um futuro melhor.” (SABBAG, 2006, p. 86).

Atualmente, o orçamento brasileiro compreende um complexo sistema decisório, pelo qual centenas de bilhões de reais são alocados, sem participação efetiva e controles razoáveis da sociedade ou do parlamento (SABBAG, 2006). As casas legislativas e a Comissão Mista de Orçamento, por uma série de motivos, aceitam um papel subalterno e residual em praticamente todas as etapas do processo orçamentário. É necessário refletir sobre o modelo, a partir da premissa de que os objetivos da Constituição existem para serem cumpridos agora e desde já e não nas próximas décadas (FERREIRA, RODRIGUES, SILVA, 2017).

3 CONCLUSÃO

A organização político-administrativa brasileira, conforme preceituam as Constituições do Brasil desde o início da República, é uma federação de Estados-membros autônomos. A organização federalista de governo geralmente é defendida por pelo menos três princípios: a alocação eficiente dos recursos nacionais; o aumento da participação política da sociedade e proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos. A existência diversificada de esferas governamentais proporciona a ilusão de uma maior participação política da sociedade, devido à ilusão que se tem ao escolher representantes políticos; a alocação dos recursos deveria ser obtida a partir da descentralização da produção de bens e serviços públicos nos diferentes níveis de governo e uma justa distribuição de competência e recursos. Dessa forma, haveria um maior grau de proteção às liberdades básicas e aos direitos individuais dos cidadãos.

A obtenção de receitas públicas, apesar de seu caráter instrumental, assume relevância à medida que todas as demais atribuições estatais dependem da disponibilidade de recursos financeiros a fim de que sejam executadas. Apesar de sua relevância, a atividade de obtenção de recursos públicos se depara com a questão do pacto federativo brasileiro e a consequente concentração de recursos públicos na União, em detrimento dos entes subnacionais. Essa questão se agrava nos entes federados mais pobres, em decorrência da dependência financeira desses Estados em relação às transferências correntes, em especial a cota-parte do FPE.

No caso específico do Estado da Paraíba, embora haja uma melhora expressa dos gráficos de 1 (um) a 4 (quatro), os dados mostram que ainda há uma elevada dependência financeira das transferências correntes, denotando a ausência de autonomia financeira do Estado. No período de 1995 a 2015, apenas a partir de 2012 as receitas tributárias superaram as transferências correntes. Anteriormente a 2012, as transferências correntes superaram as receitas tributárias. De todo modo, mesmo após 2012 as transferências correntes representam cerca de 45% das receitas correntes. Por isso, entende-se que em todo o período analisado o Estado da Paraíba apresenta forte dependência financeira da União.

Para além dessa dependência financeira da União, outro fenômeno observado é a forte dependência das receitas públicas estaduais de apenas duas fontes de financiamento: o ICMS e a cota-parte do FPE. No período analisado, no Estado da Paraíba as receitas do ICMS somadas à cota-parte do FPE representa mais de 70% do total das receitas. O esgotamento de uma dessas fontes de financiamento estatal resultaria em uma crise fiscal, com consequências socioeconômicas inimagináveis.

A pesquisa também demonstra (gráfico 5 a 8) que no período de 1995 a 2014 as receitas públicas na Paraíba tiveram um vigoroso incremento real acumulado. O total das receitas, no período investigado, experimentou um incremento real acumulado de 210,23%.

As receitas correntes, principal fonte de financiamento do Estado da Paraíba, no mesmo período, obtiveram um incremento real acumulado de 185,24%. Já as duas principais receitas correntes, as receitas tributárias e as transferências correntes, apresentaram incrementos reais acumulados de 215,86% e 142,24%. Por fim, as duas principais fontes de financiamento do Estado da Paraíba, as receitas do ICMS e a cota-parte do FPE, alcançaram, no mesmo período, incrementos reais acumulados de 175,96% e 108,95%.

Em um contexto econômico de crescimento real acumulado de 126,96%, constatamos que o crescimento das receitas públicas, no período analisado, não apresenta correspondência na realidade econômica estadual. Em especial, os incrementos das receitas tributárias (215,86%) e das receitas do ICMS (175,98%), superiores ao do PIB (126,96%), indicam que a política tributária estadual alcançou uma riqueza privada que sequer foi gerada. Outrossim, a principal receita tributária advém do ICMS, a preocupação reside no fato de o incremento na tributação indireta possibilitar a retirada de parcela da renda individual necessária a sobrevivência humana digna.

