

## **Fundo de Equilíbrio Fiscal: Qual o Principal Motivo de sua Criação ?**

## **Balanced Fund Tax: What is the Main Reason of his Creation ?**

### **Raul Gomes Pinheiro**

Professora da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado

Doutor em Administração USCS-SP

[raulpinheiro@hotmail.com](mailto:raulpinheiro@hotmail.com)

### **Marcelo Ferreira De Lima**

Especialista em Gestão Tributária FECAP – SP

[marcelolima@edu.fecap.br](mailto:marcelolima@edu.fecap.br)

Recebido: 09/03/2016 – Aprovado: 18/11/2016. Publicado em 15/01/2017

Processo de Avaliação: Double Blind Review

## RESUMO

O presente artigo trata do Fundo de equilíbrio Fiscal e qual o verdadeiro motivo de sua criação, criado por meio de convênio, está relacionado aos benefícios fiscais mais precisamente ao ICMS, tributo que é responsável pela maior parcela de arrecadação do estado. O Fundo de equilíbrio fiscal é obrigação destinada aos contribuintes que possuem benefícios fiscais, foi criado como política de ajuste fiscal a fim de balancear as finanças públicas, é uma espécie de redução do benefício fiscal. Através dos dados levantados verificamos que há um desequilíbrio entre a dívida pública e a arrecadação, constatamos que quanto maior o desequilíbrio mais o estado toma ações para equilibrar as contas, entre estas ações está o fundo de equilíbrio Fiscal, assim como a dívida cresceu desordenadamente no período analisado a arrecadação do ICMS subiu exponencialmente. Com o recolhimento obrigatório do fundo de equilíbrio Fiscal, como não se trata de ICMS, o estado não está obrigado a realizar a divisão constitucional e terá disponível todos os valores recolhidos a título de fundo de equilíbrio Fiscal para utilizar na recomposição de sua situação financeira. Os estados brasileiros possuem um desequilíbrio generalizado nas contas públicas e medidas como a criação do fundo ou até os ajustes das alíquotas de ICMS, medidas que oneram o contribuinte e muitas vezes não estão acompanhadas de austeridade nas contas públicas tornando-se medidas meramente paliativas. Assim como ocorreu ao longo dos anos analisados é possível concluir que a criação do Fundo nada mais é que uma maneira de recompor a receita a fim de equilibrar as contas públicas.

**Palavras-chave:** Benefício Fiscal, ICMS, Fundo de equilíbrio

## ABSTRACT

This article deals with the fiscal balance fund and what the real reason for his creation, created through an agreement, is related to tax more precisely the ICMS benefits, tax that accounts for most state revenue share. The fiscal balance of the Fund is intended obligation to taxpayers who have tax benefits, was created as fiscal adjustment policy to balance public finances, it is a kind of reduction of the tax benefit. Through the data collected found that there is an imbalance between public debt and the collection, we found that the greater the imbalance over the state takes action to balance the books, among these actions is the fiscal balance fund, as well as the debt grew inordinately in period analyzed the ICMS revenue rose exponentially. With the mandatory payment of Fiscal balance fund, as it is not ICMS, the state is not obliged to carry out the constitutional division and will have available all amounts paid Fiscal balance fund for use in the recovery of their financial situation. Brazilian states have a general imbalance in the public accounts and measures such as the creation of the fund or to the settings of ICMS rates, measures that burden the taxpayer and often are not accompanied by austerity in public accounts becoming merely palliative measures. As occurred over the analyzed years it is possible to conclude that the Fund was established nothing more than a way to recover revenue in order to balance the public accounts.

**Keywords:** Tax Benefit, ICMS, balance Fund

## 1 INTRODUÇÃO

O Fundo de equilíbrio fiscal foi criado por meio do convênio ICMS 42/2016, que tem como finalidade autorizar os Estados e o Distrito Federal a regulamentar a criação deste fundo que segundo Cláusula segunda do Convênio ICMS n.42 (BRASIL, 2015) visa a manutenção do equilíbrio Fiscal das finanças pública, sendo eles vigentes ou que ainda serão concedidos. É pratica comum dos Estados a concessão de benefícios fiscais, sendo estes principalmente relacionados ao ICMS que tem grande participação na arrecadação dos estados, o texto constitucional tenta coibir o tratamento tributário diferenciado, pois o ICMS é importante na formação da receita dos Estados, conforme (CASTRO E MORAES 2015, pg 2).

Conforme Prado (2016, pg 1 e 2) a concessão de incentivos fiscais na busca pelo desenvolvimento econômico é incontestável, portando qualquer ação do estado na busca pelo equilíbrio é legítimo desde que não afaste o desenvolvimento e o crescimento regional.

O Fundo de equilíbrio fiscal demonstra um comportamento dos estados que se opõe ao comportamento adotado até o momento, pois segundo Castro e Moraes (2015, pg 2) os estados adotaram medidas de incentivos fiscais com intuito de atrair investimentos privados e mantê-los em seus territórios. Segundo apuração do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ, 2015) o recolhimento do ICMS nos últimos dez anos cresceu sistematicamente, e este trabalho pretende entender o motivo pelo qual apesar do aumento de arrecadação sistemático do ICMS os estados recorrem a criação do Fundo de equilíbrio Fiscal, que tem características de políticas de ajuste fiscal.

Segundo Affonso (2016, pg 147) o ICMS é o principal imposto estadual que também existe um insustentável desequilíbrio entre o crescimento da dívida pública e o crescimento das receitas estaduais, por este motivo este trabalho pretende estudar a criação do fundo de equilíbrio fiscal e entender quais os verdadeiros motivos para sua criação. Segundo Junior J.T.P e Marçal (2016, pg 16) o desequilíbrio Fiscal experimentado pelos estados se deve a deficiência dos planejamentos e se firma nas más práticas orçamentárias e neste contexto pode se fundamentar a criação do fundo de equilíbrio Fiscal.

Este trabalho pretende responder seguinte questão. Qual o verdadeiro objetivo da criação do fundo de equilíbrio Fiscal? Este trabalho pretende analisar a criação do fundo de equilíbrio fiscal pelos Estados a partir do convênio ICMS 42/2016 e qual o principal objetivo da sua criação. Como objetivo específico apresenta:

- a) Definir como funciona o fundo de equilíbrio Fiscal.
- b) Conceituar como funcionam os benefícios fiscais concedidos pelo estado.

