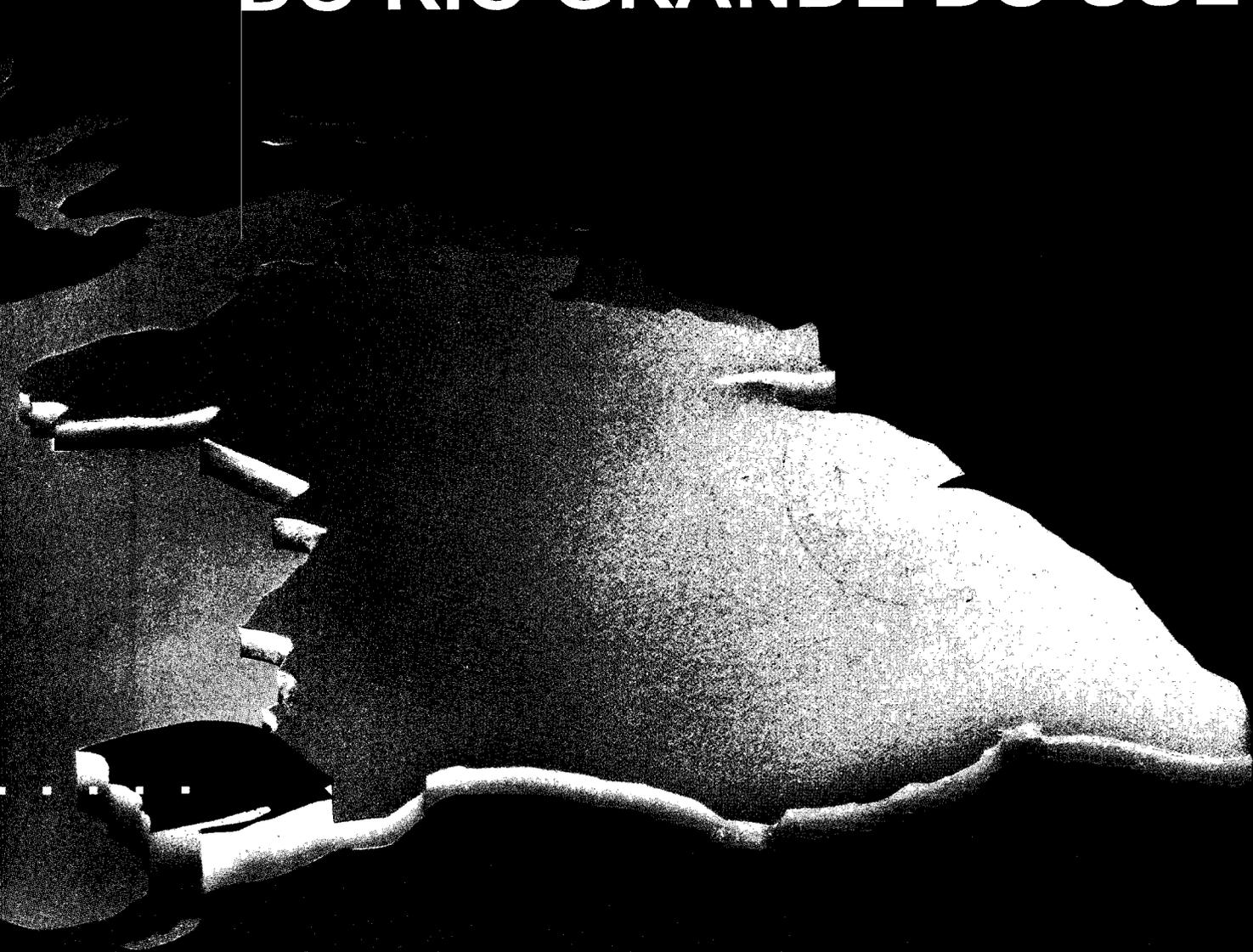


CADERNO IX

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



350.724

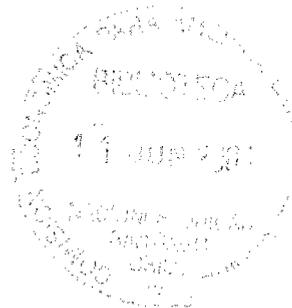
L174

22

350.724/L174

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL
PROJETO REGIONAL CEPAL/GTZ "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL
NA AMÉRICA LATINA"

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



Autores:

EUGENIO LAGEMANN e LUÍS CARLOS VITALI BORDIN

Assessores Superiores do Gabinete do Secretário da
Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil

Porto Alegre, abril de 1993.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Governador Alceu Collares

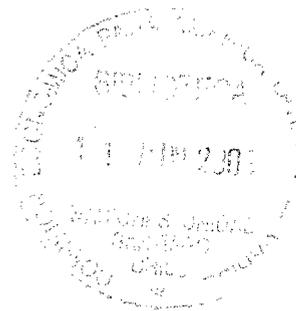
Secretaria da Fazenda
Secretário Orion Herter Cabral

Assessoria Técnica do Gabinete do Secretário da Fazenda
Luís Carlos Vitali Bordin
Eugenio Lagemann

Coordenação
Gabinete de Comunicação e Relações Públicas da
Secretaria da Fazenda

Capa e produção:
Escala Comunicação & Marketing

Editoração Eletrônica
Impressão e acabamento:
Gráfica Editora Pallotti



APRESENTAÇÃO

Na atual conjuntura econômica, marcada pelo lançamento pelo governo federal de mais um programa de ajuste fiscal, com reflexos importantes sobre as finanças estaduais, o tema da descentralização fiscal retorna ao centro das atenções dos técnicos e políticos brasileiros.

Nesta oportunidade a Secretaria da Fazenda oferece a público mais um trabalho, desta vez abordando a questão da descentralização fiscal no Brasil, sob a ótica do Estado do Rio Grande do Sul.

Este estudo atende a um convite formulado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, órgão das Nações Unidas, para fazer parte do PROJETO REGIONAL CEPAL/GTZ "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMÉRICA LATINA", cuja coordenação geral está a cargo do economista colombiano GABRIEL AGHON.

Esperamos que o presente estudo servirá como importante subsídio para a discussão presente dos processos de descentralização fiscal em curso no país, bem como em quase toda a América Latina. Será útil, também, como referencial para os debates sobre finanças públicas por ocasião dos trabalhos de revisão constitucional.

Porto Alegre, julho de 1993.

Orion Herter Cabral
Secretário da Fazenda

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	9
1- CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	10
1.1 - Indicadores sócio-econômicos básicos do RS	10
1.2 - A integração econômica do Estado na economia nacional e internacional	14
1.3 - A inserção do RS no sistema federativo brasileiro	15
1.4 - Contexto político-institucional	20
1.5 - Configuração regional	23
2 - DESCRIÇÃO DO ATUAL SISTEMA FISCAL E AS REFORMAS EM CURSO RELACIONADAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO	24
2.1 - Caracterização e dimensão do setor público no RS	24
2.1.1 - Universo e limitações	24
2.1.2 - Caracterização e evolução do setor público consolidado a nível estadual no Rio Grande do Sul	25
2.2 - Descrição da distribuição de competências em matéria de gastos entre os níveis de governo no RS	28
2.3 - Descrição da distribuição de competências em matéria de receitas entre os níveis de governo no RS	28
2.4 - Medição do tamanho do setor público e do grau de descentralização fiscal no RS	36
2.5 - Medição do grau de equidade fiscal horizontal no RS	41
2.6 - Antecedentes da descentralização e descrição e medição do impacto de reformas fiscais propostas	42
3 - AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL	49
3.1 - Avaliação quanto à função de alocação	49
3.2 - Avaliação quanto à função de distribuição	53
3.3 - Avaliação quanto à função de estabilização	54
3.4 - A descentralização frente aos demais programas de governo	56
3.5 - Capacidade administrativa e de gestão	57
4 - RECOMENDAÇÕES E REFLEXÕES FINAIS	58
BIBLIOGRAFIA	62

RESUMO	63
RESUMEN	68
ANEXO	73
- Quadro nº 1	73
- Anexo estatístico básico (Quadros A-1 a A-32)	74

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma visão regional do processo de descentralização fiscal no Brasil.

Ele procura complementar a análise procedida a nível nacional, evidenciando a percepção do Estado do Rio Grande do Sul (RS) e seus Municípios relativa ao fenômeno do federalismo fiscal brasileiro.

No primeiro capítulo apresentamos as características sócio-econômicas do Estado do Rio Grande do Sul. Neste sentido, expomos os indicadores básicos da realidade sócio-econômica estadual, historiamos a forma como ocorreu a integração econômica do Estado na economia nacional e internacional, acompanhamos a história da inserção do Estado no sistema federativo brasileiro e apresentamos o contexto político-institucional e a configuração regional.

No segundo capítulo descrevemos o atual sistema fiscal e as reformas em curso relacionadas com a descentralização. Com o auxílio de dados estatísticos a respeito das finanças públicas, apresentados em quadros que são apensados no anexo, procuramos neste trabalho caracterizar e dimensionar o tamanho do setor público (União, Estado e Municípios) no Estado do RS. Descrevemos também a distribuição de competências em matéria de despesas e de receitas entre os três níveis de governo, buscamos medir o grau de descentralização fiscal e de equidade horizontal no Estado do RS e apresentamos, finalmente, os antecedentes da descentralização e uma avaliação do impacto das atuais propostas de reforma fiscal para o Brasil e para o RS em particular.

No terceiro capítulo fazemos uma avaliação global do processo de descentralização a partir das óticas estadual e municipal.

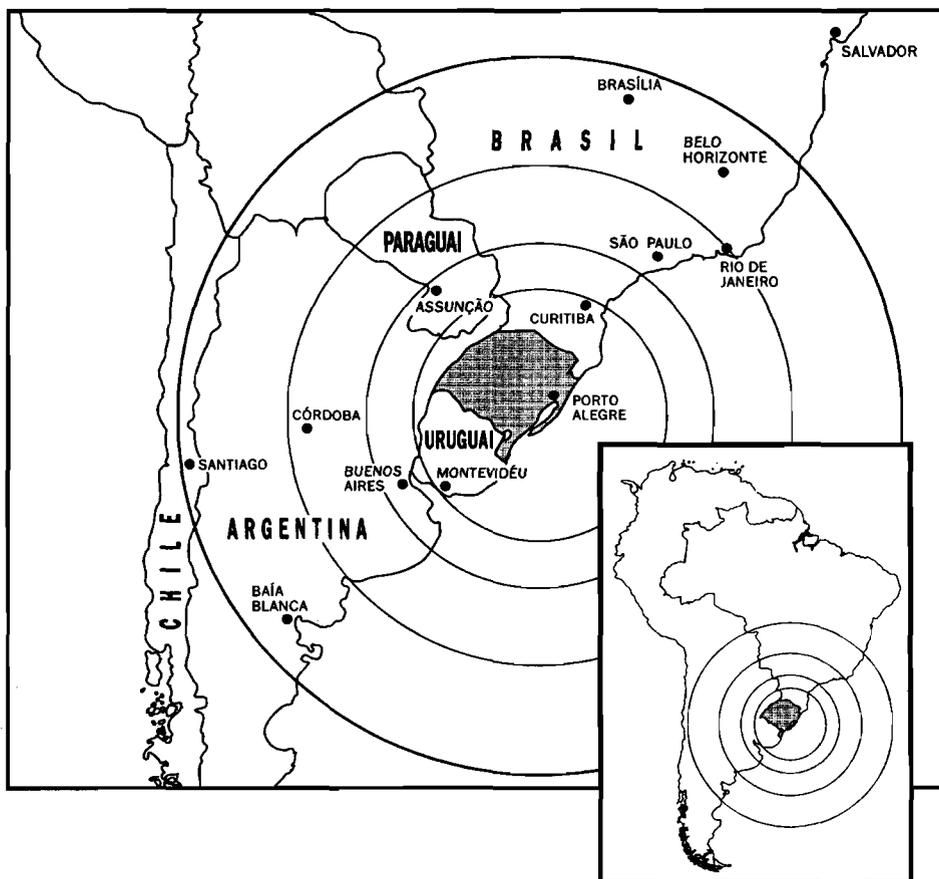
No quarto capítulo expomos as reflexões finais e as recomendações sobre o federalismo fiscal no Brasil.

Por fim são anexados os quadros com a estatística sobre as finanças públicas e apresentada a bibliografia utilizada.

1 - Características sócio-econômicas do Estado do Rio Grande do Sul

1.1 - Indicadores sócio-econômicos básicos do RS

LOCALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL



O Estado do Rio Grande do Sul (RS) possui uma área total de 281.963 Km² e ocupa um espaço correspondente a 3,0% do território nacional.

Sua população atual é de 9,1 milhões de habitantes, sendo 70% urbana e 30% rural, e representa cerca de 6,0% da população brasileira.

A taxa de crescimento populacional nos últimos anos tem ficado em torno de 1,3%. A brasileira, por sua vez, situou-se em 1,89%.

O Estado do Rio Grande do Sul é uma das unidades da Federação que apresenta os melhores indicadores sócio-econômicos. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, órgão do governo federal, o Rio Grande do Sul tem a maior expectativa de vida e o maior "Índice de Desenvolvimento Humano" do Brasil, um indicador que leva em consideração o PIB per capita, a expectativa de vida e a taxa de alfabetização.

A Tabela 1-1 a seguir ilustra a situação dos principais Estados da Federação:

TABELA 1-1: INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO HUMANO
EM ALGUNS ESTADOS BRASILEIROS - 1988

Estado	Expectativa de vida (idade-anos)	Taxa de alfabetização (%)	PIB per capita US\$	Índice de Desenvolvimento Humano
RS	72,6	89,5	2.844	0,907
DF	68,9	92,0	4.215	0,883
SC	69,6	88,5	2.608	0,871
SP	67,0	90,5	3.503	0,860
RJ	66,8	90,5	3.059	0,858
PR	67,7	84,7	2.334	0,830

Fonte: IPEA.

OBS.: 1) RS - Rio Grande do Sul; DF - Distrito Federal (Brasília); SC - Santa Catarina; SP - São Paulo; RJ - Rio de Janeiro; PR - Paraná.

2) O PIB per capita calculado pelo IPEA difere, por questões metodológicas, do calculado pelo órgão regional (FEE). Manteve-se nesta tabela o dado do IPEA, para ser possível a comparação com as outras unidades federativas.

Indicador convencional de desenvolvimento, o PIB per capita do Rio Grande do Sul ocupa o quarto lugar no país, abaixo do Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo o IPEA, enquanto o Brasil apresentou um PIB per capita de US\$ 2.241 (1988), o PIB per capita do RS foi de US\$ 2.844 (1988). Conforme o cálculo efetuado pela Fundação de Economia e Estatística - FEE, órgão estadual, o PIB per capita do RS evoluiu de US\$ 2.231 em 1980 para US\$ 3.002 em 1985, US\$ 3.295 em 1988 e US\$ 3.563 em 1991.

O PIB do RS atingiu em 1991 a cifra de US\$ 32,3 bilhões, representando 8,0% do PIB brasileiro. O PIB do RS é o quarto maior do país, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A estrutura do PIB do RS é semelhante à brasileira. O setor com maior peso na composição do PIB global é o de serviços, vindo a seguir a indústria e por fim a agropecuária.

TABELA 1-2: ESTRUTURA DO PIBcf DO BRASIL E DO RS - 1990
(%)

Setores	Brasil	Rio Grande do Sul
Agricultura	9,1	8,7
Indústria	34,3	32,9
Serviços	56,6	58,4
Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE e FEE.

Embora o PIB agrícola venha perdendo expressão no PIB total do RS, conforme mostra o Quadro A-1, anexo, cabe ressaltar que o setor industrial gaúcho é fortemente dependente da atividade primária. As taxas de crescimento do PIB industrial gaúcho aproximam-se das taxas brasileiras, uma vez que a dinâmica industrial gaúcha acompanha a tendência industrial do país. É

quanto ao crescimento do PIB agrícola que se observam as maiores diferenças em relação ao país, dada a especificidade da economia agrícola sul-rio-grandense.

TABELA 1-3: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB DO BRASIL E DO RS: 1987-90
(%)

Setores	1987		1988		1989		1990	
	BR	RS	BR	RS	BR	RS	BR	RS
Agricultura	15,0	28,4	0,8	-7,4	2,9	16,3	-3,7	-4,5
Indústria	1,1	0,8	-2,6	-3,8	2,9	2,9	-7,4	-9,2
Serviços	3,3	-5,7	2,3	-2,7	3,9	4,0	-0,7	-0,2
Total	3,6	-0,1	-0,1	-3,7	3,3	5,2	-4,0	-3,5

Fonte: IBGE e FEE.

No período 1980-91 a taxa média anual de crescimento do PIB do RS foi de 1,4% contra 1,5% do Brasil.

As taxas de inflação e os valores do salário mínimo no Estado, no período entre 1975 e 1991, são muito semelhantes aos verificados a nível nacional, conforme pode ser observado no quadro A-1 anexo. Os dados regionais, ressalvadas as diferenças metodológicas existentes na mensuração dos indicadores, não diferem muito das médias nacionais. No ano de 1991 a taxa de inflação do RS, medida na sua capital, Porto Alegre, alcançou 476,66% e o salário mínimo médio ponderado foi de US\$ 61.

Ao contrário do órgão de estatística federal, o IBGE, o órgão regional, a FEE, não calcula a taxa de investimentos da economia do RS. No país o investimento vem apresentando queda contínua durante a década de 80, atingindo, em 1991, seu valor mais baixo, em torno de 14% do PIB. No RS, supõe-se que esta não deve diferir significativamente da taxa nacional, uma vez que a economia gaúcha segue as oscilações verificadas a nível nacional.

As exportações do RS representam cerca de 12% das exportações brasileiras. Os principais produtos exportados são a soja em grão e seus subprodutos (farelo e óleo), couros e calçados, fumo, carnes e produtos petroquímicos. Os Estados Unidos são o maior comprador, seguidos da Alemanha, Inglaterra e Itália.

Em 1975 as exportações representavam 14,7% do PIB estadual, havendo um declínio constante deste percentual até 1986, quando atingiu 8,2%. Conforme ilustra o Quadro A-1, anexo, a participação média das exportações no PIB regional foi de 10,5% nos últimos dois anos, revelando um baixo coeficiente de abertura da sua economia, muito embora seja elevado em relação aos demais Estados da Federação.

A dívida externa do Estado (setor público e setor privado) é pouco significativa. Os dados constantes do Quadro A-1 informam o endividamento total (interno e externo) do setor público consolidado do nível estadual. O RS é um dos Estados brasileiros que apresentam o maior endividamento, cuja relação com o PIB estadual alcança os 17%.

Entre os Estados mais desenvolvidos é o RS que apresenta a maior dívida per capita e a menor capacidade de pagamento, sendo esta medida através da relação entre a dívida total e o ICMS que constitui a principal fonte de receita própria dos Estados. A tabela a seguir demonstra esta situação.

TABELA 1-4: A DÍVIDA DOS ESTADOS E A CAPACIDADE DE PAGAMENTO - 1991

(Valores em US\$ Milhões)

ESTADOS	DÍVIDA TOTAL	(%) do TOTAL	ICMS ANUAL	(%) do TOTAL	DÍVIDA/ ICMS	DÍVIDA P/CAPITA (US\$/HAB)
S. PAULO	17.123,0 *	30,0	10.493,8	38,2	1,63	548,9
M. GERAIS	6.596,9 *	11,5	2.730,8	9,9	2,42	418,9
R. JANEIRO	5.860,9 *	10,3	2.822,2	10,3	2,07	465,7
R. G. SUL	5.217,6	9,1	2.103,7	7,7	2,48	571,6
BAHIA	2.959,7	5,2	1.182,7	4,3	2,50 *	250,8
GOIÁS	2.724,9	4,8	720,9	2,6	3,78 *	676,9 *
PARANÁ	2.403,8	4,2	1.503,7	5,5	1,59	285,6
S. CATARINA	1.687,5	3,0	886,4	3,2	1,90	372,0
M. GROSSO	1.615,2	2,8	353,1	1,3	4,57 *	799,2 *
MARANHÃO	1.421,8	2,5	192,6	0,7	7,38 *	288,9
CEARÁ	1.189,8	2,1	516,0	1,9	2,30	187,3
PERNAMBUCO	1.172,0	2,1	728,4	2,7	1,61	164,8
PARAÍBA	1.043,9	1,8	190,1	0,7	5,49 *	326,1
M. G. SUL	1.034,6	1,8	444,4	1,6	2,33	581,9 *
AMAZONAS	853,8	1,5	459,3	1,7	1,86	408,7
PIAUI	775,6	1,4	120,9	0,4	6,42 *	300,5
PARÁ	697,1	1,3	412,3	1,5	1,69	137,1
ALAGOAS	598,0	1,0	165,4	0,6	3,62 *	237,9
E. SANTO	520,9	0,9	558,0	2,0	0,93	200,5
R. G. NORTE	487,7	0,9	153,1	0,5	3,19 *	202,0
SERGIPE	361,2	0,6	150,6	0,5	2,40	242,1
D. FEDERAL	307,8	0,5	311,1	1,1	0,99	192,9
ACRE	197,1	0,3	19,8	0,07	9,95 *	472,7
RONDÔNIA	130,6	0,2	118,5	0,4	1,10	115,6
RORAIMA	87,8	0,2	19,7	0,07	4,46 *	406,5
TOCANTINS	24,8	0,0	59,3	0,2	0,42	26,9
AMAPÁ	5,2	0,0	22,2	0,08	0,23	17,9
TOTAL	57.099,1	100,0	27.439,0	100,0	2,08	391,2

Fonte: Balanços Gerais dos Estados e IBGE.

OBS: 1) Imposto sobre circulação de mercadorias - ICMS de 1991 convertido pelo dólar médio de Cr\$ 405,00.

2) O asterisco (*) indica Estados com situação de endividamento mais elevado.

3) O RS é a 4ª maior dívida estadual, tem a 4ª maior dívida per capita e tem, entre os Estados do Sul e Sudeste (os mais desenvolvidos), a menor capacidade de pagamento de sua dívida (dívida/ICMS).

Entre os fatores que explicam este elevado endividamento está a concentração dos recursos tributários no governo federal ocorrida com a reforma tributária de 1967, que deflagrou a crise do federalismo fiscal vivenciada pelo país nas décadas de 70 e 80. Observa-se, também, pelo elevado percentual da dívida pública dos Estados em relação ao PIB (cerca de 14%), que a reforma constitucional tributária descentralizadora de 1988 não solucionou os problemas financeiros dos Estados em geral, e os do RS em particular.

Uma das explicações para que a dívida do RS seja proporcionalmente mais elevada do que a de outros Estados desenvolvidos reside no fato de o setor público sul-rio-grandense ter realizado investimentos nas décadas de 50 e 60 com esforço próprio, mas através de endividamento. Naquele período os investimentos realizados nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, Estados integrantes da região Sudeste, foram financiados em grande parte por recursos federais. Em síntese, o RS se endividou precocemente em comparação aos demais Estados e teve sua situação agravada com a reforma tributária de 1967.

1.2 - A integração econômica do Estado na economia nacional e internacional

A integração do território sul-rio-grandense ao universo econômico nacional e internacional foi relativamente lenta. Sem a presença de minérios e desvinculada da agricultura colonial de exportação, ficou esta região por longo tempo à margem do processo de ocupação e de desenvolvimento econômico do país. Somente há pouco mais de 250 anos o Rio Grande do Sul passou a se integrar ao cenário econômico nacional, fazendo-o inicialmente como fornecedor de gado para a região aurífera das “Minas Gerais”.

No início do século passado iniciou-se a diversificação de sua economia através da expansão da agricultura. No final do século passado suas potencialidades econômicas já eram melhor exploradas, registrando-se um comércio intenso com o restante do país. Os capitais acumulados na atividade primária e comercial foram aplicados na indústria e no setor financeiro. Nas primeiras décadas do século 20 o Rio Grande do Sul constituía um dos principais centros econômicos do país. Pelo censo de 1907 sua indústria ocupava a terceira posição, atrás de São Paulo e do Rio de Janeiro. O seu sistema financeiro era constituído por bancos - Banco da Província, Banco Nacional do Comércio e Banco Pelotense - com representatividade nacional.

Durante a República Nova, instituída em 1930, o Rio Grande do Sul manteve um tipo de desenvolvimento baseado na agropecuária (atividade primária e indústrias de transformação de gêneros agropecuários). A instalação do Estado Novo, em 1937, não provocou alterações fundamentais na estrutura econômica do Estado. O RS continuou com uma economia complementar à central, fornecedora de gêneros agropecuários.

No decorrer dos anos 40 desapareceram as velhas charqueadas, transformando-se em cooperativas que, ao longo dos anos 50, tenderam a rumar para a frigorificação, introduzida durante a Primeira Guerra Mundial pelos capitais ingleses e norte-americanos. Na agricultura despontavam as lavouras de arroz e de trigo. Além disso, o setor industrial continuava a produzir os seus tradicionais artigos: vinho, banha, conservas e tecidos de lã.

A partir do final dos anos 50 o Rio Grande do Sul sofreu uma profunda alteração em sua

estrutura de produção que passou a marcar seu modo de inserção na economia nacional e internacional até os dias de hoje. No setor secundário o processo de transformação articulou determinados ramos da indústria gaúcha diretamente com o núcleo central da economia brasileira (bens intermediários) e voltou outros ao mercado externo (calçados, farelo de soja). No setor primário foram redefinidas as funções da agropecuária sulina, ao transformar parcela apreciável desse setor, principalmente as culturas de soja e de fumo, em geradora de divisas.

A economia gaúcha apresenta, a partir dos anos 70, predominância da base industrial, superando esta a contribuição do setor agropecuário. Característica importante da indústria estadual é a sua especialização, se comparada à indústria nacional. Destacam-se os seguintes setores, que se concentram espacialmente no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul: agroindústrias (beneficiamento de matérias-primas de origem agropecuária); indústrias leves de mão-de-obra intensiva (cutelaria, calçados, móveis, etc.); e indústrias integradas a mercados concentrados no Estado (adubos, fertilizantes, máquinas agrícolas, tanantes, etc.).

Outra característica importante da indústria sul-rio-grandense é o fato de apresentar uma dinâmica que acompanha a da indústria brasileira com seus movimentos cíclicos de crises e de expansões.

1.3 - A inserção do RS no sistema federativo brasileiro

O processo de formação econômica do Rio Grande do Sul foi acompanhado por um relacionamento difícil entre o poder regional e o central.

A historiografia econômica apresenta diversos relatos sobre o descaso do poder central para com o Estado e sobre situações de perdas de participação na economia nacional.

Numa apreciação mais ampla, pode-se concluir que toda a história política do Brasil apresenta um contínuo contraponto entre a centralização e a descentralização, uma disputa entre o centro e a periferia.

Atualmente os temas do desequilíbrio regional e do separatismo estão mais uma vez recebendo espaço na imprensa regional, com repercussão a nível nacional.

Insatisfeito com a distribuição discriminatória de recursos orçamentários federais entre os Estados, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Alceu Collares, vem liderando um movimento para alterar as regras de representação parlamentar no Congresso Nacional. Para o Governador sul-rio-grandense, o atual sistema beneficia as regiões Norte e Nordeste, em detrimento das regiões Sul e Sudeste. A distorcida representação eleitoral é considerada como a causa fundamental do contestado tratamento desigual na distribuição de verbas orçamentárias federais, em prejuízo especialmente dos interesses do Sul do país.

No interior do Estado também viceja a idéia da secessão dos três Estados do Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), para formarem a República Federativa do Pampa.

A disposição do Rio Grande do Sul para o federalismo ou regionalismo tem raízes na história. A Guerra dos Farrapos (1835-1845), que resultou na proclamação da República do Piratini,

representou o conflito de maiores proporções na história da inserção gaúcha no federalismo brasileiro. O aumento de impostos sobre a carne e o retorno decrescente das receitas aqui arrecadadas mobilizaram as lideranças rurais.

Os dados econômicos da época da Independência mostram que o Nordeste produzia cerca de dois terços da renda nacional, seguindo-se, com renda bem inferior, o Sudeste. Mais tarde o Estado Nacional desenvolveu uma política creditícia, financeira, aduaneira e fiscal que privilegiava o Sudeste em detrimento das demais regiões. Pouco depois da metade do século passado o Sudeste impunha-se como a região mais rica e florescente, ao passo que o Nordeste já ostentava características de estagnação e pobreza. Segundo Freitas (1985, p. 5), “iniciava-se, assim, o trágico processo de desenvolvimento desigual das regiões brasileiras”.

Na fase republicana, durante o período da Primeira República (1889-1930), as queixas em relação ao poder central refluíram, dada a grande liberdade econômico-financeira característica do federalismo dualista da época. Não obstante, alguns Estados mais desenvolvidos como São Paulo, por exemplo, reclamavam do processo de transferência discriminatória que julgavam sofrer ao carrear significativas receitas para as regiões Norte e Nordeste.

Os anos 30 marcaram a mudança do padrão econômico brasileiro, ocorrendo o início do processo de industrialização do país.

As teses econômicas que prevaleceram a partir de 1930 produziram resultados opostos ao que se pretendia em termos de equilíbrio regional (Costa, 1992). As disparidades regionais, ao invés de diminuírem, se acentuaram. A concentração de recursos no Centro-Sul, especialmente São Paulo, atraiu para lá os capitais e investimentos, inclusive os das regiões periféricas, à procura de maior rentabilidade. Costa destaca, ainda, que a melhoria nos transportes facilitou a colocação dos produtos industrializados paulistas nas regiões mais distantes, dizimando a incipiente indústria local.

Esse processo se aprofundaria ainda mais a partir dos anos 50, quando a idéia do centro dinâmico, difusor do desenvolvimento, continuava a prevalecer na concepção dos programas de desenvolvimento do Governo Federal, tanto do Presidente Getúlio Vargas como do Presidente Juscelino Kubitschek.

Apesar de favorecido com os investimentos federais, São Paulo continuava na retórica da discriminação por se considerar transferidor líquido de recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O processo de concentração econômica na região Sudeste, entretanto, motivou a reação dos políticos gaúchos.

De início constatou-se que o Rio Grande do Sul ficava à margem do processo de industrialização realizado com forte contribuição do capital externo. Nas Mensagens que encaminhou à Assembléia Legislativa em 1957 e 1958, o Governador Meneghetti analisava da seguinte forma a diferença entre o desenvolvimento econômico do Centro e do Sul do país:

“É inegável que de algum tempo a esta parte, o afluxo de empréstimos e investimentos para o Brasil vem crescendo de modo excepcional (...). O exame, entretanto, da participação do

RGS na partilha desses investimentos está bem longe de ser animador para o nosso Estado. Seja relativamente aos empréstimos do exterior, seja quanto às importações de equipamentos sem cobertura cambial, nos termos da Instrução 113, da SUMOC, ao RGS vem cabendo parcela insignificante. Não podemos ignorar que a nossa posição geográfica, a insuficiência dos nossos transportes e o fato de não podermos oferecer ainda às indústrias fartas disponibilidades de energia elétrica, constituem elementos negativos, que tudo devemos fazer para superar, a fim de que o interesse pelo nosso Estado se acentue por parte dos investidores estrangeiros (...).

Creio recomendável se tomem providências adequadas em face da realidade que aí está: quando surgem no Brasil, notadamente em São Paulo, no Distrito Federal, em Minas Gerais e no Estado do Rio, empreendimentos de mais alta significação no setor das indústrias de equipamentos, verificamos que ao RGS tem tocado ínfima parcela.

É evidente a necessidade de investimentos mormente estrangeiros, para que não fique o RGS à retaguarda de outras unidades da Federação, em matéria de progresso industrial (...) (devese modificar nossa política) o RGS fique alheio ao surto industrial que hoje se observa no país, especialmente na região do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte.”