O Desenvolvimento Nacional é o fundamento da República, conforme o preceituado pela Constituição de 1988, sendo sinônimo não apenas de crescimento econômico, mas também de Desenvolvimento Social, portanto é urgente a discussão acerca da persistência da ainda crescente desigualdade social. Dessa forma, conclui-se sobre o Pacto Federativo que os entes subnacionais estão extremamente distantes da União, o que recebem são fatias mínimas, que no caso de áreas de pequeno fluxo de recursos próprios, quase não é suficiente para arcar com despesas básicas, além promover o descumprimento dos os princípios fundamentais da república.

A sociedade brasileira encontra-se à margem da gerência ou ingerência financeira do Estado e parece não ter consciência de que muito pouco pode fazer, nesta seara, pela construção de um futuro com menos desigualdade e pobreza. Infelizmente passamos por um momento de “septicemia” estatal, ainda assim é necessário refletir sobre o modelo em que estamos inseridos, a partir da premissa de que os objetivos da Constituição existem para serem cumpridos, agora e desde já e não nas próximas décadas. Algo utópico para se imaginar no país do futuro inalcançável, que insiste no retrocesso travestido de progresso.

**FEDERATIVE TAXATION PACT AND MODEL OF STATE FINANCING:
TAX INCOME AND CONSTITUTIONAL TRANSFERS IN THE STATE OF
PARAÍBA**

ABSTRACT

The federative model, constitutionally adopted in Brazil, has raised several questions. One of the main questions concerns the political decision adopted in the Federal Constitution of 1988 to assign material competences to the states without the corresponding attribution of tax competences necessary for the generation of financial resources for the cost of state public activities. The allocation of financial charges to subnational states higher than their own tax revenues resulted in the need to forecast constitutional transfers in order to enable the financial maintenance of these entities. The state of Paraíba is a reflection of the Brazilian reality: the Member State has a high degree of industrial underdevelopment, a very limited labor market and notable budgetary constraints. As a result of this, it is evident, on the one hand, the state financial incapacity in the promotion of public policies to combat situations of poverty, misery, unemployment and social vulnerability; and, on the other hand, the distancing of central power from local and regional problems. Society is on the fringes of the state's financial management and seems to be unaware that very little can do in this area to build a future with less inequality and poverty. It is necessary to reflect on the model, from the premise that the objectives of the Constitution exist to be fulfilled in all its aspects. Within this context, the general objective of the study was to measure the data on tax revenues and constitutional transfers in the state of Paraíba, as well as their relationship with PIB growth, in the temporal cut from 1995 to 2015. The theoretical-empirical research used the methods of historical and comparative procedure. For data collection the research made use of the bibliographical and documentary research technique.

Keywords: federative-tributary pact; tax revenues and constitutional transfers.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Fernando de Holanda (Coord.). **Federalismo fiscal, eficiência e equidade**: uma proposta de reforma tributária. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 04 de out. 2017.
- BARZOTTO, Luis Fernando. **Justiça social**: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. Revista Jurídica Virtual, v.4, nº 48, mai. 2003. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.
- FEITOSA, Raymundo Juliano. **Finanças públicas e tributação na constituinte: 1987/1988**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- FERREIRA, Alexandre Henrique Salema. **Política tributária e justiça social: relações entre tributação e os fenômenos associados à pobreza**. Campina Grande: EDUEP, 2007.
- FERREIRA, Alexandre Henrique Salema; SILVA, Diego Barbosa da; RODRIGUES, Izabel da Silva. **Pacto federativo-tributário e desenvolvimento socioeconômico local: a questão do modelo de financiamento estatal e seus desdobramentos materiais no Estado da Paraíba**. 2017. 26f. Relatório (Programa de Iniciação Científica) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2017.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no**

Brasil. 2ed. Belo Horizonte, Oficina dos Livros, 1991.

PINTO, Márcio Percival Alves; BIASOTO Jr., Geraldo (Orgs.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campina: Editora UNICAMP, 2006.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e desenvolvimento:** recurso público e dignidade humana, o desafio das políticas desenvolvimentistas. São Paulo: Millennium, 2006.

VARSANO, Ricardo. **O sistema tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 80?** Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, Ipea, 1981.