

Interpretação pós-keynesiana da política tributária do RS de 1995 a 2014

Sessão temática: **Setor Público e Finanças Públicas**

RESUMO

Este artigo verifica se as propostas de política tributária do Estado de 1995 a 2014 coincidem com as apontadas por Keynes (1964), quais sejam: *(i)* melhorar a capacidade de gastos do governo; *(ii)* reduzir impostos sobre consumo e investimentos para aumentar a demanda agregada; e *(iii)* elevar os tributos sobre a renda e a herança para diminuir a desigualdade. Pela política tributária realizada no período, percebe-se que apenas a primeira foi confirmada. Não há informações suficientes que comprovem a segunda. E sobre a terceira, houve até um retrocesso, com a diminuição do número de alíquotas do imposto sobre herança.

Palavras-chave: Política Tributária; Rio Grande do Sul; Keynes; Teoria Pós-Keynesiana.

ABSTRACT

This paper verifies if the tax policy propositions of the State from 1998 to 2014 coincide with the ones pointed by Keynes (1964), as follows: *(i)* to improve the government capacity of expenses; *(ii)* to decrease taxes on consume and investments in order to increase the aggregated demand; and *(iii)* to elevate the tributes over the income and the inheritance in order to decrease the inequality. Through the tax policy realized in the period, it is possible to perceive that only the first one was confirmed. There is no enough information which proves the second one. And about the third one, there was even a retreat, with the decreasing of the number of tax on inheritance aliquots.

Keywords: Tax policy; Rio Grande do Sul; Keynes; Post Keynesian theory.

Interpretação pós-keynesiana da política tributária do RS de 1995 a 2014

1. Introdução

A política tributária, a partir da leitura das obras de Keynes, apresenta três premissas. A primeira indica que a variação da carga tributária (CT) determina a capacidade de gastos do governo, ao passo que a segunda aponta que o corte ou redução de tributos sobre o consumo possibilita aumento da renda disponível. Esses dois casos contribuem para a ampliação da demanda efetiva até atingir ou se aproximar do nível de pleno emprego da força de trabalho e da capacidade instalada. E a terceira premissa destaca que a tributação da renda e da herança pode ajudar a melhorar a distribuição econômica

Essas três proposições podem ser executadas pelo governo central em um Estado unitário e divididas entre os entes em um Estado federado. No caso do Brasil, a tributação da renda é de competência da União e a da herança é dos estados. A segunda premissa é comum a todos os entes federados, mas com um peso maior da União na CT do país. E a terceira compartilhada entre a União e os estados.

A partir dessa perspectiva, este Artigo tem como objetivo central analisar a política tributária do Estado do Rio Grande do Sul (RS) nos diferentes governos de 1995 a 2014, procurando identificar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes e pelos pós-keynesianos. Além disso, procura-se também, fazer uma breve revisão de literatura para identificar os *insights* sobre política tributária nas principais obras de Keynes e dos economistas pós-keynesianos.

Para tanto, adotar-se-á a seguinte metodologia de análise. No caso do primeiro item, será feita uma pesquisa documental no Plano de Governo (*Plano*) de cada um dos candidatos eleitos para os mandatos de 1995 a 2014, nas edições anuais da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa (*Mensagem*) e na legislação tributária do Estado do RS do período em questão. Para atingir o segundo item, realizar-se-á uma pesquisa bibliográfica na literatura principal de Keynes (1964, 1971, 1980) e dos economistas pós-keynesianos, Minsky (1975, 1986), Davidson (1994, 2009) e Carvalho (1992, 2006, 2008).

A hipótese principal é de que o Estado do RS adotou, no período de 1995 a 2014, algumas políticas tributárias deliberadas, objetivando determinados fins, entre os quais expandir a atividade econômica, mas não seguiu uma estratégia keynesiana. E a hipótese secundária é de que o comportamento da CT estadual se justificou mais para cobrir gastos do que para incentivar a demanda e/ou diminuir a desigualdade.

Depois dessa breve introdução, a segunda parte trata dos principais *insights* sobre política tributária nas obras de Keynes e dos economistas pós-keynesianos. A terceira parte analisa a política tributária do Estado do RS nos diferentes governos de 1995 a 2014, procurando verificar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes e pelos economistas pós-keynesianos. E a última parte traz as considerações finais.

2. Política tributária sob a perspectiva da teoria pós-keynesiana

A política tributária em Keynes (1964), sobretudo com base na *The General Theory of Employment, Interest and Money (GT)*, a exemplo da política fiscal, tem três objetivos simultâneos (CARVALHO, 1992, p. 209): (a) financiar os assuntos ordinários do Estado e o aumento dos gastos públicos; (b) ampliar a demanda efetiva por meio do corte ou redução de tributos sobre o consumo e consequente aumento da renda disponível; e (c) melhorar a distribuição de renda e de riqueza através da tributação da renda e da herança.

O primeiro objetivo aparece de forma implícita na *GT*, quando Keynes (1964, p. 379) defende que “[o]s controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego implicarão, obviamente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo”. Porém, ele faz questão de esclarecer que isso não significa o sufocamento da iniciativa privada. Keynes (*Ibid.*, p. 380) destaca:

Enquanto, portanto, a ampliação das funções do governo, envolvendo a tarefa de ajustar a propensão a consumir e o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível intromissão no individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio possível de evitar a destruição na sua totalidade das formas econômicas existentes e como condição de um bem-sucedido funcionamento da iniciativa individual.

Quanto ao segundo objetivo, Keynes (*Ibid.*, p. 378) ressalta: “O Estado terá de exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte através da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, de outras medidas.” Ao discorrer sobre os principais fatores que influem na propensão a consumir, Keynes (*Ibid.*, p. 94-5) argumenta que essa depende, além da taxa de juros, da política fiscal adotada pelo governo:

Os impostos sobre a renda, sobretudo quando eles diferenciam a renda ‘não ganha’, os impostos sobre os lucros do capital, sobre herança etc., são tão relevantes quanto a taxa de juros; enquanto o conjunto de possíveis mudanças na política fiscal pode ser maior, na expectativa, pelo menos, do que para a própria taxa de juros. Se a política fiscal é utilizada como um instrumento deliberado para a distribuição mais equitativa dos rendimentos, o seu efeito no aumento da propensão a consumir é, naturalmente, ainda maior.

Segundo Keynes (*Ibid.*, p. 95), o governo pode elevar as alíquotas dos impostos sobre consumo para criar fundos de amortização para saldar a dívida pública, o que levará a uma queda da propensão a consumir. Como a arrecadação extra será usada para liquidar a dívida e não para aumentar os gastos públicos, resultará em queda na demanda efetiva. No caso contrário, o governo pode diminuir as alíquotas, induzindo ao aumento da propensão a consumir e conseqüentemente da demanda efetiva, mesmo que isso represente aumento do endividamento público.

Além disso, cabe destacar que, ao contrário da instável eficiência marginal do capital, a relativamente estável função propensão a consumir pode ser modificada, de acordo com Keynes (*Ibid.*, p. 95), através de variações substanciais na política fiscal ou na taxa de juros, bem como por flutuações imprevistas nos valores de capital.

Em relação ao terceiro objetivo, Keynes (*Ibid.*, p. 372) acentua que a tributação direta – impostos sobre a renda e impostos sobre herança – teria realizado um “significativo progresso na eliminação das grandes desigualdades de riqueza e de renda” na Grã-Bretanha desde o fim do século XIX e até 1936, quando foi publicada a *GT*. Ele argumenta que a vontade de muitas pessoas seria alcançar uma queda maior da desigualdade, mas temeriam por duas razões: pela evasão fiscal e pela ideia de que o aumento do capital dependeria da poupança dos mais ricos. Keynes (*Ibid.*, p. 372-3) explica que a sua argumentação não afeta a primeira razão, mas discorda da segunda:

[...] até o ponto em que o pleno emprego prevalece, o crescimento do capital não depende absolutamente de uma baixa propensão a consumir, mas é, pelo contrário, retido por ela; e somente em condições de pleno emprego é uma baixa propensão a consumir propícia ao crescimento do capital. Além disso, a experiência sugere que, nas condições existentes, a poupança através de instituições e de fundos de garantia é mais que suficiente, e que as medidas para a redistribuição da renda de forma a aumentar a propensão a consumir podem ser positivamente favoráveis ao crescimento do capital.