Reação mais vigorosa partiu do sucessor de Meneghetti, o Governador Leonel Brizola, responsabilizando o Governo Federal pelo retardamento da economia sulina. Em documento preparado pelo Gabinete de Planejamento se afirmava:

“O Governo Federal, ao acelerar o processo de industrialização entre 1955 e 1959, (...) não cuidou da distribuição geográfica das unidades produtivas de vanguarda e da localização equitativa do parque manufatureiro, bem como não realizou uma política econômica de tratamento regional diferenciada. Os pesados investimentos do Plano de Metas geraram concentração industrial no Centro-Sul, que não só passou a sugar recursos das demais regiões, como a produzir efeitos inibitórios ao desenvolvimento estadual”. (RS. Gov. Leonel Brizola, 1960-2, p. 12)

Um outro argumento utilizado para realçar o favorecimento ao Sudeste diz respeito aos financiamentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Criado em 1952, o BNDE era um dos principais instrumentos de estímulo à industrialização. Nos seus dez primeiros anos, conforme Costa (1992), 90% de todos os financiamentos com prazos e juros especiais foram concedidos para projetos localizados na região Centro-Sul. Os valores destinados para os três Estados do Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) não passaram de 5% do total.

O período que se iniciou a partir de 1957 caracterizou-se por uma crise na economia gaúcha. Após uma fase de crescimento acelerado entre 1947 e 1956 o Estado passou a dar sinais de retração das atividades produtivas.

O Governo Meneghetti e, logo a seguir, o Governo Brizola tentaram reverter a situação, partindo para uma estratégia de intervenção estatal, realizada através do II Plano de Obras, baseada na contratação de operações de crédito em condições ainda favoráveis na medida em que estas não estavam sujeitas ao instituto da correção monetária.

Estudo de Bordin (1985, p. 144) analisa da seguinte forma essa estratégia do governo estadual:

“Apesar do esforço governamental, traduzido na contratação de operações de crédito para a realização de investimentos regionais de infra-estrutura, a industrialização do Rio Grande do Sul obteve uma lenta expansão em comparação com o Centro do País. O eixo Centro-Sul havia se tornado pólo de investimento nacional. A União tinha suas atenções voltadas para essa área, onde estavam se realizando as principais transformações econômicas, permanecendo o Estado à margem dos planos de aplicação de recursos do poder central.

Dessa forma, o Rio Grande do Sul tomou a seu encargo a realização de investimentos que, na maioria dos outros estados, foram efetuados com o desembolso de recursos da União (energia, comunicações, pavimentação de estradas). Para manter uma autonomia quanto aos planos de expansão e oferta da infra-estrutura local e fazer frente à concentração dos recursos da União na Região Sudeste, o Rio Grande do Sul desenvolveu um esforço próprio através da tomada de recursos de terceiros”.

Cumprе salientar neste ponto que o endividamento desse período teve efetivamente uma contrapartida na economia real, corroborada pela realização das obras previstas no II Plano de Obras já referido e cujo período de maturação econômica se estendeu por alguns anos. O endividamento realizado nas décadas de 70 e 80, por sua vez, que até hoje sufoca as finanças estaduais, não resulta apenas de um arrojado plano de obras, mas também de uma insuficiência nas receitas ocasionada pela centralização da política tributária a nível federal, do aumento das despesas de custeio e pela adição de compromissos resultantes das sucessivas repactuações dos débitos não pagos no período áureo da “ciranda financeira”.

Nas décadas de 60 e 70 a estratégia do Governo Federal voltou-se a estimular o desenvolvimento econômico-social das regiões Norte e Nordeste, utilizando principalmente os incentivos fiscais de impostos federais para apoiar a industrialização e a concessão de transferências orçamentárias para apoiar a administração pública daquelas regiões.

Devido à crise fiscal, ocasionada, entre outros, pela recessão econômica e a redistribuição de recursos definida pela Constituição de 1988, o Governo Federal reduziu os seus investimentos em infra-estrutura. A crítica situação atual dessa infra-estrutura oferecida tradicionalmente pela União está acarretando prejuízos às economias regionais. Considerando que a maioria dos Estados enfrenta igualmente dificuldades na administração, resultantes de uma gigantesca dívida acumulada na década de 70, eles não estão em condições de assumir as tarefas não realizadas satisfatoriamente pela União. Na falta de recursos suficientes para resolver simultaneamente os problemas em todo o país, a destinação dos poucos recursos orçamentários da União passou a ser acompanhada de perto por quase todos os governos estaduais. Dessa forma, o privilegiamento das regiões do Norte e do Nordeste, sustentada politicamente por uma forte bancada no Congresso Nacional, passou a ser contestado publicamente, tendo no Governador do Estado do Rio Grande do Sul um dos principais articuladores.

Observa-se, portanto, que nas décadas de 50 e 60 o brado gaúcho era contra a discriminação sofrida pelo Estado em favor dos interesses econômicos do Sudeste e que hoje a voz é levantada contra o Norte e Nordeste e suas elites políticas. Questiona-se o modelo de distribuição de receitas públicas e o sistema de representação parlamentar que dá sustentação política a essa forma de distribuição. Adotam os gaúchos, nesse sentido, retórica semelhante à desenvolvida por São Paulo desde os anos 20.

Cabe ressaltar, entretanto, que a visão da discriminação do Rio Grande do Sul e do favorecimento de São Paulo no processo de industrialização brasileira não constitui uma unanimidade. Muitos estudiosos sul-rio-grandenses questionam essa visão de discriminação e favorecimento político, procurando mostrar que as diferenças regionais de desenvolvimento são explicadas pelos mecanismos de operação de uma economia capitalista, que busca as regiões mais favoráveis à reprodução do capital.

Pedro F. Almeida e Rubens Soares de Lima (1983, p. 164), por exemplo, percebem o problema da seguinte forma:

“É dentro desse contexto, sumariamente esboçado, que se reivindica o papel do Estado como variável explicativa relevante para o entendimento do padrão de acumulação que se estabeleceu na economia brasileira a partir dos anos 50. Papel que se reforça, quer pela magnitude da participação do Estado no setor produtivo, quer pela crescente centralização de poderes nas mãos do Governo Federal.

O que deve ficar claro é que a política econômica implementada pelo Governo Federal não buscou privilegiar a Região Sudeste em prejuízo da Região Sul e particularmente do Rio Grande do Sul. O que ocorreu é que essa política, para apoiar o prosseguimento do estilo de crescimento econômico em curso na economia brasileira e, portanto, estar em consonância com o padrão de acumulação vigente, operou discriminadamente em relação aos próprios segmentos do capital. O problema é que algumas regiões são o “locus” onde esses segmentos se acham mais ou menos representados.”

Pedro S. Bandeira (1988, p. 74), em seu estudo sobre o desempenho da economia gaúcha entre 1940 e 1980, assim aborda a questão:

“Tendo-se em vista essas circunstâncias, é necessário considerar que o desempenho da economia gaúcha nos 40 anos analisados neste trabalho não caracteriza uma crise regional. Como foi visto, o declínio da participação rio-grandense no Produto gerado pela economia do País não levou a uma redução, em termos comparativos, da renda média por habitante. Ocorreu exatamente o contrário: a renda “per capita” gaúcha tornou-se cada vez mais elevada do que a média nacional.

Além disso, não é necessário recorrer a hipóteses ligadas à existência de deficiências estruturais da economia gaúcha - ou à ação de mecanismos que impusessem ao Rio Grande do Sul uma drenagem de recursos em favor de outras áreas - para explicar as causas fundamentais do declínio da importância relativa ao Estado no contexto da economia nacional. Esses dois aspectos podem, no máximo, ter desempenhado um papel secundário nesse processo. O papel principal coube, isto sim, às condições mais favoráveis que outras regiões apresentaram para sediar esse crescimento nas últimas décadas, tanto no setor agrícola como no industrial. Tais condições mais favoráveis, é necessário destacar, estiveram ligadas, na maior parte dos casos, muito mais à atuação dos próprios mecanismos de operação de uma economia de mercado do que a intervenções governamentais que favorecessem outras regiões em prejuízo do Rio Grande do Sul.”

Tavares (1985, p. 6) sustenta que o RS revelou historicamente incapacidade de integrar-se e de participar da vida econômica do país, devido à busca incessante da autonomia radical sempre presente na história gaúcha:

“No Rio Grande do Sul, o apelo patético ao autonomismo radical foi, no passado, e é, no presente, a contraface da incapacidade reiterada, de que sofre o Estado, de realizar exitosamente sua integração nacional, competindo, quer sob as condições adversas do centralismo unitário, quer sob as condições mais favoráveis abertas pela estrutura pluralista do federalismo - e embora em termos de uma distribuição relativamente assimétrica das oportunidades de ganho -, com os demais interesses regionais e setoriais, pela capacidade de afeiçoar a si o centro nacional de poder, convertendo suas escalas, alternativas de preferência em políticas públicas que envolvam, entre outras questões, planejamento e programas de investimento público, comércio exterior e interno e, em particular, a extração e a alocação, entre regiões e entre setores econômicos, dos recursos fiscais.”

E finaliza Tavares (1985, p. 6):

“As guerras civis de 1835-1845 e de 1893-1895 são suficientemente reveladoras: de 1835 em diante, o autonomismo cismico que, cada vez mais imaginário do que real, tem exaltado a fantasia liberal das oligarquias gaúchas, preenchendo a perspectiva desolada da Província, é a expressão da dificuldade recorrente das elites políticas rio-grandenses desenvolverem mecanismos de participação regular e sistemática nas decisões e nas operações essenciais mas, por este mesmo motivo, ordinárias e cotidianas, do governo central.”

A história da inserção gaúcha no federalismo brasileiro revela, portanto, diferentes pontos de vista: de um lado, a discriminação apontada principalmente pelas lideranças políticas; de outro, a negativa da discriminação sustentada numa explicação das diferenças regionais pelo comportamento normal de uma economia capitalista.

1.4 - Contexto político-institucional

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entes autônomos nos termos da Constituição Federal.

O Estado do Rio Grande do Sul, integrante, com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, é uma das 26 unidades federadas do país, além do Distrito Federal.

A cidade de Porto Alegre é a capital do Estado e nela os poderes têm a sua sede. São poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Assembléia Legislativa, o Executivo e o Judiciário.

Em teoria existe a igualdade entre os três poderes. Na prática, entretanto, a autonomia financeira e a capacidade de decisão a respeito do orçamento os diferenciam.

No período pré-1988 observou-se no Brasil um nítido predomínio por parte do Executivo, dada a centralização realizada pelo regime militar. No ambiente de redemocratização a Constituição de 1988 procurou restabelecer a harmonia entre os três poderes, estabelecendo inclusive o princípio da isonomia salarial entre os seus integrantes.

No caso específico do Estado do Rio Grande do Sul se buscou concretizar a autonomia financeira dos poderes através de uma definição de percentuais fixos da receita para os poderes Legislativo e Judiciário na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é a lei que estabelece anualmente as normas gerais para o orçamento. Cada poder pode empregar livremente esses recursos. Em curso está a tentativa de encontrar a forma de alcançar efetivamente a isonomia salarial, sujeita a diversas dificuldades administrativas. Existem também outros pontos não resolvidos. Um exemplo está na necessidade do Judiciário de obter a aprovação do Legislativo para a atualização dos salários de seus integrantes.

No que concerne à capacidade de decisão a respeito do orçamento, o Executivo ainda permanece com o predomínio. Em 1988, entretanto, foi ampliado o poder do Legislativo ao lhe ser concedida a prerrogativa de criar novas despesas, compatíveis com o plano plurianual, sem no entanto elevar o gasto total fixado, ocorrendo, dessa forma, necessariamente o remanejamento de verbas, excluídas as relativas a pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias. Anteriormente, as emendas legislativas não podiam sequer modificar o montante, nem a natureza e nem o objetivo das despesas por órgão, fundos, projetos ou programas.

O Estado do Rio Grande do Sul organiza-se e rege-se por sua Constituição Estadual e por suas leis, observados os princípios previstos na Constituição Federal.

O Estado do Rio Grande do Sul possui 427 Municípios, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Os Municípios regem-se por leis orgânicas e leis municipais, observados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios é feita por lei estadual, observados os requisitos estabelecidos em lei complementar estadual, e dependem de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

O território do Município pode ser dividido em distritos e subdistritos, criados, organizados e extintos por lei municipal, observada a legislação estadual.

São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

O Estado pode instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. A participação dos Municípios depende da aprovação de sua Câmara Municipal.

O Estado não pode intervir nos Municípios, exceto quando:

- a) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- b) não forem prestadas as contas na forma da lei;
- c) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

d) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Na relação do governo do Estado do Rio Grande do Sul com os seus Municípios existiu um conflito histórico, envolvendo o repasse dos valores correspondentes aos Municípios na arrecadação do ICMS (20% até 1988 e 25% a partir de 1989). A prática de repassar aos Municípios um valor com base na receita estimada no orçamento passou a gerar, no período de inflação ascendente, um volume cada vez maior de “resíduos” a serem distribuídos posteriormente, caso a receita não fosse reestimada ou o fosse de forma defasada. Ao governo do Estado essa prática permitia um fluxo de caixa mais favorável. Aos Municípios o “resíduo” era inicialmente uma interessante verba à parte do repasse tradicional, a respeito do qual os credores das municipalidades conseguiam obter uma informação antecipada para cobrarem os débitos. No entanto, quando a inflação disparou no final da década de 1980 o “resíduo” passou a adquirir uma importância próxima ao valor do principal, ensejando uma reação cada vez mais insistente por parte dos prefeitos municipais para uma alteração nos critérios, exigindo uma distribuição imediata com base na receita efetivamente arrecadada e não mais com base na receita estimada ou reestimada. Essa alteração ocorreu com a Constituição de 1988, existindo hoje a prática dos repasses diários automáticos dos recursos efetivamente arrecadados. Ainda não resolvido está, no entanto, o pagamento referente à correção monetária incidente sobre resíduos repassados com atraso em exercícios anteriores.

Outro ponto nevrálgico na relação entre o governo estadual e governos municipais constitui a discriminação de Municípios com administrações dominadas por partidos em oposição ao governo estadual. A prática de privilegiamento com obras e serviços dos Municípios com administrações favoráveis ao governo estadual era bastante frequente no período ditatorial, sofrendo tímidas contestações. Com a redemocratização, elevando o poder de fiscalização do Legislativo estadual, e a organização dos Municípios foi possível enfrentar esse problema. A discriminação atualmente reclamada tem predominantemente um caráter regional. Tal ocorre, por exemplo, com alguns Municípios da Zona Sul do Estado, fronteira com o Uruguai, liderados pelo atual prefeito de Pelotas, cujo movimento objetiva a instalação de um novo Estado no Brasil, em caso de insucesso nas suas demandas junto ao governo estadual. A sua argumentação básica constitui a necessidade do equilíbrio no crescimento econômico das diversas regiões do Estado, reconhecendo uma defasagem por parte da região Sul, identificando o direcionamento do gasto do governo estadual como uma das causas do atraso relativo de sua região.

Importante questão surgiu também por ocasião dos desmembramentos de dezenas de novos Municípios no início da década de 1990. O governo do Estado procurou vetar a organização desses novos Municípios, alegando uma elevação dos seus gastos para o atendimento de novas demandas de serviços públicos estaduais (constituída principalmente pela infra-estrutura característica de cidades) e a elevação dos custos para a população em geral decorrente da criação de novos cargos (prefeitos, vereadores, secretários e funcionários municipais). Venceu a tese emancipacionista. A performance inicial favorável de muitos novos Municípios criados em anos recentes e o grande número de novos Municípios em regiões de maior crescimento econômico no Estado deu credibilidade à tese de que o crescimento econômico é significativamente influenciado pela descentralização administrativa. A tese contrária via nas emancipações apenas a redistribuição do mesmo volume de recursos entre um número maior de Municípios dependentes de transferências.

No corrente ano ocorreram dois pequenos conflitos, envolvendo a definição das verbas orçamentárias destinadas à saúde e a fixação das tarifas de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, função exercida pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagens do Rio Grande do Sul - DAER. No caso da saúde, os Municípios se posicionaram a favor de uma elevação das verbas originalmente fixadas pelo governo estadual para esse fim. No caso das passagens dos ônibus intermunicipais, um movimento de prefeitos da região de Santa Rosa, região fronteira à Argentina, reclamou do valor excessivo das tarifas e provocou um reestudo da fórmula de cálculo das mesmas.

Além da Assembléia Legislativa composta por 55 Deputados Estaduais e das Câmaras Municipais compostas por Vereadores, existe representação do Estado na Câmara Federal de Deputados e no Senado Federal. O número de Deputados Federais de cada Estado é estabelecido proporcionalmente à população, havendo limites constitucionais de um mínimo de oito e de um máximo de setenta parlamentares. O Rio Grande do Sul possui atualmente 31 Deputados Federais, eleitos de 4 em 4 anos. A representação de cada Estado no Senado é de três Senadores, com mandato de 8 anos.

1.5 - Configuração regional

Conforme registra o Quadro A-2, o Rio Grande do Sul apresenta, regionalmente, uma realidade sócio-econômica diversificada, não homogênea:

a) Há uma nítida concentração populacional e econômica nas proximidades da capital: Um terço da população do Estado se localiza na Região da Grande Porto Alegre, onde também é produzido praticamente a metade (48% em 1991) do valor adicionado industrial. A região Sul, que tem seu principal pólo nas cidades de Pelotas e Rio Grande, foi o centro econômico mais importante no início do presente século, mas perdeu espaço, sendo responsável atualmente por menos de 5% do produto industrial do Estado.

b) Porto Alegre, embora seja a mais importante cidade industrial do Estado, especializa-se, cada vez mais, na oferta de serviços, incluídos os serviços financeiros.

c) Na distribuição regional da renda observam-se claros desníveis: as regiões com maiores níveis de industrialização (Grande Porto Alegre, Grande Caxias do Sul, Vale do Rio Pardo, Vale do Caí e Vale do Taquari) apresentam as maiores rendas per capita (calculada com base no valor adicionado fiscal). As regiões com menor desenvolvimento econômico são a região das praias do Atlântico e as regiões do Vale do Jaguari, Nordeste, Norte e Noroeste (região da Produção, Missões e Celeiro), estas últimas caracterizadas pelo minifúndio. Foi justamente destas regiões que se originaram nos últimos dez anos as maiores correntes migratórias em direção aos centros urbanos mais industrializados. Também é nestas regiões que se concentra o movimento dos "sem-terra" que luta pela reforma agrária. As regiões Sul e Fronteiras Sudoeste e Oeste, caracterizadas pela pecuária extensiva, experimentaram um êxodo populacional mais significativo nas décadas de 60 e 70. Nos últimos 20 anos a expansão da cultura do arroz irrigado ofereceu algum dinamismo à economia dessas regiões.

d) Os níveis de alfabetização estão positivamente correlacionados com os níveis de renda:

as regiões com maiores rendas apresentam níveis de alfabetização mais elevados. Nas regiões menos desenvolvidas constata-se percentuais de analfabetismo superiores a 20%.

e) A localização do Pólo Petroquímico do Sul em Triunfo coloca esse Município no primeiro lugar em termos de renda per capita. Esse parque industrial, instalado pela associação do Estado brasileiro com os capitais privados nacionais e estrangeiros, está, no entanto, totalmente desatrelado do restante da economia deste Município.

2 - DESCRIÇÃO DO ATUAL SISTEMA FISCAL E AS REFORMAS EM CURSO RELACIONADAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO

2.1 - Caracterização e dimensão do setor público no RS

2.1.1 - Universo e limitações

O universo abrangido por este trabalho é a economia pública não financeira do Estado do Rio Grande do Sul, no seu conceito amplo, incluídos os níveis de administração federal, estadual e municipal. Agrega as atividades de caráter empresarial e não empresarial apenas para o nível estadual, uma vez que não foi possível obter informações acerca da administração descentralizada do governo federal referentes ao Estado do Rio Grande do Sul. A administração descentralizada dos governos municipais, à exceção do Município de Porto Alegre, é praticamente inexistente, sendo o dispêndio público realizado por suas administrações centrais.

O nível de agregação do setor público no Estado do Rio Grande do Sul limita-se, portanto, às administrações centralizadas do governo federal, estadual e municipal e à administração descentralizada do nível estadual.

Existem, também, outras limitações a respeito do universo abrangido pela administração central federal e da adaptação de dados para a consolidação das administrações central e descentralizada do nível estadual. Quanto ao universo das despesas do governo central no Rio Grande do Sul, ocorre a impossibilidade de captar-se o gasto total desse nível de governo, porque grande parte de sua apropriação é feita segundo o local de pagamento (Brasília, capital) e não segundo o destino, isto é, o local onde efetivamente a despesa foi realizada. Face a isso, o tamanho do setor público federal no RS é melhor visualizado pelo lado da receita.

Quanto à consolidação do setor público do nível estadual no RS, esta se deu apenas quanto aos agregados totais de receitas e despesas (orçamentárias e operacionais) devido à diferença de classificação contábil entre o setor governamental (regido pela Lei nº 4.320/64) e o setor empresarial (regido pela Lei nº 6.404/76).

Quando ao universo temporal, não foi possível a obtenção de dados a nível municipal, em sua totalidade, para o exercício de 1991 e em parte para o exercício de 1990.

2.1.2 - Caracterização e evolução do setor público consolidado a nível estadual do Rio Grande do Sul

A participação do Estado na economia brasileira começou a intensificar-se a partir dos anos 30. Como conseqüência desta maior intervenção estatal na economia, o setor público brasileiro foi obrigado a descentralizar a administração. A essa forma de atuação estatal denomina-se de administração indireta ou descentralizada. Esse universo é formado por órgãos tais como autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

No Rio Grande do Sul o caminho em direção à descentralização iniciou em 1928, mas tomou força apenas a partir dos anos 60. Essa expansão refletiu-se diretamente no volume dos investimentos, que passaram a concentrar-se no setor empresarial, e nos gastos totais da administração pública estadual.

O quadro abaixo mostra a evolução do número de órgãos da administração descentralizada do nível estadual no Rio Grande do Sul (setor público não financeiro):

QUADRO 2-1: ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA DO NÍVEL ESTADUAL NO RS NÃO FINANCEIRO

Órgãos/Anos	1930	1950	1960	1993
Autarquias	3	11	13	5
Fundações	—	—	7	15
Sociedades de economia mista e empresas públicas	—	—	10	18(1)

Fonte: Rio Grande do Sul. Balanço geral do Estado (vários anos).

Obs.: (1) Além dessas sociedades e empresas existem mais quatro que estão atualmente em processo de privatização ou de liquidação.

O primeiro tipo de órgão instalado em larga escala pelo setor público estadual foi a autarquia. Ela predomina nas décadas de 30 a 50, com atuação especialmente no campo da infra-estrutura de transporte, no campo econômico (agricultura do arroz e pecuária) e nas áreas social e cultural.

Na década de 60 foram instituídas as fundações. O seu campo de atuação é o técnico-científico e o sócio-cultural.

Atualmente o governo estadual está atuando nas áreas de infra-estrutura de transportes rodoviário, hidroviário e aéreo através das autarquias (DAER, DEPRC e DAE) e nas áreas de

pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico, de assistência social e de apoio à cultura principalmente através das fundações.

Nas décadas de 60 e 70 iniciou-se a instalação das organizações empresariais. Seguindo o modelo implantado pelo governo federal, o governo estadual estendeu seu raio de atuação a novas áreas, assumindo funções até então total ou parcialmente executadas pela iniciativa privada como por exemplo o processamento de dados, o abastecimento de gêneros agrícolas, a prestação de serviços de comunicações, o fornecimento de energia elétrica, o saneamento e fornecimento de água, a construção de habitações populares e o fomento à industrialização.

Das atuais dezoito empresas estatais a Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT e a Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN são responsáveis por 75% dos investimentos e concentram 80% da despesa operacional do setor empresarial. Da mesma forma, respondem pela maior parte do endividamento do segmento produtivo empresarial. É importante destacar que a CRT é a única estatal estadual no ramo de telecomunicações no Brasil. Nos demais Estados as empresas que prestam estes serviços pertencem ao governo federal.

Na administração descentralizada o setor empresarial apresenta a maior participação relativa, consideradas as despesas globais. Representa na média do período 1989-91 cerca de 85% do total. As autarquias respondem por cerca de 10% e as fundações por 5%.

As entidades da Administração Descentralizada foram instituídas com o objetivo de se atingir a descentralização administrativa e a agilização dos serviços públicos.

No entanto, o que ocorreu com a administração independente desses órgãos foi o inchaço de suas máquinas administrativas e uma quase total dependência dos recursos do Tesouro para cumprirem suas atividades fins. Segundo os últimos pareceres do Tribunal de Contas do Estado sobre os exercícios financeiros de 1989, 1990 e 1991, as autarquias apresentaram um grau de dependência média de 51%, sendo que em alguns casos os índices chegaram a 90%. Os percentuais para as fundações foram ainda maiores. Com efeito, a média foi de 70,25%, sendo que 12 fundações apresentaram grau de dependência superior a este patamar.

Diante deste quadro seria de perquirir se os objetivos que nortearam a descentralização da administração pública vem sendo atingidos. O órgão responsável pelo controle externo das contas públicas assim se posiciona frente a esta experiência:

“Desta forma, a proposta de descentralização da administração pública, na prestação de serviços sob a forma de Fundação, encontra-se prejudicada, porquanto estas entidades, enquanto incapazes de gerar receitas próprias, constituem-se em duplo encargo ao governo do Estado, que se obriga a transferir considerável soma de recursos, à título de auxílio para a realização de suas atividades fins, bem como para a manutenção da sua máquina administrativa.” (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre as Contas do Governo do Estado - Exercício de 1991, p. 739)

O quadro a seguir apresenta a atual estrutura e composição da administração descentralizada do setor público estadual não financeiro:

QUADRO 2-2: ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA NÃO FINANCEIRA DO NÍVEL DE GOVERNO ESTADUAL - ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO: 1993

Autarquias:

Departamento Aeroviário do Estado - DAE
Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais - DEPRC
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul - DAER
Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPERGS
Instituto Rio Grandense do Arroz - IRGA

Fundações:

Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre - OSPA
Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore - IGTF
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - FAPERGS
Fundação de Atendimento ao Deficiente e ao Superdotado do Rio Grande do Sul - FADERS
Fundação de Ciência e Tecnologia - CIENTEC
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE
Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha - FETLSVC
Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler - FEPAM
Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM
Fundação Gaúcha do Trabalho - FGT
Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH
Fundação Rádio e Televisão Educativa - FRTE
Fundação Teatro São Pedro - FTSP
Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul - FZB

Empresas estatais:

Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE
Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT
Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER
Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos - CORLAC
Companhia de Processamento de Dados do RS - PROCERGS
Companhia Riograndense de Mineração - CRM
Banrisul Processamento de Dados - PROCESSUL
Companhia de Habitação do Estado do RS - COHAB
Companhia Estadual de Silos e Armazéns - CESA
Companhia de Indústrias Eletroquímicas - CIEL
Companhia Riograndense de Artes Gráficas - CORAG
Banrisul Armazéns Gerais - BAGERGS
Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras - CINTEA
Companhia Riograndense de Turismo - CR-TUR
Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do RS - CEDIC
Central de Abastecimento do RS - CEASA
Central Vitivinícola do Sul - VINOSUL

2.2 - Descrição da distribuição de competências em matéria de gastos entre os níveis de governo no RS

No Brasil, à exceção das funções de interesse nacional como, por exemplo, as relações exteriores, a defesa nacional, o câmbio e a moeda e o serviço postal, as funções básicas de saúde, educação, habitação, fornecimento de água, saneamento, transporte e comunicações, assistência técnica agropecuária, promoção industrial, seguridade social, turismo e meio-ambiente, entre outras, são realizadas concorrentemente pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Os artigos 21 e 22 da Constituição Federal estabelecem as funções de interesse nacional cuja competência para executar e legislar é exclusiva da União. O artigo 23 estabelece, por sua vez, as funções básicas e outras cuja competência para executar é comum para a União, Estados e Municípios. O artigo 24 ainda estabelece as funções cuja competência para legislar é concorrente entre a União e os Estados.

No âmbito da legislação concorrente a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades.

O artigo 30, por fim, estabelece as funções cuja competência para legislar pertence aos Municípios. Basicamente compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local como, por exemplo, serviços públicos locais, incluído o transporte coletivo e o ordenamento do solo urbano.

Sendo a execução das funções básicas concorrentes entre os três níveis de governo, os serviços prestados pelos níveis intermediário e local são de caráter voluntário. Algumas funções como saúde e educação, por exemplo, têm sua prestação obrigatória determinada constitucionalmente, embora não seja especificado, por exemplo, qual o nível de governo que deva exercer o ensino fundamental ou o ensino superior. Na prática, acabou ocorrendo uma divisão de encargos relativamente consensual no campo da educação, em que o nível federal cuida prioritariamente do ensino superior e os Estados e Municípios do ensino fundamental. No campo da saúde, as ações e serviços públicos devem, segundo a Constituição Federal, integrar uma rede regionalizada, constituída através de um sistema único, e financiada com recursos do orçamento da seguridade social da União, Estados e Municípios (ver Quadro A-12).

2.3 - Descrição da distribuição de competências em matéria de receitas entre os níveis de governo no RS

No Brasil os três níveis de governo podem ter as seguintes categorias de receitas: as receitas tributárias, abrangendo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria; as receitas não tributárias, incluídas as receitas operacionais (basicamente tarifas das empresas públicas); as transferências correntes e de capital entre os níveis de governo e as operações de crédito.

No Brasil não há uma especialização de cada nível de governo em relação aos tipos de impostos. Assim, temos impostos incidindo sobre o patrimônio e a propriedade e sobre bens e serviços nos três níveis de governo (ver Quadro A-8). À União cabem atualmente impostos sobre a renda (IR), sobre o comércio exterior (ICE), sobre a propriedade territorial rural (ITR), sobre operações financeiras (IOF) e sobre produtos industrializados (IPI). Os mais importantes em ter-

mos de arrecadação no Estado do RS são o imposto de renda (em torno de 3,0% do PIB do RS) e o imposto sobre produtos industrializados (cerca de 2,7% do PIB do RS).

Além da faixa isenta (renda líquida de até aproximadamente US\$ 550 mensais), o imposto sobre a renda pessoa física apresenta duas faixas tributadas, uma com uma alíquota de 15% e a outra com uma alíquota de 25%. A alíquota geral do imposto sobre a renda pessoa jurídica é de 25% (Lei nº 8.541/92). Sobre lucros superiores a aproximadamente US\$ 164 mil anuais é cobrado, ainda, um adicional progressivo de 10% para as empresas em geral e de 15% para as empresas do setor financeiro. Na área externa está em andamento um programa de redução das tarifas aduaneiras. O objetivo é o de alcançar uma alíquota média em torno de 14% e uma alíquota máxima de 35%. A adoção de uma tarifa externa comum para os países do Mercosul deverá alterar as alíquotas em vigor no Brasil. O imposto territorial rural possui uma alíquota variável em função do tamanho do estabelecimento. A faixa de variação da alíquota nominal é de 0,2% a 3,5%. Há que se ressaltar, no entanto, que existe a possibilidade de um desconto de até 90% no imposto devido com base no grau de utilização e no grau de eficiência na exploração da terra. As alíquotas do imposto sobre operações financeiras são definidas por operação e por tempo de aplicação, sujeitas a freqüentes alterações por este imposto servir de instrumento de política monetária. O imposto sobre produtos industrializados se caracteriza pela seletividade, tributando mais pesadamente os bens considerados supérfluos ou prejudiciais à saúde. As alíquotas variam de 0% a 330%, esta última referente aos cigarros.

Aos Estados cabem os impostos sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e comunicações (ICMS), sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), sobre a transmissão "causa mortis" de bens (ITCD) e, ainda, um adicional de 5% sobre o imposto de renda pago à União, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital (AdIR). O ICMS é o mais relevante em termos de arrecadação no RS, representando cerca de 9% do PIB estadual e mais de 95% da arrecadação tributária do governo do Estado.