- c) Entender qual o principal objetivo da criação do Fundo de equilíbrio Fiscal.

Segundo o Instituto de pesquisa econômica aplicada, (IPEA, 2016), Brasil passa por uma das maiores recessões já enfrentadas, portanto é necessário que se faça uma análise aprofundada a respeito de todas as ações do poder público na edição da legislação.

O tema abordado é importante para sociedade, pois investimentos são feitos com base em benefícios fiscais, segundo (PRADO, 2016 pg 15). A sociedade se reorganiza em função destas políticas, podendo trazer desenvolvimento regionais ou não segundo Prado ( 2016) e quando falamos de fundo de equilíbrio fiscal, observamos nitidamente uma política de ajuste fiscal que poderá ter interferência acentuada sobre algumas regiões do território Brasileiro promovendo o recuo de investimentos importantes para o desenvolvimento, de acordo com Duarte ( 2016, pg196) sabe-se que o estado pode dirigir o comportamento da sociedade.

Segundo Hoffman (2016, pg 218 e 219) é um problema no Brasil o crescimento desigual das regiões e que as regiões periféricas sofrem mais com o baixo potencial de crescimento que só poderiam ser revertidos com iniciativas políticas. Conforme Da Cruz Lima e Lima (2016 pg 557) a disputa entre localidades por investimentos industriais através de concessão de benefícios fiscais - deslegitimando as prioridades sociais em lugar de tais benefícios fiscais ou isenções tributárias, desta forma priorizando a fixação dos contribuintes em seus territórios.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 O ICMS E O AUMENTO DA ARRECADAÇÃO NOS ESTADOS**

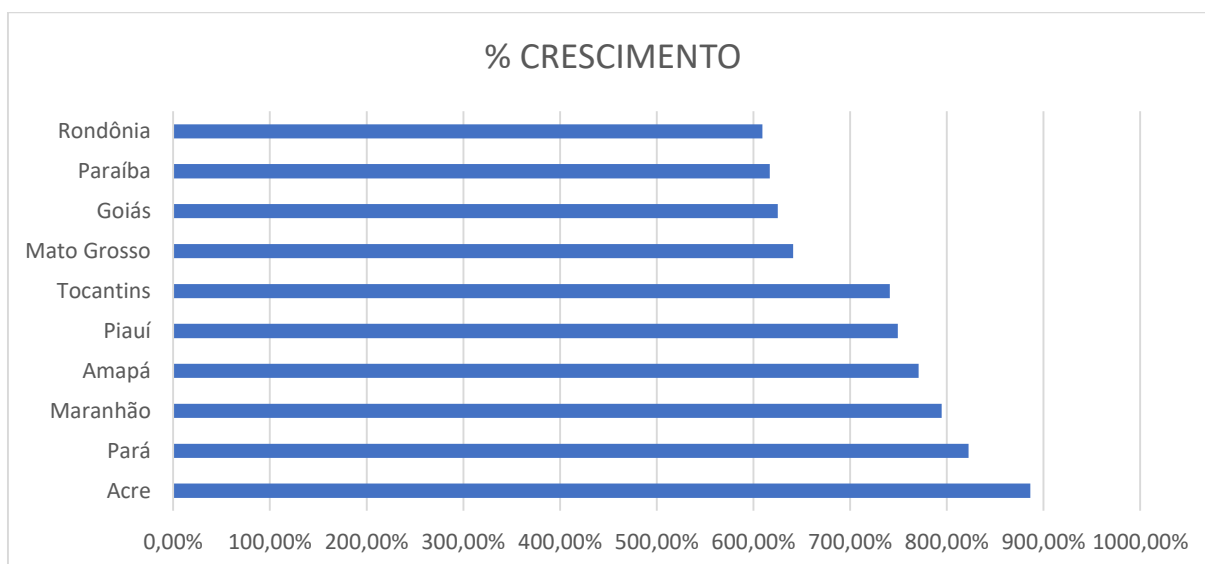
Segundo Chalfun (2016, pg 133) existe um conflito entre união, Estado e Municípios que brigam por uma fatia maior do bolo tributário e no caso da união e Estados lutam pela hegemonia legislativa do principal tributo o ICMS. Partimos da ideia de que a arrecadação de ICMS depende não só de fatores como a base tributária, o nível das alíquotas e o volume de isenções, mas também do esforço fiscal dos estados conforme (TABOSA et al, 2016, pg.64).

No Brasil, os aumentos de arrecadação tributária vieram acompanhados de aumentos dos gastos públicos, o que pode sugerir que o fortalecimento da arrecadação provoca o descontrole dos gastos públicos uma dinâmica que parece se perpetuar (SARMENTO SEIXAS 2016, pg191)

De acordo com Fagnani (2016, pg 166) o endividamento do setor público requer a geração de superávits, restringindo as possibilidades de utilização de recursos fiscais no

financiamento do gasto social. Neste contexto as políticas de ajuste fiscal levam ao aumento de arrecadação em detrimento do mercado, dos contribuintes e das políticas sociais.

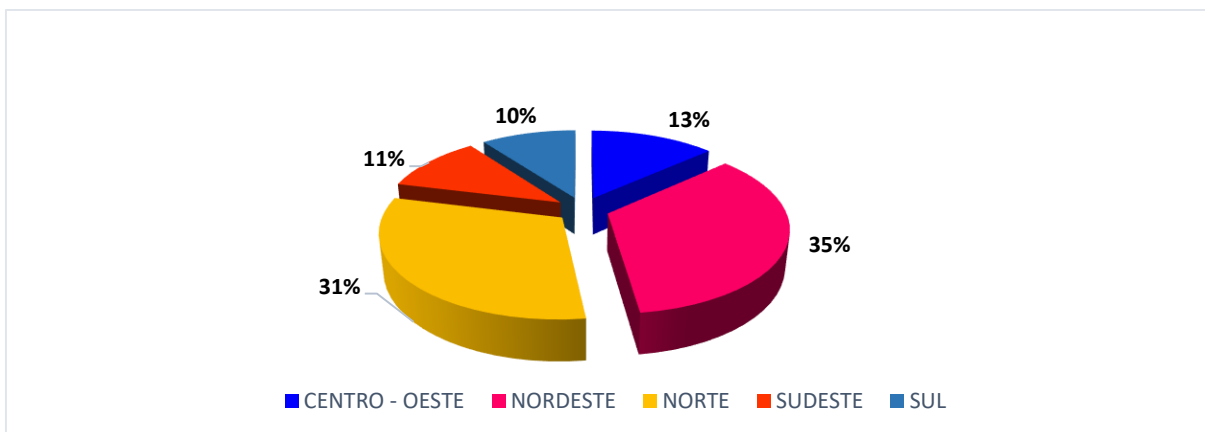
GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS DOS ESTADOS DE 2000 A 2015