Keynes (*Ibid.*, p. 373) afirma que havia uma crença comum na opinião pública de que os impostos sobre heranças gerariam redução da riqueza de capital. Conforme ele, o aumento dos impostos sobre heranças para pagamento de despesas correntes poderia ser compensado com a queda das alíquotas dos impostos sobre a renda e o consumo, o que elevaria primeiro a propensão a consumir e, como consequência, o incentivo ao investimento e à demanda efetiva. Para Keynes (*Ibid.*, p. 373), “o crescimento da riqueza”, ao contrário de ser dependente da “abstinência dos ricos, como comumente suposto, é mais provável ser impedido por ela”.

Porém, Keynes (*Ibid.*, p. 374) esclarece que poderia haver outras razões, independentes da sua teoria, capazes de justificar certo grau de desigualdade. Ele cita a “justificativa social e

psicológica” e as “atividades humanas valiosas que exigem o motivo do lucro e o ambiente da propriedade privada de riqueza para sua plena realização”.

Carvalho (1992, p. 206) explica que, para Keynes, a desigualdade de renda pode ser causada de duas formas: pelas diferenças nas capacitações individuais e pela riqueza herdada. Segundo Carvalho (*Ibid.*, p. 206), Keynes via a primeira causa como inevitável e até saudável e a segunda como razão para análise. Na mesma linha, Minsky (1975, p. 149) ressalta que Keynes considerava “socialmente desejáveis” os diferenciais moderados de renda e “indesejáveis e desnecessários” os grandes, em particular os devido à herança. “Assim, a tributação direta da renda e da herança para facilitar a distribuição de renda socialmente opressiva era desejável e, felizmente, como se por uma mão invisível, tal modificação da distribuição de renda faria também a consecução e a manutenção do pleno emprego mais fácil.” (*Ibid.*, p. 149).

Além do que foi exposto acima, para Keynes, taxar os bens e direitos transferidos pelos ancestrais contribuiu para não distorcer o desempenho econômico, uma vez que o trabalho dos herdeiros, como regra, não agregou valor aos ativos recebidos. Carvalho (1992, p. 206) detalha essa questão:

Enquanto pode ser justo que esforço excepcional ou circunstância possa ser recompensado, não haveria nenhuma razão porque alguns grupos de pessoas devem enfrentar condições privilegiadas de início, desde que essas não fossem a recompensa para qualquer capacidade ou habilidade especial. Se o direito de herança for restrito por alguma extensão, através da imposição de impostos de transmissão, por exemplo, desigualdades injustas poderiam ser atenuadas, enquanto desigualdades socialmente aceitáveis, especialmente aquelas devido à posse de habilidades especiais, seriam preservadas.

Ao longo da sua vida, Keynes manteve, segundo Carvalho (1992, p. 206), a posição de que os direitos de propriedade de ativos devem ser limitados através de impostos sobre o capital. Por sua vez, Minsky (1975, p. 149) destaca que Keynes via a desigualdade de renda resultante dos ganhos de capital das empresas como desejável, mas a decorrente da posse “pura” da riqueza – a renda dos rentistas – como indesejável e desnecessária.

Conforme Carvalho (1992, p. 206 e 207), as principais propostas de Keynes para reformas sociais – como os empréstimos compulsórios (CWJMK, v. IX, 1971) no início da Segunda Guerra Mundial ou o *Beveridge Plan* (CWJMK, v. XXVII, 1980) – envolviam a redistribuição de ativos financiados por impostos sobre o capital para favorecer grupos de menor renda. Sobre os empréstimos compulsórios, Carvalho (2006, p. 50-51) explica que eles aparecem como a solução proposta por Keynes para o financiamento da Segunda Guerra Mundial, pois os seus valores seriam devolvidos em período posterior, enquanto a

criação/aumento de impostos ou inflação representaria confisco e a poupança voluntária via compra de bônus teria eficácia incerta. O *Beveridge Plan* consistia de um conjunto de propostas para melhorar a seguridade social inglesa. Carvalho (2008) esclarece que o termo “segurança social” representaria a garantia de uma renda para as pessoas que ficaram desempregadas, encontravam-se doentes ou sofreram um acidente, para provisionar a aposentadoria por idade, para fornecer apoio pela morte de um familiar e para atender despesas excepcionais relacionadas a nascimento, morte e casamento.

Além dos objetivos citados acima, Keynes (1964, p. 168-9) – ao falar sobre a compra e venda de títulos de investimentos na bolsa de valores de *Wall Street*– defendeu a criação de “um elevado imposto sobre as transferências” como medida para atenuar “o predomínio da especulação sobre o empreendimento”.

Entre os autores pós-keynesianos, Minsky (1986, p. 328) propõe uma agenda para reformar o capitalismo que inclui a política tributária entre os seus instrumentos, e enfatiza que a dimensão da estrutura tributária do *Big Government* tem um efeito significativo sobre os preços relativos, as condições de oferta e as práticas de financiamento. Nessa estrutura, quanto maior a carga tributária, maior a chance de aumentar a elisão fiscal e a evasão fiscal, exigindo com que o Estado considere esses aspectos no momento de execução da política tributária (*Ibid.*, p. 339-340).

A agenda de reforma tributária de Minsky (1986, p. 342) “busca adequação e estrutura, cedendo o suficiente para manter a qualidade da dívida do governo e para permitir oscilações nas receitas para estabilizar os lucros e conter a inflação”. Ele defende a extinção do IR das empresas e da contribuição patronal da seguridade porque ambos elevariam os custos das empresas, gerariam inflação e aumentariam o desemprego. Além disso, se as regras do IR das empresas permitem que os juros sejam deduzidos antes da determinação do lucro tributável, elas induzem as companhias a financiarem a dívida, o que, dependendo da estrutura financeira¹, pode não ser desejável (*Ibid.*, p. 340).

Essa agenda busca a consolidação do IR das pessoas físicas e as instituições do imposto sobre valor agregado (IVA) e dos impostos especiais sobre consumo. Nas palavras de Minsky (*Ibid.*, p.340): “Evidências políticas indicam que o imposto de renda individual não pode carregar todo o peso do financiamento do *Big Government*”.

¹ Minsky (1986, p. 340) explica que uma estrutura financeira é robusta quando o financiamento *hedge* predomina. O capital próprio, que não exige nenhuma remuneração, é o instrumento preferido para financiar os negócios.

Minsky (1975) e Davidson (1994; 2009) analisam como a política tributária e a política fiscal podem afetar o nível de demanda efetiva, a partir da perspectiva das *finanças funcionais*². Para Davidson (1994, p. 79; 2009, p. 66), há três possibilidades para isso: (i) uma variação nas receitas tributárias com nenhuma alteração dos gastos do governo; (ii) uma variação dos gastos do governo com nenhuma alteração nas receitas tributárias; e (iii) mudanças simultâneas nas receitas tributárias e nos gastos governamentais.

Após o exame da política tributária na teoria pós-keynesiana, a seção seguinte tratará da política tributária, sob a perspectiva keynesiana, no Estado do RS no período 1995-2014.

3. Política tributária sob a perspectiva keynesiana do RS de 1995 a 2014

O exame da política tributária do RS de 1995 a 2014 será feito nas duas subseções seguintes. Na subseção 3.1, verifica-se a relação entre a teoria keynesiana e as políticas tributárias nos *Planos* dos governadores eleitos. E, na subseção 3.2, sob a perspectiva keynesiana, analisa-se a execução das políticas tributárias através da observação das edições anuais da *Mensagem* e da legislação tributária principal aprovada/modificada no período.