A alíquota básica do ICMS é de 17% ou 18% (no Estado do RS ela é de 18% durante o ano de 1993). Alguns produtos considerados supérfluos, como as bebidas alcoólicas e os cigarros por exemplo, são tributados a 25%. Produtos essenciais são tributados a 12% e uma lista especial de produtos que constituem a "cesta básica" são tributados em alguns Estados, como os do Centro-Sul brasileiro, a 7%. As vendas para outros Estados são tributadas a 12%, quando as mercadorias são destinadas para os Estados do Centro-Sul, economicamente mais desenvolvidos, e a 7%, quando destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, economicamente menos desenvolvidas. As exportações ao exterior de produtos primários e de produtos semi-elaborados são tributados com um alíquota de 13%. Em todos os casos o valor do imposto constitui parte integrante da base de cálculo, ao contrário do que ocorre nos impostos sobre valor adicionado nos demais países do Mercosul. O imposto sobre a propriedade de veículos automotores é de 5% para os automóveis. No ITCD, considerada uma faixa isenta para valores de até aproximadamente US\$ 12 mil por quinhão, aplica-se sobre as heranças uma tarifa progressiva de 1% a 8% e sobre as doações, com uma faixa isenta de até aproximadamente US\$ 27 mil, aplica-se uma tarifa progressiva de 3% a 8%.

Aos Municípios competem os impostos sobre a propriedade urbana (IPTU), sobre a prestação de serviços (ISS), sobre a transmissão inter-vivos de bens imóveis (ITBI) e sobre a venda a varejo de combustíveis (IVVC). Em Porto Alegre, esses impostos possuem as seguintes alíquotas: O IPTU, com caráter progressivo, possui alíquotas na faixa de 0,2% a 1,2% para imóveis residen-

ciais, de 0,6% a 1,4% para imóveis não-residenciais e de 1,5% a 6% para terrenos. O imposto sobre serviços possui uma alíquota básica de 5% e alíquotas especiais para baixo e para cima, alcançando o máximo de 10%. A transmissão “inter vivos” de bens imóveis é tributada com uma alíquota de 3%, a mesma alíquota utilizada no imposto sobre vendas a varejo de combustíveis.

No Brasil as últimas constituições têm determinado a cada nível de governo seus respectivos impostos, a co-participação de cada nível de governo nos impostos dos demais níveis, bem como o sistema de transferências, tanto do nível central para os Estados e Municípios como do nível estadual para o nível local.

Desta forma, independentemente se é partilhado ou não, cada imposto tem as competências legislativa e de administração limitadas a um único nível de governo, ou seja, os impostos federais são administrados e têm sua legislação definida pelo governo federal, ocorrendo o mesmo com os impostos dos níveis estadual e local (ver Quadro A-14). Não é facultado, portanto, à exceção do adicional do IR previsto constitucionalmente para os Estados, a imposição de sobretaxação dos níveis subnacionais aos impostos do nível federal.

Especificamente em relação ao ICMS, a definição sobre as alíquotas incidentes no fluxo interestadual e nas operações de exportações para o exterior são de competência do Senado Federal. A definição sobre as alíquotas internas do imposto cabe a cada Estado.

Em relação aos impostos co-participados, como o ITR (entre União e Municípios) e o IPVA (entre Estados e Municípios), o montante a ser partilhado e o critério de partilha são estabelecidos pela Constituição Federal. No caso dos impostos co-participados acima, o critério de partilha é o da proporcionalidade à arrecadação em cada Município.

As transferências intergovernamentais podem ser de origem tributária e não tributária.

As transferências tributárias da União tanto para os Estados como para os Municípios são incondicionais, isto é, não são vinculadas a nenhum gasto específico. A exceção fica por conta dos recursos do chamado Fundo de Ressarcimento às Exportações transferidos pela União aos Estados, cujo montante deve ser repartido entre os respectivos Municípios na proporção de 25% dos recursos recebidos da esfera central.

As transferências de impostos do nível estadual para o municipal, incluindo a parcela do Fundo de Ressarcimento às Exportações, também não são condicionadas.

Os critérios das transferências tributárias são, resumidamente (1), os seguintes:

Da União para os Estados:

- Fundo de Ressarcimento às Exportações: proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

- Fundo de Participação dos Estados - FPE: ponderação dos fatores superfície, população e inverso da renda per capita, revelando seu critério distributivo.

1. No anexo, Quadros A-21 a A-32, apresentamos o sistema de partilhas e de competências definida pela Constituição de 1988, os critérios para a distribuição dos fundos e a distribuição das receitas tributárias.

Da União para os Municípios:

• Fundo de Participação dos Municípios - FPM: proporcional à população com distinção entre os Municípios das capitais de Estados e os demais na proporção de 10% e 90%.

Dos Estados para os Municípios:

O ICMS e o Fundo de Ressarcimento às Exportações são distribuídos aos Municípios da seguinte forma, conforme determinação da Constituição Federal:

75% de acordo com o valor adicionado fiscal; e
25% de acordo com a lei estadual.

No caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 7.531/81 define a distribuição dos 25% da seguinte forma:

7% com base na relação percentual entre a população residente no Município e no Estado;

7% com base na relação percentual entre a área do Município e a do Estado;

5% com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no Município e o das cadastradas no Estado;

3,5% com base na relação percentual entre a produtividade primária do Município e a do Estado; e

2,5% com base no resultado da divisão desse percentual pelo número de Municípios (conhecida como parcela fixa).

As transferências não tributárias, como por exemplo os convênios entre os níveis de governo, são feitos com vinculação dos recursos a determinados projetos ou atividades.

Em relação ao governo do Estado do RS, as transferências, sejam elas tributárias ou não, não constituem uma fonte importante de financiamento do gasto estadual. Conforme pode ser visto nas três tabelas a seguir, as transferências federais são uma fonte importante de receita para os Estados menos desenvolvidos, como os da região Norte e Nordeste.

TABELA 2-1: ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DAS REGIÕES E ESTADOS
ICMS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO - 1991

REGIÕES/ ESTADOS	ICMS		TRANSF. FEDERAIS		TOTAL GERAL	
	Cr\$ BILHÕES	(%)	Cr\$ BILHÕES	(%)	Cr\$ BILHÕES	(%)
BRASIL	11.122	80,5%	2.648	19,5%	13.770	100%
NORTE	452	48,9%	473	51,1%	925	100%
ACRE	8	11,9%	59	88,1%	67	100%
AMAZONAS	186	75,2%	61	24,8%	248	100%
AMAPÁ	9	13,4%	59	86,6%	68	100%
PARÁ	167	57,9%	122	42,1%	289	100%
RORAIMA	8	15,5%	43	84,5%	52	100%
RONDÔNIA	48	47,9%	53	52,1%	101	100%
TOCANTINS	24	24,8%	73	75,2%	98	100%
NORDESTE	1.380	57,5%	1.019	42,5%	2.399	100%
MARANHÃO	78	36,8%	135	63,2%	214	100%
PIAUI	49	38,9%	77	61,1%	126	100%
CEARÁ	209	60,3%	137	39,7%	346	100%
R. G. NORTE	62	44,7%	76	55,3%	139	100%
PARAÍBA	77	46,4%	89	53,6%	166	100%
PERNAMBUCO	295	67,3%	143	32,7%	438	100%
ALAGOAS	67	45,6%	80	54,4%	148	100%
SERGIPE	61	44,6%	76	55,4%	137	100%
BAHIA	479	70,3%	202	29,7%	681	100%
SUDESTE	6.726	90,6%	695	9,4%	7.422	100%
MINAS	1.106	84,2%	208	15,8%	1.314	100%
E. SANTO	226	81,0%	53	19,0%	279	100%
RIO JANEIRO	1.143	91,8%	102	8,2%	1.245	100%
SÃO PAULO	4.250	92,8%	332	7,2%	4.582	100%
SUL	1.821	85,0%	320	15,0%	2.142	100%
PARANÁ	609	84,5%	112	15,5%	721	100%
S. CATARINA	359	85,2%	63	14,8%	422	100%
R. G. SUL	852	85,4%	147	14,6%	999	100%

CENTRO-OESTE	741	79,0%	140	21,0%	881	100%
MATO GROSSO	143	74,9%	42	25,1%	185	100%
MATO G. SUL	180	84,6%	27	14,4%	207	100%
GOIÁS	292	81,9%	53	18,1%	345	100%
DIST. FEDERAL	126	70,9%	18	29,1%	144	100%

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - MEFP, Balanços Gerais dos Estados, Secretaria da Fazenda do Ceará.
Nota: As Transferências Federais são: FPE, Fundo Ressarcimento Exportações, Sal. Educação, Iof-ouro, I. Renda Fonte. Os dados não fecham exatamente em 100% devido ao arredondamento procedido.

OBS: 1 - As regiões NORTE e NORDESTE são fortemente dependentes das Transferências Federais enquanto as demais regiões têm no ICMS (receita própria) sua principal base de financiamento do setor público. O Norte e Nordeste vivem, poderia-se dizer, do CARONISMO TRIBUTÁRIO.

TABELA 2-2: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO "PER CAPITA" - 1991

REGIÕES/ ESTADOS	TRANSF. FEDERAIS		POPULAÇÃO		TF. P/CAP Cr\$ MIL/HAB
	Cr\$ BILHÕES	% DO TOTAL	MIL HAB	% TOT	
BRASIL	2.648	100%	146.155	100%	18,1
NORTE	473	17,8%	10.146	6,9%	46,6
ACRE	59	2,2%	417	0,3%	141,4
AMAZONAS	61	2,3%	2.089	1,4%	29,2
AMAPÁ	59	2,2%	289	0,2%	141,4
PARÁ	122	4,6%	5.085	3,5%	24,0
RORAIMA	43	1,6%	216	0,1%	199,1
RONDÔNIA	53	2,0%	1.130	0,8%	46,9
TOCANTINS	73	2,7%	920	0,6%	79,3
NORDESTE	1.019	38,5%	42.388	29,0%	24,0
MARANHÃO	135	5,1%	4.922	3,3 %	27,4
PIAÚÍ	77	2,9%	2.581	1,7 %	29,8
CEARÁ	137	5,2%	6.353	4,3 %	21,5
RGN	76	2,9%	2.414	1,6 %	31,5
PARAÍBA	89	3,3%	3.201	2,2 %	27,8
PERNAMBUCO	143	5,4%	7.110	4,8 %	20,1
ALAGOAS	80	3,0%	2.513	1,7 %	31,8
SERGIPE	76	2,9%	1.492	1,02 %	50,9
BAHIA	202	7,6%	11.802	8,1 %	17,1
SUDESTE	695	26,2%	62.121	42,5%	11,1
MINAS GERAIS	208	7,8%	15.746	10,8%	13,2
ESP. SANTO	53	2,0%	2.598	1,8%	20,4
RIO DE JANEIRO	102	3,8%	12.584	8,6%	8,1
SÃO PAULO	332	12,5%	31.193	21,3%	10,6
SUL	320	12,1%	22.080	15,1%	14,5
PARANÁ	112	4,2%	8.416	5,7%	13,3
SANTA CATARINA	63	2,4%	4.536	3,1%	13,9
RGS	147	5,5%	9.128	6,2%	16,1

CENTRO-OESTE	140	5,3%	9.420	6,4%	14,8
MATO GROSSO	42	1,5%	2.021	1,4%	20,8
MAT. GROS. SUL	27	1,0%	1.778	1,2%	15,2
GOIÁS	53	2,0%	4.025	2,7%	13,1
DIST. FED.	18	0,7%	1.596	1,1%	11,3

Fonte: Tabela 2-1 e IBGE.

OBS.: Os dados não totalizam em 100% em razão do arredondamento procedido.

TABELA 2-3: RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO - ANO BASE 1991

REGIÕES	RECEITA TRIBUTÁRIA		TRANSFERÊNCIA		T/RT (%)
	Cr\$ BILHÕES	US\$ MILHÕES	Cr\$ BILHÕES	US\$ MILHÕES	
NORTE	146	360	473	1.168	320
NORDESTE	681	1.681	1.019	2.516	150
CENTRO-OESTE	828	2.044	140	346	17
SUL	1.237	3.054	320	790	26
SUDESTE	7.585	18.728	695	1.716	9
RS	545	1.346	147	363	27

OBS:

NORTE: Para cada CR\$ 100 arrecadados pela União, CR\$ 320 são devolvidos por transferências constitucionais.

NORDESTE: Para cada CR\$ 100 arrecadados pela União, CR\$ 150 são devolvidos.

RIO GRANDE DO SUL: Para cada CR\$ 100 arrecadados pela União, somente CR\$ 27 retornam. Ou seja, o RS é "TRANSFERIDOR DE RECURSOS" para as regiões Norte e Nordeste.

RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO NO RS : US\$ 1,35 BILHÕES
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS : US\$ 0,36 BILHÕES
PERDA LÍQUIDA : US\$ 0,99 BILHÕES

Assim, em 1991, desconsideradas outras formas de compensação, como a do gasto, por exemplo, cerca de 1 BILHÃO DE DÓLARES foram transferidos do RS para outras regiões. Esta soma equivale a cerca de 3,3% do PIB gaúcho.

Os Estados do Sul e Sudeste e o RS, em particular, financiam-se basicamente com recursos próprios (ICMS) e são transferidores de receita para as regiões Norte e Nordeste.

Os Municípios do Estado do RS, entretanto, apresentam uma condição diferente. A maioria dos Municípios depende significativamente das transferências estaduais e federais para seu financiamento. Mesmo o Município de Porto Alegre, capital do Estado, depende em boa parte desses recursos para o financiamento dos seus gastos.

No que respeita aos ingressos ou receitas próprias não tributárias ou, mais especificamente, as receitas operacionais através da cobrança de tarifas pela prestação de serviços públicos no RS a autonomia não é absoluta. Conforme mostra o Quadro A-15, os serviços de comunicações e

de fornecimento de energia elétrica, embora prestados por empresas públicas estaduais, têm no nível federal as atribuições relativas à fixação das tarifas.

Os serviços de fornecimento de água são prestados por uma empresa estatal que possui atribuições em matéria de tarifas. No Município de Porto Alegre e em alguns outros Municípios esse serviço é prestado por autarquias municipais que regulam e fixam suas próprias tarifas. Há também casos de serviços de transporte municipal oferecidos por empresas de propriedade da municipalidade e que possuem liberdade em matéria tarifária a nível local.

O financiamento do déficit fiscal do Estado do RS é feito basicamente com recursos de operações de crédito de origem interna. O endividamento externo é mais utilizado pelo setor descentralizado através das empresas estatais estaduais de energia elétrica, de comunicações e de fornecimento de água e saneamento.

Os Municípios praticamente só se financiam com recursos internos, através de contratos de operações de crédito com instituições financeiras estaduais e nacionais.

Os Estados e os Municípios têm relativa autonomia nas operações de crédito contratual, podendo programá-las, autorizá-las por via legislativa e negociar as condições financeiras. Estas operações não estão sujeitas ao controle de outra esfera de governo.

As operações de crédito por títulos governamentais no RS são acessíveis apenas ao nível estadual e não ao local. A exceção no Brasil fica por conta do Município de São Paulo. O Estado goza de liberdade de programação, uso e negociação das condições financeiras, mas a autorização e controle passam pelo nível federal (Senado Federal e Banco Central). O mesmo ocorre com as operações de crédito realizadas com agências de crédito externo (ver Quadro A-16 (a e b)).

2.4 - Medição do tamanho do setor público e do grau de descentralização fiscal no RS

O tamanho do setor público no Estado do RS, nos seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal) pode ser medido tanto pelo lado da receita como pelo lado do gasto público (ver Quadros A-3, A-4 e A-5).

Pelo lado da receita, a participação do nível intermediário de governo no PIB, considerada a sua administração centralizada, passou de 8% no início da década de 80 para uma média de 14% nos dois últimos anos (1990 e 1991), fato explicado especialmente pela descentralização fiscal ocorrida com a Constituição de 1988. Tomando-se o nível estadual consolidado (administrações centralizada e descentralizada) a participação no PIB passa de 16% em 1985 para cerca de 20% em 1991. O nível municipal evoluiu de 3,0% do PIB em 1985 para 5,1% do PIB em 1990. Assim como já assinalado para o nível intermediário, o aumento do nível de receita municipal decorreu da maior participação dos Municípios nas receitas tributárias promovida pela Constituição de 1988.

O nível das receitas federais no RS, após atingir uma participação no PIB em torno de 10% em 1987, diminuiu em 1988 e 1989 como uma contrapartida ao aumento dos níveis de receita estadual e local ocorrido no bojo da descentralização fiscal constitucional de 1988. Observa-se em 1990 e 1991 uma recuperação das receitas federais no RS, situando-se a sua participação em 9% do PIB, ainda abaixo do patamar evidenciado nos anos de 1986 e 1987.

Analisando as receitas consolidadas dos três níveis de governo no RS, setor central e descentralizado, verifica-se que o tamanho do setor público em relação à economia gaúcha aumentou de 25,6% do PIB em 1985 para 33,1% do PIB no primeiro ano após a Constituição de 1988, chegando a atingir 35,2% do PIB em 1990.

Observa-se, também, que o nível estadual responde pela maior parte do agregado do setor público do RS, enquanto os Municípios respondem pela menor parte. Tomando-se os anos de 1985 e 1990 como referências inicial e final, visualiza-se que o nível estadual centralizado, que representava 40% do agregado em 1985, passou a representar 42% em 1990; o nível estadual consolidado caiu de 63% para 58%; o nível federal subiu de 26% para 27%; enquanto o nível municipal, que respondia por apenas 11% do tamanho total do setor público no Estado do RS em 1985, aumentou sua participação para 15% em 1990.

Pelo lado do gasto público, a consolidação dos três níveis de governo no RS fica prejudicada pelo fato de que a apropriação de boa parte do gasto do governo federal ser na origem (Brasília) e não no destino ou local efetivo da despesa. Em consequência, não está computada a totalidade das despesas do governo federal no Estado do RS.

Apesar desta limitação, observa-se que o gasto consolidado dos três níveis de governo no RS apresenta certa estabilidade no período pós-constituição (1989 e 1990), representando cerca de 28% do PIB.

Da mesma forma como ocorreu com a receita, cresceram os gastos do nível estadual centralizado e do nível municipal no período pós-constituição de 1988. Verifica-se, também, que no período 1985-91 o nível estadual central respondia pela maior parte do gasto total. Sua participação no PIB variou entre 11% e 15%.

O cotejo entre receita e despesa, com exceção do nível federal, está a evidenciar que o período 1985-91 constituiu-se de déficits para as administrações do nível estadual e local. Para o nível local, entretanto, o valor do déficit em relação ao PIB é bastante reduzido, o que significa dizer que os Municípios estavam e estão em situação mais equilibrada em suas finanças do que o nível estadual.

Em relação ao nível estadual centralizado observa-se a partir de 1985 uma contínua diminuição do tamanho de seu déficit. Depois de chegar em 5,5% do PIB em 1985, atingiu um superávit de 0,1% do PIB em 1989 e situa-se hoje com um déficit de 0,4% do PIB. A explicação desse ajuste fiscal está na redução das despesas correntes nos anos de 1987, 1988 e 1989 (especialmente as despesas com pessoal) e no aumento das receitas correntes a partir de 1989, em decorrência da descentralização tributária contida na Constituição de 1988.

Os investimentos do setor público no RS estão intimamente relacionados com o desempenho das contas públicas. Quanto melhor o desempenho das receitas públicas, maiores as possibilidades de investimento.

Ao nível municipal verificou-se que o volume de investimentos públicos em relação ao PIB duplicou entre 1985 (0,5%) e 1990 (1,1%) como decorrência do aumento dos ingressos tributários propiciado pela Constituição de 1988.

Ao nível estadual consolidado observa-se que os anos de 1989 e 1990 foram os de maior volume de investimento público, atingindo 3,0% do PIB e 3,5% do PIB respectivamente. O decréscimo ocorrido em 1991 (1,6%) é explicado pela redução expressiva dos investimentos da administração descentralizada, em especial do setor empresarial.

Os investimentos do setor público estadual no RS, conforme pode ser observado no Quadro A-3, concentram-se na administração descentralizada. Em 1985 esses chegaram a representar 91% do total, em 1990 80% do total e em 1991 75% do total.

Outra observação importante é a de que, à exceção do ano de 1989, nos demais exercícios fiscais o investimento público do nível municipal sempre situou-se acima dos investimentos da administração centralizada do nível estadual.

No que se refere ao grau de liberdade do gasto público dos níveis estadual e local no RS observa-se, através do Quadro A-9, uma elevada autonomia desses níveis de governo. No caso municipal a liberdade de aplicação de recursos em relação aos demais níveis é quase absoluta, ou seja, praticamente 100% do gasto total. No caso do nível estadual, a liberdade é um pouco menor, mas mesmo assim elevada. Após o período em que havia muita vinculação nas transferências do governo federal para o nível estadual tivemos, a partir do início dos anos 80, a eliminação quase total desses gastos condicionados. Hoje apenas os recursos do Estado obtidos mediante convênios com a União possuem destinação específica. Além dos convênios permanecem ainda vinculados os recursos do salário-educação e do Fundo de Ressarcimento às Exportações, entre os mais expressivos.

O grau de liberdade do gasto centralizado no período de 1985-91 situa-se em torno de 96% dos dispêndios totais. O gasto consolidado autônomo a nível estadual, no mesmo período, apresentou uma média de 97,5%.

Os ingressos próprios representam, conforme mostra o Quadro A-9, o principal item da receita do governo estadual e a principal fonte de financiamento do gasto público. Em relação aos ingressos totais da administração centralizada eles representaram 72% em 1985, chegando a atingir 88,9% em 1989 e situam-se hoje (1991) em 78,7%, o que representa uma elevada independência em relação a recursos de terceiros, sejam eles transferências federais ou operações de crédito.

Para a administração consolidada do nível estadual esse indicador revela a mesma tendência evolutiva, tendo apenas percentuais maiores de independência financeira. Em 1989 atingiu 94,2% e, em 1991, situava-se em 84,4% das receitas totais.

No que tange ao nível municipal o indicador é bem diferente. Os ingressos próprios representaram, na média do período 1985-90, cerca de 30% das receitas totais, o que revela a elevada dependência deste nível de governo das receitas transferidas pelos níveis estadual e federal.

No que respeita ao conceito de equilíbrio vertical, verifica-se novamente a diferença significativa entre o nível estadual e o nível local de governo no Estado no RS (ver Quadro A-9).

Enquanto nos Municípios o equilíbrio vertical para o período 1985-90 situava-se em torno de 30%, com destaque para o ano de 1989, quando atingiu o seu maior índice com 35,0%, no nível estadual de governo este indicador situou-se em patamares bem mais elevados. Com efeito,

os ingressos próprios consolidados atingiram 70,7% dos gastos autônomos em 1985, passando a representar 103% em 1989 e tornaram a cair para 82,9% em 1991.

Em relação à estrutura do gasto público no RS, segundo a classificação econômica, só foi possível obtê-la para os níveis estadual (central) e municipal (ver Quadro A-6).

Tanto na administração estadual como na municipal verifica-se a predominância dos gastos correntes sobre os gastos de capital. Em relação aos gastos correntes nos dois níveis referidos constata-se a elevada participação das despesas com remuneração (gastos com pessoal). Na esfera estadual destaca-se, ainda, a presença relevante das despesas com transferências para o nível municipal. Este dispêndio foi aumentado a partir de 1988 em função da descentralização fiscal promovida pela Constituição. Em relação ao serviço da dívida pública, englobando juros e amortização, verifica-se que esta representa um peso significativo apenas para o nível estadual. A situação de endividamento dos Municípios, vistos como uma totalidade, é relativamente tranqüila em comparação com o nível estadual.

Para o ano de 1991 temos para o nível estadual as seguintes participações relativas no gasto total: gastos correntes: 80%; gastos com pessoal: 44%; serviço da dívida: 15%.

A evolução do gasto mostra que a partir da Constituição de 1988 aumentaram os gastos correntes dos níveis estadual e municipal. Enquanto no nível estadual este aumento é explicado principalmente pelo incremento das despesas com pessoal, no nível municipal o acréscimo é justificado pela maior oferta de bens e serviços e não por gastos com pessoal. O percentual médio do gasto com pessoal em relação ao PIB nos anos de 89 e 90, de 2,0%, é o mesmo que do ano inicial da série, em 1985. No nível estadual, por sua vez, a média do gasto com pessoal é de 6,5% do PIB nos anos de 1990/91, contra 5,2% do PIB em 1985.

A estrutura do gasto público dos níveis estadual e municipal por funções de governo é apresentada no Quadro A-13.

Em relação aos dois níveis de governo constata-se que as funções mais expressivas são as de educação e cultura, de assistência e previdência e de transporte. Na esfera municipal destacam-se, ainda, as funções de saúde e saneamento e de habitação e urbanismo. Na esfera estadual ganhou destaque também a função de segurança pública. Cumpre salientar que o expressivo valor da rubrica "outras", no nível intermediário, deve-se, basicamente, à presença das funções administração financeira (pagamento das dívidas interna e externa) e desenvolvimento regional (transferências fiscais aos Municípios).

No nível municipal as funções sociais de educação e cultura, de saúde e saneamento e de assistência e previdência respondem, na média dos exercícios de 89 e 90, por cerca de 43,0% dos gastos totais. Os gastos com transportes e com habitação respondem, no mesmo período, por cerca de 27% do total. Em conjunto, as funções acima concentram 70% do gasto público municipal.

No nível estadual as funções sociais de educação e cultura, de assistência e previdência e de segurança pública respondem, na média do período 1989-91, por 45% do total. As despesas de infra-estrutura de transporte respondem na média do período por 7,3% do total. Em conjunto, os gastos sociais e de infra-estrutura acima concentram 52% do total.

Consolidados os setores centrais dos níveis estadual e municipal verifica-se que as funções sociais de educação e cultura e de assistência e previdência representam, para o ano de 1990, 7,2% do PIB e cerca de 35% do gasto consolidado. A função transporte representou, em 1990, 2,3% do PIB e cerca de 11% do gasto consolidado.

No nível estadual, a função mais importante, a de educação e cultura, vem perdendo participação relativa no período de 1989 a 91, enquanto a segurança pública e a agricultura apresentam crescimento relativo contínuo.

No nível municipal quase todas as funções aumentaram em relação ao PIB devido ao crescimento geral do nível da despesa. Em termos relativos as funções mais importantes que apresentaram crescimento de 1989 para 1990 foram as de habitação e urbanismo e a de transporte. A função de assistência e previdência foi, entre as funções mais expressivas, a única que apresentou queda em sua posição relativa.

O Quadro A-7 apresenta a participação de cada grupo de receitas em relação a cada um dos níveis de governo no Estado do RS.

Os ingressos tributários são os mais importantes nos níveis federal e estadual no Estado do RS. No nível municipal a principal categoria de ingressos fica por conta das transferências tributárias dos níveis estadual e federal. As receitas não tributárias, relativas à administração descentralizada do nível estadual (tarifas ou receitas operacionais do setor empresarial), também representam importante fonte de receita no cômputo total dos ingressos, representando 5,5% do PIB na média do período 1985-91. Constitui-se, assim, na segunda fonte de receita do nível estadual consolidado, logo atrás das receitas tributárias.

As operações de crédito no RS só são importantes ao nível estadual, sendo pouco relevantes nos níveis federal (o endividamento federal é centralizado em Brasília) e municipal. No nível estadual centralizado elas representaram uma média de 1,9% do PIB e cerca de 15% da receita total no período 1985-91.

No nível federal central do Estado do RS as receitas tributárias responderam por cerca de 75% do total dos ingressos no período 1985-91. No nível municipal o percentual médio das receitas tributárias foi de 12% das receitas totais, enquanto na estadual centralizada chegou a 63% da receita total.

Os ingressos tributários em relação ao PIB permaneceram relativamente constantes no nível federal e municipal. No nível estadual cresceram nitidamente após a promulgação da Constituição de 1988. A partir da Constituição de 1988, na medida em que aumentaram os gastos com transferências dos níveis estadual e federal, aumentaram, como consequência, as receitas de transferência do nível municipal, constituindo-se no principal item de receita deste nível de governo. O percentual médio de participação deste item na receita total dos Municípios foi de 68% no período 1985-90.

O Quadro A-8 apresenta as receitas tributárias segundo o tipo de imposto e nível de governo.

Os principais impostos arrecadados no Estado do RS são o imposto sobre circulação de

mercadorias e serviços (ICMS), de competência estadual, o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), ambos de competência federal.

Estes três impostos concentravam mais de 90% da receita tributária dos três níveis de governo no Estado do RS no período pós-Constituição de 1988. Estes três impostos eram e continuam sendo, além disso, a principal base das transferências tributárias para o nível municipal. O ICMS representava, em média, cerca de 8,5% do PIB estadual e mais de 56% do total arrecadado em tributos no RS em seus três níveis de governo no período pós-Constituição.

O ICMS, principal receita estadual, representava mais de 97% da receita tributária do nível estadual, na média do período 1989-91. O IR e o IPI representavam, no mesmo período, 86% da receita tributária no nível federal no Estado do RS. No nível municipal o imposto sobre serviços (ISS) foi a principal receita no período 1989-90, sendo responsável por quase 50% da arrecadação própria municipal.

O Quadro A-8 permite concluir que o financiamento do setor público no RS, considerados os seus três níveis de governo, foi feito basicamente por impostos indiretos, incidentes sobre o fluxo de bens e serviços, como é o caso do ICMS, do IPI e do ISS. Os impostos sobre o patrimônio (bens imóveis e patentes) e sobre comércio exterior têm pouca relevância financeira para o Estado do RS.

Em relação à carga tributária no Estado, excluídas as contribuições sociais, o nível estadual concentrava 57% da receita tributária total dos três níveis de governo no período pós-88. O nível federal participava com 41% e o nível local com apenas 2% do total.

A pressão tributária no Estado cresceu de 12,3% do PIB em 1985 para 17,0% do PIB em 1990.

2.5 - Medição do grau de equidade fiscal horizontal no RS

Os gastos dos governos federal e estadual não estão disponíveis de forma regionalizada. Resta analisar, de forma amostral, os gastos realizados pelos Municípios.

Partindo da classificação dos Municípios em industrializados (grandes), médios (semi-industrializados), pequenos (agrícolas) e praias/turismo, não se consegue observar um comportamento específico para cada um desses grupos na medida em que as receitas de transferências federais e estaduais nivelam a capacidade de gastos por habitante dos diferentes Municípios, conforme pode ser visto no Quadro A-20.

Pelo lado da receita, entretanto, alcança-se a seguinte tipificação:

a) Os Municípios das praias, cuja base econômica é o turismo, apresentam os valores mais elevados de receita tributária própria por habitante. Trata-se, nesse caso, de uma tributação que não atinge tanto a população residente, mas a que possui imóveis utilizados nas férias, conforme se pode concluir a partir dos dados do Quadro A-19.

b) Triunfo, a sede do Pólo Petroquímico do Sul, e a capital, Porto Alegre, também apre-

sentam um elevado nível de receita tributária própria por habitante. No caso da capital isto se explica pela tributação da prestação de serviços.

c) Os demais Municípios industrializados e os Municípios médios (semi-industrializados) apresentam um nível intermediário de receita tributária por habitante.

d) Os pequenos Municípios, de base agrícola, apresentam o menor nível de receita tributária por habitante.

Na dificuldade de avaliar os diferentes graus de esforço ou desempenho tributário, pela inexistência de um parâmetro confiável, vale analisar as fontes de financiamento dos diferentes Municípios do Estado. Da análise dos dados do Quadro A-19, que apresenta uma amostra dos Municípios gaúchos, e do Quadro A-11 resulta a seguinte caracterização:

a) Os Municípios industrializados têm no imposto sobre serviços a sua principal fonte de receita tributária própria. A complementação de sua receita realiza-se basicamente através das transferências estaduais relativas ao ICMS, cujo principal critério de distribuição (75% da ponderação) é constituído pela participação do Município na geração do valor adicionado fiscal. À exceção de Porto Alegre, todos apresentam uma elevada dependência em relação às transferências intergovernamentais.

b) Os Municípios médios (semi-industrializados) apresentam uma reduzida receita tributária própria, com elevada dependência em relação às transferências, registrando-se uma tendência à supremacia das transferências estaduais, por possuírem uma significativa base econômica a ser tributada pelo ICMS.

c) Os Municípios pequenos, de base agrícola, apresentam o menor nível de financiamento com receitas tributárias próprias e o maior nível de dependência às transferências (até 90%). Esses Municípios são supridos basicamente pelas transferências federais, que objetivam uma maior distribuição dos recursos para Municípios com reduzida capacidade arrecadatória, garantindo um nível mínimo de prestação de serviços públicos em regiões economicamente mais atrasadas.

d) Os Municípios das praias e de turismo são os que mais exploram a tributação sobre a propriedade de imóveis, que geralmente pertencem a moradores de outros Municípios. Existe, portanto, uma transferência da carga tributária para pessoas residentes em outros Municípios. Os Municípios litorâneos como Tramandaí e Capão da Canoa apresentaram, por isso, os menores níveis de dependência (em torno de 30% das receitas totais) em relação às transferências de outros níveis de governo.