FONTE: CONFAZ; COTEPE , 2016.

Foram considerados no Gráfico 1 apenas os 10 estados com maior variação. Nos últimos 15 anos a arrecadação do ICMS nos estados cresceu significativamente, aumento esse que em sua grande maioria está centralizado nas regiões onde há menor desenvolvimento, o qual demonstra o crescimento da arrecadação do ICMS pelos Estados do Norte, nordeste e Centro Oeste nos últimos 15 anos tomando como base o valor arrecadado no ano inicial de 2000 e o valor arrecadado pelos estados no ano de 2015 levando em consideração o percentual do aumento de arrecadação no período.

GRÁFICO 2 - PERCENTUAL DO AUMENTO DE ICMS DOS ESTADOS DE 2000 A 2015 POR REGIÃO



FONTE: CONFAZ; COTEPE, 2016.

A Região Norte e Nordeste juntas são responsáveis por aproximadamente 65% do aumento de ICMS no período de 2000 a 2015 o que demonstra que o aumento da arrecadação está intrinsecamente ligado a busca pelo desenvolvimento regional, conforme demonstrado no gráfico 2.

TABELA 1 - AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS ANUAL

UF	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
Acre	0,98	1,08	0,99	1,02	1,09	1,07	0,96	1,08	1,39	1,32	1,00	1,45	1,02	1,05	0,98
Alagoas	1,08	1,82	1,12	1,10	1,04	1,08	1,03	1,10	0,99	1,10	1,04	1,04	1,08	1,04	1,07
Amapá	0,90	1,09	1,02	1,17	0,84	0,97	0,96	0,97	2,21	1,03	1,27	1,25	3,60	1,24	1,12
Amazonas	1,09	1,13	0,93	0,98	0,93	0,96	0,95	1,06	1,17	1,19	0,98	1,13	1,07	1,07	0,97
Bahia	1,10	1,16	0,98	1,02	0,95	0,95	0,93	0,98	0,88	1,05	1,02	1,00	1,04	1,03	1,15
Ceará	1,06	1,10	1,00	0,92	0,92	0,91	0,96	1,00	0,98	1,23	1,13	1,05	1,11	1,20	1,09
Maranhão	1,12	1,17	0,98	1,06	0,98	0,99	0,98	1,01	0,96	0,99	0,92	0,89	0,63	1,29	1,16
Pará	1,13	1,17	0,91	1,00	0,90	1,05	0,99	1,07	1,10	1,27	0,94	0,93	1,08	1,13	1,01
Paraíba	1,09	1,12	0,92	0,99	0,92	0,94	0,93	1,01	0,98	0,97	1,00	0,99	1,07	1,22	1,10
Pernambuco	1,08	1,09	0,99	1,02	0,94	0,94	0,95	1,02	1,09	1,14	1,06	1,17	1,11	1,11	1,00
Piauí	1,09	1,09	0,96	1,03	0,94	0,94	0,92	0,96	1,07	1,05	0,89	0,74	1,24	0,98	1,26
Rio Grande do Norte	1,06	1,11	0,96	0,98	0,98	1,00	0,96	1,04	1,03	1,05	0,97	0,89	1,06	0,99	1,00
Rondônia	1,06	1,15	1,04	1,09	0,96	1,00	1,02	1,07	0,95	1,12	0,99	1,01	1,17	1,05	1,13
Roraima	1,22	0,94	1,47	1,08	1,05	1,07	1,06	1,14	1,25	1,20	1,14	1,29	1,30	1,04	1,02
Sergipe	1,06	1,11	0,99	1,05	0,97	0,99	0,97	1,02	1,02	1,25	1,16	1,07	0,99	0,98	1,01
Tocantins	1,02	1,04	0,92	0,93	0,93	0,90	0,87	0,91	2,36	1,72	1,10	1,96	1,16	1,21	1,23
<b>TOTAL</b>	<b>29,18</b>	<b>31,48</b>	<b>27,53</b>	<b>28,32</b>	<b>26,45</b>	<b>27,25</b>	<b>26,73</b>	<b>28,42</b>	<b>30,37</b>	<b>30,42</b>	<b>28,04</b>	<b>29,33</b>	<b>32,06</b>	<b>29,96</b>	<b>29,35</b>

FONTE: BACEN – BANCO CENTRAL, 2016

Conforme demonstrado na tabela 1, a variação do aumento de arrecadação do ICMS, tomando sempre como base o ano anterior, destaca alguns anos em que o aumento da arrecadação deu um salto expressivo: como de 2001 para 2002, de 2008 para 2009 e 2012 para 2013. Alguns estados em anos específicos demonstram uma variação maior, podemos citar entre eles o Acre e o Amapá que estão entre os que apresentaram uma maior variação entre o período analisado. Entre as maiores variações temos, por exemplo, do Amapá entre 2012 e 2013 que mais triplicou a arrecadação neste período.

## **2.2 O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS**

A persistência dessa política fiscal inócua implicará na trajetória ascendente da relação dívida/PIB e, por conseguinte, à insolvência dos governos estaduais, apesar da constatação do aumento da arrecadação do ICMS (TABOSA ET AL., 2016). O que pode ser observado na tabela 1, os estados continuam aumentando suas dívidas consideravelmente como podemos observar no gráfico 3. Conforme Tabosa et al (2016, pg61), em 2002 já havia uma grande preocupação quanto a proporção do nível de endividamento público, há quem atribua este fenômeno a forma com que se conduz a política econômica.