3.1. Política tributária nos planos dos governadores eleitos do RS

Os planos de governo dos governadores são apresentados durante o processo eleitoral, no ano anterior à posse. No período estudado, foram cinco planos dos governadores eleitos: Antônio Britto (1994), Olívio Dutra (1998), Germano Rigotto (2002), Yeda Crusius (2006) e Tarso Genro (2010). Entre as propostas que mais aparecem nos programas, destacam-se: a necessidade de elevar as receitas de ICMS do RS para equilibrar as contas públicas, seja através do crescimento econômico, seja pela seletividade de alíquotas ou queda da renúncia fiscal; revisão dos benefícios fiscais; aumento da fiscalização; simplificação da legislação tributária; e modernização dos procedimentos tributários.

Para efeito de comparação da política tributária dos planos dos referidos governadores eleitos com as perspectivas keynesianas indicadas anteriormente, o Quadro 1 abaixo traz um resumo das principais propostas nessa área defendidas por eles. Pela aferição dos planos, Britto (1994) e Dutra (1998) ressaltaram a necessidade de retomada do crescimento da arrecadação do ICMS, que estava perdendo participação em nível nacional. Rigotto (2002) destacou a urgência de negociar com o Governo Federal para compensar as perdas das receitas de ICMS

² Davidson (2009, p. 66) explica que o conceito de finanças funcionais é baseado em Lerner (1995 *apud* Davidson, 2009) e significa que o governo executa a política fiscal, para uma perspectiva de equilíbrio, aumentando exogenamente a demanda agregada sempre que as despesas do setor privado ficam abaixo do nível de pleno emprego e reduzindo-a no caso contrário.

sobre exportações, geradas pela Lei Kandir. Por sua vez, Crusius (2006) e Genro (2010) enfatizaram a necessidade de aumentar a arrecadação de ICMS através do crescimento econômico. Porém, enquanto a primeira defendeu sobretudo os investimentos públicos em infraestrutura para estimular a atividade produtiva, o segundo vai além, explicitando “o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento”.

Britto (1994, p. 16), mesmo endossando uma “[p]olítica agressiva de captação de investimentos” via benefícios tributários para “quem produz mais e emprega mais”, ressaltou que “são findos os tempos das isenções fiscais, dos créditos de favor, dos subsídios indiscriminados”. Dutra (1998, p. 9) trouxe a crítica mais contundente, sobretudo sobre o aumento expressivo das desonerações fiscais concedidas no governo Britto para grandes empresas através do programa Fundo Operação Empresa (Fundopem), bem como defendeu inclusive a não renovação e a análise da legalidade das existentes. Rigotto (2002, p. 54) e Crusius (2006, p.3), para diminuir a renúncia fiscal, sugeriram que o acesso aos incentivos tributários fosse mais restrito. Enquanto o primeiro argumentou que os benefícios seriam concedidos apenas para os casos claramente dependentes e geradores de incremento de receita maiores do que as desonerações, a segunda destacou a necessidade de mudar a ênfase da renúncia para uma política que reforçasse as vantagens competitivas de infraestrutura, de capital humano e de recursos naturais do RS.

Em relação ao financiamento dos gastos públicos, todos os planos de governo analisados defenderam o aumento das receitas tributárias, sobretudo de ICMS. Porém, como seria de esperar, nenhum dos candidatos afirmou que elevaria as alíquotas básicas dos impostos estaduais.

Sobre as políticas tributárias de estímulo à demanda agregada, todos os candidatos eleitos incluíram entre elas as desonerações fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha. Apesar da legislação tributária estabelecer diferentes modalidades de desonerações, os planos não detalham quais delas seriam priorizadas, nem especificam quais atividades econômicas e tipos de mercadorias seriam beneficiados – se bens de consumo, bens de capital, insumos industriais ou energia elétrica, por exemplo.

Aqui, é preciso lembrar que o ICMS incide sobre operações com mercadoria e prestação de serviços de transportes e onerosos de comunicação, tanto os demandados para consumo das famílias como os para os bens de capital adquiridos pelas empresas. Nas aquisições dos ativos que compõem os investimentos privados – estimados a partir da demanda de FBCF – incide ICMS sobre máquinas e equipamentos, recursos biológicos cultivados e exploração mineral.

Quadro 1: Propostas tributárias dos governadores eleitos no RS no período 1995- 2014

Candidato eleito	Foco da política tributária	Propostas tributárias keynesianas?		
		Financiamento dos gastos	Estímulo à demanda	Diminuição da desigualdade
Britto	Reverter a tendência ao divórcio entre o crescimento do produto estadual e a arrecadação do ICMS.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais e fiscalização.	Incentivos fiscais para o investimento e redução de alíquotas setoriais.	Não aborda.
Dutra	Superar o “medíocre desempenho do ICMS”, crescendo pelo menos para atingir o nível de participação do RS em 1994.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, não renovação e análise da legalidade das existentes, e fiscalização dos segmentos econômicos mais significativos..	Incentivos fiscais para pequenas e médias empresas e pequenos produtores rurais e revisão de alíquotas para onerar menos os produtos essenciais e mais os supérfluos.	Revisão de alíquotas para onerar menos os produtos essenciais e mais os supérfluos.
Rigotto	Negociar com o Governo Federal as compensações pelas perdas da Lei Kandir e a substituição gradativa das contribuições federais por impostos.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, acompanhamento dos setores mais expressivos da economia, cobrança da mais eficiente da dívida ativa e ampliação da substituição tributária.	Incentivos fiscais só para os projetos claramente dependentes deles para serem efetivados e desde que o incremento de receita seja maior do que a perda da receita.	Não aborda.
Crusius	“[A]bandonar a política do ajustamento” e, pelo lado da receita, aumentar a arrecadação de ICMS, com os estímulos ao crescimento econômico.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, implantação NF-e , fiscalização de grupos setoriais para a fiscalização e maior eficiência na recuperação da Dívida Ativa.	Incentivos fiscais não só para novos investimentos, mas para manter os já existentes.	Não aborda.
Genro	“Crescer para melhorar a receita e arrecadação, considerando sempre o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento.”	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais e aperfeiçoamento dos instrumentos de cobrança do estoque de créditos inscritos em dívida ativa.	Incentivos fiscais para novas tecnologias, ampliação das pequenas e médias empresas, redução de ICMS dos produtos de consumo popular.	Redução do ICMS dos produtos de consumo popular.

Fontes: Planos de Governo dos candidatos eleitos.

Obs.: Elaboração própria.

Conforme o *Plano* de Britto (1994, p. 11 e 15), os benefícios creditícios e fiscais para o investimento teriam como prioridade as empresas dispostas a comercializar no âmbito do Mercosul e os projetos relacionados às “mais recentes tendências da economia brasileira e

mundial, estimulando a inovação tecnológica, a racionalização dos processos produtivos, a qualificação dos produtos, a modernização dos sistemas de gestão”. O candidato (*Ibid.*, p. 18) também sugeriu a redução de alíquotas setoriais para estimular a atividade produtiva. Sobre os incentivos fiscais, o *Plano* de Dutra (1998, p. 19) centrou na crítica aos concedidos a grandes empresas no governo Britto e na defesa de que eles fossem direcionados prioritariamente às pequenas e médias empresas e aos pequenos produtores rurais.

A política de investimentos defendida por Rigotto (*Ibid.*, p. 54), ao mesmo tempo que procurou retomar a atração de grandes empresas e beneficiar os sistemas industriais locais, estimulou a diversificação e a modernização da matriz produtiva do RS e a redução das desigualdades regionais. Além disso, buscou “não [...] ser gravosa em termos fiscais” (*Ibid.*, p. 54). Sobre os benefícios fiscais, o plano de Crusius (2006, p. 3) colocou que “é importante gerar condições para que não só novos investimentos venham para o Estado, mas para que também os investimentos já instalados possam ser preservados” e “mudar a ênfase da atração de investimentos [para] uma política que reforce [as] vantagens competitivas de infraestrutura, capital humano e recursos naturais”. Tarso (2010, p. 5) sugeriu que os incentivos fiscais e o “Novo Fundopem” fossem usados como instrumentos para combater as desigualdades regionais e complementar as cadeias produtivas, além de ampliar a participação das pequenas e médias empresas e estar voltados para as novas tecnologias e setores emergentes.