2.6 - Antecedentes da descentralização e descrição e medição do impacto de reformas fiscais propostas

Existe atualmente no Brasil uma proposta de profunda reforma fiscal. Trata-se da proposta de reforma do sistema tributário que institui o chamado "imposto único sobre transações financeiras" (semelhante ao imposto sobre débitos bancários temporariamente aplicado na Argentina) que substituiria a maioria dos impostos hoje vigentes.

Esta proposta de autoria do Dep. Flavio Rocha foi ampliada pelo Substitutivo do Dep. Luis Roberto Ponte (um dos deputados federais do Rio Grande do Sul) que adicionou à proposta um imposto seletivo sobre bens específicos. A proposta de emenda constitucional foi aprovada em Comissão Especial da Câmara de Deputados e encontra-se em condições de ir para votação em plenário.

A proposta tem a oposição dos governos estaduais e de boa parte dos governos municipais, pois retira a competência própria em matéria tributária destes níveis de governo.

Numa perspectiva histórica verifica-se que, no Brasil, a discussão sobre a distribuição de recursos fiscais, embora date dos tempos do Império, ganhou força a partir da Constituição de 1946, que estendeu ao campo tributário o espírito descentralizador que então reinava no país.

A Reforma Tributária de 1967 representou um marco na problemática das relações inter-governamentais. O desenho tributário dela decorrente se caracterizou pela centralização do poder decisório e pela institucionalização do sistema de transferências.

Esta estrutura, no entanto, gerou uma série de distorções ao longo dos anos. Entre elas podemos citar, como a mais importante, a perda da autonomia financeira das esferas estaduais e municipais.

A redução da liberdade financeira e tributária dos Estados, que se traduziu num crescente hiato negativo entre suas receitas e despesas, causou um desajuste nas finanças governamentais. A insuficiência de recursos próprios para fazer frente aos compromissos de custeio e de investimentos levou a maioria dos Estados a um processo acelerado de endividamento, ao não disporem de outras fontes de financiamento, como por exemplo, a emissão de moeda, de exclusiva competência da União.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o quadro de desajuste financeiro se agravou a partir de 1976, acarretando uma profunda alteração no padrão de financiamento do gasto público, com a insuficiência das receitas fiscais e o crescimento expressivo dos recursos de terceiros.

Pelo lado da receita, observou-se no início da década de 70, uma proliferação de concessões de benefícios fiscais e a redução da alíquota de ICM. A erosão da base arrecadatória do ICM foi agravada pela faculdade constitucional da União de conceder benefícios relativos a impostos de competência dos Estados e dos Municípios. Assim, o ICM deixou de ser uma fonte exclusiva de geração de recursos para os Estados para assumir o papel de instrumento de política econômica.

A Reforma Constitucional de 1988 foi concebida de maneira a atenuar os desníveis e as distorções existentes na estrutura tributária brasileira. Houve uma importante reformulação na repartição das receitas públicas no sentido da desconcentração dos recursos tributários da União em favor dos Estados e Municípios. Pela nova configuração constitucional houve uma perda financeira estimada em torno de 17% nas receitas disponíveis para a União e um incremento médio de 13,4% para os Estados e de 31% para os Municípios, sendo esse o mais significativo.

Em função disto, a divisão do “bolo tributário” sofreu uma sensível alteração. A participação da União, excetuando as contribuições sociais, caiu de 45% para 36% dos recursos disponí-

veis, enquanto Estados e Municípios passaram de 37% e 18% para 41% e 23%, respectivamente.

A despeito dos ganhos auferidos na nova partilha de rendas, fixada pela Constituição de 1988, os Estados não conseguiram superar seus problemas fiscais.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o impacto financeiro da Reforma Tributária contida na nova Constituição se revelou limitado, especialmente para atender os enormes compromissos relativos à dívida pública.

Verifica-se que as propostas de reforma tributária hoje em evidência retomam a tendência de centralização do sistema e de maiores restrições à autonomia financeira de Estados e Municípios.

As propostas do “imposto único”, de Flávio Rocha, e a versão derivada do Deputado Ponte, buscam atingir os princípios da simplicidade e da economicidade no sistema. São entretanto, as propostas tecnicamente mais inconsistentes, na medida em que não garantem a arrecadação necessária ao financiamento do setor público e implodem o sistema federativo ao eliminar a autonomia tributária das esferas subnacionais.

O quadro a seguir apresenta a estrutura atual e a proposta de reformulação tributária.

QUADRO 2-3: COMPARATIVO DA DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS IMPOSITIVAS

ATUAL	PROPOSTA
UNIÃO	
1 - Importação - II	1 - Comércio Exterior (importação e exportação)
2 - Exportação - IE	2 - Remessa de Lucros
3 - Renda - IR	3 - Imposto Seletivo
4 - Produtos Industrializados - IPI	4 - Propriedade Imobiliária
5 - Operações de Crédito - IOF	5 - Trans. Financeiras
6 - Propriedade Territorial Rural - ITR	OBS.: É mantida a Contribuição
7 - Grandes Fortunas (não regulamentado)	sobre Folha de Pagamentos
OBS.: Criado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF	
ESTADOS	
8 - Transmissão Causa Mortis e Doações - ITCD	
9 - Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	
10 - Propriedade de Veículos Automotores-IPVA	
11 - Adicional do I. Renda	

MUNICÍPIOS

- 12 - Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU
 - 13 - Transmissão Inter vivos de bens imóveis - ITBI
 - 14 - Venda a Varejo de Combustíveis - IVVC
 - 15 - Serviços - ISS
-

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil e Proposta do Dep. Luís Roberto Ponte.

As tabelas a seguir apresentam as repercussões quantitativas da proposta de reformulação.

**TABELA 2-4: ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL
(SITUAÇÃO ATUAL)**

	Em % PIB	Part. Relativa
ICMS	6,50	29,5%
Contrib. Previdenciárias (várias)	4,75	21,6%
IR	3,66	16,6%
IPI	2,17	9,8%
FINSOCIAL	1,08	4,9%
PIS/PASEP	0,92	4,2%
Outras Receitas Federais	0,73	3,3%
ISS	0,46	2,1%
Impostos s/Com. Exterior	0,44	2,0%
IOF	0,43	1,9%
Contr. Social s/Lucro	0,35	1,6%
IPTU	0,26	1,2%
IPVA	0,10	0,5%
ITBI	0,07	0,3%
IVVC	0,05	0,2%
ITR	0,04	0,2%
ITCD	0,01	0,05%
AdIR	0,01	0,05%
TOTAL	22,03	100%

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Comissão de Reforma Tributária do Governo Federal (Ary Osvaldo Mattos Filho, coordenador).
OBS: Os percentuais correspondem à média dos exercícios de 1989, 1991 e da previsão para 1992.

TABELA 2-5: ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL
(SITUAÇÃO COM A REFORMA DO DEP. PONTE)

	Em % PIB	Part. Relativa
I. Remessa de Lucros	0,03	0,2%
Contr. Previdenciária	2,70	21,0%
Imposto s/ T. Financeiros	2,40	19,0%
I. Especiais Seletivos	6,70	52,0%
I. Propriedade	0,50	4,0%
I. Comércio Exterior	0,45	3,8%
TOTAL	12,80	100%

FONTE: Cálculos próprios.

O impacto financeiro negativo da proposta de reforma tributária é fortíssimo. A tabela abaixo demonstra uma perda, a partir dos cálculos por nós efetuados, de 55,9% da receita tributária disponível para o Rio Grande do Sul. Pelos próprios dados do autor, a perda do Rio Grande do Sul seria de 10,5%.

TABELA 2-6: SISTEMA DE PARTILHA

Impostos Partilhados	Receita em % do PIB	
	segundo Autor	segundo S. Fazenda
I. Específicos	15,20	6,70
I. Comércio Exterior	0,40	0,40
I. Propriedade	0,50	0,50
I. Remessa Lucro	—	0,03
Total Partilhado	16,10	7,63
DISTRIBUIÇÃO ENTRE AS ESFERAS:		
UNIÃO: 34%	ESTADOS: 40%	MUNICÍPIOS: 25%
		F. ESPECIAL: 1%
QUADRO DE PARTILHA		
	(% do PIB):	
Esferas	segundo Autor	segundo S. Fazenda
UNIÃO	5,50	2,59
ESTADOS	6,40	3,05
MUNICÍPIOS	4,00	1,91
F. ESPECIAL	0,20	0,08
TOTAL	16,10	7,63

Fonte: Cálculos próprios.

Para o Estado do Rio Grande do Sul, aceitando as quantificações apresentadas pelo autor, constata-se uma perda de 10,5% nas receitas disponíveis. Com base na quantificação por nós realizada essa cresce para 55,9%, conforme revelam os cálculos abaixo:

IMPACTO FINANCEIRO PARA O RS:

- 1 - Receita Tributária Disponível Atual = US\$ 2002 milhões
- 2 - R.T.D proposta (segundo autor) = US\$ 1792 milhões
- 3 - R.T.D proposta (segundo SF) = US\$ 883 milhões

$$(2)/(1) = - 10,5\%$$

$$(3)/(1) = - 55,9\%$$

Parâmetros de estimativa:

A Receita Tributária Disponível - RTD proposta, a partir da mensuração da Secretaria da Fazenda, considerou uma participação relativa do RS nas Transferências igual a sua posição relativa no PIB/Brasil - 7%. O PIB/Brasil considerado é de US\$ 400 bilhões. Este procedimento superestima a receita disponível no RS, uma vez que não observa o efeito redistributivo que hoje vigora nas transferências federais. Para se ter uma idéia desta distorção saliente-se que a participação do RS no FPE é de 2,35%. Assim, a RTD projetada é : 7% de 3,05% do PIB, isto é, US\$ 854 milhões, que, somadas ao atual volume de taxas (US\$ 29 milhões), resultará em US\$ 883,0 milhões. Admitindo os cálculos de arrecadação do autor a RTD proposta ficaria em US\$ 1.792 milhões.

TABELA 2-7: DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
	(% DO PIB)			
ANTES DA CONST. DE 88	12,8	5,7	2,3	20,8
PÓS CONST. 88 (média 89, 91, 92, exclusive 90) (1)	11,6	6,4	3,9	21,9
PROPOSTA DEP. PONTE (2)	7,7	3,1	1,9	12,7
DIFERENÇA em relação à situação atual (2)/(1)	-3,9	-3,3	-2,0	-9,2

Fonte: Cálculos próprios.

Nota: Foi utilizado o conceito ampliado de Receita Tributária Disponível das Contas Nacionais, que considera, além dos tributos, as contribuições sociais.

TABELA 2-8: DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
	(% DO TOTAL)			
ANTES DA CONST. DE 88	61,3	27,4	11,3	100
PÓS CONST. 88 (média 89, 91, 92, exclusive 90) (1)	53,0	29,2	17,8	100
PROPOSTA DEP. PONTE (2)	60,6	24,4	15,0	100
GANHO/PERDA % no TOTAL em relação à situação atual (2)/(1)	14,3	-16,4	-15,7	

Fonte: Cálculos próprios.

Nota: Foi utilizado o conceito ampliado de Receita Tributária Disponível das Contas Nacionais, que considera, além dos tributos, as contribuições sociais.

3 - AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A avaliação dos processos de descentralização fiscal ocorridos no Brasil em sua história recente será realizada sob o ponto de vista do Estado do Rio Grande do Sul e dos Municípios gaúchos, nesse caso baseado na manifestação do Presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FAMURS, Eliseu Padilha, ex-Prefeito do Município de Tramandaí.

3.1 - Avaliação quanto à função de alocação

Iniciamos a avaliação dos processos de descentralização fiscal no Brasil, acusando um problema básico reconhecido também pelos Municípios: a superposição de competências na execução das funções e a simultânea indefinição legal das responsabilidades. Essa indefinição e superposição tem como consequência a confusão enfrentada pelo contribuinte que não consegue descobrir a que nível de governo se dirigir em caso de serviços públicos prestados insatisfatoriamente. Aos diferentes níveis de governo, por sua vez, fica facilitada a evasiva da responsabilidade, transferindo-a para algum dos outros níveis de governo. Não há, portanto, o devido controle social sobre a atividade pública.

Se observarmos mais atentamente a realidade brasileira, constatamos que existe uma atribuição de funções definida pela prática, que apresenta, no entanto, problemas pela falta de uma formalização legal.

O problema da superposição e indefinição da responsabilidade foi agravado pela Constituição de 1988 na ótica dos Municípios ao aumentar as superposições. Como exemplo é citada a instituição do sistema único de saúde (SUS), área para a qual o nível local não era considerado como responsável anteriormente. Com base no novo sistema foi realizada “uma descentralização para o nível local no papel, sendo transferida a responsabilidade, na prática, aos Estados, mantendo-se, no entanto, a centralização dos recursos ao nível da União”.

Uma das deficiências da Constituição reside, sem dúvida, na ausência de uma definição das atribuições e das responsabilidades. Só atendendo a esta condição o ajuste fiscal poderá se tornar uma realidade no Brasil.

Não existe um procedimento satisfatório para a incorporação de externalidades. As transferências possuem um caráter de redistribuição regional de renda e de garantia da oferta de um nível mínimo de serviços públicos a nível intermediário e local de governo. Há de se reconhecer que na divisão informal das funções se considera de certa maneira a incorporação de externalidades. Na conjuntura recente de crise fiscal da União observa-se uma quebra dessa condição, quando os governos estaduais estão sendo obrigados a assumirem, por exemplo, a conservação de rodovias que favorecem, claramente, o fluxo das mercadorias entre as diversas unidades federativas, sem que haja uma compensação por parte do governo federal.

As transferências de recursos via Fundo de Participação dos Municípios - FPM e via Fundo de Participação dos Estados - FPE têm como um dos critérios de distribuição a orientação para o aumento da equidade interregional. As transferências do ICMS do Estado para os Municípios pouco contribui para a redistribuição regional da renda. Esse aspecto preocupa no momento a FAMURS que iniciou estudos para alterar o critério de distribuição dos 25% da receita que cabem aos Municípios. Em debate está a proposta de carrear maiores recursos para os Municípios menores, com base agrícola, de onde provêm as massas de migrantes que são rejeitadas nos centros urbanos mais industrializados já às voltas com o processo acelerado de favelamento. Uma das razões, entre outras, reside no custo social, maior nos centros urbanos do que no rural, para sustentar um desempregado.

Sob o ponto de vista da liderança política do Rio Grande do Sul as transferências constitucionais (FPE) não contribuem para a eficiência quando destinadas às regiões Norte e Nordeste sem que haja uma vinculação a determinados gastos. Sob o ponto de vista técnico é difícil uma análise mais acurada desta questão. Para o Rio Grande do Sul consideramos que os seus efeitos sejam positivos na medida em que apenas complementam a receita própria e possibilitam a execução de suas funções básicas. A visão municipalista destaca um aumento na eficiência das transferências aos Municípios na medida em que neste nível é mais fácil a descoberta da preferência do contribuinte/consumidor, num ambiente de aprimoramento do controle social.

Crítica é a situação das transferências constitucionais frente à responsabilidade fiscal. A nível do governo intermediário sempre é salientada a cultura do "caronismo fiscal", inibidora da responsabilidade fiscal e que resulta do exagerado volume de transferências definidas pela reforma tributária de 1967, através das quais o governo federal (revolucionário) buscou o apoio político das regiões economicamente menos desenvolvidas a serem favorecidas como é o caso do Norte e do Nordeste. Na visão local, a responsabilidade fiscal, num sistema de transferências constitucionais, depende de um controle social por parte do cidadão. Se este existir, o que não é o fato onde vigora o "coronelismo" e a democracia "representativa", existe a tendência de que a responsabilidade fiscal seja maior nos pequenos Municípios. Os municipalistas valorizam o objetivo da responsabilidade fiscal, assumida por alguns Municípios que realizaram um notável esforço fiscal no período pós-88, na medida em que reconhecem na consciência da responsabilidade fiscal um elemento da cidadania, cuja concretização consideram mais viável a nível local.

As transferências voluntárias, destinadas principalmente para a saúde, a educação e a assistência social, passam ao largo dos objetivos da equidade, eficiência e da responsabilidade fiscal. As lideranças municipalistas do RS qualificam-nas como clientelistas em quase sua totalidade quando provindas da União e em boa parte quando provindas do Estado. A solução estaria na eliminação deste tipo de transferências.

A superposição de competências e funções mostra que a divisão de responsabilidades é, sob o ponto de vista ideal, ineficiente. No entanto, também há de se reconhecer que existem algumas funções com uma divisão que, na prática, apresenta um certo ajuste. Lembramos a divisão na construção e manutenção das estradas, por exemplo, que tendem a ser assumidas de acordo com a existência de externalidades. Na educação, o ensino fundamental tende a ser assumido pelo governo local. A heterogeneidade característica do Brasil explica a assunção, por parte do governo federal, de funções mais adequadas ao nível local em áreas com menor desenvolvimento.

O Estado do Rio Grande do Sul não tem definida uma função objetivo relativa às atribui-

ções que deveria assumir, mas estabelece uma condição: ter a disponibilidade dos recursos para cobrir adequadamente os custos decorrentes dos novos compromissos. A experiência atual o exemplifica: como a função da saúde está sendo transferida aos Estados, o Secretário da Fazenda do RS está para apresentar uma proposta de reforma tributária para a revisão constitucional prevista para 1993 em que sugere a criação de um novo ICMS, ampliado, afetando esse imposto com o objetivo específico de cobrir as novas despesas decorrentes dessa nova atribuição que está sendo assumida.

Os Municípios observam que a reforma de 1988 lhes garantiu um volume maior de recursos. Estes são, no entanto, insuficientes. A globalização da informação, aumentando a conscientização sobre seus direitos, e a crise social, determinando a necessidade, aumentaram desproporcionalmente a procura por serviços públicos, sendo o Município a primeira instância a ser acionada pelos demandantes.

A competência tributária a nível local não causa, em regra, uma migração ineficiente de pessoas e capitais. No entanto, vez por outra são registrados casos que lembram uma “guerra fiscal”. Atualmente se observa, por exemplo, uma diferença relativamente grande na tributação dos serviços em Porto Alegre e Municípios vizinhos. Essa diferença não se origina, porém, de uma “guerra fiscal”, mas resulta do esforço tributário especial realizado por Porto Alegre, que talvez seja seguido pelos demais. Na ótica municipalista, existe uma capacidade tributária inexplorada à disposição dos Municípios que poderá ser buscada sem maiores riscos de perda de receita. Como exemplo é citado o imposto predial e territorial urbano - IPTU.

Antes da reforma tributária de 1967 a “guerra fiscal” entre os Estados, que cobravam o imposto em cascata sobre vendas e consignações - IVC, constituía reconhecidamente um problema com prioridade de solução. No atual sistema do ICMS calculado com base no valor adicionado esse problema ainda persiste. Uma forma constitui a concessão de incentivos para a atração de empreendimentos industriais, existindo a abdicção de receitas presentes pela perspectiva de obter receitas, multiplicadas, no futuro. A forma mais nefasta, no entanto, é a desoneração que possibilita a elisão e a sonegação fiscal. Um caso atual: a desoneração de importações de determinada mercadoria por parte de uma unidade federativa que permite que esta ingresse pelas fronteiras internacionais do Rio Grande do Sul, por exemplo, sem recolher o tributo por ser destinado ao Estado que a desonera. A mercadoria, no entanto, não é transportada ao Estado destinatário, mas permanece para consumo no Rio Grande do Sul, causando prejuízos ao erário estadual. Essa diferenciada política fiscal entre os Estados não pode ser responsabilizada por movimentos migratórios de pessoas. O manancial de instrumentos tributários disponíveis aos Estados é em regra insuficiente para causar, isoladamente, uma migração de empreendimentos industriais. Somente as iniciativas com o apoio da União, como o Pólo Petroquímico do Nordeste, na Bahia, e a Zona Franca de Manaus, mostram efeitos claros sobre a economia de outras regiões. Um exemplo é a migração da indústria de motocicletas e motos “Agrale” de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, para a Zona Franca de Manaus.

Para eliminar, ou pelo menos minimizar, as diferenças como as acima assinaladas na condução da sua política tributária ocorreu no final da década de 60 a aproximação dos Estados, num movimento iniciado pelos Estados da região Nordeste. Os demais também realizaram esse esforço e em 1975 foi formalmente instalado o Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, congregando todos os Estados da Federação. A base técnica desse conselho é a Comissão Técnica Permanente - COTEPE, que pode constituir Grupos de Trabalho - GTs para efetuar estudos específicos.

Apesar de inúmeras críticas a sua funcionalidade, os Estados reconhecem no CONFAZ um importante fórum de harmonização da política tributária e de discussão e condução de problemas como a administração da sua dívida. Destaca-se no seu processo decisório a exigência da unanimidade na concessão de desonerações, o que garante o direito de veto ao Estado que se sentir prejudicado pela medida proposta. O grande problema enfrentado pelo órgão é a desobediência eventual, não penalizada, de um ou outro Estado. A experiência do CONFAZ será, sem dúvida, de grande valia para a Comissão que atuará com essa problemática no MERCOSUL, em formação.

Existe uma grande liberdade de decisão quanto à qualidade e quantidade das atividades exercidas a nível estadual. Como exemplo, vale citar a instituição do “calendário rotativo” no Estado, buscando eliminar os alunos excedentes pela utilização da infra-estrutura de ensino durante o ano todo. Existe, entretanto, uma avaliação pelo governo federal dos serviços em algumas áreas, como a saúde e a educação.

Os Municípios estão livres para formular o plano, fortalecendo a democracia interna. Existe, no entanto, um controle e uma avaliação, hoje realizada de forma pouco efetiva, por parte dos níveis de governo estadual e federal. Assim acontece, por exemplo, com o Plano Municipal de Saúde que é submetido à análise dos órgãos estadual e municipal. Os municipalistas reclamam a necessidade de um monitoramento (controle e avaliação) maior por parte dos níveis superiores de governo que existe institucionalmente mas que deixa a desejar na prática no que concerne à saúde e que inexistente concretamente na área da assistência social.

A nível local reconhece-se como problemática a execução da função saúde na medida em que há uma concentração dos recursos nas mãos da União. Nas áreas da educação os recursos estão mais concentrados no Estado e na assistência social na União e no Estado.

Nos Estados existe uma aproximação maior entre a execução das funções e o seu financiamento. A exceção consiste nos recursos do salário-educação, de origem federal, mas aplicados pelo Estado.

Os Estados, vistos em seu conjunto, possuem as competências legislativas e administrativas adequadas para decidir acerca da qualidade e da quantidade das suas receitas próprias no que concerne ao setor governamental. Existe uma certa limitação ao nível individual dos Estados. De um lado registra-se a ação harmonizadora do CONFAZ, de outro existe a limitação originada na competência do Senado Federal de definir a alíquota de exportação para o exterior e a alíquota interestadual que funciona como limite inferior para as alíquotas internas. Além disso, poderá o Senado Federal, em caso de conflitos, definir a alíquota máxima. Registre-se que o CONFAZ é integrado por todos os Estados e que o Senado Federal possui uma representação equilibrada dos Estados, com três senadores por unidade federativa.

A área empresarial estadual dedicada ao fornecimento de energia elétrica e de comunicações está submetida a uma política nacional de preços. A subordinação dessas tarifas à política de combate à inflação, reduzindo o valor real cobrado, tem sido, ao lado de outros problemas, uma das razões do endividamento e das dificuldades financeiras vivenciadas pelas duas empresas gaúchas, a CEEE e a CRT.

A nível municipal reconhece-se a suficiência da competência legislativa. Os Municípios ressentem-se, no entanto, de uma capacitação técnica adequada para garantir uma política orientada para um maior esforço fiscal. Existem instituições voltadas ao apoio técnico à administração municipal como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Essa atuação no entanto ainda não garante o sucesso.

A nível estadual existem as condições para uma provisão eficiente de bens públicos, desconsiderada a heterogeneidade dos mesmos e descontadas as inúmeras exceções, na medida em que se estabeleceu uma divisão empírica de funções que se orientam em grande parte pelo aproveitamento das economias de escala e pela internalização de externalidades.

A proximidade em relação ao contribuinte/consumidor permite ao nível de governo local obter maiores informações sobre a demanda dos bens públicos, o que aumenta a eficiência na sua prestação. O aproveitamento das economias de escala e a internalização de externalidades oferecem, em princípio, uma limitação à ação desse nível de governo. Para suprir essa deficiência, entretanto, existem mecanismos que permitem uma atuação conjunta de Municípios, como é o caso da região metropolitana de Porto Alegre, por exemplo.

3.2 - Avaliação quanto à função de distribuição

Segundo a ótica do Estado do Rio Grande do Sul, os entes subnacionais podem cumprir um papel importante no que concerne à redistribuição pessoal e regional da renda tanto integrando programas definidos pelo governo central como através de uma atuação individualizada em alguns programas especiais.

A participação dos governos subnacionais em programas definidos pelo governo central, que já ocorreu em períodos anteriores, poderá ser repetida no futuro, condicionado, no entanto, a que:

a) Esteja satisfeita a pré-condição do equilíbrio financeiro dos Estados, em sua grande parte sufocados pelo excessivo endividamento anterior, e dos Municípios.

b) Exista efetivamente um plano e a coordenação firme e incontestada do governo federal.

A ação individual (ou coletiva) dos Estados com o objetivo de melhoria da distribuição pessoal e regional de renda pode e está sendo realizada de diversas formas.

No que concerne à distribuição de renda pessoal, por exemplo, há que destacar a medida de desoneração parcial da tributação do ICMS sobre produtos que integram a “cesta básica” do trabalhador adotada pelos Estados do Sul e Sudeste brasileiro, após fracassar uma ação coordenada neste sentido pela ex-Ministra do Governo Collor Zélia Cardoso de Mello. Com efeitos sobre a renda pessoal também podem ser considerados os programas de construção de habitações populares em realização nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, financiados pela receita acrescida devido à elevação da alíquota básica interna do ICMS de 17% para 18%. Destaque especial deve ser dado também à atuação do Estado do Rio Grande do Sul na área do atendimento ao menor abandonado, através da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor, e o programa de assistência social denominado “guerra à miséria”.

A distribuição regional de renda internamente a cada Estado é influenciável pela definição da forma de distribuição de 25% das receitas de ICMS para os Municípios. O Rio Grande do Sul realizou uma alteração importante nesse sentido em 1981. Até então as receitas do ICMS destinadas aos Municípios eram distribuídas unicamente segundo a participação na formação do valor adicionado fiscal. Dessa forma, a concentração econômica em determinadas regiões era reafirmada pela distribuição da receita do ICMS. A partir de 1981 foi aplicado um critério sobre 25% do volume das receitas transferidas que retirou recursos dos centros industriais em favor dos centros de produção agrícola, no intuito de contribuir, através de uma prestação maior e melhor de serviços públicos, para a permanência do homem no campo.

Os Municípios possuem voz ativa nesse processo de distribuição dos recursos do ICMS. No momento estão sendo realizados estudos técnicos sob a coordenação da Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul que buscam alternativas no sentido de possibilitar uma distribuição mais favorável às áreas agrícolas para, desta vez, minorar o problema das migrações que se originam dessas áreas.

Os municipalistas acreditam ser o imposto predial e territorial urbano um instrumento válido para influenciar a distribuição pessoal da renda. A “administração popular”, do Partido dos Trabalhadores, tem orientado sua ação na prefeitura de Porto Alegre no sentido de dar um caráter progressivo a esse imposto, buscando uma redistribuição em favor dos “sem-teto” a ser confirmado pelo lado dos gastos. Outro exemplo é a criação de 20 zonas fiscais no Município praiano de Tramandaí que favorece claramente os proprietários pobres e moradores fixos desta cidade turística. Existe a pressuposição de que o instrumento tributário é mais adequado a nível municipal para comandar a redistribuição. A utilização exclusiva do gasto com esse caráter é tida como menos viável pelo incentivo ao clientelismo que poderia oferecer.

3.3 - Avaliação quanto à função de estabilização

Num momento de profunda instabilidade econômica como o atualmente vivenciado pelo Brasil busca-se naturalmente os culpados. Os Estados e Municípios, vencedores na redistribuição dos recursos tributários realizada pela Constituição de 1988, são responsabilizados por uma elevação desenfreada dos gastos públicos nos anos recentes, tendo contribuído, por isso, decisivamente para o déficit fiscal e para a elevação dos níveis de inflação.

Esta ótica de análise é encontrada em alguns “papers” de economistas brasileiros. De fato, segundo Werneck (1992), o federalismo fiscal brasileiro no período pós-constituição de 1988 é caracterizado como um entrave à política de estabilização econômica. A sua avaliação baseia-se nos dados sobre a evolução da despesa de pessoal, dos três níveis de governo, em relação ao PIB, calculados pelo IBGE.

Efetivamente, ocorreu uma elevação dos gastos dos Estados, principalmente no item pessoal, no período pós-88. Esse fenômeno tem nos gastos pré-eleitorais uma parte da explicação. Importante também foi o achatamento salarial a nível dos Estados brasileiros que antecedeu esse período, represando a demanda salarial do funcionalismo.

Por outro lado, deve-se salientar que a carta constitucional de 1988 consagrou uma série de conquistas sociais aos trabalhadores e ao funcionalismo público, que impactaram fortemente

sobre as despesas correntes dos três níveis de governo. Entre as conquistas sociais que pressionaram e continuam pressionando os orçamentos dos entes governamentais estão a isonomia salarial para cargos iguais ou assemelhados, o adicional de um terço de férias para o funcionalismo público e a concessão de estabilidade funcional a servidores públicos não concursados com mais de 5 anos de serviço público. Este último aspecto representou, na prática, a impossibilidade de se dispensar milhares de servidores que eventualmente seriam exonerados no bojo de alguma reforma administrativa. Ademais, cabe ressaltar que a ampliação das atribuições do Ministério Público e a autonomia financeira do Judiciário também refletiram no aumento da folha salarial. A própria União elevou seus gastos com pessoal no primeiro ano após a promulgação da constituição, conforme demonstra Werneck (1992, p. 10). A despesa com pessoal em relação ao PIB passou de 3,21% em 1988 para 4,11% em 1989. A redução para 3,83% verificada em 1990, além de situar-se acima do patamar anterior à constituição de 88, foi fruto de uma mal-sucedida reforma administrativa do governo Collor, que combinou arrocho salarial com colocação de funcionários em disponibilidade remunerada proporcional. As demissões propriamente ditas, devido às limitações constitucionais, foram pouco significativas enquanto que a economia financeira obtida pela disponibilidade remunerada proporcional foi anulada pela conquista da remuneração integral pelos funcionários públicos na justiça. Os dados preliminares relativos ao ano de 1991 estão a indicar um aumento do nível do gasto federal com pessoal em relação a 1990 (em boa parte devido à readmissão de muitos servidores que haviam sido exonerados).

Em suma, verifica-se que o apregoado ajuste nas despesas correntes federais foi atípico e pouco consistente. Demonstra-se, assim, que as dificuldades para estabilização econômica não podem ser atribuídos exclusivamente à descentralização fiscal. Ademais, uma avaliação baseada na performance da despesa com pessoal é insuficiente, senão até simplista. A análise da despesa com pessoal deve ser qualificada, verificando-se a finalidade do gasto efetuado. As denominadas despesas sociais, por exemplo, intensivas em pessoal, tendem a elevar naturalmente a folha de pagamentos. Já a atividade de infra-estrutura, não intensiva em mão-de-obra, repercute mais sobre as despesas de capital do que sobre os gastos com pessoal. O que se verificou no período pós-88 é que muitos encargos federais ou foram simplesmente abandonados pela União ou foram repassados aos Estados e Municípios e assumidos por estes. É o caso do serviço de saúde, caracteristicamente intensivo em pessoal.