O problema é evidente, dados os déficits de caixa e o esgotamento da via de endividamento para suprir necessidades de dispêndios a dívida pública não é uma questão ultrapassada (CALDEIRA 2016, pg 286). A literatura sobre dívida pública e sustentabilidade da política fiscal apresenta como uma das condições para solvência de uma administração, que o governante adote um comportamento intertemporal ativo de combate ao aumento da dívida pré-existente conforme (TABOSA ET AL 2016, pg 58).

Tal situação fica demonstrada no gráfico 3 onde são analisadas as dívidas dos estados em dezembro de cada ano, que é composta pelas dívidas da administração direta, administração indireta, autarquias, fundações, empresas públicas, e sociedades de economia mista. Estas informações captadas a partir de informações de instituições financeiras cadastradas no CADIP Sistema de registro de operações de crédito com o setor público no período, desta forma é possível observar o comportamento dos Estados que destoam do comportamento ideal para o equilíbrio da dívida e denota a explosão da dívida pública no período analisado.

Entre os anos 2000 e 2001 conforme a tabela 1 o crescimento da dívida se manteve entre 0 e 15% com destaque para Roraima com aumento de cerca de 22%, entre os anos de 2001 e 2002 podemos perceber um aumento acentuado da dívida dos conforme tabela 1, Mato Grosso

do Sul e Rio Grande do Sul, que variou entre 22 e 24%, e Alagoas com cerca de 82% e Santa Catarina cerca de 57%. O estado de Roraima sempre permanece entre os estados que tem maior crescimento da dívida, entre 2002 e 2003 obteve um aumento com cerca de 47% conforme tabela 1. Nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 a dívida para todos os estados permaneceu equilibrada sofrendo aumentos dentro de um certo padrão, alguns estados chegaram a ter a regressão da dívida.

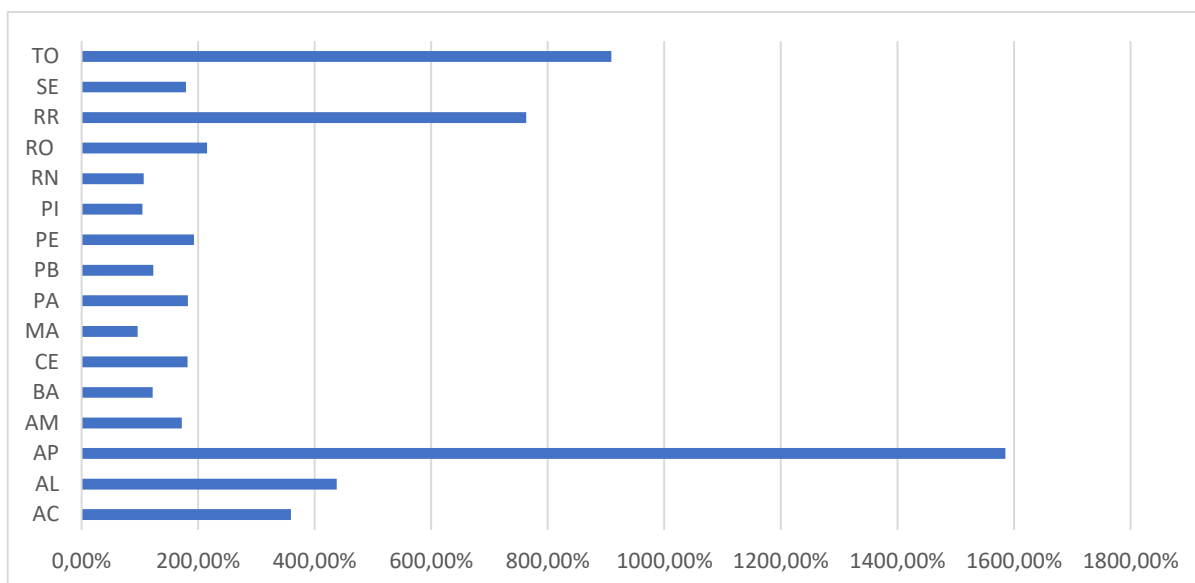
Conforme a tabela 1, podemos destacar entre os estados três que sofreram mais acentuadamente com a crise de 2008 que repercutiu em 2009, que são: Amapá que mais que dobrou sua dívida no período, Roraima que aumentou sua dívida cerca de 25% entre 2008 e 2009, Tocantins que também teve um crescimento abrupto mais que dobrando a dívida. Comparando a dívida entre 2009 e 2010 os estados que mais sofreram aumento em suas dívidas foram, Acre, Pará, Sergipe e Tocantins. No ano de 2011 os valores do aumento da dívida voltaram ao patamar de normalidade, com exceção do estado do Amapá, que sofreu um aumento na dívida de cerca de 27% conforme tabela 1.

Em 2012 houve mais um aumento expressivo da dívida para alguns estados, entre eles, Acre, Amapá, Espírito Santo, Roraima e Tocantins com destaque para este último com aumento de cerca de 96%. É possível observar que em 2013 há uma explosão da dívida do Amapá que mais que triplicou, seguido de aumento acentuado para Mato Grosso, Piauí e Roraima. Em 2014 Amapá e Maranhão lideram no aumento da dívida com 24 e 29% respectivamente, 2015 dá lugar a um aumento expressivo apenas para Piauí com cerca de 26% de acordo com tabela 1.

No gráfico 3 de endividamento dos estados, fica claro, que com base nos números, os estados que mais sofreram com o aumento da dívida estão no norte e nordeste do País onde concentramos a pesquisa, incluindo também o Centro-oeste, pode-se perceber alguns reflexos da situação econômica, seja ela interna ou internacional, podemos destacar entre os estados que mais sofreram com o endividamento AP, RR, TO, é possível observar no gráfico 3 o descontrole da dívida dos estados e o seu crescimento vertiginoso no período analisado.

GRÁFICO 3 - CRESCIMENTO DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS DE 2000 A 2015





FONTE: BACEN , 2016.