Na perspectiva keynesiana, é preciso enfatizar que os incentivos fiscais seriam válidos se e somente se eles aumentassem a demanda agregada via investimento (consumo de bens de capital), elevando o nível de renda e de emprego. Benefícios que apenas geram guerra fiscal, queda na arrecadação e descompromisso com a renda/emprego fogem do escopo keynesiano.

Além dos incentivos fiscais para investimento, os planos de Olívio (1998) e Tarso (2010) propuseram a redução das alíquotas de ICMS dos produtos essenciais. Isso, além de poder contribuir de forma indireta para diminuir a desigualdade, aumentaria a renda disponível das classes populares, possibilitando com que elas expandissem o seu nível de consumo.

Quanto às políticas tributárias para redução da desigualdade, nenhum dos programas trata da utilização do imposto sobre herança (ITCD) para auxiliar com esse objetivo. Esse imposto estadual junto com o IR, de competência federal, desde que progressivos, são os principais tributos que podem diretamente melhorar a distribuição de riqueza e de renda, como tinha indicado Keynes (1964). Como dito antes, apenas os planos de Dutra (1998) e Genro (2010) manifestaram a defesa da redução de ICMS para os produtos essenciais – o que, de

forma indireta, ajudaria a melhorar a repartição da renda, pois o Estado se apropriaria de uma fatia menor dos rendimentos dos mais pobres.

3.2. Execução da política tributária do RS entre 1995 e 2014

A execução da política tributária dos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro é discutida através da observação das edições anuais da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, entre 1995 e 2014, e da legislação tributária do RS. Assim como na subseção anterior, procura-se identificar se os instrumentos tributários desenvolvidos por essas administrações no Estado se equiparam com os sugeridos por Keynes.

Entre as políticas tributárias realizadas nesse período, destacaram-se: a elevação ou a tentativa de aumento das alíquotas básicas do ICMS para financiar os gastos públicos; a adoção de medidas diversas no âmbito da administração tributária para aumentar a arrecadação; a concessão de incentivos fiscais para estimular o investimento privado; e a crítica à quebra do pacto federativo, que concentraria receitas tributárias na União em detrimentos dos estados.

Na gestão Britto, a política tributária teve como pontos centrais o início da vigência da Lei Kandir (BRASIL, 1996), a ampliação dos incentivos fiscais principalmente para grandes empresas e a elevação indiscriminada das alíquotas internas do ICMS. A Lei Estadual nº. 10.545/1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995d) alterou a legislação do antigo Fundopem (RIO GRANDE DO SUL, 1972), elevando o limite máximo do incentivo financeiro a ser concedido à empresa de 60% para 75% do incremento real do ICMS recolhido individualmente por ela, pelo período máximo de oito anos ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento fixo total do projeto, excetuando o terreno. Esse último limite poderia subir para até 60%, sob certas condições. Por sua vez, a Lei Estadual nº. 11.028/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997c) instituiu o novo Fundopem, que passou a ter como objetivo “financiar e subsidiar investimentos em empreendimentos industriais”. As empresas beneficiadas receberiam as parcelas financiadas ou subsidiadas na forma de crédito em conta corrente ou de apropriação de crédito fiscal presumido.

Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p. 25), Britto apresentou um balanço dos grandes investimentos atraídos ao RS no período 1995-1998, resultado da política de incentivos fiscais. Considerando valores superiores a R\$ 10 milhões, a projeção de investimento teria alcançado R\$ 9,2 bilhões e gerado 32.247 empregos diretos, em valores da época. Entre os empreendimentos previstos estava o da montadora da Ford, o maior deles, no valor de R\$ 1 bilhão, que acabou indo para o estado da Bahia.

A gestão Britto justificou o uso dos incentivos fiscais para atrair grandes investimentos. De acordo com a *Mensagem* (*Ibid.*, p. 25), com a estabilidade do Plano Real, o Brasil passou a receber investimentos internacionais de grande vulto, com destaque para a indústria automobilística e o RS não poderia deixar de participar desse “novo ciclo de investimentos pesados”, como ocorrera no passado. No documento (*Ibid.*, p. 25), avaliava-se: “Ficar fora, mais uma vez, da rota dos grandes investimentos seria desastroso para a economia gaúcha”. Esse seria o motivo “que levou o Governo Estadual a conceber e implantar uma ativa e agressiva política de atração de investimentos que colocou o Estado no centro da chamada guerra fiscal”. (*Ibid.*, p. 25).

A Lei Estadual nº. 10.983/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997b) elevou de forma indiscriminada em um ponto percentual as alíquotas internas de ICMS para vigorar durante o exercício de 1998. Apenas a alíquota efetiva dos produtos que compõem a cesta básica do RS continuou em 7%, pois houve redução da base de cálculo para o ano de 1998. Essa lei revogou a Lei Estadual nº. 10.389/1995, que previa redução de alíquota de ICMS quando houvesse aumento da arrecadação. Na justificativa do PL nº. 177/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997d), o Poder Executivo argumentou que a elevação das alíquotas do ICMS seria necessária para o “financiamento do gasto público” e para “manter [o] equilíbrio [das contas públicas]”.

Sobre o pacto federativo, a administração Britto, ao tempo que destacou a sintonia do projeto estadual com o federal no processo de reformas via privatizações, renegociação da dívida e saneamento dos bancos públicos, questionou as desonerações da Lei Kandir, que diminuíram as receitas de ICMS dos Estados. Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p. 21), a gestão Britto criticou as desonerações das exportações e dos bens de capital trazidas pela Lei Kandir e a “inefetividade dos mecanismos de compensação das perdas”, que teriam contribuído para a queda da arrecadação do ICMS em 1997. No entanto, com “as correções introduzidas na metodologia de cálculo das compensações”, esperava-se que em 1998 houvesse reversão dessa queda: “a tendência é de que as transferências previstas na sistemática da Lei Kandir compensem a redução da arrecadação do ICMS” (*Ibid.*, p. 21).

Na administração Dutra (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, 2001a, 2002a, 2003a), pode-se identificar pelo menos três características marcantes na política fiscal: denúncia da quebra do pacto federativo e da guerra fiscal; mudança na política de incentivos fiscais; e tentativas frustradas de alteração das alíquotas do ICMS.

Em relação à primeira característica, na edição de 2000 da *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, p. 27), o governo Dutra afirmava que “contínuas alterações na legislação

federal ensejaram uma fissura no pacto federativo”, diga-se de passagem, este tinha sido consagrado na Constituição Federal de 1998, cujas consequências eram a “descentralização dos encargos e das receitas da União em favor de estados e municípios e preservando a autonomia dessas esferas de governo”. Entre as alterações, o documento (*Ibid.*, p. 27) destacou a criação das contribuições cumulativas, a aprovação da Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que retiravam receitas dos estados, e o aprofundamento na descentralização de encargos às esferas subnacionais.

Sobre a guerra fiscal – ao contrário da gestão Britto que admitiu ter participado dela (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p. 25) – o governo Dutra (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, p. 28) condenou-a de forma explícita, enfatizando que ela “não só est[ava] sendo tolerada, como também incentivada pelo Governo Federal” e trazia “consequências negativas ao desenvolvimento e às finanças públicas” do RS. Nas edições seguintes da *Mensagem*, a administração Dutra reforçou a crítica à “predatória guerra fiscal entre os Estados” (RIO GRANDE DO SUL, 2001a, p. 8; 2002a, p. 7; 2003a, p. 16). Assim, na publicação de prestação de contas (RIO GRANDE DO SUL, 2003a, p. 40) o governo Dutra enfatizou que “[o] Rio Grande do Sul balizou sua participação nas discussões em torno da Reforma Tributária com a manutenção do ICMS na competência dos estados e com o fim da guerra fiscal.”