Outra abordagem de Werneck que merece reparos diz respeito ao problema do endividamento dos Estados. Em sua ótica, que reflete o pensamento de boa parte da burocracia estatal federal, o endividamento dos Estados foi causado pelo excesso de gastos correntes observado em anos recentes. Na verdade, o endividamento estadual foi conseqüência da centralização tributária provocada pela reforma de 1967, que concentrou os recursos tributários nas mãos do governo federal, levando os entes subnacionais ao endividamento já na década de 1970.

Quanto à crise fiscal da União, pelo lado da receita, no período pós-88, é mister assinalar que sua causa tem a ver muito mais com a recessão econômica e com a inflação do que com o incremento das transferências fiscais aos níveis subnacionais. A redução da atividade econômica, restringindo a produção e a geração de renda, e o chamado efeito TANZI nas receitas federais, notadamente no ano de 1991, provocado pela inflação são elementos importantes para a compreensão dos recentes problemas fiscais brasileiros. Desta forma, conclui-se que não há incompatibilidade intrínseca entre descentralização e estabilização no Brasil. O que deve acontecer para que se reduza a possibilidade de surgir um "trade-off" entre essas duas políticas é a redefinição das relações intergovernamentais em novas bases, buscando-se atingir o pleno federalismo cooperativo.

Os Municípios acreditam que a descentralização fiscal, desde que apoiada num movimento de responsabilização plena, poderá contribuir para um ajuste permanente. A descentralização realizada até o momento sofre das mesmas insuficiências existentes no período de centralização, quais sejam a irresponsabilidade, incentivada pela garantia de verbas via transferências, principalmente as voluntárias, que desandou na malversação de verbas. Na concepção municipalista existe um processo em andamento que está favorecendo a conscientização do movimento municipalista de aumentar a sua responsabilidade. A emenda constitucional "Passos Porto", em 1985, é tido como o ponto de inflexão, o divisor de águas de uma atitude de menor para uma atitude de maior responsabilidade por parte dos Municípios.

Os Estados estão sendo constantemente chamados pelo governo federal a colaborar nos esforços por ele realizados em busca da estabilização econômica. A ação das câmaras setoriais tem resultado em acordos nos quais o governo se compromete a reduzir a carga tributária sobre determinados produtos, com a promessa dos seus fabricantes de manter empregos e produção. Um dos casos mais importantes é o da indústria automobilística, que constituiu o "motor" do modelo de desenvolvimento do país nas últimas três décadas e que se encontra hoje em reestruturação devido à recessão interna e à entrada de veículos estrangeiros mais modernos e até mais baratos. Os Estados, apesar de perdas imediatas nas receitas (para o RS a estimativa é de uma perda de US\$ 40 milhões no ano de 1990), têm concordado em reduzir a alíquota do ICMS incidente sobre os automóveis de menor potência, integrando-se, dessa forma, ao "acordo dos automóveis". O equilíbrio financeiro dos Estados, abalado pelos compromissos resultantes da dívida acumulada no período do centralismo, e a efetiva existência de uma coordenação federal com um plano lógico permanecem como pré-condição e condição para uma participação efetiva dos Estados no esforço de estabilização.

3.4 - A descentralização frente aos demais programas de governo

O processo de descentralização determinado em 1988, principalmente via aumento das transferências federais, estimulou o aumento dos investimentos nos Municípios do RS. No Estado tornou viável o aumento da folha de pessoal, mas também permitiu a geração de um superávit operacional, permanecendo o serviço da dívida como o problema a asfixiar a administração financeira do Estado.

Estados e Municípios são unânimes em reconhecer uma tentativa de nova centralização. A alternativa de criação de novos tributos (como a contribuição social sobre o lucro) e a elevação dos existentes (Finsocial), acionada pela União para compensar as receitas que lhe foram retiradas pela Constituição de 1988, está sendo contestada pelo mundo empresarial. Dessa forma, volta-se o esforço em desviar a disponibilidade dos governos subnacionais, transformando-os, por exemplo, em contribuintes do imposto sobre transações financeiras, recentemente criado e de competência federal, desconsiderando a regra constitucional vigente em todo o período republicano (desde 1889) de imunidade recíproca entre os entes governamentais. Se pelo lado da receita a tentativa é a de centralizar, nas atribuições busca-se ampliar a descentralização, elevando o comprometimento dos governos subnacionais.

Os municipalistas constatarem dois aspectos: por um lado existe a burocracia federal, pregando a centralização; por outro lado fortalece-se a convicção municipalista de que o Município deverá ser, através da elevação do controle social como expressão da cidadania, o local ideal para

iniciar o movimento de recuperação da credibilidade da administração pública. A revisão constitucional prevista para o final de 1993 constituirá a oportunidade de embate destas visões antagônicas.

O governo federal busca reduzir seus gastos, transferindo atribuições para os níveis de governo subnacionais, e tenta aumentar sua receita. As privatizações têm um duplo papel a cumprir: sua venda reforça, no curto prazo, as receitas e reduz, no longo prazo, as despesas com a venda de empresas deficitárias. O aumento das receitas através da criação de impostos, representando o aumento da carga tributária, é uma atitude coerente com a descentralização, mas tem curso cada vez mais difícil no universo político. Esse fato está empurrando o governo federal sobre os Estados e Municípios, transformando-os em contribuintes e ameaçando o processo de descentralização.

O Estado do Rio Grande do Sul também possui um programa de reforma patrimonial, composto pela privatização de empresas ou sua transferência a Municípios interessados. Esse processo tem sido relativamente problemático. Mais coerente com uma descentralização é a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, fóruns compostos pelas lideranças regionais que influenciam na alocação do gasto público estadual.

Na visão dos Municípios a União não é coerente na sua política de transferência de encargos aos governos subnacionais, com a alegação do favorecimento no nível de receitas destes pela reforma de 1988. Os Municípios sustentam que os encargos já vieram antes, por abandono de vários serviços por parte da União, e que a reforma de 1988 apenas destinou os recursos para a sua cobertura.

3.5 - Capacidade administrativa e de gestão

A nível dos Estados existe em geral suficiente recurso humano qualificado.

O problema de qualificação dos quadros funcionais existe a nível municipal. Na ótica municipalista há o diagnóstico de que a qualificação no setor público brasileiro é inversamente proporcional à demanda: no governo federal existe a melhor qualificação técnica, todavia ociosa; no Estado existe uma razoável qualificação técnica, razoavelmente demandada; e nos Municípios se apresentam os menores níveis de qualificação frente ao maior volume de demanda. A solução é vislumbrada na elevação do padrão técnico a nível local, como uma forma de evitar o “coronelismo”.

No Estado do Rio Grande do Sul existem programas de treinamento setorializados, com intensidades variadas, resultando na heterogeneidade em termos de capacitação profissional. A adesão ao treinamento por parte do funcionário depende muito de sua previsão como condição de progressão funcional. Atuação importante está, em princípio, reservada à Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH. Entretanto, as demandas são essencialmente setorializadas. A sua iniciativa de formar lideranças do setor público estadual, através da instalação e do funcionamento da Escola Superior de Administração, mostra resultados ainda tímidos.

O grande número de emancipações (basicamente pequenas comunidades) realizadas no final da década de 80 e inícios de 90 aumentou o problema de qualificação técnica dos Municípios no Estado do Rio Grande do Sul. Em regra, os Municípios contratam cursos de administração

pública junto a instituições privadas, destacando-se a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. A alternativa consiste no apoio colocado à disposição pelo Estado, através de órgãos como o Tribunal de Contas do Estado e a Procuradoria Geral do Estado. Estes órgãos não possuem, entretanto, um programa especial de treinamento, mas apenas reagem a demandas formuladas pelos Municípios. Conjunturalmente, pressionado pelo grande volume de emancipações, a FAMURS, que a princípio deveria ser o órgão de atuação política dos Municípios, assume parte do ônus de informação, promovendo seminários.

O governo central oferecia há alguns anos atrás setorialmente programas de formação de lideranças. Exemplo mais conhecido era a Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF, instalada em Brasília, que instruía um seleto grupo de técnicos fazendários de nível superior. Esse programa está desativado atualmente.

Os Municípios acusam uma ausência completa da ação prática por parte do governo federal no sentido do fortalecimento institucional dos governos locais, mesmo que institucionalmente exista a Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios, ligada ao Ministério da Integração Regional. Se há problemas no processo de descentralização, esses não são inerentes ao mesmo, mas resultam da falta de uma coordenação a nível nacional.

4 - RECOMENDAÇÕES E REFLEXÕES FINAIS

Neste capítulo apresentamos as recomendações e reflexões finais realizadas a partir da ótica de Estados e Municípios. Por estes se manifestou o Presidente da FAMURS, ex-Prefeito de Tramandaí, Eliseu Padilha.

As recomendações de descentralização da receita e do gasto público podem ser limitadas pelos objetivos nacionais se não estiverem satisfeitas a pré-condição do equilíbrio financeiro dos Estados e Municípios e a condição da existência de uma coordenação do governo central com base num plano lógico e factível.

A definição clara das competências e das responsabilidades (encargos) e a eliminação da sobreposição poderá produzir ganhos líquidos, na medida em que os recursos serão alocados racionalmente. Outro aspecto importante é a busca da revelação das preferências do consumidor em matéria de bens públicos, realizando-se desta forma um passo importante no sentido do controle social.

A manutenção de critérios com caráter social nas transferências remanescentes de um sistema tributário ideal manterá o caráter distributivo destas a nível regional. A nível da distribuição pessoal da renda, é importante a manutenção da seletividade, tributando mais pesadamente os bens de consumo suntuosos, por exemplo.

A política de estabilização conduzida pelo governo deverá integrar os Estados em busca

do pacto social. Exemplo positivo são as câmaras setoriais com as quais existe a experiência de contribuição dos Estados no sentido de desonerar setores importantes na manutenção e elevação dos níveis de produção no país. Se estiver atendida a pré-condição do equilíbrio das finanças dos governos subnacionais, reduz-se a possibilidade de surgir um “trade-off” entre descentralização e estabilização.

A possibilidade de conflitos entre as medidas relativas à alocação, distribuição e estabilização também existe no centralismo.

Em linhas gerais, as mudanças introduzidas no federalismo brasileiro não fogem às tendências observadas no panorama internacional, oscilando entre uma descentralização e um movimento em favor do comando maior dos poderes centrais.

Na nossa história republicana partimos da concepção política e jurídica de federalismo ditada pelo Estado liberal, com ênfase no retraimento da ação governamental e na fragmentação do poder (resultando no federalismo “dualista”) e chegamos a um tipo de sistema em que se amplia a esfera de atuação do governo, principalmente o central e se procura obter a integração das três esferas governamentais num esforço conjunto para o desenvolvimento.

Este conceito de federalismo federal entendido como pacto, acordo, baseado em relações de cooperação tem sido pouco aplicado no caso brasileiro. A articulação entre os três níveis de governo, enfatizando a primazia da coordenação e negociação, encontrou poucos períodos de concretização na história do país. Excetuando o período pós-Vargas até o início dos anos 60, a regra tem sido o desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais em favor do governo central que se manifesta no plano econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional. A descaracterização do sistema federal atingiu seu limite máximo na fase do regime militar. A reforma tributária de 1967 representou o marco referencial desta problemática. O desenho tributário dela decorrente se caracterizou pela centralização do poder decisório e pela institucionalização do sistema de transferências com vinculação a determinados projetos de interesse do planejamento orientado pela União. Esta estrutura gerou distorções para as esferas subnacionais como a limitação no planejamento e a perda de autonomia financeira, que se traduziram num desajuste nas finanças intergovernamentais (endividamento acelerado de Estados e Municípios).

A reforma tributária constitucional de 1988 foi concebida de maneira a atenuar os desníveis existentes, caracterizando-se pela desconcentração dos recursos financeiros em favor dos Estados e, principalmente, dos Municípios.

A perda de recursos da União não foi compensada totalmente pelo repasse de encargos para as outras esferas de governo, ocasionando um desequilíbrio do orçamento federal. Os Estados, por sua vez, asfixiados com a elevada dívida contraída anteriormente, não conseguiram equilibrar suas contas com os recursos advindos da reforma constitucional.

Permanecem, hoje, os problemas de superposição de atribuições entre as esferas governamentais, gerando desperdícios financeiros, indefinição de responsabilidades, fragmentação institucional e dificuldade de controle social da ação governamental.

Estas serão, juntamente com a questão dos desequilíbrios regionais, os principais problemas relacionados ao sistema federativo a serem equacionados na revisão constitucional de 1993.

Na ótica municipalista, quaisquer alterações na configuração do federalismo fiscal no Brasil terão que vencer o principal obstáculo: o obstáculo político. Aos problemas técnicos e econômicos é atribuída uma importância menor.

O obstáculo político é efetivamente o mais importante, porque a descentralização plena pretendida implica em troca de comando político tanto a nível nacional (exigindo lideranças em condições de conviver com a nova realidade) como a nível intermediário e local, onde a democracia “representativa” tende a ser substituída pela democracia “participativa”. A condição “sine qua non” de uma verdadeira descentralização (com assunção de responsabilidades) consiste na consagração do controle social.

A oportunidade de realizar as mudanças no sentido da implantação de uma descentralização tida como ideal é a revisão constitucional prevista para o final de 1993. Entretanto, diante da conjuntura política indicativa de uma nova centralização, acreditam os Municípios que a próxima revisão constitucional deverá ser um momento de retrocesso na descentralização. Apostam, todavia, no retorno da descentralização a partir da nova legislatura, a ser eleita no ano de 1994.

Os municipalistas acreditam que o Município é o melhor nível de governo para a execução dos serviços devido à proximidade existente neste nível entre demandante e ofertante.

Para alcançar essa alocação ideal consideram como imprescindível:

1) Criar escolas de cidadania. Necessário é iniciar um movimento de conscientização dos habitantes, transformando-os em cidadãos para tornar efetivo o controle social.

2) Definir constitucionalmente o papel a ser cumprido pelo Estado brasileiro, com a perfeita caracterização de competências e encargos de cada um dos três entes de governo (União, Estados e Municípios), eliminando as superposições e a irresponsabilidade.

3) Repartir os recursos e a competência tributária de acordo com as funções a serem assumidas por cada ente de governo, reduzindo ao mínimo as transferências intergovernamentais.

Na ótica do Estado do Rio Grande do Sul o novo pacto federativo a ser estabelecido em breve deverá:

1) Prever a renegociação da dívida de Estados e Municípios acumulada durante o período de centralização;

2) Redefinir as competências de receitas e de gastos;

3) Prever o financiamento dos diversos entes governamentais predominantemente através de receitas próprias ou orientar as transferências segundo um critério que também premie o esforço fiscal próprio, democratizando desta forma a imposição tributária e combatendo o “caronismo fiscal”;

4) Melhorar a administração tributária e reformar o sistema impositivo, simplificando-o, sem ocasionar perdas de receitas para Estados e Municípios em comparação com a realidade atual;

5) Elevar a carga tributária para equilibrar as finanças da União, se a simplificação do sistema ou a recuperação da administração tributária não forem suficientes para gerar as receitas necessárias.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Pedro F. e LIMA, Rubens Soares (1983): Apontamentos para uma discussão sobre a questão regional. *Ensaio FEE* 4(1). Porto Alegre: FEE.
- BANDEIRA, Pedro S. (1988): O RS e as tendências da distribuição geográfica do crescimento da economia brasileira (1940-1980). Porto Alegre: FEE.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali (1985): A dívida pública do RS: administração direta - 1951-1984. In: Eugenio Lagemann (org.). 150 anos de finanças públicas. Porto Alegre: FEE, p. 135-152.
- COSTA, Elmar Bones (1922): Tese de plantão. *Revista Amanhã*, Porto Alegre, Ano VII, nº 66, p. 24.
- FREITAS, Décio (1985): Farrapos: grandeza e miséria da Revolução. *Jornal Zero Hora*, Caderno ZH Cultura, Porto Alegre, 11 de maio 1985, p. 5.
- RIO GRANDE DO SUL. Gov. Leonel Brizola, 1960-2.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado. Exercício de 1991.
- RIO GRANDE DO SUL. Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa - 1957 e 1958.
- TAVARES, José Antônio (1985): Autonomia ou participação? O regionalismo riograndense no Brasil. *Zero Hora*, Caderno de Cultura, 11 de maio de 1985, p. 6.
- WERNECK, Rogério L. F. (1992): Fiscal federalism and stabilization policy in Brazil. Texto para discussão nº 282. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia.

RESUMO

O Estado do Rio Grande do Sul, localizado no extremo sul do Brasil, apresenta os melhores indicadores sócio-econômicos do País, tendo apresentado em 1988 o melhor índice de desenvolvimento humano, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Possui a quarta maior economia estadual do país e o quarto PIB per capita.

A sua economia depende principalmente do setor agroindustrial, embora os serviços contribuam com quase 60% do PIB. Na sua indústria destacam-se os seguintes setores: agroindústrias, indústrias leves mão-de-obra intensiva (calçados, móveis e cutelaria) e indústrias de máquinas agrícolas e adubos.

O processo de formação econômica foi acompanhado por um relacionamento difícil entre o poder regional e o central. Há constantemente um sentimento, especialmente na esfera política, de que o Estado é discriminado no contexto nacional no que concerne ao aspecto fiscal das relações intergovernamentais. Momentos mais marcantes nesse processo são a Revolução Farroupilha (1835-45), que culminou na proclamação da República do Piratini, o questionamento da centralização dos investimentos federais no Sudeste (décadas de 1960 e 70) e a atual contestação dos critérios da distribuição das verbas orçamentárias federais.

O Estado do Rio Grande do Sul é uma das 26 unidades federadas, além do Distrito Federal, e possui 427 Municípios, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

A sua configuração regional revela uma realidade sócio-econômica heterogênea. Há uma nítida concentração populacional e econômica nas proximidades da capital, a qual se especializa cada vez mais na prestação de serviços. Na distribuição regional da renda observam-se claros desníveis: as regiões com maior nível de industrialização, como a região metropolitana de Porto Alegre, apresentam os maiores níveis de renda. Problemáticas são as regiões litorâneas e as regiões onde predominam as pequenas propriedades dedicadas à monocultura da soja, que são origem de correntes migratórias em direção aos centros urbanos. Os níveis de alfabetização estão diretamente relacionados aos níveis de renda: nas regiões menos desenvolvidas constata-se percentuais de analfabetismo superiores a 20%.

No Brasil as funções de interesse nacional, como por exemplo as relações exteriores, a defesa nacional, o câmbio e a moeda são executadas exclusivamente pela União. As funções bá-

sicas, por sua vez, como por exemplo, a saúde, educação, transportes, fornecimento de água e saneamento, são realizadas concorrentemente pelos três níveis de governo. Sendo concorrentes, a execução da quase totalidade das funções tem caráter voluntário.

O setor público do RS, nos seus três níveis, se financia, na sua administração direta, basicamente através de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Não há uma especialização de cada nível de governo em relação aos tipos de impostos. Os três níveis de governo tributam, por exemplo, o patrimônio e o consumo dos bens e serviços.

O setor público descentralizado, constituído por empresas estatais, tem nas receitas operacionais, especialmente através da cobrança de tarifas, a sua principal fonte de financiamento.

A participação dos governos subnacionais nas receitas do governo central se realizam através da co-participação em impostos e através de transferências tributárias, em sua maioria não condicionadas, e não tributárias, vinculadas.

As transferências não tributárias representam relativamente pouco nos orçamentos do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul. Por outro lado, as transferências tributárias, tanto as provenientes da União como do Estado, são a mais importante fonte de receita dos Municípios. As transferências da União, embora constituam uma importante receita para os Estados do Norte e Nordeste, representam pouco para o RS, contribuindo com cerca de 15% de suas receitas totais.

Analisando as receitas consolidadas nos três níveis de governo do RS, setor central e descentralizado (este apenas relativo ao governo intermediário), verifica-se que o tamanho do setor público em relação à economia sul-rio-grandense aumentou de 25,6% do PIB em 1985 para 33,1% do PIB no primeiro ano após a Constituição de 1988, chegando a alcançar 35,2% do PIB em 1990. Observa-se também que o nível estadual responde pela maior parte do agregado do setor público do RS (58% em 1990), seguindo o nível federal (27%), e os Municípios pela menor parte (15% em 1990). A Constituição de 1988 fez crescer a receita do governo intermediário e dos Municípios: o nível do governo intermediário consolidado cresceu de 16% do PIB em 1985 para cerca de 20% em 1991, enquanto o nível local evoluiu no mesmo período de 3,0% para 5,1% do PIB. As receitas do nível federal do RS caíram de 10% do PIB em 1987 para uma média de 9,0% em 1990/91, depois de ter atingido seu valor mínimo em 1988/89.

Pelo lado do gasto ocorre o mesmo fenômeno da elevação da participação dos níveis intermediário e local de governo. A nível da administração estadual observa-se, a partir de 1985, uma contínua redução do déficit. Depois do déficit ter chegado a 5% do PIB foi possível obter um superávit de 0,1% do PIB em 1989, existindo hoje (1991) um déficit de apenas 0,4% do PIB. Este resultado se explica tanto pela redução das despesas correntes no período 1987-89 (especialmente as despesas de pessoal) quanto pela elevação das receitas correntes a partir de 1989, em decorrência da descentralização tributária contida na Constituição de 1988.

Essa descentralização permitiu a elevação dos níveis de investimento tanto na esfera estadual como municipal.

No que se refere ao grau de liberdade do gasto público, observa-se uma elevada autonomia dos níveis de governo subnacionais, tendo praticamente liberada a forma de aplicação de todos os seus recursos. Essa liberdade foi concedida no início da década de 80, quando foi suprimida a vinculação dos gastos relativos às transferências.

Com respeito ao grau de equilíbrio vertical, verifica-se uma diferença significativa entre os níveis estadual e municipal. Enquanto o equilíbrio vertical dos Municípios situava-se na média em torno de 30% no período de 1985-90, no nível estadual os ingressos atingiram a 70% dos gastos autônomos em 1985, passando a 103% em 1989, situando-se em 83% em 1993.

As funções mais expressivas executadas pelos governos subnacionais são a educação e cultura, assistência e previdência e o transporte. No nível municipal, o conjunto das funções sociais de educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e previdência e as funções de transporte e habitação concentram atualmente (1990) 70% dos gastos. No nível estadual as funções sociais de educação e cultura, de segurança pública, de assistência e previdência e a de infra-estrutura de transporte consomem 52% do total dos gastos.

A pressão tributária no Estado, excluídas as contribuições sociais, cresceu de 12,3% do PIB em 1985 para 17% do PIB em 1990. O nível estadual responde por 57% (basicamente o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS), o nível federal por 41% (imposto de renda - IR e imposto sobre produtos industrializados - IPI, principalmente) e o nível municipal por 2% (imposto sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU e imposto sobre serviços - ISS).

Em relação à configuração da receita observa-se: os Municípios industrializados têm uma receita tributária significativa através do imposto sobre serviços, mas dependem basicamente das transferências relativas ao ICMS provenientes do Estado. Os Municípios médios, semi-industrializados, apresentam uma reduzida receita própria e uma elevada dependência das transferências, especialmente em relação às estaduais. Os Municípios pequenos, de base agrícola, apresentam o menor nível de financiamento com receitas próprias e o maior nível de dependência às transferências (até 90%), notadamente das transferências federais. Os Municípios das praias e de turismo são os que mais exploram a tributação sobre propriedade de imóveis.

Após um período de centralização tributária iniciado com a reforma tributária de 1967, o movimento de descentralização, forçada por Estados e Municípios, alcançou êxito por ocasião da Constituição de 1988. Atualmente, entretanto, observa-se uma tendência para a reconcentração dos recursos fiscais. Uma proposta com este caráter está em tramitação no Congresso Nacional. A sua inspiração reside na simplificação extrema do sistema tributário, propondo a concentração da receita em praticamente um único imposto de competência federal, passando os Estados e Municípios a dependerem totalmente de transferências. A variante dessa proposta do imposto único é a que propõe acrescentar ao imposto sobre transações financeiras (previsto como o único) um imposto seletivo sobre bens de consumo e insumos específicos.

A superposição de funções e a indefinição legal das responsabilidades dos diversos níveis de governo gera confusão para o contribuinte e permite a saída evasiva da autoridade governamental, dificultando o controle social, condição básica para o processo de descentralização fiscal.

Apesar dessa indefinição legal, observa-se, entretanto, um esboço de divisão de encargos que tem como base, não explicitada, a internalização de externalidades, o que ocorre, por exemplo, na construção e manutenção de estradas.

O ponto positivo das transferências são a redistribuição regional de renda e a garantia de um nível mínimo de serviços públicos mesmo em áreas economicamente mais atrasadas. O seu lado negativo consiste no estímulo ao "caronismo fiscal", inibindo o esforço fiscal próprio, e, se

consideradas as transferências voluntárias, no incentivo ao clientelismo político.

A “guerra fiscal”, causadora de migração de pessoas e capitais, tem sido mínima entre os governos locais. No nível de governo intermediário esse fenômeno mereceu desde longos anos a maior atenção. As práticas de benefícios fiscais para atração de empreendimentos industriais continua. Seu efeito, no entanto, só é suficientemente forte para atrair empreendimentos de lugares mais longínquos quando simultaneamente o governo federal oferecer benefícios, como é o caso da Zona Franca de Manaus, por exemplo. Mais nefastas são as desonerações concedidas por um Estado que criam a oportunidade para a elisão e sonegação em outro Estado. Para coibir e, se possível, eliminar as assimetrias na condução da política estadual ocorreu uma aproximação entre os próprios Estados, que resultou na formalização, em 1975, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, integrado por todos os Estados e responsável pela harmonização tributária entre eles.

Estados e Municípios, considerada sua administração direta, possuem um grau de liberdade elevado para decidir acerca de suas receitas e gastos. As empresas estatais fornecedoras de energia elétrica e de comunicações, porém, estão sujeitas à política tarifária ditada a nível nacional. Os Municípios ressentem-se de uma capacitação técnica adequada para garantir uma política orientada para um maior esforço fiscal.

A integração dos governos subnacionais numa política de distribuição de renda exige a solução do seu endividamento e a existência de um plano sob a coordenação federal. As transferências federais possuem um caráter de redistribuição da renda interregional. As transferências do ICMS, antes realizadas apenas com base no valor adicionado fiscal de cada Município, destinam atualmente 25% do valor distribuído, buscando favorecer os Municípios agrícolas, uma característica que a Federação das Associações dos Municípios do RS - FAMURS procura reforçar.

Os Estados estão sendo integrados gradualmente no esforço de estabilização da economia nacional, mais especificamente na concessão de desonerações fiscais definidas pelas câmaras setoriais. O limite está na sua precária situação financeira, ocasionada pelos compromissos com a dívida.

A capacidade administrativa e de gestão é insuficiente nos pequenos e, principalmente, no grande número de Municípios recém-criados. O apoio institucional não se concretiza em realidade na medida do necessário. O Estado possui uma capacidade administrativa aceitável. A formação de lideranças no setor público estadual através da Escola Superior de Administração ainda mostra resultados tímidos.

Para alcançar a descentralização idealizada os municipalistas consideram imprescindível:

1) Criar escolas de cidadania, para conscientizar a população e para tornar efetivo o controle social.

2) Definir constitucionalmente competências e encargos de cada um dos três níveis de governo, eliminando as superposições e a irresponsabilidade.

3) Repartir os recursos e a competência tributária de acordo com as funções a serem assumidas por cada ente de governo, reduzindo ao mínimo as transferências intergovernamentais.

Na ótica do Estado do Rio Grande do Sul o novo pacto federativo a ser estabelecido em breve deverá:

1) Prever a renegociação da dívida dos Estados e Municípios acumulada durante o período de centralização.

2) Redefinir as competências de receitas e de gastos.

3) Prever o financiamento dos diversos entes governamentais predominantemente através de receitas próprias ou orientar as transferências segundo um critério que também premie o esforço fiscal.

4) Simplificar o sistema tributário, garantindo a atual carga tributária.

5) Elevar a carga tributária para equilibrar as finanças da União, se a simplificação ou a recuperação da administração tributária não forem suficientes para gerar as receitas necessárias.

RESUMEN

El Estado de Rio Grande del Sur, ubicado al extremo sur del Brasil, presenta los mejores indicadores socio-económicos del País, obteniendo en 1988 el mejor índice de desarrollo humano, según las referencias del Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA. Este Estado ocupa el cuarto lugar de todas las economías estatales del País y posee el cuarto PBI per capita.

Su economía depende, principalmente, del sector agroindustrial, no obstante que los servicios contribuyen con casi el 60% del PBI. En su industria se destacan los siguientes sectores: agroindustrias, industrias livianas de mano de obra intensiva (calzado, muebles y cuchillos) y industrias de máquinas agrícolas y de abonos.

El proceso de formación económica fué acompañado por una relación difícil entre el poder regional y el poder central. Existe un sentimiento constante, especialmente en la esfera política, de que el Estado es discriminado, en el contexto nacional, en lo que concierne al aspecto fiscal de las relaciones intergubernamentales. Los acontecimientos más marcantes en ese proceso son, por ejemplo, la Revolución Farroupilha (1835-1845), que culminó con la proclamación de la República del Piratini, el cuestionamiento (la polémica) de la centralización de las inversiones federales en el Sureste del País (décadas del 1960 y 70) y el planteamiento actual de los criterios para la distribución de las parcelas de los presupuestos federales.

El Estado de Rio Grande del Sur es una de las 26 unidades federadas, aparte del Distrito Federal, y posee 427 municipios, dotados de autonomía política, administrativa y financiera.

Su configuración regional revela una realidad socioeconómica heterogénea. Existe una concentración nítida popular y económica en las proximidades de la capital, la cual se especializa, cada vez más, en prestar servicios. En la distribución regional de la renta se observan desniveles claros: las regiones con nivel de industrialización mayor, como la región metropolitana de Porto Alegre, presentan los niveles mayores de renta. Las regiones más problemáticas son las regiones litorales y las regiones donde predominan las pequeñas propiedades, dedicadas a la monocultura de la soja y que constituyen el origen de las corrientes migratorias, hacia los centros urbanos. Los niveles de alfabetización están directamente relacionados con los niveles de renta: en las regiones menos desarrolladas se constatan porcentajes de analfabetismo superiores a 20%.

En el Brasil, las funciones de interés nacional, como por ejemplo, las relaciones exterior-

res, la defensa nacional, el cambio y la moneda, son ejecutadas, exclusivamente, por la Unión. Las funciones básicas, como por ejemplo, la salud, la educación, los transportes, el fornecimiento de agua y saneamiento, son realizadas, concurrentemente, por los tres niveles diferentes de gobierno. Siendo estos concurrentes, la ejecución de casi todas las funciones, tiene un carácter voluntario.

El sector público del Estado de Rio Grande del Sur, en sus tres niveles, se financía, en su administración central, basicamente a través de impuestos, tasas y contribuciones de mejoría. No existe una especialización por parte de cada nivel de gobierno en lo que se refiere a los impuestos. Los tres niveles de gobierno tributan, por ejemplo, el patrimonio y el consumo de bienes y servicios.

El sector público descentralizado, constituido por empresas estatales, tiene en las recaudaciones operacionales, especialmente, a través de la cobranza de tarifas, su fuente principal de financiamiento.

La participación de los gobiernos subnacionales en las recaudaciones del gobierno central, se realiza mediante la participación mútua de impuestos y a través de transferencias tributarias, en su mayoría, no condicionadas, y no tributarias, vinculadas.

Las transferencias no tributarias representan relativamente poco en los presupuestos del Estado y de los municipios de Rio Grande del Sur. Por otro lado, las transferencias tributarias provenientes, tanto de la Unión, como del Estado, son las fuentes más importantes de recaudación de los municipios. Las transferencias de la Unión, no obstante que constituyan una recaudación importante para los Estados del Norte y Noreste, representan poco para el Rio Grande del Sur, contribuyendo con apenas cerca de 15% de sus recaudaciones totales.