Na tabela 1 podemos verificar o crescimento anual da arrecadação de ICMS, a comparação foi feita sempre tomando como base o ano anterior, pode-se observar que o crescimento da arrecadação é constante o que leva a um crescimento no final destes quinze anos muito expressivo. Nos anos de 2008 para 2009 e 2009 para 2010 podemos notar que há um aumento superior aos demais anos, o que pode demonstrar uma reação a repercussão da crise financeira de 2008. Segundo Krugman (2009) a crise de 2008 se originou nas dívidas imobiliárias americanas e repercutiram negativamente na América Latina. Dados estes que são identificados no movimento do aumento da arrecadação do ICMS, que demonstra uma reação dos estados para recompor a perda de arrecadação, conforme podemos visualizar na tabela 1.

### 2.3 - O CONVÊNIO 42/2016 (FUNDO DE EQUILÍBRIO FISCAL)

O Convênio ICMS 42/2016 foi criado como ferramenta dos Estados para promover o ajuste Fiscal, quadro demonstrativo dos Estados que promoveram regulamentação do Fundo de Equilíbrio Fiscal. Abaixo temos a tabela 2 que demonstra os estados que já se manifestaram no sentido da regulamentação do Fundo de Equilíbrio Fiscal e seus dispositivos legais.

QUADRO 1 - ESTADOS QUE REGULAMENTARAM FUNDO DE EQUILÍBRIO FISCAL.

UF	Base Legal	Publicação	Efeitos	Regulamentação
BA	Lei nº 13.564/2016	21/06/2016	A partir da data da regulamentação interna (Ato do Poder Executivo).	-
CE	Lei nº 16.097/2016	-	A partir do 1º dia subsequente ao da publicação do decreto regulamentador, pelo prazo de 24 meses.	-
GO	Lei nº 19.195/2016 (Revogada)	13/01/2016	De 13/01/16 a 31/03/16.	-
	Lei nº 19.261/2016	19/04/2016	01/03/2016.	Decreto nº 8.631/2016 e Decreto nº 8.688/2016
MS	Decreto Legislativo nº 572/2016	11/07/2016	Entra em vigor na data de sua publicação.	-
PE	Lei nº 15.865/2016	01/07/2016	1º/08/2016 a 31/07/2018.	Decreto nº 43.346/2016
PI	Lei nº 6.875/2016	04/08/2016	A partir de 02/01/2017, pelo prazo de 24 meses.	

Fonte: ABIHPEC (Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos), 2016.

Conforme o Quadro 1, a manifestação dos Estados acerca do Fundo de equilíbrio Fiscal, como os Estados de Alagoas, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Paraíba e o Distrito Federal, possuem projetos de lei para criação do Fundo enquanto que os estados da Bahia, Ceará, Goiás, Mato grosso do Sul, Pernambuco e Piauí saíram na frente e já sancionaram leis ou decretos que o regulamentam.

O Estado de Alagoas em seu projeto de lei nº 276/2016 onde institui o (FEFAL – Fundo de Equilíbrio Fiscal de Alagoas) determina que o percentual aplicado seja de 10%, mínimo estipulado pelo Convênio de ICMS 42/2016 (ALAGOAS, 2016), determina ainda que o recolhimento será mensal e que o descumprimento deste por três meses consecutivos acarretará em perda do benefício. O Estado da Bahia conforme lei nº 13564/2016 também determinou que o percentual a ser recolhido em favorecimento do fundo de equilíbrio fiscal seria de 10%, mas enfatiza que poderá escolher benefícios ou programas de incentivos que serão contemplados com a desobrigação do recolhimento (BAHIA, 2016).

O estado do Ceará, conforme o Quadro 1 regulamentou o FEEF (Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal), também estipulando 10% do montante do benefício para recolhimento em favor do fundo, o estado também trata da falta do cumprimento da obrigação sendo a perda automática no mês onde não houve recolhimento e perda definitiva do benefício após três meses sem recolhimento, trazendo ai uma novidade em relação aos outros estados, pois neste caso os três meses não precisam ser consecutivos para perda do benefício.

O Distrito Federal seguindo a mesma linha criou o projeto de decreto legislativo nº 156/2016, o que demonstra que deverá seguir os Estados na regulamentação do Fundo, mas ainda não é possível obter detalhes de como será esta regulamentação. (DISTRITO FEDERAL, 2016). Goiás conforme o Quadro 1, além de outras medidas instituiu o programa protege Goiás através do Fundo de proteção social do estado de Goiás, este fundo ao contrário dos criados por outros estados estabelece alíquota de 15%. Mato Grosso do Sul assim como os outros estados parte para regularização do Fundo de equilíbrio Fiscal, sob o qual ainda não há mais detalhes que nos permita saber a respeito das regras e alíquota que serão adotadas por intermédio de sua aprovação.

O estado de Pernambuco conforme lei nº 15865/2016 instituiu o FEEF – Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal, Pernambuco traz uma novidade que é a dispensa do recolhimento do FEEF, desde que o contribuinte tenha aumento de arrecadação no valor igual ou superior ao valor da arrecadação do FEEF. (PERNAMBUCO, 2016). O Estado do Piauí conforme projeto de lei nº 34/2016 determina, se aprovado, que o contribuinte que possuir benefício fiscal deverá recolher em favor do FEEF o valor correspondente a 10% do valor do benefício, sendo este recolhimento efetuado até o dia 08 do mês subsequente ao fato gerador. (PIAUI, 2016).

O estado do Rio de Janeiro também com projeto de lei 2008/2016 que trata do Fundo de equilíbrio Fiscal, propõe recolhimento de 10% do valor do benefício calculados e depositados mensalmente, prevê ainda perda do benefício se o houver descumprimento do depósito por três meses consecutivos ou não no intervalo de 12 meses, os procedimentos e obrigações deverão ser regulamentados através de decretos emitidos pelo governo do estado. (RIO DE JANEIRO, 2016).

Rio grande do Norte segue também com projeto de lei complementar nº 18/2016 que instituirá o (FUNDERN – Fundo de equilíbrio Fiscal do Rio grande do Norte), menciona ainda no projeto de lei complementar que a sua criação se deve a grave situação financeira dos Estados e estipula recolhimento de 10% do valor do benefício. (RIO GRANDE DO NORTE, 2016).