Quanto à segunda característica, a *Mensagem* de 2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, p. 54), informou que a posse de Dutra “determinou a mudança de diretrizes” na política de incentivos fiscais, beneficiando as microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), “ao contrário da política até então adotada, de privilegiamento dos grandes empreendimentos, via incentivos de natureza fiscal e financeira”. O Estado alterou a regulamentação da legislação do Fundopem através do Decreto nº. 39.807/1999 (RIO GRANDE DO SUL, 1999b), que passou a “deixar de ser um instrumento de renúncia fiscal, para ser um financiamento com base fiscal, servindo para o fortalecimento do sistema estadual de financiamento aos investimentos”. (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, p. 145).

Além disso, a política fiscal da administração Dutra procurou ser compatível com a política industrial centrada “no fortalecimento da estrutura industrial existente no Estado, com ênfase para o apoio aos Sistemas Locais de Produção [SLP]” (RIO GRANDE DO SUL, 2003a, p. 13). Com essa nova diretriz, houve uma análise dos projetos em andamento e dos pedidos, com alguns deles sendo arquivados, indeferidos, revogados ou renegociados (RIO GRANDE DO SUL, 2001a, p. 86).

Quanto à terceira característica, a administração Dutra procurou em três oportunidades alterar as alíquotas do ICMS, mas os projetos foram rejeitados pela Assembleia Legislativa. A primeira tentativa foi em 1999, através do Projeto de Lei nº. 314/1999 (RIO GRANDE DO SUL, 1999c), que propôs elevar as alíquotas de ICMS da energia elétrica (exceto para iluminação pública e para utilização industrial, rural e, até 50 Kw por mês, residencial), de bebidas e dos serviços de comunicação. Além disso, o projeto previa a alteração da sistemática de apropriação de créditos tributários das empresas.

A segunda possibilidade foi em 2000, com o Projeto de Lei nº. 259/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000b), chamado de Reconfiguração da Matriz Tributária. Esse majorava novamente as alíquotas de ICMS da energia elétrica residencial (mantendo as exceções anteriores) e dos serviços de comunicação e restringia o aumento aos refrigerantes. E a terceira tentativa ocorreu em 2001, com o Projeto de Lei nº. 329/2001 (RIO GRANDE DO SUL, 2001c), denominado de Programa de Incentivo ao Crescimento (PIC), que previa a elevação das alíquotas de ICMS da gasolina, do álcool, das comunicações, das bebidas e dos cigarros.

No governo Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2004a, 2005a, 2006a), a política tributária priorizou pelo menos os seguintes tópicos: continuidade no questionamento da quebra do pacto federativo; nova mudança na política de incentivos fiscais, procurando favorecer, de um lado, grandes empresas e, de outro, pequenas e médias empresas; elevação diferenciada das alíquotas de ICMS; e utilização das medidas de aumento de arrecadação como parte de uma política de ajuste fiscal das contas públicas.

A exemplo da administração Dutra, a de Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2005a, p. 31) enfatizou que “[h]á fortes sinais de quebra do pacto federativo pela União” e que “[o] conflito de interesses entre os estados e o Governo Federal é uma realidade que deve ser enfrentada”. Corroboraria para isso o fato de a União “aumenta[r] continuamente sua base arrecadatória, principalmente com o uso das contribuições sociais – CPMF, CIDE, COFINS e, agora, a CSLL – que não são repartidas com os demais entes federativos”. (*Ibid.*, p. 36). Porém, na *Mensagem* (2004, p. 33) foi destacado que a regulamentação da Reforma Tributária “trar[ia] um pequeno alívio aos cofres estaduais”, com a participação dos estados na arrecadação da CIDE combustíveis e a criação do Fundo de Compensação às Exportações pelas perdas da Lei Kandir. A Emenda Constitucional nº 44 (BRASIL, 2004) determinou que 29% da arrecadação da CIDE passasse a ser distribuída para os estados e a Lei Federal nº. 10.336 (BRASIL, 2001), bem como estabeleceu os percentuais que caberiam a cada um deles. No caso do RS, a participação ficou em 6,50% do montante dos estados.

Sobre a compensação dos Estados pelas perdas de ICMS sobre as exportações, além das transferências efetuadas sob amparo da Lei Kandir, o Governo Federal, através da Medida Provisória nº 193 (BRASIL, 2004), propôs a criação do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) para o ano de 2004, a ser distribuído aos estados de acordo com a efetiva manutenção e o aproveitamento do montante do ICMS cobrado nas operações anteriores às exportações. Ademais, do montante pertencente a cada estado, 75% ficaria com ele e os outros 25%, aos seus municípios.

Nos anos seguintes, os recursos previstos para o FEX foram incluídos em rubrica exclusiva da respectiva LOA e liberados por intermédio de Medida Provisória ou Lei Ordinária. Os percentuais de cada estado no rateio do FEX são estipulados anualmente no Confaz.

Para reestabelecer o pacto federativo, segundo o governo Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2006a, p. 46), seria “preciso insistir” nas “indispensáveis” (i) redução dos dispêndios com o pagamento da dívida pública e (ii) melhoria da repartição da carga tributária entre a União, Estados e Municípios. Esse último item exigiria “a concretização de uma sempre falada e sempre adiada reforma tributária, que poderá pôr fim à chamada guerra fiscal entre os Estados” e “consagr[ar] igualmente regras menos perversas de compensação pelas perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações”. (*Ibid.*, p. 46).

Quanto à política de incentivos fiscais, a gestão Rigotto também fez alterações. Em vez de priorizar as micro e pequenas empresas e os SLPs como seu antecessor, as medidas de Rigotto atingiram esses setores, ao mesmo tempo que beneficiaram grandes empreendimentos. Em 2003, tendo como diretriz a desconcentração de investimentos e diminuição das desigualdades regionais, foi reestruturado o Fundopem e criado o Integrar-RS, que “faculta[va] incentivos diferenciados às empresas que opta[ssem] por se localizar nas regiões menos desenvolvidas do Estado”. (RIO GRANDE DO SUL, 2004a, p. 11). Esses dois programas foram estabelecidos na Lei Estadual nº.11.916 (RIO GRANDE DO SUL, 2003b).

O governo Rigotto elevou as alíquotas de ICMS dos combustíveis, telecomunicações e energia elétrica residencial, com consumo superior a 50 Kw/mês, de 25% para 30%, para vigência no período de abril a dezembro de 2005 e, de 25% para 29%, para o período de janeiro a dezembro de 2006. Essas alterações faziam parte do chamado Plano de Ajuste do Setor Público Estadual, estabelecido na Lei Estadual nº. 12.209 (RIO GRANDE DO SUL, 2004d). Essa norma possibilitava ainda o estabelecimento de percentual máximo de redução do saldo devedor em função de créditos fiscais recebidos por transferência de terceiros e determina que os saldos credores acumulados em virtude de exportação somente fossem passíveis de

transferência se acumulados em função de efetiva exportação. Na Justificativa do PL n.º. 335 (RIO GRANDE DO SUL, 2004b), que deu origem à Lei Estadual n.º. 12.209, constava que a situação das finanças públicas do RS “exige dos governantes atitudes firmes que, por vezes, podem significar o remédio amargo e necessário para atingir-se a cura”.

Porém, o aumento das alíquotas de ICMS, as medidas para aumentar a arrecadação e os cortes de gastos, sobretudo de custeio e investimentos, foram insuficientes e o governo Rigotto teve que utilizar recursos provenientes do Caixa Único e dos depósitos judiciais³ para fechar as contas. Além disso, parte dos servidores do Poder Executivo, para receber o 13º salário em dia, teve que recorrer a financiamento do Banrisul⁴. Nesse último caso, os custos das operações e os juros seriam bancados pelo Governo do Estado.

De acordo com a administração Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2006a, p. 28), mesmo considerando que “a melhora sustentada das finanças rio-grandenses envolve persistência, zelo e contínuo esforço de contenção de despesas e de incremento de receitas”, os estados “só conseguirão atender adequadamente as demandas sociais nas áreas da prestação dos grandes serviços sociais, da infraestrutura e do fomento ao desenvolvimento quando efetivada uma profunda revisão do pacto federativo”. Isso exigiria “a criação de mecanismos estáveis de neutralização das perdas tributárias decorrentes da política de sustento às exportações e uma reforma tributária que ponha fim à guerra fiscal entre os estados” (*Ibid.* p. 28).