Analizando las recaudaciones consolidadas en los tres niveles de gobierno en Rio Grande del Sur, sector central y descentralizado (apenas en relación al gobierno intermediario), se verifica que el tamaño del sector público en relación a la economía Sur Riograndense aumentó de 25,6% del PBI en 1985 para 33,1% del PBI, en el primer año, después de la Constitución de 1988, llegando a alcanzar 35,2% del PBI en 1990. Se observa también que el nivel estatal responde por la mayor parte del agregado del Sector público de Rio Grande del Sur (58% en 1990), siguiendo el nivel federal (27% en 1990), y los municipios por la parte menor (15% en 1990). La Constitución de 1988 permitió el crecimiento de la recaudación del gobierno intermediario y de los municipios: el nivel de gobierno intermediario consolidado creció de 16% del PBI en 1985 para cerca de 20% en 1991 mientras el nivel local evolucionó, en el mismo periodo de 3,0% para 5,1% del PBI. En Rio Grande del Sur, las recaudaciones a nivel federal caieron de 10% del PBI en 1987 para una media de 9,0% en 1990/91, después de haber alcanzado un valor mínimo en 1988/89.

Por el lado del gasto ocurre el mismo fenómeno de aumento de participación de los niveles, intermediario y local de gobierno. A nivel de la administración estatal se puede observar, a partir de 1985, una reducción continua del deficit. Después que el deficit alcanzó el 5% del PBI fué posible obtener un superavit de 0,1% del PBI en 1989, existiendo hoy dia un deficit de apenas 0,4% del PBI. Este resultado se explica tanto por la reducción del gasto corriente en el periodo de 1987-89 (especialmente en los gastos de personal), cuanto por el aumento de las recaudaciones corrientes a partir de 1989, en consecuencia de la descentralización tributaria, contenida en la Constitución de 1988.

Esta descentralización permitió un aumento de los niveles de inversión de fondos, tanto en la esfera estatal, como también en la municipal.

Lo que se refiere al grado de libertad del gasto público, se observa una autonomía elevada de los niveles subnacionales de gobierno, teniendo prácticamente liberada la forma de aplicación de todos sus recursos. Esta libertad fué concedida al comienzo de la década 80, cuando fué suprimido el vínculo de los gastos relativos a las transferencias.

Con respecto al grado del equilibrio vertical, se verifica una diferencia significativa entre los niveles estatal y municipal. Mientras el equilibrio vertical de los municipios se sitúa en una media, en torno de 30% en el periodo de 1985-90, los ingresos alcanzaron el 70% de los gastos autónomos en 1985 en el nivel estatal, pasando a 103% en 1989, y situándose a 83% en 1991.

Las funciones más expresivas, ejecutadas por los gobiernos subnacionales, son la educación y cultura, la asistencia y prevención, y también los transportes. A nivel municipal, el conjunto de funciones sociales de educación y cultura, salud y salubridad, asistencia y prevención, y las funciones de transporte y habitación, concentran actualmente (1990) el 70% de los gastos. A nivel estatal, las funciones sociales de educación y cultura, de seguridad pública, de asistencia y prevención y de infra-estructura de los transportes consumen 52% del total de los gastos.

La presión tributaria en el Estado, excluidas las contribuciones sociales, creció de 12,3% del PBI en 1985 para 17% del PBI en 1990. El nivel estatal responde por 57% (basicamente el impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios - ICMS), el nivel federal, por 41% (impuesto a la renta y impuesto sobre productos industrializados, principalmente) y el nivel municipal por 2% (impuesto sobre propiedad predial y urbana y impuesto sobre servicios).

En relación a la configuración de los ingresos, se observa que los municipios industrializados tienen, a través del impuesto sobre servicios, una recaudación tributaria significativa, mas dependen, basicamente, de las transferencias relativas al ICMS, provenientes del Estado. Los municipios medianos, semi-industrializados, presentan una recaudación reducida, propia y una dependencia elevada de las transferencias, especialmente en relación a las estatales. Los municipios pequeños, de base agrícola, presentan un nivel menor de financiamiento, con recaudación propia y un nivel de dependencia de las transferencias mayor (hasta el 90%), principalmente, de las transferencias federales. Los municipios de los balnearios y de lugares turísticos, son los que más explotan la tributación sobre la propiedad de inmueble.

Luego de un periodo de centralización tributaria, iniciado con la reforma tributaria de 1967, el movimiento de descentralización, forzado por estados y municipios, alcanzó éxito a raíz de la constitución de 1988. Actualmente, entretanto, se observa una tendencia de reconcentración de los recursos fiscales. Una propuesta, en este sentido está en trámite en el congreso nacional. Su inspiración reside en una simplificación extrema del sistema tributario, que propone una concentración de la recaudación en practicamente un único impuesto, de competencia federal, pasando, desta forma, los estados y municipios a depender totalmente de las transferencias. La variante de esa propuesta de impuesto único, és aquella, que propone acrescentar al impuesto sobre transacciones financieras (previsto como un único) un impuesto selectivo sobre bienes de consumo e insumos específicos.

La superposición de funciones y la indefinición legal de las responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno genera confusiones para el contribuyente y permite la salida evasiva de la autoridad gubernamental, dificultando así el control fiscal, que constituye la condición bá-

sica para el proceso de descentralización fiscal.

A pesar de esa indefinición legal, se observa, entretanto, un esbozo de división de encargos, que tienen como base no explícita, la internalización de externalidades, como ocurre, por ejemplo, en la construcción y en el mantenimiento de las carreteras.

Un punto positivo de las transferencias constituyen la redistribución regional de la renta y la garantía de un nivel mínimo de servicios públicos, mismo en áreas económicamente más carentes. El lado negativo de estas, consiste en el estímulo que ellas brindan al "caronismo fiscal", inhibiendo el propio esfuerzo fiscal y incentivando el clientelismo político, si consideramos las transferencias voluntarias.

La "guerra fiscal" entre los gobiernos locales, que causa la migración de personas y capitales, ha sido mínima. A nivel de gobierno intermedio, ese fenómeno mereció, desde hace mucho tiempo, la mayor atención. Las prácticas de beneficios fiscales, realizadas con la finalidad de atraer emprendimientos industriales, aún continúan teniendo su efecto esperado, sin embargo, es solamente suficientemente fuerte para atraer emprendimientos a los lugares más distantes, siempre y cuando el gobierno federal pueda ofrecer, simultáneamente, beneficios, como es el caso de la Zona Franca de Manaus. Más nefastas son las exoneraciones concedidas por un Estado que crean oportunidades de supresión y sonegación en otro Estado. Para cohibir esto y, si fuese posible, eliminar las asimetrías, en la conducción de la política estatal, ocurrió una aproximación entre los propios Estados, que resultó en la formación, en 1975, del Consejo Nacional de Política de Hacienda - CONFAZ, integrado por todos los Estados y responsable por una armonización entre ellos.

Estados y municipios, si consideramos su administración directa, poseen un grado de libertad elevado para decidir el destino de sus recaudaciones y gastos. Las empresas estatales, proveedoras de energía eléctrica y del servicio de comunicaciones están sujetas, sin embargo, a la política tarifaria dictada a nivel nacional. Los municipios sienten falta de una capacitación técnica adecuada para poder garantizar así una política orientada hacia un esfuerzo fiscal mayor.

La integración de los gobiernos subnacionales, en una política de distribución de renta, exige una solución de sus deudas y, además, la existencia de un plan, bajo la coordinación federal. Las transferencias federales tienen un carácter de redistribución de la renta interregional. Las transferencias del ICMS, realizadas anteriormente, solo en base al valor fiscal adicionado de cada municipio, destinan, actualmente, 25% del valor distribuido, procurando favorecer a los municipios agrícolas, una característica, que trata de ser aumentada por la Federación de las Asociaciones de los Municipios de Río Grande del Sur -FAMURS.

Los Estados están siendo integrados gradualmente en un esfuerzo de estabilización de la economía nacional, específicamente, mediante exoneraciones fiscales, determinadas por las cámaras sectoriales. El límite radica, en la situación financiera precaria, ocasionada por los compromisos con la deuda.

En los municipios pequeños, y principalmente en el gran número de municipios creados recientemente, la capacidad administrativa y de gestión es insuficiente. En realidad el apoyo institucional, no se concretiza en la medida necesaria. El Estado posee una capacidad administrativa aceptable. La formación de lideranzas en el sector público estatal, a través de la Escuela Superior de Administración, muestra aún tímidos resultados.

Para alcanzar una descentralización idealizada, los municipalistas consideran imprescindible:

- 1) Crear escuelas de ciudadanía, para concientizar a la población y tornar efectivo el control social.
- 2) Definir constitucionalmente competencias y encargos de cada uno de los tres niveles de gobierno, eliminando las superposiciones de tareas y la irresponsabilidad.
- 3) Repartir los recursos y la competencia tributaria de acuerdo a las funciones, que deven ser asumidas por cada ente de gobierno, reduciendo a un mínimo las transferencias intergubernamentales.

Para el Estado de Rio Grande del Sur el nuevo pacto federativo, que será establecido en breve, deberá:

- 1) Prever la renegociación de la deuda de los Estados y Municipios acumulada durante el periodo de centralización.
- 2) Redefinir las competencias de las recaudaciones y de los gastos.
- 3) Prever el financiamiento de los diversos entes gubernamentales, principalmente, a través de recaudaciones propias u orientar las transferencias, según un criterio que también premie el esfuerzo fiscal.
- 4) Simplificar el sistema tributario, garantizando la carga tributaria actual.
- 5) Elevar la carga tributaria para equilibrar las finanzas de la Unión, en caso en que la simplificación o la recuperación de la administración tributaria no fuesen suficientes para generar todas las recaudaciones necesarias.

ANEXO

Nota: A estruturação gráfica dos quadros deste anexo teve a importante contribuição do estagiário em Economia na Secretaria da Fazenda Marcelo Rodrigues Antonelli.

QUADRO Nº 1: RECEITAS E DESPESAS SEGUNDO NÍVEL DE GOVERNO

NÍVEL ESTADUAL CENTRAL

VALORES EM Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	1985	1986 (01)	1987	1988	1989 (01)	1990	1991
A. RECEITAS CORRENTES (1+2+3)	7.763,60	23,40	66,60	528,20	8,90	237,60	1.136,60
1. Receitas Tributárias	6.267,40	19,00	49,20	337,30	6,10	190,10	862,90
2. Rec. por Transf. Federais	1.116,40	3,10	9,10	45,90	0,58	34,90	151,90
3. Receitas não Tributárias	380,20	1,30	8,30	145,00	2,22	12,60	121,80
B. DESPESAS CORRENTES (1+2+3+4)	12.262,90	27,50	75,40	490,90	6,80	233,90	1.049,60
1. Funcionamento (custeio)	5.195,10	15,70	40,50	275,70	4,64	153,60	656,80
2. Juros da Dívida	4.286,10	5,10	19,30	106,90	0,09	7,70	43,50
3. Transf. a Municípios	1.267,20	4,20	11,20	74,00	1,60	50,60	243,90
4. Outros gastos	1.514,50	2,50	4,40	34,30	0,47	22,00	105,40
C. DÉFICIT OU SUPERÁVIT CORRENTE (A-B)	(4.499,30)	(4,10)	(8,80)	37,30	2,10	3,70	87,00
D. RECEITA DE CAPITAL	1.533,50	5,70	23,60	67,10	0,47	63,20	124,90
E. DESPESA DE CAPITAL	2.156,80	4,90	19,10	133,90	2,50	76,70	256,20
F. DÉFICIT OU SUPERÁVIT TOTAL (C+D-E)	(5.122,60)	(3,30)	(4,30)	(29,50)	0,07	(9,80)	(44,30)
G. FINANCIAMENTO*							
1. Interno							
2. Externo							
3. Outros							

FONTE: Secretaria da Fazenda do RS. Balanços gerais do Estado (vários anos).

OBS.: * No Rio Grande do Sul o financiamento foi realizado predominantemente com recursos de origem interna (01) Reforma Monetária, menos três zeros.

Anexo estatístico básico

QUADRO A-1: INDICADORES ECONÔMICOS GERAIS DO ESTADO

INDICADORES	ANOS	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB Nominal (Cr\$)		76	914	92.931	247.868	723.802	5.206.323	80.266.402	2.020.553.629	9.310.771.535
PIB Nominal (US\$ 1000)		8.077.502	17.345.396	25.062.273	27.980.796	28.837.087	28.695.611	31.605.422	31.913.415	32.266.837
PIB per capita (US\$)		1.112,60	2.231,21	3.001,47	3.304,69	3.357,84	3.294,94	3.580,54	3.569,33	3.563,43
PIB Industrial/PIB (%)		31,6	31,3	29,4	29,8	34,3	36,9	35,5	32,9	31,5
PIB Agrícola/PIB (%)		18,4	15,4	13,4	10,8	10,9	9,6	9,0	8,7	8,7
Investimento/PIB		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inflação RS (%)		31,82	105,39	251,07	59,42	378,40	919,74	1773,59	1472,63	476,66
Inflação Brasil (%)		27,87	110,20	235,10	65,00	415,80	1037,60	1782,90	1476,60	480,20
Exportação/PIB (%)		14,70	12,00	10,60	8,20	9,90	12,30	11,70	10,80	10,20
Dívida Total SP/PIB		19,20	21,10	18,7	...	...	...	16,90
Salário Mínimo RS (US\$)		55,00	75,00	52,00	56,00	50,00	58,00	81,00	64,00	61,00
Salário Mínimo Brasil (US\$)		59,00	75,00	52,00	56,00	50,00	58,00	81,00	64,00	61,00
População (1000 hab.)		7.260	7.774	8.350	8.467	8.588	8.709	8.827	8.941	9.055

FONTE: Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE)

INFLAÇÃO RS: IVC do Instituto de Pesquisas Econômicas do Rio Grande do Sul (IEPE)

Brasil: IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas

DÍVIDA TOTAL DO SP: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

OBS.:

SALÁRIO MÍNIMO: Média ponderada dos valores correntes e convertidos ao dólar médio anual. Até 1979, inclusive, o salário mínimo era diferenciado por regiões. A partir de 1980 foi unificado.

DÍVIDA TOTAL SP: Corresponde à dívida total do setor público estadual consolidado. (Administração centralizada e descentralizada do nível estadual). Valores em cruzeiros convertidos ao dólar de 31 de dezembro de cada ano e comparados com o PIB em dólares.

(-) Dado não existente

(...) Dado não disponível

QUADRO A-2: INDICADORES ECONÔMICOS REGIONAIS

MUNICÍPIOS/ REGIÕES	PIB (01)	POPULAÇÃO	DENSIDADE	PROD. MANUFATUREIRA		NÍVEL DE	DESEMPREGO
	PER CAPITA		POPULACIONAL	(02)		ALFABETIZAÇÃO	(JUN/92)
	US\$	(HAB/1000)	% DA PROD.	% do TOT. EST.	(%) (03)	(%) (04)	
PORTO ALEGRE	3.700,33	1.262.631	2582	31,7	9	89	
CANOAS	7.193,94	278.997	840	74,2	9	85	
CAXIAS DO SUL	6.320,64	290.968	176	68,2	7,6	88	
TRIUNFO	54.021,31	17.933	21	89,3	5,4	78	
SANTA CRUZ DO SUL	7.705,88	117.795	67	78	4,3	84	
FARROUPILHA	11.904,60	45.365	117	77,6	2,5	87	
BENTO GONÇALVES	6.760,94	78.680	158	71,1	2,3	89	
PELOTAS	2.881,87	289.494	150	45,2	2,1	84	
GRANDE PORTO ALEGRE	4.119,70	3.104.774	382	61,7	48	86	14,8
TURISMO - MAR	1.642,97	217.351	27	35,4	0,8	75	
TURISMO - SERRA	3.502,05	93.485	15	67,7	1,4	83	
GRANDE CAXIAS DO SUL	5.833,29	719.198	59	65,9	16,8	86	
VALE DO CAÍ	4.266,84	119.871	71	54,4	1,7	87	
VALE DO TAQUARI	5.045,42	236.716	64	57,8	3,9	86	
CENTRO-SUL	6.634,20 (*)	227.373	21	69,4 (*)	6,5 (*)	75	
SUL	2.763,46	746.775	22	37,2	4,6	81	
FRONTEIRA SUDOESTE	3.323,47	208.503	11	35,6	1,5	80	
FRONTEIRA OESTE	3.153,53	505.192	11	19,8	2	80	
MÉDIO JACUÍ	1.622,28	85.858	11	15,5	0,1	74	
VALE DO RIO PARDO	4.691,85	308.420	40	70,9	6,2	81	
GRANDE SANTA MARIA	2.310,59	454.459	24	23,2	1,5	82	
VALE DO JAGUARI	1.211,39	144.313	11	12,7	0,1	82	
NORDESTE	1.790,32	212.284	13	20,5	0,5	80	
CENTRO-NORTE	2.329,05	413.820	26	15,3	0,9	83	
ALTO URUGUAI	2.073,88	214.683	34	31,8	0,9	82	
PRODUÇÃO	1.512,70	455.872	42	21,1	1	78	
MISSÕES	1.512,70	279.223	22	13,7	0,4	81	
GRANDE SANTA ROSA	2.267,50	198.207	45	35,4	1	85	
CELEIRO	1.362,33	181.234	37	16,8	0,2	80	
ESTADO	3.479,05	9.127.611	32	50,8	100	83	

- FONTES: 1) KLERING, Luís Roque. Análise do desempenho dos Municípios do RS em 1991. Análise, Porto Alegre, 3 (2):211 - 253, 1992.
- 2) RIO GRANDE DO SUL. DIÁRIO OFICIAL, 23 set. 1991, p. 13-19.
- 3) IBGE. Censo Demográfico. IX Recenseamento Geral 1980.
- 4) RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA.
Superintendência da Administração Tributária - Estatísticas econômico-fiscais RAIM 405
- 5) FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Informe PED - Pesquisa de emprego e desemprego. Ano 2, n.º 1 e 2, p. 9, tabela 3, 1993.

NOTAS METODOLÓGICAS:

1 - O PIB per capita de cada Município/região foi calculado da seguinte forma: a renda interna do Estado de US\$ 31,7 bilhões, calculado pela Fundação de Economia e Estatística, foi distribuída entre os municípios/regiões de acordo com sua participação no VALOR ADICIONADO FISCAL - VAF.

O VAF é calculado para cada Município pela Secretaria da Fazenda com o objetivo de distribuir a receita do ICMS. O VAF é utilizado como variável "proxy" pela Fundação de Economia e Estatística para o cálculo da renda interna do Estado do Rio Grande do Sul. O VAF abrange o universo sujeito ao ICMS, que é um imposto sobre valor adicionado restrito por se limitar à tributação de mercadorias e não alcançar a grande maioria dos serviços. Em comparação com a renda interna o VAF é superestimado ao considerar o Valor Bruto de Produção no caso da agropecuária, mas seu valor global é inferior ao da renda interna por não alcançar a generalidade dos serviços, incluindo o setor financeiro. A renda per capita de Porto Alegre, por exemplo, está subestimada, considerando a grande importância dos serviços para a economia deste Município. A elevada renda per capita de Triunfo explica-se pela localização neste Município do Pólo Petroquímico do Sul.

Recentemente a FEE divulgou novo valor do PIB para 1991, de US\$ 32,3 bilhões, não considerado nesta tabela.

(2) A produção manufatureira foi calculada com base no Valor Adicionado Fiscal-VAF referente às indústrias de transformação e de beneficiamento.

(3) Na falta de um indicador de pobreza, optamos pela informação do nível de alfabetização, comumente utilizado como um dos indicadores para o cálculo do índice de qualidade de vida. Dados relativos ao censo de 1980.

(4) Dados sobre o desempenho só existem referentes à Região Metropolitana de Porto Alegre.

(*) Desconsiderando o Município de Triunfo, os valores seriam, na ordem, US\$ 2.200,02; 34,0% e 1,1%.

QUADRO A-3: TAMANHO E IMPORTÂNCIA DO SETOR PÚBLICO REGIONAL
NÃO FINANCEIRO NA ECONOMIA

Em (%)

NÍVEIS DE GOVERNO	INDICADORES FISCAIS ANOS	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
NÍVEL FEDERAL	ING. FED./PIB	...	6,6	11,1	10,2	7,4	6,8	9,6	8,9
	GASTO FED./PIB	...	3,0	2,1	2,9	6,9	3,7	1,2	8,9
NÍVEL INTERMEDIÁRIO (AC)	ING. AC/PIB	8,0	10,0	11,7	12,5	11,4	11,7	14,9	13,6
	GASTO AC/PIB	8,4	15,5	13,1	13,1	12,0	11,6	15,4	14,0
	DÉFICIT/PIB	0,4	5,5	1,4	0,6	0,6	+0,1	0,5	0,4
	INV. AC/PIB	0,4	0,2	0,3	0,3	0,6	0,9	0,7	0,4
NÍVEL INTERMEDIÁRIO CONSOLIDADO (A.C. +A.D.)	REC/PIB (TOTAL)	...	16,0	16,1	17,6	17,6	22,4	20,5	19,9
	GASTO/PIB (TOTAL)	...	19,1	17,5	18,2	18,4	20,7	22,0	20,9
	DÉFICIT/PIB (TOTAL)	...	3,1	1,4	0,6	0,8	+1,7	1,5	1,0
	INV. PÚB./PIB	...	2,3	1,8	1,9	2,6	3,0	3,5	1,6
NÍVEL MUNICIPAL	ING. MUN./PIB	...	3,0	3,4	3,4	3,0	3,9	5,1	...
	GASTO MUN./PIB	...	3,0	3,3	3,3	3,2	3,7	5,0	...
	DÉFICIT MUN./PIB	...	0,0	0,1	0,1	+0,2	0,2	0,1	...
	INV. MUN./PIB	...	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	1,1	...
CONSOLIDADO	ING. CONS. 3 ESFERAS/PIB	...	25,6	30,6	31,2	28,0	33,1	35,2	28,8
	GASTOS CONS. 3 ESFERAS/PIB	...	25,1	22,9	24,4	28,5	28,1	28,2	29,8
	DÉFICIT CONS. EST. MUN./PIB	...	3,1	1,5	0,7	0,6	+1,5	1,6	1,0
	INV. CONS. EST. MUN./PIB	...	2,8	2,4	2,6	3,2	3,6	4,6	1,6

OUTROS INDICADORES FISCAIS

Valores em US\$ milhões

NÍVEL INTERMEDIÁRIO	ANOS				
	1984	1985	1986	1987	1992
DÍVIDA A.C. (01)	1549,1	1583,8	1973,8	2106,9	2790,9
DÍVIDA A.D. (02)	2957,3	3233,0	3917,3	3287,0	3104,9
DÍVIDA TOTAL (03)	4506,4	4816,8	5891,1	5393,9	5895,8
PIB (04)	23470,7	25062,3	27980,8	28837,1	34886,9
(01/04)	6,6	6,3	7,1	7,3	8,0
(02/04)	12,6	12,9	14,0	11,4	8,9
(03/04)	19,2	19,2	21,1	18,7	16,9

FONTE: Quadros A-4, A-5, A-6.

OBS.: A.C. = Ad. Centralizada (Ad. Direta)

A.D. = Ad. Descentralizada (inclui autarquias, fundações, soc. economia mista e empresas públicas)

(...) Dado não disponível

QUADRO A-4: RECEITAS EFETIVAS POR NÍVEIS DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
em Cr\$ 1,00

RECEITAS	1984		1985		1986 (01)		1987		1988		1989 (01)		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
1. NÍVEL NACIONAL	1.590.876.000.000	5,6	6.127.108.000.000	6,6	27.408.102.000	11,1	73.599.313.000	10,2	382.739.772.000	7,4	5.485.765.000	6,8	193.727.701.000	9,6	832.036.809.000	8,9
1.1. SETOR CENTRAL	1.590.876.000.000	5,6	6.127.108.000.000	6,6	27.408.102.000	11,1	73.599.313.000	10,2	382.739.772.000	7,4	5.485.765.000	6,8	193.727.701.000	9,6	832.036.809.000	8,9
1.2. SETOR DESCENTRALIZADO	...		...		...		...		...		...		...		...
2. NÍVEL INTERMEDIÁRIO	4.246.930.570.600	15,0	14.868.240.549.900	16,0	39.869.474.000	16,1	127.464.600.000	17,6	911.861.903.400	17,6	18.030.973.476	22,4	414.178.915.177	20,5	1.838.886.600.000	19,9
2.1. SETOR CENTRAL	2.584.316.992.882	9,1	9.297.116.273.947	10,0	29.064.412.787	11,7	90.279.965.926	12,5	595.355.661.367	11,4	9.381.146.828	11,7	300.743.731.241	14,9	1.261.567.761.271	13,6
2.2. SETOR DESCENTRALIZADO	1.662.613.577.700	5,9	5.571.124.274.800	6,0	10.805.061.213	4,4	37.184.634.074	5,1	316.506.242.033	6,2	8.649.826.648	10,7	113.435.183.936	5,6	577.318.838.730	6,3
3. NÍVEL LOCAL	585.856.943.624	2,1	2.793.407.000.000	3,0	8.451.460.000	3,4	24.368.243.000	3,4	155.018.105.000	3,0	3.130.296.653	3,9	102.984.417.642	5,1	...	
3.1 SETOR CENTRAL	585.856.943.624	2,1	2.793.407.000.000	3,0	8.451.460.000	3,4	24.368.243.000	3,4	155.018.105.000	3,0	3.130.296.653	3,9	102.984.417.642	5,1	...	
3.2. SETOR DESCENTRALIZADO	...		...		...		...		...		...		...		...
TOTAL (1+2+3)	6.423.663.514.200	22,7	23.788.755.550.000	25,6	75.729.036.000	30,6	225.432.156.000	31,2	1.449.619.780.400	28,0	26.647.035.129	33,1	710.891.033.819	35,2	2.760.923.409.000	28,8
SETOR CENTRAL																
CONSOLIDADO	4.761.049.936.500	16,8	18.217.631.275.000	19,6	64.923.974.787	26,2	188.247.521.926	26,1	1.133.113.538.400	21,8	17.997.208.481	22,4	597.455.849.883	29,6	2.093.604.570.300	22,5
SETOR DESCENTRALIZADO																
CONSOLIDADO - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	1.862.613.577.700	5,9	5.571.124.274.800	6,0	10.805.061.213	4,4	37.184.634.074	5,1	316.506.242.033	6,2	8.649.826.648	10,7	113.435.183.936	5,6	577.318.838.730	6,3

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), vários anos.
Secretaria da Fazenda do RS - Balanços Gerais do Estado (vários anos)
e Relatório de Estatísticas Econômico-Fiscais do RS (vários anos)
FAMURS

OBS. 01 - Reforma monetária, menos três zeros

LEGENDA:

(. . .) Dado não disponível

QUADRO A-5: GASTOS EFETIVOS POR NÍVEIS DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
em Cr\$ 1,00

GASTOS	1984		1985		1986 (01)		1987		1988		1989 (01)		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
1. NÍVEL NACIONAL	...		2.787.482.000.000	3,0	5.312.370.000	2,1	20.945.373.000	2,9	360.145.981.000	6,9	2.939.542.000	3,7	25.431.376.000	1,2	833.943.542.000	8,9
1.1. SETOR CENTRAL	...		2.787.482.000.000	3,0	5.312.370.000	2,1	20.945.373.000	2,9	360.145.981.000	6,9	2.939.542.000	3,7	25.431.376.000	1,2	833.943.542.000	8,9
1.2. SETOR DESCENTRALIZADO	...		...		...		...		...		...		...		...
2. NÍVEL INTERMEDIÁRIO	3.961.278.732.200	14,0	17.724.538.062.000	19,1	43.674.590.815	17,5	131.987.241.526	18,2	960.517.166.680	18,4	16.564.654.851	20,7	445.745.120.331	22,0	1.950.783.466.800	20,9
2.1. SETOR CENTRAL	3.028.670.567.644	10,7	14.419.700.215.488	15,5	32.506.781.338	13,1	94.484.605.902	13,1	624.917.738.284	12,0	9.299.668.775	11,6	310.639.906.222	15,4	1.305.830.082.484	14,0
2.2. SETOR DESCENTRALIZADO	932.608.164.600	3,3	3.304.837.846.500	3,6	11.167.809.477	4,4	37.502.635.624	5,1	335.599.428.396	6,4	7.264.986.076	9,1	135.105.214.109	6,6	644.953.384.280	6,9
3. NÍVEL LOCAL	691.154.330.418	2,4	2.788.848.000.000	3,0	8.352.771.000	3,3	24.074.940.000	3,3	165.021.151.000	3,2	3.034.885.281	3,7	101.973.319.584	5,0	...	
3.1. SETOR CENTRAL	691.154.330.418	2,4	2.788.848.000.000	3,0	8.352.771.000	3,3	24.074.940.000	3,3	165.021.151.000	3,2	3.034.885.281	3,7	101.973.319.584	5,0	...	
3.2. SETOR DESCENTRALIZADO	...		...		...		...		...		...		...		...
TOTAL (1+2+3)	4.652.433.062.600	16,4	23.300.868.062.000	25,1	57.339.731.815	22,9	177.007.554.526	24,4	1.485.684.298.700	28,5	22.539.082.132	28,1	573.149.815.915	28,2	2.784.727.008.800	29,8
SETOR CENTRAL																
CONSOLIDADO (1.1+2.1.+3.1)	3.719.824.898.000	13,1	19.996.030.216.000	21,5	46.171.922.338	18,5	139.504.918.902	19,3	1.150.084.870.300	22,1	15.274.096.056	19,0	438.044.601.806	21,6	2.139.773.624.500	22,9
SETOR DESCENTRALIZADO																
CONSOLIDADO																
NÍVEL INTERMEDIÁRIO	932.608.164.600	3,3	3.304.837.846.500	3,6	11.167.809.477	4,4	37.502.635.624	5,1	335.599.428.396	6,4	7.264.986.076	9,1	135.105.214.109	6,6	644.953.384.280	6,9

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), vários anos. Secretaria da Fazenda do RS - Balanços Gerais do Estado (vários anos) e Relatório de Estatísticas Econômico-Fiscais do RS (vários anos).

FAMURS

OBS. 01 - Reforma monetária, menos três zeros

LEGENDA:

(...) Dado não disponível

08

QUADRO A-6: GASTO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA POR NÍVEL DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	1985		1986*		1987		1988		1989*		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
GOVERNO FEDERAL Subtotal (01)	2.787,50	3,00	5,30	2,10	20,90	2,90	360,10	6,90	2,90	3,70	25,40	1,20	833,90	8,90
GOVERNO INTERMEDIÁRIO														
ADM. CENTRALIZADA (AC)	14.419,70	15,50	32,50	13,10	94,50	13,10	624,90	12,00	9,30	11,60	310,60	15,40	1.305,80	14,00
• CORRENTES	12.262,90	13,20	27,50	11,10	75,40	10,50	490,90	9,40	6,80	8,50	233,90	11,60	1.049,60	11,30
Itens Selecionados														
REMUNERAÇÃO (PESSOAL)	4.795,50	5,20	14,60	5,90	37,80	5,20	252,30	4,80	4,30	5,40	141,20	6,90	578,80	6,20
BENS E SERVIÇOS	399,60	0,40	1,10	0,40	2,70	0,40	23,40	0,40	0,34	0,40	12,40	0,60	78,00	0,80
JUROS DA DÍVIDA	4.286,10	4,60	5,10	2,10	19,30	2,70	106,90	2,10	0,09	0,10	7,70	0,40	43,50	0,50
TRANSF. A MUNICÍPIOS	1.267,10	1,40	4,20	1,70	11,20	1,50	74,00	1,40	1,60	2,00	50,60	2,50	243,90	2,60
• DESPESAS DE CAPITAL	2.156,80	2,30	4,90	2,00	19,10	2,60	133,90	2,60	2,50	3,10	76,70	3,80	256,20	2,70
Itens Selecionados														
INVESTIMENTO	207,40	0,20	0,60	0,25	2,40	0,33	29,40	0,57	0,70	0,87	13,50	0,67	32,90	0,35
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	1.008,10	1,10	2,20	0,90	8,70	1,20	69,10	1,30	0,84	1,00	26,60	1,30	150,60	1,60
ADM. DESCENTRALIZADA (AD)	3.304,80	3,60	11,20	4,40	37,50	5,10	335,60	6,40	7,30	9,10	135,10	6,60	644,90	6,90
ADM. CONSOLIDADA (AC+AD) Subtotal (02)	17.724,50	19,10	43,70	17,50	131,90	18,20	960,50	18,40	16,60	20,70	445,70	22,00	1.950,80	20,90
GOVERNO LOCAL														
ADM. CENTRALIZADA														
• CORRENTES	2.192,10	2,40	6,50	2,60	18,60	2,50	130,00	2,50	2,50	3,10	78,40	3,90	...	
Itens Selecionados														
REMUNERAÇÃO	1.817,10 (01)	2,00	5,50 (01)	2,20	15,80 (01)	2,20	108,90 (01)	2,10	1,50	1,90	43,30	2,10	...	
BENS E SERVIÇOS									0,60	0,70	21,50	1,10	...	
TRANSF. CORRENTES	374,80	0,40	1,00	0,40	2,80	0,40	21,10	0,40	0,40	0,50	13,30	0,60	...	
• DESPESAS DE CAPITAL	596,70	0,60	1,80	0,70	5,50	0,80	35,00	0,70	0,50	0,60	23,60	1,10	...	
Itens Selecionados														
INVESTIMENTOS	504,00	0,50	1,60	0,60	4,90	0,70	32,50	0,60	0,50	0,60	21,50	1,10	...	
TRANSF. DE CAPITAL	74,20	0,10	0,20	0,10	0,30	0,00	2,10	0,00	0,05	0,00	1,30	0,00	...	
Subtotal (03)	2.788,80	3,00	8,30	3,30	24,10	3,30	165,00	3,20	3,00	3,70	102,00	5,00	...	
TOTAL GERAL (Subtotal 01+02+03)	23.300,80	25,10	57,30	22,90	177,00	24,40	1.485,70	28,50	22,50	28,10	573,10	28,20	2.784,70	29,80

FONTE:

Balancos Gerais do Estado. Vários anos.
Anuário Estatístico do Brasil, IBGE - vários anos.
Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda, Relatório de Estatísticas Econômico-fiscais do RS - vários anos.