O estado da Paraíba criou um dos mais recentes projetos de lei 996 de 2016 que trata do fundo de equilíbrio Fiscal, o projeto de lei 996/2016 instituiu o FEEF, que condiciona o depósito de 10% do respectivo benefício fiscal e o não cumprimento acarreta em perda do benefício. (PARAÍBA, 2016).

## 2.4 – PIB POR REGIÃO

Podemos observar nas tabelas 2 e 3 abaixo a distribuição do PIB por regiões para os anos de 2011 e 2013:

TABELA 2 - PRODUTO INTERNO BRUTO, POPULAÇÃO RESIDENTE E PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA.

2011			
REGIÕES	PIB (1.000.000 R\$)	POPULAÇÃO RESIDENTE	PIB PER CAPITA
NORTE	223.538	16.095.187	13.888,49
NORDESTE	555.325	53.501.859	10.379,55
SUDESTE	2.295.690	80.975.616	28.350,39
SUL	672.049	27.562.433	24.382,79
CENTRO - OESTE	396.411	14.244.192	27.829,64
<b>BRASIL</b>	<b>4.143.013</b>	<b>192.379.287</b>	<b>21.535,65</b>

Fonte: IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA), 2014.

TABELA 3 - PRODUTO INTERNO BRUTO, POPULAÇÃO RESIDENTE E PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA.

2013			
REGIÕES	PIB (1.000.000 R\$)	POPULAÇÃO RESIDENTE	PIB PER CAPITA
NORTE	292.342	16.983.000	17.213,30
NORDESTE	722.809	55.795.000	12.954,80
SUDESTE	2.938.539	84.466.000	34.789,78
SUL	878.150	28.796.000	30.495,79
CENTRO - OESTE	484.615	14.993.000	32.322,31
<b>BRASIL</b>	<b>5.316.455</b>	<b>201.033.000</b>	<b>26.445,68</b>

Fonte: IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA), 2014.

Na observação das tabelas 2 e 3 podemos constatar que a região Sudeste é responsável por 55,41%, maior participação entre as regiões do PIB em 2011, valor que sofreu pequena alteração em 2013 chegando a 55,27%, em segundo lugar está a região Sul com 16,52% em 2013 e 16,22% em 2011, assim como a região Sudeste a Região Sul não sofreu aumento expressivo na representatividade do PIB. A representatividade da região Sudeste em

relação as outras regiões do Brasil é surpreendente, pois uma única região é responsável por mais de 50% do PIB do país, a região Norte e Nordeste juntas não chegam a um quarto do PIB enquanto que a região Sul e Centro – oeste juntas tem um pouco mais de participação.

### **3 – COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

Para favorecer a visão sobre a criação e implementação do Fundo de equilíbrio Fiscal recorreremos a uma entrevista a um Diretor Tributário de uma associação de empresas no ramo de cosméticos e higiene pessoal em perguntas elaboradas pelo autor do artigo enviadas e respondidas por e-mail. O Diretor tributário afirma que a associação nunca se envolveu nas questões de incentivos fiscais conectados com a guerra fiscal, portanto não vai colocar oficialmente seu posicionamento, que deixa claro apenas o seu ponto de vista pessoal. Levando em consideração toda a polêmica que envolve os benefícios fiscais não homologado pelo CONFAZ e todos os desdobramentos da chamada “Guerra Fiscal”.

Segundo o diretor tributário os incentivos fiscais estão conectados com a guerra fiscal. De acordo com Castro e Moraes (2015, pg 2) o ICMS e a guerra Fiscal entre os estados é um dos maiores problemas do nosso País, pois o ICMS tem a destinação de preencher as necessidades públicas, sendo assim o principal motivo de disputas entre os estados. Segundo Da Silva Oliveira (2015, 138) a própria concessão de benefícios fiscais retrata a não observância pelos estados da regra constitucional, pois os estados não o fazem com autorização do CONFAZ. Segundo Affonso (2016, pg 141) a materialização da crise da federação se deve ao aumento da disputa entre os estados.

No ponto de vista do Diretor tributário é possível que alguns estados que concedem benefícios fiscais deixem de atrair investimentos uma vez que haverá grande desconfiança em relação a atratividade de investimentos com benefícios tributários. O Convênio ICMS 42/15 coloca mínimo de 10% para redução do benefício, ou para constituição do Fundo, o que pode indicar que em novo aperto fiscal o Estado pode aumentar esse percentual. Segundo Prado (2016, pg 1) A utilização de isenções e subsídios de vários tipos, mas principalmente de caráter tributário, é prática comum e quase permanente dos governos estaduais brasileiros desde pelo menos os anos 60.

Segundo o Diretor Tributário os estados estavam diante da decisão de reduzir simplesmente os benefícios fiscais ou constituir o fundo, a vantagem do Fundo é que não há distribuição com os Municípios, enquanto a redução do benefício pode implicar em aumento

da arrecadação do ICMS que terá que ser distribuída entre os municípios. Segundo o artigo 158, da Constituição Federal (CF) o ICMS deve ser partilhado entre os estados e a união (Brasil, 1988), sendo assim na criação do fundo o estado aumenta a sua arrecadação não se sujeitando a partilha deste aumento de arrecadação com a união.

De acordo com informações recebidas informalmente pelo diretor os Estados mais agressivos na concessão de benefícios tributários celebraram um pacto pela adoção da medida por todos. Portanto não haverá impacto na concorrência entre os Estados na atração de investimentos. Pode sim gerar insegurança por parte do investidor que terá maior cautela no investimento motivado por benefício tributário.

Segundo o entrevistado quanto a insegurança jurídica há tributaristas que têm manifestado ilegalidade na medida, cabe a empresa decidir se vai afrontar o Estado na esfera judicial. Segundo Frattari et al (2016, pg 69) a sociedade tem se sujeitado a situações que a expõe a incertezas, tornando marca presente o sentimento de insegurança, por este motivo a cautela na tomada de decisões que levam em considerações as variáveis que podem sofrer com interferência do estado.