Na gestão Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2008a, 2009a, 2010a) a política tributária foi centrada nos seguintes pontos: tentativa de elevar as alíquotas de ICMS; emprego de medidas de aumento de arrecadação como parte de uma política de ajuste fiscal das contas públicas; continuidade na política de incentivos fiscais; e problemática do pacto federativo.

Depois de eleita no final de outubro de 2006 e antes de tomar posse, Crusius solicitou ao governador não-reeleito, Rigotto, o encaminhamento do PL 531/2006 (RIO GRANDE DO SUL, 2006b) à Assembleia Legislativa para manter a elevação das alíquotas de ICMS da energia elétrica dos combustíveis e dos serviços de comunicação, além de estender o aumento a bebidas e produtos não-essenciais, como arma, fumo, perfumes, e brinquedos que incitem a violência. A proposta reduzia, por dois anos, em 30%, os benefícios concedidos na forma de créditos fiscais presumidos e extinguiu o crédito fiscal presumido calculado sobre o imposto

³ A Lei Estadual n.º. 12.069 (RIO GRANDE DO SUL, 2004c) disponibilizou ao Estado do RS a parcela correspondente a 70% do valor dos depósitos judiciais e estabeleceu que os rendimentos seriam repassados ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário.

⁴ A LRF proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Assim, os empréstimos são feitos em nome dos servidores.

incidente no fornecimento de energia elétrica aos estabelecimentos comerciais. O projeto concedia desonerações fiscais em três setores distintos: alimentação; construção civil; e indústria, agronegócio e infraestrutura. Além disso, devido aos questionamentos sobre a constitucionalidade da progressividade, esse PL indicou o estabelecimento de uma alíquota única do ITCD para cada tipo de operação: 4% para herança e 3% para doações.

Juntamente com o PL 531/2006, foram encaminhados outros três com os seguintes fins: instituir o Programa de Reestruturação das Finanças Públicas do Estado do RS; criar uma reserva financeira de equilíbrio orçamentário, nos termos desse programa; e constituir o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FGPrev). Os quatro projetos foram rejeitados pela AL em dezembro de 2006.

Alguns desses projetos foram reapresentados posteriormente e aprovados. No caso do FGPrev, ele foi criado através da Lei Estadual nº. 12.764 (RIO GRANDE DO SUL, 2007c) concomitante com o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev), estabelecido pela Lei Estadual nº. 12.763 (RIO GRANDE DO SUL, 2007b). Em relação ao ITCD, a Lei Estadual nº. 13.337 (RIO GRANDE DO SUL, 2009b) instituiu a alíquota de 4% para transmissões *causa mortis* (herança) e 3% para doações, nos valores acima da faixa de isenção.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas foi uma das prioridades do governo Crusius, sendo incluído um dos eixos dos chamados projetos estruturantes. De acordo com Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2007a, p. vii), “[o] ajuste fiscal não é um fim em si mesmo, mas é condição necessária para o Estado recuperar a sua capacidade de garantir serviços públicos de qualidade”. Ela destaca ainda que o ajuste “deve ser compartilhado de forma responsável e solidária por todos os Poderes de Estado e por toda a sociedade gaúcha” e que o seu custo “será sempre menor do que os decorrentes da redução do investimento público, do sucateamento da máquina pública e da perda da qualidade dos serviços públicos” (*Ibid.*, p. vii).

Em relação à política de incentivos fiscais, a administração Crusius foi centrada nas seguintes medidas: benefícios a grandes empreendimentos através do Fundopem; instituição da Lei de Inovação Tecnológica e criação do Programa Pró-Inovação; apoio à formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs); retorno das isenções do Simples Gaúcho; e medidas contra a crise de 2009. O Fundopem aprovou projetos nos setores automotivo, naval, metal-mecânico, bioenergia, madeira e floresta, alimentos, fumageiro, coureiro-calçadista e de alta tecnologia. (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, p. 127-128).

Sobre a problemática do pacto federativo, a gestão Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2007a, p. 36) enfatizou que a “criação de mecanismos de neutralização dos aspectos negativos

presentes da política de sustento às exportações” seria o mais urgente para o Estado, com destaque para o “princípio de compensações adequadas” pelas desonerações fiscais de ICMS ocasionadas pela Lei Kandir. Além disso, as ações do Estado para elevar as receitas próprias e diminuir as despesas precisariam ser reforçadas com os seguintes itens: a repartição justa dos tributos da União, através de um novo pacto federativo; e a instituição da reforma tributária, sem prejuízo no fluxo de arrecadação, que ponha fim à guerra fiscal entre os Estados. (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, p. 89).

O governo Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2012a, 2013a, 2014a) executou uma política tributária com foco nos seguintes tópicos: não propôs a elevação das alíquotas básicas do ICMS; defendeu ajuste das contas públicas via aumento da arrecadação gerada por crescimento econômico e por melhorias na administração tributária; modificou a política de incentivos fiscais; e, apesar de explorar a proximidade política com o governo Federal, questionou o pacto federativo.

No início do seu mandato, Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, p. 71) – a exemplo dos seus antecessores – reconheceu que as contas públicas do RS se encontravam “[n]uma situação de crise estrutural”, mas não propôs aumento das alíquotas do ICMS como medida para combatê-la. Em relação aos principais “fatores de engessamento” das contas públicas do RS a partir do final da década de 1990, o governo Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2012a, p. 41) indicou os seguintes: (i) “edição de um arcabouço legislativo que reconfigurou o modelo de financiamento dos estados”, com o fim das vias não-tributárias (inflação, endividamento mobiliário e privatizações); (ii) “imposição onerosa do termo da dívida pública gaúcha contratualizada com a União”, com comprometimento de 13% da RLR e “elevados encargos [...] os mesmos da época de inflação galopante, quando o Brasil pagava juros maiores”; e (iii) altos gastos com aposentadorias e pensões, com crescente déficit previdenciário.

A administração Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 34) defendeu “um novo modelo de gestão fiscal” para aumentar as receitas, que resgataria o papel do Estado e buscaria um alto padrão de dinamismo e sustentabilidade do crescimento da economia gaúcha. Nesse “novo modelo”, foram indicadas novas fontes de financiamento: alocação de recursos federais disponíveis para a qualificação e ampliação de serviços públicos; contratação de operações de crédito para bancar investimentos públicos e políticas sociais; e reforço de arrecadação através da permanente qualificação do Fisco. Sobre esse último item, a gestão Genro (Ibid., p. 225) ressaltou que a Secretaria da Fazenda buscou incrementar as receitas através da intensificação

do combate à sonegação e da cobrança da dívida ativa, integrando Receita Estadual com o Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral do Estado e Receita Federal.

Quanto à política de incentivos fiscais, foram realizadas novas alterações no Fundopem através da Lei Estadual nº 13.843 (RIO GRANDE DO SUL, 2011c), com ampliação dos limites de financiamento, de 75% para 90% do ICMS incremental e, até 100%, no caso de cooperativas. Foi criado o Fundo de Fortalecimento dos APLs através da Lei Estadual nº 13.840 (RIO GRANDE DO SUL, 2011b), que permitia a concessão de incentivos fiscais de 100% dos recursos que as empresas aportassem em projetos.

Sobre o ITCO, é importante destacar que mesmo com a decisão do STF, através do Recurso Extraordinário 562.045, em fevereiro de 2013, pela constitucionalidade das alíquotas progressivas do ITCO, previstas na Lei Estadual nº. 8.821 (RIO GRANDE DO SUL, 1989), o Governo não propôs a volta das alíquotas progressivas, que tinham sido extintas em 2009.

Com o objetivo de implementar a Resolução nº 13 do Senado Federal (BRASIL, 2012) – que estabeleceu alíquota de 4% nas operações interestaduais com mercadorias e bens importados do exterior que não tinham sido submetidos a processo de industrialização ou que apresentavam conteúdo de importação superior a 40% – foi aprovada a Lei Estadual nº. 14.178/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012c). Essa determinou ainda que o imposto seria pago antecipadamente, total ou parcialmente, no momento da entrada no território do RS, nos recebimentos de mercadorias de outros estados.