OBS.:

Por diferença de classificação legal das despesas do Setor Central e Descentralizado só foi possível a desagregação para a Adm. Central.
A Adm. Desc. computa apenas Receitas e Desp. Operacionais.

(01) Despesas de custeio (remuneração + bens e serviços)

(...) Dado não disponível

0,0 valor tão pequeno que não atinge a unidade adotada na tabela.

* Reforma monetária, menos três zeros.

QUADRO A-7: RECEITAS POR CATEGORIAS NOS VÁRIOS NÍVEIS DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	1985		1986*		1987		1988		1989*		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
GOVERNO FEDERAL														
a - TRIBUTÁRIAS	5.752,6	6,2	15,1	6,1	48,8	6,7	317,9	6,1	4,1	5,1	139,5	6,9	568,9	6,1
b - Op. CRÉDITOS	1,2	0,0	0,003	0,0	0,003	0,0	0,323	0,0	0,004	0,0	0,116	0,0	0,402	0,0
c - OUTRAS RECEITAS	373,3	0,4	12,3	5,0	24,8	3,5	64,5	1,3	1,4	1,7	54,1	2,7	262,7	2,8
Subtotal (1)	6.127,1	6,6	27,4	11,1	73,6	10,2	382,7	7,4	5,5	6,8	193,7	9,6	832,0	8,9
GOVERNO INTERMEDIÁRIO														
a - TRIBUTÁRIAS	6.267,0	6,8	19,0	7,7	49,2	6,8	337,3	6,5	6,1	7,6	190,1	9,4	862,9	9,3
b - TRANSF. CORRENTES GOV. FED.	1.116,4	1,2	3,1	1,3	9,1	1,3	45,9	0,9	0,580	0,7	34,9	1,7	151,9	1,6
c - Op. CRÉDITOS	1.523,1	1,6	5,6	2,3	23,6	3,3	66,9	1,3	0,442	0,6	62,6	3,1	120,9	1,3
d - OUTRAS RECEITAS (patrim., ind. e outros)	390,6	0,4	1,4	0,4	8,4	1,1	145,3	2,7	2,3	2,8	13,1	0,7	125,9	1,4
Subtotal Adm. Centralizada	9.297,1	10,0	29,1	11,7	90,3	12,5	595,4	11,4	9,4	11,7	300,7	14,9	1.261,6	13,6
Subtotal Adm. Descentralizada	5.571,1	6,0	10,8	4,4	37,2	5,1	316,5	6,2	8,6	10,7	113,4	5,6	577,3	6,3
Subtotal Adm. Consolidada (2)	14.868,2	16,0	39,9	16,1	127,5	17,6	911,9	17,6	18,0	22,4	414,2	20,5	1.838,9	19,9
GOVERNO LOCAL														
a - TRIBUTÁRIAS	404,7	0,4	1,3	0,5	3,0	0,4	17,0	0,3	0,3	0,4	13,1	0,6	55,4	0,6
b - TRANSF. CORRENTES (federal+estadual)	1.897,4	2,0	6,1	2,5	17,0	2,3	105,4	2,0	2,0	2,5	72,3	3,6	340,2	3,7
c - OPERAÇÕES DE CRÉDITO	62,3	0,1	0,1	0,0	0,4	0,1	4,2	0,1	0,03	0,1	0,4	0,0	1,7	0,0
d - OUTRAS RECEITAS	429,0	0,5	1,0	0,4	4,0	0,6	28,4	0,6	0,77	0,9	17,2	0,9	83,2	0,9
Subtotal (3)	2.793,4	3,0	8,5	3,4	24,4	3,4	155,0	3,0	3,1	3,9	103,0	5,1	480,5	5,2
TOTAL GERAL (Subtotais 1+2+3)	23.788,7	25,6	75,7	30,6	225,4	31,2	1.449,6	28,0	26,6	33,1	710,9	35,2	3.151,4	34,0

FONTE:
Anuário Estatístico do Brasil - IBGE (vários anos)
Secretaria da Fazenda - Balanços Gerais do Estado
(vários anos) e Relatório de Estatísticas Econômico-
Fiscais do RS (vários anos).
FAMURS.

OBS.:
0,0 Valor tão pequeno que não atinge a unidade adotada na tabela
* Reformas monetárias menos três zeros
(. . .) Dado não disponível
Dados do Governo local de 1991 estimados com base no seguinte pressuposto:
Elevação das Transferências Correntes, considerando a redução da Receita Tributária Federal
e Intermediária e a elevação do percentual do Fundo de Participação dos Municípios de 21% para 21,5%.

QUADRO A-8: RECEITAS TRIBUTÁRIAS SEGUNDO TIPO DE IMPOSTO E NÍVEL DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Em Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	1985		1986 (01)		1987		1988		1989 (01)		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
IMPOSTO SOBRE RENDA	2.456,0	2,6	6,3	2,5	19,2	2,7	170,4	3,3	1,9	2,4	60,9	3,0	254,6	2,7
a - NÍVEL NACIONAL	2.456,0	2,6	6,3	2,5	19,2	2,7	170,4	3,3	1,9	2,4	60,9	3,0	254,6	2,7
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
c - NÍVEL LOCAL (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO	6.041,9	6,5	17,7	7,1	45,4	6,3	321,2	6,2	5,9	7,4	183,9	9,1	825,8	8,9
a - NÍVEL NACIONAL (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO - ICM/ICMS	6.041,9	6,5	17,7	7,1	45,4	6,3	321,2	6,2	5,9	7,4	183,9	9,1	825,8	8,9
c - NÍVEL LOCAL (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
IMPOSTO SOBRE COM. EXTERIOR	141,4	0,15	0,474	0,19	1,24	0,17	14,3	0,27	0,23	0,29	6,8	0,34	24,0	0,26
a - NÍVEL NACIONAL - IMP. E EXP.	141,4	0,15	0,474	0,19	1,24	0,17	14,3	0,27	0,23	0,29	6,8	0,34	24,0	0,26
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	...		...		...		...		...		...		...
c - NÍVEL LOCAL (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
IMPOSTO SOBRE BENS IMÓVEIS	324,2	0,39	1,03	0,42	2,3	0,31	12,2	0,24	0,136	0,17	4,3	0,23	6,7	0,07
a - NÍVEL NACIONAL - ITR	...		...		...		...		0,00005	0,0	0,0025	0,0	1,2	0,01
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO - ITBI (50%)	81,9	0,09	0,256	0,1	0,65	0,09	3,9	0,07	...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO - ITCD	...		...		...		...		0,0117	0,01	0,586	0,03	4,3	0,04
c - NÍVEL LOCAL - ITBI (50%)	81,9	0,09	0,256	0,1	0,65	0,09	3,9	0,07	...		...		...
c - NÍVEL LOCAL - ITBMV	...		...		...		...		0,087	0,1	1,8	0,1	...	
c - NÍVEL LOCAL - IPTU	146,8	0,2	0,481	0,2	0,951	0,1	4,1	0,1	0,037	0,05	1,9	0,1	...	
c - NÍVEL LOCAL - ITR	13,6	0,01	0,041	0,02	0,024	0,0	0,27	0,0	0,00005	0,0	0,0025	0,0	1,2	0,02
IMPOSTO SOBRE "PATENTE"	...		0,604	0,24	1,92	0,26	5,6	0,1	0,0598	0,08	1,95	0,1	16,68	0,18
a - NÍVEL NACIONAL (NÃO)	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO - IPVA (50%)	...		0,302	0,12	0,960	0,13	2,8	0,05	0,0299	0,04	0,974	0,05	8,34	0,09
c - NÍVEL LOCAL - IPVA (50%)	...		0,302	0,12	0,960	0,13	2,8	0,05	0,0299	0,04	0,974	0,05	8,34	0,09
IMPOSTO SOBRE CONSUMO	2.265,4	2,4	7,0	2,8	25,8	3,6	165,3	3,2	1,84	2,30	54,7	2,7	252,3	2,7
a - NÍVEL NACIONAL - IPI	1.808,2	1,9	5,7	2,3	19,6	2,7	125,4	2,4	1,8	2,25	53,2	2,6	252,3	2,7
a - NÍVEL NACIONAL - I. Especiais	457,2	0,5	1,3	0,5	6,2	0,9	39,9	0,8	...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO (NÃO)	...		...		...		...		0,040	0,05	1,5	0,1	...	
c - NÍVEL LOCAL - IVVC	...		...		...		...		0,217	0,27	21,9	1,1	26,1	0,28
OUTROS IMPOSTOS	171,6	0,2	0,542	0,2	1,5	0,2	18,5	0,36	0,027	0,02	13,9	0,69	20,9	0,22
a - NÍVEL NACIONAL - IOF	...		...		...		8,1	0,16	0,039	0,05	1,8	0,09	5,2	0,06
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO - AdIR	...		...		...		...		0,151	0,2	6,2	0,3	...	
c - NÍVEL LOCAL - ISS	171,6	0,2	0,542	0,2	1,5	0,2	10,4	0,2	0,151	0,2	6,2	0,3	...	
TOTAL:														
a - NÍVEL NACIONAL	4.862,8	5,3	14,3	5,8	47,7	6,6	368,5	7,1	4,2	5,2	142,5	7,1	563,7	6,1
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	6.123,8	6,6	18,3	7,4	47,0	6,5	327,9	6,3	5,9	7,5	187,3	9,3	843,6	9,1
c - NÍVEL LOCAL	413,9	0,4	1,62	0,65	4,1	0,6	21,5	0,4	0,35	0,4	12,4	0,6	9,5	0,1
TOTAL GERAL (a+b+c)	11.400,5	12,3	34,2	13,9	98,8	13,7	717,9	13,8	10,45	13,1	342,2	17,0	1.416,8	15,3

FONTE:

Anuário Estatístico do Brasil IBGE (vários anos)
Secretaria da Fazenda do RS
Balanço Geral do Estado (vários anos)
Relatório de Estatísticas Econômico-Fiscais do RS (vários anos)
FAMURS

OBS.:

(01) Reforma monetária, menos três zeros.

(. . .) Dado não disponível

Nesta tabela foram desconsideradas as taxas e as contribuições de melhoria. Desta forma, o valor total da receita tributária de cada nível de governo não é necessariamente igual ao valor da receita tributária registrado no quadro A-7.

O item "Impuesto a la renta empresarial", foi agregado ao item "Impuesto a la renta personal".

Como Impostos participados foram considerados:

- a) Imposto territorial rural - ITR: de 1985 a 1988, arrecadado pela União, com receita integral para o Município; a partir de 1988, repartição da receita estabelecendo 50% para União e 50% para o Município.
- b) Imposto sobre transmissão de bens imóveis - ITBI: de 1985 a 1988, 50% para o Estado e 50% para o Município.
- c) Imposto sobre propriedade de veículos automotores - IPVA: de 1986 a 1991, 50% para o Estado e 50% para o Município.

LEGENDA:

ITBI: Imposto sobre transmissão de bens imóveis.

IPI: Imposto sobre produtos industrializados.

IVVC: Imposto sobre venda a varejo de combustíveis.

IOF: Imposto sobre operações financeiras.

ICMS: Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.

ITR: Imposto territorial rural.

ITCD: Imposto sobre transmissão causa-mortis e doação de quaisquer bens e direitos.

IPTU: Imposto predial e territorial urbano.

AdIR: Imposto adicional sobre imposto de renda.

IPVA: Imposto sobre propriedade de veículos automotores.

ISS: Imposto sobre serviços.

ITBIV: Imposto sobre transmissão inter-vivos de bens imóveis.

QUADRO A-8A: RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS SEGUNDO TIPO E NÍVEL DE GOVERNO

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	1985		1986*		1987		1988		1989*		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
MULTAS E PEDÁGIOS	...		...		...		...		...		...		...
a - NÍVEL NACIONAL	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	...		...		...		...		...		...		...
c - NÍVEL LOCAL	...		...		...		...		...		...		...
LICENÇAS E PERMISSÕES	...		...		...		...		...		...		...
a - NÍVEL NACIONAL	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	...		...		...		...		...		...		...
c - NÍVEL LOCAL	...		...		...		...		...		...		...
TARIFAS	...		...		...		...		...		...		...
a - NÍVEL NACIONAL	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	4.755,4	5,1	9,0	3,6	32,1	4,4	264,7	5,1	7,9	9,8	95,2	4,7	511,8	5,4
c - NÍVEL LOCAL	...		...		...		...		...		...		...
ROYALTIES	...		...		...		...		...		...		...
a - NÍVEL NACIONAL	...		...		...		...		...		...		...
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	...		...		...		...		...		...		...
c - NÍVEL LOCAL	...		...		...		...		...		...		...
OUTROS	...		...		...		...		...		...		...
a - NÍVEL NACIONAL	373,3	0,4	12,3	5,0	24,8	3,5	64,5	1,3	1,4	1,7	54,1	2,7	262,7	2,8
b - NÍVEL INTERMEDIÁRIO	1.206,3	1,3	3,2	1,3	13,5	1,9	197,1	3,8	3,0	3,7	31,3	1,5	191,4	2,1
c - NÍVEL LOCAL	280,9	0,3	0,5	0,2	2,6	0,4	20,2	0,4	0,69	0,8	15,2	0,8	...	...
TOTAL NACIONAL	373,3	0,4	12,3	5,0	24,8	3,5	64,5	1,3	1,4	1,7	54,1	2,7	262,7	2,8
TOTAL INTERMEDIÁRIO	5.961,7	6,4	12,2	4,9	45,6	6,3	461,8	8,9	10,9	13,5	126,5	6,2	703,2	7,5
TOTAL LOCAL	280,9	0,3	0,5	0,2	2,6	0,4	20,2	0,4	0,69	0,8	15,2	0,8	...	...
TOTAL GERAL	6.615,9	7,1	25,0	10,1	73,0	10,2	546,5	10,6	12,99	16,0	195,8	9,7	965,9	10,3

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE (vários anos). Secretaria da Fazenda do RS - Balanços Gerais do Estado (vários anos). Relatório de Estatísticas Econômico-fiscais do RS (vários anos). FAMURS.

NOTA: As Transferências Intergovernamentais não estão incluídas pois se apresentam em outro quadro. Não são incluídas, também, Operações de Crédito.

OBS.:

* Reforma monetária, menos três zeros.

LEGENDA:

(. . .) Dado não disponível, porém existente e sem valor significativo.

**QUADRO A-9: GOVERNO INTERMEDIÁRIO (Estados) e GOVERNOS LOCAIS
EQUILÍBRIO VERTICAL**

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000.000

ANOS	RECEITAS PRÓPRIAS					IMPOSTOS PART. (2)	TRANSFE- RÊNCIAS (3)	RECEITAS		GASTOS		GASTOS NÃO		GASTOS		EQUILÍBRIO VERTICAL (1)/(5)	OUTROS INDICADORES						
	Tributárias		Não-tributárias		Total (1)			TOTAIS (4)		AUTÔNOMOS (5)		AUTÔNOMOS (6)		TOTAIS(7)			(5)/(7)	(4)/(7)	(1)/(4)	(1)/(7)			
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor			Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)		Valor	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
ADM. CENTRALIZADA DO GOV. ESTADUAL	1985	6.267,0	6,8	390,6	0,4	6.657,6	7,2	-	1.116,4	1,2	9.297,1	10,0	14.003,9	15,0	415,8	0,5	14.419,7	15,5	47,5	97,1	64,5	72,0	46,5
	1986	19,0	7,7	1,4	0,4	20,4	8,1	-	3,1	1,3	29,1	11,7	31,3	12,6	1,2	0,5	32,5	13,1	65,2	96,3	89,3	69,2	61,8
	1987	49,2	6,8	8,4	1,1	57,6	7,9	-	9,1	1,3	90,3	12,5	91,6	12,7	2,9	0,4	94,5	13,1	62,9	96,9	95,4	63,2	60,3
	1988	337,3	6,5	145,3	2,7	482,6	9,2	-	45,9	0,9	595,4	11,4	599,2	11,5	25,7	0,5	624,9	12,0	80,5	95,9	95,0	80,7	76,7
	1989	6,1	7,6	2,3	2,8	8,4	10,4	-	0,580	0,7	9,4	11,7	9,2	11,5	0,13	0,1	9,3	11,6	91,3	98,9	100,8	88,9	89,7
	1990	190,1	9,4	13,1	0,7	203,2	10,1	-	34,9	1,7	300,7	14,9	301,8	15,0	8,8	0,4	310,6	15,4	67,3	97,2	96,8	67,8	65,6
	1991	862,9	9,3	125,9	1,4	988,8	10,7	-	151,9	1,6	1.261,6	13,6	1.244,0	13,3	61,8	0,7	1.305,8	14,0	79,5	95,3	97,1	78,7	76,4
ADM. CONSOLIDADA DO GOV. ESTADUAL	1985	6.267,0	6,8	5.961,7	6,4	12.228,7	13,2	-	1.116,4	1,2	14.868,2	16,0	17.308,7	18,6	415,8	0,5	17.724,5	19,1	70,7	97,7	83,8	82,5	69,1
	1986	19,0	7,7	12,2	4,9	31,2	12,6	-	3,1	1,3	39,9	16,1	42,5	17,0	1,2	0,5	43,7	17,5	73,4	97,3	92,0	78,3	72,0
	1987	49,2	6,8	45,6	6,3	94,8	13,1	-	9,1	1,3	127,5	17,6	129,0	17,8	2,9	0,4	131,9	18,2	73,5	97,8	96,7	74,4	71,9
	1988	337,3	6,5	461,8	8,9	799,1	15,4	-	45,9	0,9	911,9	17,6	934,8	17,9	25,7	0,5	960,5	18,4	85,5	97,3	95,7	87,5	83,7
	1989	6,1	7,6	10,9	13,5	17,0	21,1	-	0,580	0,7	18,0	22,4	16,5	20,6	0,113	0,1	16,6	20,7	103,0	99,4	108,2	94,2	101,9
	1990	190,1	9,4	126,5	6,2	316,6	15,6	-	34,9	1,7	414,2	20,5	436,9	13,2	8,8	0,4	445,7	22,0	72,5	98,0	93,2	76,1	70,9
	1991	862,9	9,3	703,2	7,5	1.566,1	16,8	-	151,9	1,6	1.838,9	19,9	1.889,0	20,2	61,8	0,7	1.950,8	20,9	82,9	96,8	95,2	84,4	80,4
ADMINISTRAÇÃO DO GOV. LOCAL	1985	404,7	0,4	366,7	0,4	788,2	0,8	(*)	1.897,4	2,0	2.793,4	3,0	2.788,8	3,0	(**)	2.788,8	3,0	28,3	100,0	100,2	28,2	28,3	
	1986	1,3	0,5	0,9	0,4	2,2	0,9		6,1	2,5	8,5	3,4	8,3	3,3		8,3	3,3	26,5	100,0	102,4	25,9	26,5	
	1987	3,0	0,4	3,6	0,5	6,6	0,9		17,0	2,3	24,4	3,4	24,1	3,3		24,1	3,3	27,4	100,0	101,2	27,0	27,4	
	1988	17,0	0,3	24,2	0,5	45,4	0,8		105,4	2,0	155,0	3,0	165,0	3,2		165,0	3,2	27,5	100,0	93,9	29,3	27,5	
	1989	0,3	0,4	0,75	0,9	1,05	1,3		2,0	2,5	3,1	3,9	3,0	3,7		3,0	3,7	35,0	100,0	103,3	33,9	35,0	
	1990	13,1	0,6	16,8	0,8	29,9	1,5		72,3	3,6	103,0	5,1	102,0	5,0		102,0	5,0	29,3	100,0	101,0	29,0	29,3	
	1991	...	...	...	...	...	...		...	...	...	...	...	...		...	...	...	...	...	...	...	...

FONTE: Secretaria da Fazenda do RS - Balanços Gerais do Estado (vários anos)
Relatório de Estatísticas Econômico-fiscais do RS (vários anos)

FAMURS

OBS.:

(*) Deixamos o valor dos impostos participados (IPVA, ITBI e ITR) incluído no valor das transferências pela dificuldade em separá-los. Em 1988 conseguimos separar esse valor que correspondia a apenas 6% do valor constante como transferências correntes nos municípios.

(**) Os gastos não autônomos municipais correspondem apenas aos dos convênios, não quantificados e de valor relativamente reduzido.

OBS.:

Gastos Não Autônomos Estaduais: consideraram-se as Transferências Federais vinculadas constitucionalmente (imp. únicos, salário educação e fundo de ressarcimento às exportações) e as transferências através de convênios com a União, não foram consideradas as operações de crédito.

Nos anos de 1986 e 1989 ocorreu uma reforma monetária, retirando assim três zeros dos valores.

Legenda:

(. . .) Dado não disponível.

QUADRO A-10: GOVERNO LOCAL - ANO 1988
EQUILÍBRIO HORIZONTAL

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000.000

REGIÕES	RECEITAS PRÓPRIAS						IMP. PART. (2)	TRANSFE- RÊNCIAS (3)	RECEITAS		GASTOS		GASTOS NÃO AUT. (6)	GASTOS TOTAIS (7)	EQUILÍBRIO VERTICAL (1)/(5)	OUTROS INDICADORES					
	Tributárias		Outras		Total (1)				TOTAIS (4)		AUTÔNOMOS (5)					(4)/(7)	(1)/(4)	(1)/(7)			
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)			Valor	(%)	Valor	(%)							(%)	(%)	(%)
GRANDE PORTO ALEGRE	10.567,6	0,2	11.331,7	0,2	21.899,3	0,4	(*)	28.419,4	0,5	51.445,9	1,0	55.503,8	1,1	(**)	55.503,8	1,1	39,5	100,0	92,7	42,6	39,5
TURISMO-MAR	624,9	0,0	760,8	0,0	1.385,7	0,0		2.076,1	0,0	3.470,9	0,1	3.720,0	0,1		3.720,0	0,1	37,3	100,0	93,3	39,2	37,3
TURISMO-SERRA	174,5	0,0	332,2	0,0	506,7	0,0		1.485,4	0,0	1.999,1	0,0	2.026,2	0,0		2.026,2	0,0	25,0	100,0	98,7	25,3	25,0
GRANDE CAXIAS DO SUL	1.090,6	0,0	2.341,1	0,0	3.431,7	0,1		10.303,8	0,2	14.831,6	0,3	15.928,7	0,3		15.928,7	0,3	21,5	100,0	93,1	23,1	21,5
VALE DO CAÍ	99,9	0,0	379,2	0,0	479,1	0,0		1.575,5	0,0	2.073,9	0,0	2.036,0	0,0		2.036,0	0,0	23,5	100,0	101,9	23,1	23,5
VALE DO TAQUARI	207,2	0,0	371,5	0,0	578,7	0,0		3.413,8	0,1	4.100,5	0,1	5.540,1	0,1		5.540,1	0,1	10,4	100,0	74,0	14,1	10,4
CENTRO SUL	333,1	0,0	346,6	0,0	679,7	0,0		3.636,3	0,1	4.320,0	0,1	4.574,0	0,1		4.574,0	0,1	14,9	100,0	94,4	15,7	14,9
SUL	1.039,5	0,0	2.514,5	0,0	3.554,0	0,1		9.010,2	0,2	12.669,0	0,2	13.058,0	0,3		13.058,0	0,3	27,2	100,0	97,0	28,1	27,2
FRONTEIRA SUDOESTE	195,1	0,0	607,8	0,0	802,9	0,0		2.186,0	0,0	3.042,8	0,1	2.951,2	0,1		2.951,2	0,1	27,2	100,0	103,1	26,4	27,2
FRONTEIRA OESTE	383,8	0,0	741,1	0,0	1.124,9	0,0		5.714,0	0,1	7.291,6	0,1	7.783,8	0,1		7.783,8	0,1	14,5	100,0	93,7	15,4	14,5
MÉDIO JACUÍ	50,0	0,0	210,9	0,0	260,9	0,0		616,4	0,0	885,9	0,0	925,9	0,0		925,9	0,0	28,2	100,0	95,7	29,5	28,2
VALE DO RIO PARDO	248,0	0,0	954,8	0,0	1.202,8	0,0		3.797,5	0,1	5.247,7	0,1	5.510,6	0,1		5.510,6	0,1	21,8	100,0	95,2	22,9	21,8
GRANDE SANTA MARIA	502,1	0,0	825,8	0,0	1.327,9	0,0		4.511,5	0,1	6.180,9	0,1	6.514,8	0,1		6.514,8	0,1	20,4	100,0	94,9	21,5	20,4
VALE DO JAGUARI	63,3	0,0	353,7	0,0	417,0	0,0		1.769,4	0,0	2.209,8	0,0	2.191,5	0,0		2.191,5	0,0	19,0	100,0	100,8	18,9	19,0
NORDESTE	91,6	0,0	620,7	0,0	712,3	0,0		2.535,9	0,0	3.268,5	0,1	3.335,6	0,1		3.335,6	0,1	21,4	100,0	98,0	21,8	21,4
CENTRO-NORTE	411,3	0,0	1.723,8	0,0	2.135,1	0,0		6.194,3	0,1	8.453,0	0,2	8.658,1	0,2		8.658,1	0,2	24,7	100,0	97,6	25,3	24,7
ALTO URUGUAI	203,4	0,0	717,9	0,0	921,3	0,0		3.339,0	0,1	4.315,5	0,1	4.864,7	0,1		4.864,7	0,1	18,9	100,0	88,7	21,3	18,9
PRODUÇÃO	291,0	0,0	1.367,0	0,0	1.658,0	0,0		5.357,7	0,1	7.244,2	0,1	7.802,9	0,1		7.802,9	0,1	21,2	100,0	92,8	22,9	21,2
MISSÕES	142,5	0,0	709,2	0,0	851,7	0,0		3.697,7	0,1	4.584,6	0,1	4.564,0	0,1		4.564,0	0,1	18,7	100,0	100,5	18,6	18,7
GRANDE SANTA ROSA	166,1	0,0	617,6	0,0	783,7	0,0		3.001,8	0,1	3.840,4	0,1	3.789,3	0,1		3.789,3	0,1	20,7	100,0	101,3	20,4	20,7
CELEIRO	106,0	0,0	612,6	0,0	718,6	0,0		2.768,3	0,0	3.542,3	0,1	3.741,9	0,1		3.741,9	0,1	19,2	100,0	94,7	20,3	19,2
TOTAL DO ESTADO	16.991,5	0,3	28.440,5	0,5	45.432,0	0,9		105.410,0	2,0	155.018,1	3,0	165.021,1	3,2		165.021,1	3,2	27,5	100,0	93,9	29,3	27,5

FONTE: Secretaria da Fazenda do RS. Relatório de Estatísticas Econômico-fiscais do RS (vários anos). FAMURS.

OBS.:

(*) Deixamos o valor dos impostos participados (IPVA, ITBI e ITR) incluído no valor das transferências pela dificuldade em separá-los. Para o conjunto do Estado esse valor correspondeu a apenas 6% do valor constante como Transferências Correntes.

(**) Os gastos não autônomos correspondem apenas aos dos convênios, não quantificados e de valor relativamente reduzido.

LEGENDA:

0,0 Valor tão pequeno que não atinge a unidade adotada na tabela.

QUADRO A-11: TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONADAS DOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL AOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL - 1988

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)
Valores em Cr\$ 1.000.000 e Cr\$ 1,00

REGIÕES	TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS			TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS			TOTAL		
	Total	Per capita	% total	Total	Per capita	% total	Total	Per capita	% total
GRANDE PORTO ALEGRE	7.187,4	3.070,0	17,6	17.898,8	7.640,0	31,6	25.086,2	10.710,0	25,7
TURISMO-MAR	1.039,1	6.084,0	2,5	810,5	4.746,0	1,4	1.849,6	10.830,0	1,9
TURISMO-SERRA	754,1	9.499,0	1,8	632,7	7.970,0	1,1	1.386,8	17.470,0	1,4
GRANDE CAXIAS DO SUL	3.755,3	6.588,0	9,1	6.328,6	11.103,0	11,2	10.083,9	17.692,0	10,3
VALE DO CAÍ	643,4	6.208,0	1,6	861,6	8.314,0	1,5	1.505,0	14.522,0	1,5
VALE DO TAQUARI	1.535,7	7.108,0	3,7	1.767,2	8.180,0	3,1	3.302,9	15.288,0	3,4
CENTRO SUL	1.310,0	6.693,0	3,2	2.197,8	11.229,0	3,9	3.507,8	17.923,0	3,6
SUL	3.599,8	5.494,0	8,8	4.892,6	7.467,0	8,6	8.492,4	12.961,0	8,7
FRONTEIRA SUDOESTE	936,7	5.025,0	2,3	1.009,8	5.417,0	1,8	1.946,5	10.443,0	2,0
FRONTEIRA OESTE	2.232,2	5.119,0	5,4	3.244,0	7.440,0	5,7	5.476,2	12.559,0	5,6
MÉDIO JACUÍ	263,1	4.970,0	0,6	319,7	5.156,0	0,6	582,8	10.126,0	0,6
VALE DO RIO PARDO	1.415,6	5.512,0	3,4	2.140,9	8.336,0	3,8	3.556,5	13.849,0	3,6
GRANDE SANTA MARIA	2.212,9	5.442,0	5,4	1.987,3	4.887,0	3,5	4.200,2	10.328,0	4,3
VALE DO JAGUARI	938,6	6.801,0	2,3	698,3	5.060,0	1,2	1.636,9	11.861,0	1,7
NORDESTE	1.367,5	6.490,0	3,3	1.229,6	5.835,0	2,2	2.597,1	12.325,0	2,7
CENTRO-NORTE	2.762,3	7.082,0	6,7	2.929,9	7.511,0	5,2	5.692,2	15.285,0	5,8
ALTO URUGUAI	1.746,9	8.659,0	4,3	1.383,0	6.855,0	2,4	3.129,9	15.514,0	3,2
PRODUÇÃO	2.781,6	6.206,0	6,8	2.151,5	4.801,0	3,8	4.933,1	11.007,0	5,0
MISSÕES	1.957,5	6.837,0	4,8	1.544,6	5.395,0	2,7	3.502,1	12.232,0	3,6
GRANDE SANTA ROSA	1.396,9	6.856,0	3,4	1.451,4	7.124,0	2,6	2.848,3	13.980,0	2,9
CELEIRO	1.226,4	6.515,0	3,0	1.174,4	6.239,0	2,1	2.400,8	12.754,0	2,5
TOTAL DO ESTADO	41.063,0	5.282,0	100,0	56.654,2	7.288,0	100,0	97.717,2	12.570,0	100,0

FONTE:

Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. SAT/AE. Relatório de Estatísticas Econômico-fiscais do RS - 1987 e 1988. Vol. 10, Porto Alegre, março de 1990, p. 627-756.