O Diretor ainda acredita que o Estado passando por novas dificuldades financeiras poderá se utilizar do aumento das alíquotas do fundo para promover novo equilíbrio fiscal aumentando arrecadação. Segundo Da Rosa e Machado (2015, pg 92) a carga tributária no Brasil é considerada uma das mais altas do mundo e quem paga esta conta são os consumidores, e neste contexto é sensato pensar que em eventuais dificuldades o estado poderá sim fazer com que o contribuinte pague a conta.

Segundo ainda o diretor a insegurança gerada afeta o retorno esperado quando da decisão de investir, pode-se concluir que há sim uma insegurança, pois há uma quebra de contrato estabelecido na concessão dos benefícios o que interfere de maneira direta no planejamento tributário desses contribuintes e que tem seus projetos modificados após tomada de decisão. De acordo com Junior T. M. e Saconato (2016, pg 214) no sistema jurídico brasileiro atual, há crises diversas, com resoluções judiciais distintas para casos até muito assemelhados. Há, desse modo, uma situação de imprecisão a causar incerteza, imprevisibilidade e insegurança do direito, o contribuinte não se sente seguro quando necessita do amparo da lei.

Segundo o diretor as alíquotas do fundo não são uma certeza a longo prazo este é um fato que pode alterar o que os Estados estão praticando, e que existem notícias de Estados que abrem exceções para determinados setores, que isentam da redução caso a arrecadação atinja um crescimento equivalente aos 10%. Na opinião do diretor este tipo de exceção pode ser uma

guerra da guerra fiscal e que com as exceções o Estado pode isentar da redução para novos investimentos, pode transferir distribuição de atacadista de um estado para outro, o que vai gerar que outros sigam as mesmas exceções.

Segundo Prado (2016, pg1) a guerra fiscal pode ser vista como o acirramento competitivo das políticas de desenvolvimento local ou regional utilizando benefícios tributários, o que afirma a visão do Diretor Tributário sobre o fundo de equilíbrio fiscal. De acordo com Fragnani (2016, pg 4) cada estado tem sua arrecadação definida pela parcela de produção realizada dentro de seu território, e, portanto, a guerra fiscal é condição essencial que permite o governo local negociar com cada empresa as condições e eventualmente a obrigatoriedade do imposto.

Como já dito pelo Diretor a Associação nunca se envolveu com a concessão de incentivos tributários, sempre foi uma decisão individual de cada empresa, portanto não há nenhuma ideia por parte da associação do valor dos incentivos concedidos a empresas do setor, o que se sabe apenas é que quanto mais agressivo tem sido o estado na concessão de benefícios fiscais mais ele será beneficiado com o fundo de equilíbrio Fiscal. Conforme o diretor a informação que circula é que a iniciativa da criação do fundo foi resultado de decisão conjunta dos governadores de Estados que concedem de forma significativa incentivos tributários com o compromisso que todos adotassem a redução.

A partir do momento que Estados começam a aplicar exceções pode romper esse pacto inicial. De acordo com Da Silva Oliveira (2015, 137) a regra para concessão de benefícios homologado pelo CONFAZ exige unanimidade o que a torna muito difícil, por este motivo os estados ignoram a regra e concedem tais benefícios por conta própria. Segundo o diretor na regra estipulada pelo CONFAZ bastaria um único estado contestar o benefício, por se sentir prejudicado, que ele não poderia ser aplicado, neste contexto os estados desrespeitam a regra e tornam em disputa a concessão de benefícios fiscais, ou no caso do fundo de equilíbrio fiscal a disputa seria quem reduzirá menos os benefícios.

#### **4 - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

De acordo com os dados levantados podemos observar que existe um grande interesse dos estados em criar e regulamentar o Fundo de equilíbrio Fiscal, podemos observar que os estados concedem benefícios fiscais a fim de atrair investimentos para seus territórios, existe uma disputa entre os estados com interesse de manter condições mais favoráveis para que as

empresas não migrem para estados vizinhos. Segundo Prado (2016, pg 1) seguramente não houve nenhum momento desde 1950 em que não houvesse pelos menos uma dezena de estados com projetos de incentivo local utilizando predominantemente incentivos tributários. Os estados do Norte e Nordeste, menos desenvolvidos, são mais agressivos na concessão de benefícios fiscais.

Podemos observar conforme gráfico 1 que o crescimento da arrecadação do ICMS entre 2000 e 2015 foi significativo, o que também pode ser observado com maior detalhe na tabela 1. Assim como cresceu a arrecadação do ICMS pelos estados podemos também observar conforme gráfico 3 também no período de 2000 a 2015 o crescimento vertiginoso da dívida pública, destacando os estados de TO, RR, AP que tiveram o aumento da sua dívida muito além da média dos outros estados, observamos que em momentos onde a economia sofreu com crises pontuais os estados reagiram promovendo ajustes fiscais e podemos observar este fato nos aumentos da arrecadação do ICMS demonstrados no gráfico 1 e Tabela 1.

Estes fatos indicam que a criação do Fundo de equilíbrio Fiscal que nada mais do que a redução dos benefícios fiscais, uma política de ajuste Fiscal que busca recompor a receita dos estados a fim de equilibrar suas situações financeiras. Segundo Junior e Marçal (2016, pg 16) os desequilíbrios da gestão estatal, prioridades mal definidas, desconsideração dos riscos inerentes a atividade, são o autorretrato da sociedade brasileira. Segundo Tabosa et al. (2016, pg 58) o desequilíbrio fiscal é responsável pelo aumento da desconfiança dos agentes em relação a solvência da dívida pública.

Os estados que buscam regulamentar o Fundo de equilíbrio fiscal de acordo com o Diretor entrevistado parecem confiar em uma espécie de pacto entre eles onde todos apostaram na criação do fundo, por tanto, não deixando alternativa aos contribuintes que não a de se sujeitar a redução de seus benefícios, em contrapartida alguns estados já demonstram conceder a determinados contribuintes conforme ramo de atividade ou projeção de crescimento isenção de recolhimento, o que pode se tornar novo objeto de disputa.