De acordo com a *Justificativa* do PL nº. 288/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012b) – que originou a Lei Estadual nº. 14.178/2012 – com a alíquota de 4% procurava-se reduzir os efeitos de benefícios fiscais para a importação de produtos industrializados, concedidos por estados sem autorização do Confaz, como forma de atração de atividades de distribuição, ou seja, buscava-se combater a chamada “Guerra dos Portos”. O documento (RIO GRANDE DO SUL, 2012b) afirmava ainda que “tais benefícios prejudicam gravemente a indústria nacional, pois na maioria dos casos a carga tributária do produto importado é menor que a do produto fabricado no país”. Lagemann (2014, p. 129) argumenta que a Resolução nº 13 de 2012 do Senado Federal “representa um passo em direção à reforma tributária preconizada pelo Governo Federal, que ameniza a situação da ‘guerra fiscal’ mais prejudicial, de ‘luta por receitas’, e que reduz a competitividade da produção nacional frente às forças de produção internacionais”.

Apesar de explorar a importância de ter uma relação de parceria com o Governo Federal, Genro questionou o pacto federativo. Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 2012a, p. 47-48) destacou-se que “as relações federativas encontram-se submetidas a distorções”, pois o

incremento da carga fiscal gerado pela criação das diversas contribuições sociais ficou concentrado com a União, com exceção da CIDE. Essa, apesar de prever que 29% da sua arrecadação fosse para os estados, teve suas alíquotas zeradas em 2012. Outro ponto destacado pela administração Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 41) foi que as políticas anticíclicas do Governo Federal acabaram reduzindo os repasses aos estados, como ocorreu com a diminuição das alíquotas do IPI sobre automóveis, linha branca e mobiliários e com a desoneração de tributos da conta da energia elétrica, que fez despencar a arrecadação de ICMS. Anteriormente, a gestão Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, p. 78) tinha dito que a “solução estrutural para as distorções do sistema tributário brasileiro” seria “uma ampla reforma tributária”, baseada nos seguintes itens: simplificação da arrecadação fiscal; preservação do patamar de arrecadação dos entes federados; correção da excessiva carga tributária sobre a folha de pagamento; fim da guerra fiscal entre os estados; e desoneração dos setores produtivos.

A partir da descrição detalhada da execução da política tributária das administrações Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro, o Quadro 2 abaixo analisa as principais medidas adotadas nos referidos governos para se constatar (ou não) se elas coincidem com as proposições tributárias apresentadas por Keynes (CARVALHO, 1992, p. 209).

No que diz respeito ao princípio keynesiano de financiamento dos gastos públicos, todos os governadores executaram medidas no âmbito da administração tributária (AT) para aumentar as receitas de impostos, como intensificação da fiscalização, aperfeiçoamento do processo de cobrança da dívida ativa e informatização dos procedimentos tributários. Por sua vez, o aumento da CT através da elevação das alíquotas internas básicas do ICMS só não foi tentado por Genro. Enquanto Britto elevou de forma indiscriminada em um ponto percentual as alíquotas internas do ICMS em 1998, Rigotto majorou de 25% para 30% em 2005 e de 25% para 29% em 2006 as alíquotas dos combustíveis, telecomunicações e energia elétrica residencial, com consumo superior a 50 Kw/mês. Dutra e Crusius tentaram aumentar de forma diferenciada as alíquotas internas do ICMS, mas não obtiveram sucesso. No caso de Dutra, foram enviados projetos à AL três vezes consecutivas e no de Crusius, apenas uma.

Em relação à premissa de Keynes de estímulo à demanda agregada, todas as administrações analisadas do RS se concentraram nas políticas de incentivos fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha, com diferenças apenas no volume de benefícios e no público-alvo. As políticas de redução de tributos para impulsionar o consumo das famílias não foram prioritárias. Além disso, todos os governadores realizaram

alterações na legislação do Fundopem e ampliaram os limites de isenção de ICMS para MEs e reduziram a carga tributária das EPPs.

Quadro 2: Política tributária executada pelas administrações do RS – 1995 a 2014

Governo	Prioridade tributária realizada	Políticas tributárias keynesianas?		
		Financiamento dos gastos	Estímulo à demanda	Diminuição da desigualdade
Britto	Aumento de impostos e incentivos fiscais	Aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para grandes empresas, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: manutenção da CT da cesta básica
Dutra	Tentativa de alteração da “matriz tributária” via aumento de impostos	Tentativa de aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para médias e pequenas empresas, estrutura industrial existente e SLPs, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: tentativa de diminuição da CT da população de baixa renda
Rigotto	Aumento de impostos e incentivos fiscais	Aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para grandes, médias e pequenas empresas, SLPs e de forma regionalizada, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: queda da alíquota efetiva sobre a energia residencial inferior a 50 Kw/mês
Crusius	Tentativa de aumento de impostos e incentivos fiscais	Tentativa de aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para grandes, médias e pequenas empresas, inovação tecnológica e combate à crise financeira internacional, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: tentativa de isentar refeições em restaurantes populares, diminuir a alíquota de alimentos prontos para consumo no comércio e incluir novos produtos na cesta básica
Genro	Ampliação condicionada de incentivos e medidas de AT	Medidas de AT	Ampliação condicionada de incentivos a conteúdo local e aumento do emprego, criação de Fundo de APLs e alteração dos benefícios para inovação tecnológica, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: diminuição da alíquota efetiva sobre erva mate e a carne suína, equalizando com as aves

Fontes: *Mensagens à Assembleia Legislativa* (edições de 1995 a 2014) e Legislação Tributária do RS.

Obs.: Elaboração própria.

Mais especificamente, Britto ampliou os limites de incentivos fiscais e priorizou grandes empresas, como GM e Ford. Dutra focou nas MEs e EPPs e no fortalecimento da estrutura industrial existente no Estado, com ênfase nos SLPs. Rigotto procurou conciliar as duas posições anteriores, beneficiando tanto grandes empresas como micro e pequenas e os SLPs,

além de buscar desconcentrar os investimentos e diminuir as desigualdades regionais. Crusius, a exemplo de *Rigotto*, procurou atrair grandes empreendimentos, mas também beneficiou pequenas e médias empresas, e instituiu incentivos na área de inovação tecnológica e executou medidas de estímulos à atividade econômica para combater os efeitos da crise financeira internacional em 2009. Genro beneficiou, ao mesmo tempo, grandes, médias e pequenas empresas e elevou ainda mais os limites de incentivos fiscais. Porém, essa ampliação dependeria de percentual de conteúdo local das aquisições pela empresa, de aumento na geração de empregos, de maior média salarial e de menor impacto ambiental. Ele também criou o Fundo de Fortalecimento dos APLs e alterou os incentivos para inovação tecnológica.

É importante mencionar que, devido à indisponibilidade de informações detalhadas, não foi possível avaliar os impactos dos incentivos fiscais sobre o nível de investimento, de renda e de emprego dos setores beneficiados. Desta maneira, tem-se ciência de que fica comprometido o enquadramento desses estímulos fiscais entre as políticas keynesianas.

A proposta de Keynes de utilizar a política tributária para redução da desigualdade não foi utilizada de forma direta pelos governos do RS estudados. O imposto sobre herança e doações, o ITCD, pelo contrário, tornou-se menos progressivo no governo Crusius, quando suas alíquotas foram reduzidas por campo de incidência devido ao questionamento da constitucionalidade. No mandato de Genro, mesmo que o STF (Recurso Extraordinário nº. 562.045/2013) tenha decidido pela constitucionalidade da progressividade do ITCD, não foi proposta a volta das alíquotas progressivas.

De forma indireta, houve tentativa de melhorar a distribuição de renda ou, pelo menos, preservar a dos mais pobres. As propostas de elevação das alíquotas básicas de ICMS procuraram diminuir a CT sobre os produtos que compõem a cesta básica e/ou sobre o consumo de energia elétrica das famílias mais pobres. Britto manteve a CT da cesta básica, Dutra tentou diminuir a CT da população de baixa renda, Rigotto reduziu a alíquota efetiva sobre a energia elétrica residencial inferior a 50 Kw/mês em 2005 e 2006, Crusius tentou isentar as refeições em restaurantes populares, diminuir a alíquota de alimentos prontos para consumo no comércio e incluir novos produtos na cesta básica e Genro diminuiu a alíquota efetiva sobre erva mate e a carne suína, equalizando com as aves.