Rio Grande do Sul. Diário Oficial, 09 jul. 1987, p. 07-17.

OBS.:

Do total das Transferências Correntes é possível identificar a transferência referente aos Tributos Federais e ao Tributo Estadual, ICM, que foram considerados neste quadro.

Os valores totais estão em Cr\$ 1.000.000,00 e os valores per capita em Cr\$ 1,00.

QUADRO A-12: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E FUNÇÕES NOS VÁRIOS NÍVEIS DE GOVERNO

NÍVEL QUE DELEGA		A			B			C			D		
		SERV./PUBL. GERAIS (ÁGUA POTÁVEL, SANEAMENTO)			INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA			EDUCAÇÃO E SAÚDE			OUTROS (DESENV. AGRO. TURISMO, MEIO-AMB.)		
NÍVEL ENCARRREGADO		N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
FUNÇÕES VOLUNTÁRIAS	N	X			X						X		
	I		X			X						X	
	L			X			X						X
FUNÇÕES OBRIGATÓRIAS DETERMINADAS POR ALGUMA NORMA LEGAL	N							X					
	I								X				
	L									X			
FUNÇÕES POR ENCARGO DE OUTRO NÍVEL DE GOVERNO	N												
	I												
	L												

N = nível nacional; I - nível intermediário; L = nível local

OBS.:

Educação e Saúde: competências concorrentes, sendo funções obrigatórias determinadas constitucionalmente.

No Brasil, as funções públicas em sua quase totalidade são concorrentes entre os níveis de governo e são voluntárias, exceto as obrigatórias determinadas pela constituição.

**QUADRO A-13: ESTRUTURA DO GASTO DO SETOR PÚBLICO
POR NÍVEIS DE GOVERNO COMO PORCENTAGEM DO GASTO TOTAL E COMO
PORCENTAGEM DO PIB**

NÍVEL INTERMEDIÁRIO

ANOS	1989		1990		1991	
	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB
FUNÇÕES						
AGRICULTURA (a)	1,60	0,19	1,70	0,26	2,00	0,28
SEGURANÇA PÚBLICA (b)	7,20	0,83	8,10	1,25	8,60	1,20
EDUCAÇÃO E CULTURA (c)	18,80	2,18	18,00	2,77	16,60	2,32
HABITAÇÃO E URBANISMO (d)	0,70	0,07	0,80	0,12	0,30	0,04
SAÚDE E SANEAMENTO (e)	2,10	0,24	2,20	0,34	2,70	0,38
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA (f)	18,80	2,18	18,00	2,77	18,30	2,56
TRANSPORTES (g)	8,30	0,96	9,40	1,45	4,60	0,64
OUTRAS (h)	42,20	4,95	41,80	6,44	46,90	6,58
TOTAL GERAL (a + . . . + h)	100,00	11,60	100,00	15,40	100,00	14,00

FONTE: Balanços Gerais do Estado (vários anos)

NÍVEL LOCAL

ANOS	1989		1990		1991	
	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB
FUNÇÕES						
AGRICULTURA (a)	0,70	0,10	0,90	0,00	...	...
SEGURANÇA PÚBLICA (b)	0,20	0,00	0,30	0,00	...	...
EDUCAÇÃO E CULTURA (c)	21,30	0,80	21,80	1,10	...	...
HABITAÇÃO E URBANISMO (d)	12,00	0,40	13,10	0,70	...	...
SAÚDE E SANEAMENTO (e)	9,00	0,30	9,00	0,50	...	...
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA (f)	12,80	0,50	11,90	0,60	...	...
TRANSPORTES (g)	13,10	0,50	16,20	0,80	...	...
OUTRAS (h)	30,90	1,10	26,80	1,30	...	...
TOTAL GERAL (a + . . . + h)	100,00	3,70	100,00	5,00	...	...

FONTE: Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

OBS.: O dado para 1990 de nível local não inclui todos os Municípios.

Legenda:

(. . .) Dado não disponível

0,0 Valor tão pequeno que não atinge a unidade adotada na tabela.

NOTA: O expressivo valor da rubrica "Outras (h)", no nível intermediário, deve-se, basicamente, à presença das funções adm. financeiras (pagamento das dívidas interna e externa) e desenvolvimento regional (transferências fiscais aos Municípios). Os valores destas duas funções são:

ANOS	1989		1990		1991	
	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB	% do GASTO TOTAL	% do PIB
FUNÇÕES						
ADM. E PLANEJ. (Financeira)	13,30	1,58	15,20	2,34	21,70	3,01
DES. REGIONAL	16,50	1,91	15,90	2,44	19,90	2,79

QUADRO A-14: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO EM RELAÇÃO AOS INGRESSOS TRIBUTÁRIOS

	Imp. sobre a renda p. física	Imp. sobre a renda p. jurídica	Imp. sobre valor agregado	Imp. sobre bens imóveis			Imp. sobre o consumo		Outros impostos				
			ICMS	IPTU ITR	ITCD	ITBI	IPI	IVVC	ICE	AdIR	IOF	IPVA	ISS
<i>NÍVEL</i> <i>COMPETÊNCIAS</i>	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L	N I L
LEGISLAÇÃO													
a) ALÍQUOTAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
b) BASE IMPONÍVEL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
c) SOBRETAXAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
d) OUTROS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ADMINISTRAÇÃO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

OBS.: Corresponde à situação atualmente vigente, isto é, impostos previstos na constituição. No Brasil cada imposto tem as competências legislativa e de administração limitadas a um único nível de governo. Ou seja, os impostos federais são administrados e têm sua legislação definida pelo Governo Federal, ocorrendo o mesmo com os impostos dos outros níveis de governo. Especificamente em relação ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) a definição sobre as alíquotas de exportação e as interestaduais compete ao Senado.

LEGENDA:

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ITR: Imposto Territorial Rural

ITCD: Imposto sobre Transmissão Causa-mortis e Doações de Quaisquer Bens e Direitos

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI: Imposto sobre Transmissão Inter-vivos de Bens Imóveis

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IVVC: Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis

ICE: Imposto sobre Importação e Exportação

IOF: Imposto sobre Operações Financeiras

AdIR: Adicional sobre Imposto de Renda

IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos

ISS: Imposto Sobre Serviços

QUADRO A-15: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS

	TARIFAS			ROYALTIES			OUTROS		
	(1) e (2)	(3)	(3) e (4)						
<i>NÍVEL DE GOVERNO</i>	N	I	L	N	I	L	N	I	L
ATRIBUIÇÕES EM MATÉRIA DE									
VALOR	X	X	X						
ÍNDOLE OU NATUREZA	X	X	X						
APROVAÇÃO NECESSÁRIA	X	X	X						

N = nível nacional; I = nível intermediário; L = nível local

LEGENDA:

- (1) Tarifa de energia elétrica
- (2) Tarifa de comunicações
- (3) Tarifa de água
- (4) Transporte municipal

OBS.: Os serviços de água são prestados por uma empresa do Estado. No Município de Porto Alegre são prestados por autarquia do próprio Município.

A energia elétrica e os serviços de comunicação no Rio Grande do Sul são oferecidos por empresas estaduais, mas as atribuições relativas às tarifas são do nível federal. Há, também, o caso de um serviço de transporte municipal prestado por uma empresa municipal (Carris S. A.).

QUADRO A-16: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E FUNÇÕES NOS VÁRIOS NÍVEIS DE GOVERNO

NÍVEL QUE DELEGA		A			B			C			D		
		SERVIÇOS PÚBLICOS GERAIS (ÁGUA POTÁVEL, SANEAM.)			INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA			EDUCAÇÃO E SAÚDE			OUTROS (DESENV. AGRO. TURISMO, MEIO AMB.)		
NÍVEL ENCARRREGADO		N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
FUNÇÕES VOLUNTÁRIAS	N	X			X						X		
	I		X			X						X	
	L			X			X						X
FUNÇÕES OBRIGATÓRIAS DETERMINADAS POR ALGUMA NORMA LEGAL	N							X					
	I								X				
	L									X			
FUNÇÕES POR ENCARGO DE OUTRO NÍVEL DE GOVERNO	N												
	I												
	L												

N = nível nacional; I - nível intermediário; L = nível local

OBS.:

Educação e Saúde: competências concorrentes, sendo funções obrigatórias determinadas constitucionalmente.

No Brasil, as funções públicas em sua quase totalidade são concorrentes entre os níveis de governo e são voluntárias, exceto as obrigatórias determinadas pela Constituição.

QUADRO A-17: TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)

RECEPTOR	NÍVEL FEDERAL	NÍVEL INTERMEDIÁRIO	NÍVEL LOCAL
DISTRIBUÍDO POR			
NÍVEL FEDERAL	...	...	VER QUADRO
NÍVEL INTERMEDIÁRIO	NÃO HÁ	...	VER QUADRO
NÍVEL LOCAL	NÃO HÁ	NÃO HÁ	...

ANOS	NÍVEL INTERMEDIÁRIO		NÍVEL LOCAL	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB
	EM Cr\$ 1.000.000.000		EM Cr\$ 1.000.000.000	
1987	11,2	1,5	6,8	0,9
1988	74	2,4	41	0,8
1989	1,6	2	0,7	0,9
1990	50,6	2,5	26,6	1,3
1991	243,9	2,6	...	...

FONTE:

Balanços Gerais do Estado (vários anos)

Relatório de estatísticas econômico-fiscais do RS-1987 e 1988. Vol. 10, março de 1990, p. 631.

FAMURS

LEGENDA:

(. . .) dado não disponível

QUADRO A-18: TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL POR FUNÇÕES AOS GOVERNOS ESTADUAIS E LOCAIS

(em moeda nacional corrente e como proporção do PIB)

NÍVEL DE GOVERNO	GOVERNO INTERMEDIÁRIO	GOVERNO LOCAL	GOVERNO INTERM. E LOCAL
	Total % do total por hab.	Total % do total por hab.	Total % do total por hab.
FUNÇÃO			
SERVIÇOS PÚBLICOS EM GERAL			
ORDEM PÚBLICA E SEGURIDADE			
EDUCAÇÃO			
SAÚDE			
BEM-ESTAR SOCIAL			
HABITAÇÃO E SERV. COMUNITÁRIOS			
CULTURA E DESPORTOS			
AGRICULTURA, CAÇA E PESCA			
MINERAÇÃO, MANUF. E CONSTRUÇÃO			
TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO			
OUTROS			

OBS.:

Este quadro deixa de ser preenchido pelo fato de não existirem transferências condicionadas a alguma função ou atividade do Governo Federal para os níveis estaduais e locais. Apenas nos convênios estabelecidos entre os níveis de governo há vinculação. Entretanto, não existem os dados desagregados para estes recursos conveniados.

QUADRO A-19: FONTES DE FINANCIAMENTO DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS E DO TOTAL DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL - 1988

(Participação relativa na receita total %)

MUNICÍPIOS	RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA				TRANSFERÊNCIAS		
	IPTU	ISS	TAXAS	TOTAL	FEDERAIS	ESTADUAIS	TOTAL
<i>INDUSTRIALIZADOS:</i>							
PORTO ALEGRE	6,78	22,35	0,13	29,28	4,41	27,80	32,21
CANOAS	1,83	8,90	0,95	12,05	21,32	52,00	73,32
CAXIAS DO SUL	1,23	8,89	1,43	11,56	14,78	45,58	60,36
TRIUNFO	0,22	13,00	0,06	13,30	9,23	71,91	81,14
SANTA CRUZ DO SUL	0,54	3,35	0,68	5,73	19,62	53,08	72,70
FARROUPILHA	0,73	1,54	1,77	6,25	19,13	52,88	72,01
BENTO GONÇALVES	0,91	5,80	0,67	8,08	21,73	47,27	69,00
PELOTAS	3,81	5,93	3,95	13,71	17,72	34,59	52,31
<i>MÉDIOS:</i>							
DOM PEDRITO	0,68	0,45	0,27	2,99	31,32	41,10	72,72
ENCANTADO	1,03	1,17	1,69	7,03	25,25	35,57	60,82
ESTRELA	0,48	1,97	1,89	4,35	29,12	47,36	76,48
<i>PEQUENOS:</i>							
MARIANO MORO	0,11	0,05	...	0,18	67,61	22,89	90,50
MARCELINO RAMOS	0,61	...	0,90	1,51	56,55	34,11	90,66
<i>PRAIAS/TURISMO:</i>							
CAPÃO DA CANOA	21,14	2,84	4,68	28,67	21,26	5,60	26,86
TRAMANDAÍ	26,26	2,25	8,52	37,05	20,72	10,51	31,23
TORRES	8,37	1,39	4,27	14,29	40,93	20,94	61,87
GRAMADO	6,02	4,08	2,16	16,28	34,45	22,35	56,80
<i>TOTAL DO ESTADO</i>	2,64	6,70	1,12	10,96	26,48	36,54	63,02

FONTES: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Fazenda, SAT/AE.
Relatório de estatísticas econômico-fiscais do RS - 1987 e 1988.
Vol. 10, março de 1990, p. 627-756.

Legenda:
(...) DADO NÃO DISPONÍVEL

**QUADRO A-20: RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS E GASTOS TOTAIS POR
HABITANTE EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS E NO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO SUL - 1988.**

MUNICÍPIOS	RECEITAS TRIB. PRÓPRIAS POR HABITANTE CZ\$	GASTOS TOTAIS POR HABITANTE CZ\$
<i>INDUSTRIALIZADOS:</i>		
PORTO ALEGRE	7.342,13	27.377,24
CANOAS	1.985,16	18.422,94
CAXIAS DO SUL	3.045,88	28.592,76
TRIUNFO	15.576,40	114.522,29
SANTA CRUZ DO SUL	1.330,92	23.738,16
FARROUPILHA	2.314,26	35.884,49
BENTO GONÇALVES	2.230,26	33.352,23
PELOTAS	2.434,57	21.128,53
<i>MÉDIOS:</i>		
DOM PEDRITO	704,79	24.807,47
ENCANTADO	1.736,24	29.264,03
ESTRELA	1.200,99	63.619,69
<i>PEQUENOS:</i>		
MARIANO MORO	65,80	61.605,74
MARCELINO RAMOS	287,75	26.551,80
<i>PRAIAS/TURISMO:</i>		
CAPÃO DA CANOA	12.862,57	56.408,51
TRAMANDAÍ	14.583,23	37.516,58
TORRES	2.203,00	17.251,35
GRAMADO	6.632,34	42.546,83
TOTAL DO ESTADO	2.185,72	21.227,76

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda, SAT/AE.
 Relatório de estatísticas econômico-fiscais do RS - 1987 e 1988.
 Vol. 10, março de 1990, p. 627-756.
 RIO GRANDE DO SUL. Diário Oficial, 09 jul. 1987, p. 07-17

QUADRO A-21: ATUAL SISTEMA DE PARTILHA E DE COMPETÊNCIAS

Imposto	Competência	Participação
1. Renda 2. Produtos industrializados	União	União - 53%; Estados e Distrito Federal - 21,5%. Municípios - 22,5% e financiamento de programas de desenvolvimento no Norte (0,6%), Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (0,6%) - 3% (1)
Produtos industrializados	União	Estados e Distrito Federal - 10%. Esse fundo é distribuído da seguinte forma: Estado - 75% e Municípios - 25%
Territorial rural	União	União - 50% e Municípios - 50%
Operações com ouro monetário	União	Estado, Distrito Federal ou Território - 30% e Municípios - 70%
Competência residual	União	União - 80%; Estados e Distrito Federal - 20%
Circulação de mercadorias e transportes interestaduais e intermunicipais e comunicação	Estados	Estado - 75% e Municípios - 25%
Propriedade de veículos automotores	Estados	Estado - 50% e Municípios - 50%

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Notas: (1) Implantação gradual, segundo a seguinte escala:

	Out. 1988	1989	1990	1991	1992	1993
Estados e Distrito Federal	18%	19%	19,5%	20%	20,5%	21,5%
Municípios	20%	20,5%	21%	21,5%	22%	22,5%

QUADRO A-22: PERCENTUAIS DO IR E IPI DISTRIBUÍDOS, PELA UNIÃO, AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

PERÍODOS	FPE (1)	FPM	FNO/NE/CO	TOTAL (2)
1966/68	10	10		20
1969/75	7	5		12
1976	8	6		14
1977	9	7		16
1978	10	8		18
1979/80	11	9		20
1981	12	10		22
1982/83	12,5	10,5		23
1984	14,5	13,5		28
1985	16	16		32
1986	16	17		33
1987 até 04.10.88	16	17		33
05.10.88 até 31.12.88	18	20	3	41
1989	19	20,5	3	42,5
1990	19,5	21	3	43,5
1991	20	21,5	3	44,5
1992	20,5	22	3	45,5
1993	21,5	22,5	3	47

FONTE:

Revista Conjuntura Econômica, setembro/90, vol. 44, nº 9, págs. 9/11.

OBS.:

(1) Até 04.10.88, inclui 2% destinados basicamente para Estados com menor nível de desenvolvimento.

(2) A partir de 1989, devem-se acrescentar mais 10% de arrecadação do IPI distribuídos: 7,5% aos Estados e 2,5% aos Municípios através do "Fundo de Ressarcimento às Exportações".

O IOF arrecadado pela União sobre operações com ouro como ativo financeiro é transferido da seguinte forma: 30% para o Estado de origem e 70% para o Município de origem.

QUADRO A-23: CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE

1) Critérios para distribuição entre as regiões da Federação:

85 % (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste;

15 % (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

Observa-se, pelo critério, que este Fundo tem caráter redistributivo, favorecendo as regiões menos industrializadas.

Atualmente são aplicados percentuais de participação fixos para cada Estado. Ressalta-se, porém, que a distribuição dos recursos entre os Estados de cada região guarda relação com os critérios existentes na legislação (CTN) anteriormente válida.

2) Critérios para distribuição entre as Unidades da Federação integrantes de uma região:

5 % proporcional à área geográfica de cada Unidade em relação à área do país.

95% proporcional ao coeficiente individual de participação, que resulta do produto do fator representativo da população, pelo fator representativo do inverso da renda “per capita”, de cada Unidade Federada.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Lei Complementar nº 62, de 28 Dezembro de 1989 (DOU 29.12.89). Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

**QUADRO A-24: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
E DO DISTRITO FEDERAL - FPE
QUADRO COMPARATIVO DOS COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO**

(Valores em % do total do FPE)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	SIGLA	COEFICIENTES	LEI COMPLEMENTAR
		CTN LEI 5.172/88	62/89 (%)
REGIÃO NORTE	NO	20,696	25,372
ACRE	AC	2,824	3,421
AMAZONAS	AM	2,382	2,790
PARÁ	PA	5,052	6,112
AMAPÁ	AP	2,513	3,412
RONDÔNIA	RO	1,975	2,481
RORAIMA	RR	1,966	2,816
TOCANTINS	TO	3,984	4,340
REGIÃO NORDESTE	NE	51,149	52,454
MARANHÃO	MA	6,836	7,218
PIAUÍ	PI	3,948	4,321
CEARÁ	CE	8,423	7,337
RIO GRANDE DO NORTE	RN	2,759	4,178
PARAÍBA	PB	4,958	4,789
PERNAMBUCO	PE	8,389	6,900
ALAGOAS	AL	3,048	4,160
SERGIPE	SE	2,134	4,155
BAHIA	BA	10,658	9,396
REGIÃO CENTRO-OESTE	CO	5,589	7,173
MATO GROSSO	MT	1,725	2,308
MATO GROSSO DO SUL	MS	1,257	1,332
GOIÁS	GO	2,058	2,843
DISTRITO FEDERAL	DF	0,549	0,690
TOTAL REGIÕES (NO+NE+CO)		77,434	84,999
REGIÃO SUDESTE	SE	14,606	8,483
MINAS GERAIS	MG	6,830	4,455
ESPÍRITO SANTO	ES	1,113	1,500
RIO DE JANEIRO	RJ	3,270	1,528
SÃO PAULO	SP	3,393	1,000
REGIÃO SUL	SU	7,961	6,518
PARANÁ	PR	3,370	2,883
SANTA CATARINA	SC	1,618	1,280
RIO GRANDE DO SUL	RS	2,973	2,355
TOTAL REGIÕES (SE+SU)		22,567	15,001
TOTAL GERAL		100,001	100,00

OBS.: podem ocorrer diferenças de 0,001% para + ou - em razão de arredondamento.

QUADRO A-25: CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM

1) Critérios para distribuição entre todos os participantes:

10 % (dez por cento) aos Municípios que são capitais dos Estados;

90 % (noventa por cento) aos demais Municípios do País.

2) Critérios para distribuição dos 10% entre Municípios / capitais:

Distribuição proporcional ao coeficiente individual de participação que resulta do produto do fator representativo da população do Município, pelo fator representativo do inverso da renda “per capita” do Estado ao qual pertence.

3) Critério para distribuição dos 90% entre os demais Municípios:

4 % (quatro por cento) para constituição da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios:

Deduzidos os 4% destinados à Reserva, far-se-á a distribuição entre os Municípios segundo um coeficiente individual de participação, o qual é estabelecido levando em conta o número de habitantes de cada Município. Isto é, os Municípios são classificados em diversas categorias de acordo com a população. A cada categoria corresponde um coeficiente.

4) Reserva do Fundo de Participação dos Municípios

4.1) Finalidade: Ser distribuída entre os Municípios que ficarem enquadrados no coeficiente individual de participação 4,0, conforme definido no art. 91, do Código Tributário Nacional, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35/67.

4.2) Critério para distribuição da Reserva:

Distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, que resulta do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda “per capita” do Estado ao qual pertence o Município.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Lei Complementar nº 62, de 28 de Dezembro de 1989. Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/66).

**QUADRO A-26: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM
CRITÉRIOS ATUAIS DE DISTRIBUIÇÃO ENTRE AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO**

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	SIGLA	POPULAÇÃO	%	CAPITAIS	DEMAIS MUN.	RES. FPM	RESULTADO
				CTN e AC 35/87 (10%) %	LC 82/89 (86,4%) %	DL 1881/81 (3,6%) %	FINAL % DO FPM
REGIÃO NORTE	NO	10.952.653	7,04	22,0062	7,0692	7,3180	8,5718
ACRE	AC	441.491	0,28	3,1816	0,2630		0,5454
AMAZONAS	AM	2.206.070	1,42	2,3862	1,2452		1,3145
PARÁ	PA	5.392.409	3,47	4,9492	3,2948	7,3180	3,8050
AMAPÁ	AP	275.014	0,18	2,8281	0,1392		0,4031
RONDÔNIA	RO	1.373.720	0,88	2,1211	0,7484		0,8570
RORAIMA	RR	220.852	0,14	2,1211	0,0851		0,2856
TOCANTINS	TO	1.043.097	0,67	4,4189	1,2955		1,5612
REGIÃO NORDESTE	NE	46.062.846	29,60	48,7406	34,0732	31,3871	35,4425
MARANHÃO	MA	5.407.827	3,48	5,5238	3,9715	4,5724	4,1483
PIAUÍ	PI	2.837.486	1,82	4,4189	2,4015		2,5168
CEARÁ	CE	6.725.805	4,32	11,0473	4,5864	4,5724	5,2320
RIO GRANDE DO NORTE	RN	2.522.652	1,62	3,1816	2,4324	1,6461	2,4790
PARAÍBA	PB	3.625.162	2,33	4,4189	3,1942	2,2862	3,2840
PERNAMBUCO	PE	7.889.014	5,07	7,0703	4,7952	9,1450	5,1793
ALAGOAS	AL	2.824.005	1,82	3,5351	2,0883	1,8290	2,2236
SERGIPE	SE	1.593.319	1,02	2,4746	1,3342		1,4002
BAHIA	BA	12.637.576	8,12	7,0703	9,2695	7,3160	8,9793
REGIÃO CENTRO-OESTE	CO	10.504.422	6,75	9,2796	7,1271	3,1093	7,1977
MATO GROSSO	MT	2.204.342	1,42	2,1211	1,8949		1,8493
MATO GROSSO DO SUL	MS	1.943.069	1,25	1,7676	1,5004	0,9145	1,5060
GOIÁS	GO	4.515.983	2,90	3,1816	3,7318	2,1948	3,6214
DISTRITO FEDERAL	DF	1.841.028	1,18	2,2095			0,2210
REGIÕES (NO+NE+CO)		67.519.921	43,39	80,0266	48,2695	41,7924	51,2120
REGIÃO SUDESTE	SE	64.754.334	41,63	12,8148	32,9440	42,1122	31,2811
MINAS GERAIS	MG	16.956.903	10,90	5,3027	14,1846	10,9740	13,1808
ESPÍRITO SANTO	ES	2.692.589	1,73	1,7676	1,7595	2,7435	1,7957
RIO DE JANEIRO	RJ	13.028.569	8,41	3,0932	2,7379	9,6017	3,0205
SÃO PAULO	SP	32.028.569	20,59	2,6513	14,2620	18,7930	13,2641
REGIÃO SUL	SU	23.300.849	14,98	7,1586	18,7865	16,0954	17,5269
PARANÁ	PR	9.162.671	5,89	3,0932	7,2857	5,4870	6,8017
SANTA CATARINA	SC	4.789.894	3,08	1,5908	4,1997	3,2924	3,9061
RIO GRANDE DO SUL	RS	9.348.284	6,01	2,4746	7,3011	7,3160	6,8191
REGIÕES (SE+SU)		88.055.183	56,61	19,9734	51,7305	58,2076	48,7880
TOTAL GERAL		155.575.104	100,00	100,0000	100,0000	100,0000	100,0000

Fonte: IBGE e TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: Transferências constitucionais (Legislação e coeficientes para 1991).

QUADRO A-27: CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO DAS REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE

0,6 % (seis décimos por cento) para a região Norte, distribuídos através do Banco da Amazônia S/A;

1,8 % (um inteiro e oito décimos por cento) para a região Nordeste, distribuído através do Banco do Nordeste do Brasil S/A.

OBS.: Metade desse valor será, obrigatoriamente, aplicado na região semi-árida do Nordeste.

0,6 % (seis décimos por cento) para a região Centro-Oeste, distribuído através do Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988

QUADRO A-28: CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE RESSARCIMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - FRExp

1) - Critério para distribuição entre as Unidades da Federação.

O Fundo é distribuído, entre os Estados e o Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados realizadas em cada uma dessas unidades.

OBSERVAÇÕES:

a) Nenhuma Unidade da Federação poderá ter participação superior a 20% (vinte por cento) do montante do Fundo.

b) Os Estados repassarão aos respectivos Municípios 25% (vinte cinco por cento) do valor que receberem.

2) Critérios para distribuição dos 25% do valor recebido por um Estado entre seus Municípios.

Os mesmos adotados para a distribuição do produto da arrecadação do ICMS (ver Quadro A-30).

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Lei Complementar Federal nº 61, de 26 de dezembro de 1989 (DOU 27.12.89).

QUADRO A-29: COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL NO FUNDO DE RESSARCIMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - FRExp.

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	SIGLA	PARTICIPAÇÃO (%)
REGIÃO NORTE	NO	4,010308
ACRE	AC	0,000043
AMAZONAS	AM	0,682672
PARÁ	PA	3,156735
AMAPÁ	AP	0,152434
RONDÔNIA	RO	0,007850
RORAIMA	RR	0,010408
TOCANTINS	TO	0,000186
REGIÃO NORDESTE	NE	11,594356
MARANHÃO	MA	1,732335
PIAUÍ	PI	0,199371
CEARÁ	CE	1,099814
RIO GRANDE DO NORTE	RN	0,240368
PARAÍBA	PB	0,422354
PERNAMBUCO	PE	1,564172
ALAGOAS	AL	0,333490
SERGIPE	SE	0,128255
BAHIA	BA	5,874197
REGIÃO CENTRO-OESTE	CO	0,974682
MATO GROSSO	MT	0,314706
MATO GROSSO DO SUL	MS	0,172126
GOIÁS	GO	0,479739
DISTRITO FEDERAL	DF	0,008111
TOTAL REGIÕES (NO+NE+CO)		16,579348
REGIÃO SUDESTE	SE	47,749569
MINAS GERAIS	MG	15,584992
ESPÍRITO SANTO	ES	2,673134
RIO DE JANEIRO	RJ	9,491443
SÃO PAULO	SP	20,000000
REGIÃO SUL	SU	35,671085
PARANÁ	PR	6,816669
SANTA CATARINA	SC	11,428282
RIO GRANDE DO SUL	RS	17,426134
TOTAL REGIÕES (SE+SU)		83,420654
TOTAL GERAL		100,000000

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Resolução nº 280, de 29/07/92 (DOU 31.07.92, p. 10383)

**QUADRO A-30: CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS VINTE E CINCO POR
CENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS,
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

75 % proporcional à participação do valor adicionado do Município no valor adicionado do Estado.

7 % proporcional à participação da população do Município na população do Estado.

7 % proporcional à área geográfica do Município em relação à área do Estado.

5 % proporcional ao número de propriedades rurais cadastradas no Município em relação ao total no Estado.

3,5 % proporcional à produtividade primária do Município em relação ao total do Estado.

2,5 % com base no resultado da divisão deste percentual pelo número de Municípios do Estado.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1998 (art. 157, IV). Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de Janeiro de 1990 (DOU 12.01.90). Lei Estadual nº 7.531, de 03 de setembro de 1981 (DOE 03.09.81).

QUADRO A-31: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL
(Média dos anos 1989, 1991 e 1992)

(em % do PIB)

UNIÃO:

(+) Imposto de Renda - IR	3,66		
(+) Contribuições Previdenciárias	4,75		
(+) Imposto s/ Produtos Industrializados - IPI	2,17		
(+) Imposto s/ Operações Financeiras - IOF	0,43		
(+) FINSOCIAL	1,08		
(+) Contribuição Social s/ Lucro	0,35		
(+) Imposto s/ Prop. Territorial Rural - ITR	0,04		
(+) PIS - PASEP	0,92		
(+) Imposto s/ Comércio Exterior (Imp./Exp.)	0,44		
(+) Outras Receitas Tributárias	0,73		
(=) Receita Tributária própria (1)			14,57
(-) Transferências aos Estados			
FPE	1,25		
FRExp.	0,22	1,47	
(-) Transferências aos Municípios			
FPM	1,31		
ITR	0,02	1,33	
(-) Fundo Especial		0,17	2,97
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			
Receita Disponível da União			11,60
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			

ESTADOS:

(+) ICMS	6,50		
(+) ITCD	0,01		
(+) AdIR	0,01		
(+) IPVA	0,10		
(=) Receita tributária própria (2)			6,62
(+) Transferências da União			1,47
(-) Transferências aos Municípios			
25% do ICMS	1,63		
25% do FRExp	0,05		
50% do IPVA	0,05		1,73
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			
Receita Disponível dos Estados			6,36
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>			

MUNICÍPIOS:

(+) ISS	0,46	
(+) IPTU	0,25	
(+) IVVC	0,05	
(+) ITBI	0,07	
(=) Receita tributária própria (3)		0,84
(+) Transferências da União		1,33
(+) Transferências dos Estados		1,73
<hr/>		
Receita Disponível dos Municípios		3,90
<hr/>		
TOTAL GERAL (1 + 2 + 3)		22,03
<hr/>		

Observação: A receita tributária foi considerada segundo o conceito ampliado das contas nacionais, que inclui as receitas relativas à seguridade social.

QUADRO A-32: COMPARATIVO DA DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA
DISPONÍVEL ANTES E APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

(Média dos anos 1989, 1991 e 1992)

(em % do PIB)

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
Antes	12,8	5,7	2,3	20,8
Após	11,6	6,4	3,9	21,9

(em % do "bolo")

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
Antes	61,3	27,4	11,3	100
Após	53,0	29,2	17,8	100

Observação: Para a receita tributária disponível foi utilizado o conceito ampliado das contas nacionais, que considera, além dos tributos, as contribuições sociais.



Av. Plinio Brasil Milano, 2145
Fone 341-0455 - P. Alegre - RS

CADERNO IX

**DESCENTRALIZAÇÃO
FISCAL NO BRASIL:
A PERCEPÇÃO DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL**