Sendo assim, todos os estados sofrem do mesmo mal, uma situação financeira instável e a solução proposta pelo estado passa bem longe do controle dos gastos públicos e passa bem mais perto do ajuste fiscal e do aumento da arrecadação, fazendo mais uma vez o contribuinte pagar esta conta. Segundo Caldeira (2016, pg 285) a dívida pública é um importante elemento das finanças públicas e a sua sustentabilidade é o indicativo de boa gestão da política fiscal de um governo.



#### 4 - CONCLUSÃO

O objetivo foi de verificar o comportamento dos estados com relação a criação do Fundo de Equilíbrio Fiscal e qual o real motivo de sua criação, o estudo sugere que a criação do fundo se baseia em uma política de ajuste fiscal. Os dados analisados sugerem que os estados criam políticas de ajustes fiscais em meio a dificuldades financeiras com o intuito de estabilizar a suas finanças, observa-se no comportamento dos estados um desequilíbrio na dívida pública que constantemente são compensados com ações que fazem com que o contribuinte pague a conta, e o contribuinte por sua vez parte em busca de estados que ofereçam benefícios tributários.

Este estudo contribui para discussão do fundo de equilíbrio fiscal, dos benefícios fiscais, das políticas de ajuste fiscal e ajuda na compreensão da dinâmica entre estado e contribuinte. Existe uma grande complexidade da estrutura tributária no Brasil, principalmente com relação ao ICMS, que é objeto de interesse de todos os estados, pois é a maior fatia da arrecadação, mostrar alguns detalhes que levam melhor compreensão aos contribuintes faz parte da contribuição social deste trabalho.

A sugestão para os próximos estudos é que seja observado os desdobramentos depois da criação do fundo de equilíbrio fiscal e que se observe se os estados tomaram novas medidas de ajuste fiscal tendo como princípio o fundo de equilíbrio fiscal. Este tema é relativamente novo ocasionando a falta de relatos práticos a respeito de sua aplicação, por tanto, se faz necessário que o tempo no mostre quais serão os desdobramentos futuros para que se leva a novas conclusões a este respeito e para que as pesquisas futuras possam chegar a novas conclusões.

#### REFERÊNCIAS

ABIHPEC – Associação Brasileira da Indústria da Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos-  
**Anuário 2016** . Disponível em :  
[https://abihpec.org.br/ABIHPEC\\_2016/Anuario2016\\_DIG.html#p=56](https://abihpec.org.br/ABIHPEC_2016/Anuario2016_DIG.html#p=56). Acesso em 24 de agosto de 2016.

AFFONSO, R.B.A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2016.

ARAÚJO, E. S. Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. **Revista Economia Ensaios**, v. 30, n. 2, 2016.

BACEN – Banco Central do Brasil – **Endividamento dos Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/dividas.asp>. Acesso em 13 Ago, 2016.

CALDEIRA, A.A. et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016.

CHALFUN, N. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 131-158, 2016.

CONFAZ. **Boletim do ICMS e demais impostos Estaduais**. Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/valores.htm>> Acesso em: 14 Ago 2016.

DA CRUZ LIMA, A.C.; LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 557-588, 2016.

DA ROSA, C. M.; MACHADO, L. A. L. M. Carga tributária de ICMS sobre o medicamento: Neosoro Solução Nasal no RS. **Revista Eletrônica do Curso de Ciências Contábeis**, n. 6, 2015.

DA SILVA, L. O. Desenvolvimento Sustentável e a Zona Franca de Manaus. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**, v. 7, n. 13, 2015.

DE CASTRO, I. R.; MORAES, R. R. O ICMS e a Guerra entre os Estados: uma análise a respeito desse tributo. **Revista de Administração e Contabilidade**, v. 1, n. 1, 2015.

DE SARMENTO SEIXAS, F. H.; DA SILVA, C. G. Um estudo sobre o crescimento da receita pública e sua relação causal com a despesa no Estado de Goiás. **Ensaio FEE**, v. 37, n. 1, p. 187-216, 2016.

DUARTE, F. C. A intervenção do estado no domínio econômico—economia e legitimidade. **Economic Analysis of Law Review**, v. 6, n. 1, p. 192-205, 2016.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 155-178, 2016.

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 199-221, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Indicadores 2015**. Disponível em : [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores\\_2017.php](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores_2017.php). Acesso em 15 de setembro de 2016

IPEA. **Limites ao Endividamento e Sustentabilidade Fiscal: O Caso dos Governos Estaduais**. Disponível: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article &id=28678&Itemid=406](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article &id=28678&Itemid=406) > acesso em: 13 setembro 2016.

JUNIOR, J.T.P.; MARÇAL, T.B. Orçamento Público, Ajuste Fiscal e Administração Consensual/Public Budget, Fiscal Adjustment and Consensual Administration. **Revista de Direito da Administração Pública Law Journal of Public Administration**, v. 2, n. 1, 2016.

JÚNIOR, T. M. de A. L.; SACONATO, T. E. A Teoria dos Precedentes Judiciais no Sistema Jurídico Brasileiro: Segurança Jurídica e Acesso à Justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 1, n. 2, 2016.

KRUGMAN, P. A crise de 2008 e a economia da depressão. **Revista de Economia Política, São Paulo**, v. 30, n. 1, p. 180-182, 2010.

NETTO, A. A. P.; DE LIMA NETO, M. C.. Insegurança e Tributação: A Sociedade Contemporânea e a Sua Nova Compreensão do Fenômeno Jurídico-Tributário. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 1, n. 2, 2016.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 1-40, 2016.

RAMOS, M. R.; PEREIRA, M. S. B. A repercussão da crise Financeira Internacional x Os Fatores que impedem o desenvolvimento econômico sustentável no Brasil. **Revista Faro ciência** v. 1, n. 1, p. 59-61, 2016.

SILVA, G.A.B.; PASSADOR, J.L. Redistribuição fiscal para o desenvolvimento turístico local e regional. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2016, vol.50, n.4, pp.587-610.

TABOSA, F.J.S.; FERREIRA, R.T.; SIMONASSI, A.G.; KHAN, A.S.; TOMAZ, D. Reação fiscal ao aumento da dívida pública: Uma análise para os estados Brasileiros. **Economia Aplicada**, v.20, n.1, p-57-71, 2016.