Comparando as medidas tributárias executadas pelos governos do RS entre 1995 e 2014 com aquelas sugeridas pela teoria keynesiana, percebe-se que apenas aquelas que visam aumentar a arrecadação para financiar os gastos públicos podem ser enquadradas como keynesianas. Sobre as medidas de estímulo à demanda agregada, não há informações detalhadas

que comprovem o aumento dos investimentos, da renda e do nível de emprego nos setores beneficiados, impedindo, assim, a possibilidade de classificá-las como keynesianas. Em relação às ações para diminuir a desigualdade, elas foram muito limitadas e executadas apenas de forma indireta. De forma direta, houve até um retrocesso, com a diminuição do número de alíquotas do ITCD.

4. Considerações finais

Este Artigo verificou se as propostas de política tributária do Estado de 1995 a 2014 coincidem com as apontadas por Keynes (1964), quais sejam: (a) melhorar a capacidade de gastos do governo; (b) reduzir impostos sobre consumo e investimentos para aumentar a demanda agregada; e (c) elevar os tributos sobre a renda e a herança para diminuir a desigualdade. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental nos Planos dos governadores eleitos, nas edições anuais da Mensagem do Governador e na legislação tributária principal do Estado no referido período.

Comparando esses *Planos* e as políticas tributárias executadas pelos governadores de 1995 a 2014 com as indicadas por Keynes (1964), constatou-se que apenas aquelas que visavam aumentar a arrecadação para financiar os gastos públicos podem ser enquadradas como keynesianas. Porém, entre essas, a principal buscada pelos governadores do período, com exceção de Genro, foi o aumento das alíquotas básicas do ICMS para o financiamento dos gastos públicos, o que contrariou as promessas de campanha, além de poder influenciar negativamente as outras duas propostas de Keynes.

Sobre as políticas tributárias de estímulo à demanda, elas se concentraram na concessão de incentivos fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha, com diferenças reduzidas ao volume de benefícios e ao público-alvo. Todos os governadores desse período realizaram alterações na legislação do Fundopem e ampliaram os limites de isenção de ICMS para MEs, bem como reduziram a carga tributária das EPPs. Porém, não há informações disponíveis que comprovem se realmente ocorreu elevação dos investimentos, da renda e do nível de emprego nos setores beneficiados, impedindo, assim, a possibilidade de classificar essas medidas como keynesianas.

Quanto às ações para diminuir a desigualdade, elas foram muito restringidas e executadas exclusivamente de forma indireta. De forma direta, houve até um retrocesso, com a restrição do número de alíquotas do imposto sobre herança, o ITCD.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Lei Complementar Federal nº. 87 (**Lei Kandir**), de 13 de setembro de 1996. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de setembro de 1996, p. 18.261.
- _____. **Lei Federal nº. 10.336**, 19 de dezembro de 2001. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2001, p. 2.
- _____. **Emenda Constitucional nº. 44**, 30 de junho de 2004. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 de julho de 2004, p. 1.
- _____. **Medida Provisória nº. 193**, de 24 de junho de 2004. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de junho de 2004, p. 1.
- _____. **Resolução do Senado Federal nº. 13**, de 25 de abril de 2012. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de abril de 2012, p. 1.
- BRITTO, Antônio. **Diretrizes de governo**. Porto Alegre: Coligação “Movimento Rio Grande Unido e Forte”, 1994. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br>>. Acesso em: set. de 2015.
- CARVALHO, F. C. **Mr. Keynes and the Post Keynesians**. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.
- _____. Keynes como reformador social: o debate em torno de How to Pay for the War. In: FERRARI FILHO, F. (Org.). **Teoria geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.
- _____. Keynes and the reform of the capitalist social order. **Journal of Post-Keynesian Economics**, [S.l.], v.31, n. 2, p. 191-211, winter, 2008.
- CRUSIUS, Yeda. **Plano de governo**. Porto Alegre: Coligação “Rio Grande Afirmativo”, 2006. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br>>. Acesso em: set. de 2015.
- DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.
- _____. **The Keynes solution: the path to global economic prosperity**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- DUTRA, Olívio. **Proposta de governo**. Porto Alegre: Coligação “Frente Popular”, 1998. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br>>. Acesso em: set. de 2015.
- GENRO, Tarso. **Programa de governo**. Porto Alegre: Coligação “Unidade Popular pelo Rio Grande”, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br>>. Acesso em: set. de 2015.
- KEYNES. **The general theory of employment, interest and money**. New York: HBJ Book, 1964.
- _____. The general theory and after: Part II, defence and development. London: Royal Economic Society, 1971. (**The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. XIX).
- _____. Activities 1940-1946: Shaping the Post-War World, employment and commodities. London: Royal Economic Society, 1980. (**The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. XXVII).
- LAGEMANN, Eugênio. A “guerra fiscal dos portos” e a Resolução 13/12 do Senado Federal: abrangência, efeitos e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 121-132, 2014.
- MINSKY, H. **John Maynard Keynes**. New York, Columbia University Press, 1975.
- _____. **Stabilizing an Unstable Economy**. New York: McGraw-Hill, 1986.
- RIGOTTO, G. **Diretrizes para o governo**. Porto Alegre: Coligação “União pelo Rio Grande”, 2002. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br>>. Acesso em: set. de 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Poder Executivo. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Governo do Estado, várias edições (1995a-2014a).

_____. **Lei Estadual nº. 6.427**, de 13 de outubro de 1972. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 13 de outubro de 1972, p. 1.

_____. **Lei Estadual nº. 8.821**, de 27 de janeiro de 1989. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 28 de janeiro de 1989, p. 13.

_____. **Lei Estadual nº. 10.983**, 6 de agosto de 1997. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 7 de agosto de 1997, p. 3. (1997b).

_____. **Lei Estadual nº. 11.028**, de 1997. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 1997, p. 1. (1997c).

_____. **Projeto de Lei nº. 177**, de 1997. Poder Executivo, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (1997d).

_____. **Decreto nº. 39.807**, de 9 de novembro de 1999. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 10 de novembro de 1999, p. 1. (1999b).

_____. **Projeto de Lei nº. 314**, de 1999. Poder Executivo, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (1999c).

_____. **Projeto de Lei nº. 259**, de 2000. Poder Executivo, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (2000b).

_____. **Projeto de Lei nº. 329**, de 2001. Poder Executivo, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (2001c).

_____. **Lei Estadual nº. 11.916**, de 2 de junho de 2003. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 3 de junho de 2003, p. 1. (2003b).

_____. **Projeto de Lei nº. 335**, de 2004. Poder Executivo, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (2004b).

_____. **Lei Estadual nº. 12.069**, 22 de abril de 2004. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 23 de abril de 2004, p. 1. (2004c).

_____. **Lei Estadual nº. 12.209**, 29 de dezembro de 2004. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 30 de dezembro de 2004, p. 7. (2004d).

_____. **Projeto de Lei nº. 531**, de 2006. Poder Executivo, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (2006b).

_____. **Lei Estadual nº. 12.763**, de 16 de agosto de 2007. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 17 de agosto de 2007, p. 1. (2007b).

_____. **Lei Estadual nº. 12.764**, de 16 de agosto de 2007. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 17 de agosto de 2007, p. 1. (2007c).

_____. **Lei Estadual nº. 13.337**, de 2009. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2009, p. 1. (2009b).

_____. **Lei Estadual nº. 13.840**, de 2011. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2011, p. 1. (2011b).

_____. **Lei Estadual nº. 13.843**, de 2011. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2011, p. 1. (2011c).

_____. **Projeto de Lei nº. 288**, de 2012. Poder Executivo, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: out. de 2015. (2012b).

_____. **Lei Estadual nº. 14.178**, de 2012. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2012, p. 1. (2012c).