

AVALIAÇÃO DA DESONERAÇÃO DO IPI E OS EFEITOS NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS

DIEGO FARIAS DE OLIVEIRA

fariasoliveira@gmail.com

IBSEN MATEUS BITTENCOURT SANTANA PINTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)

ibsen.ead@gmail.com

LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)

lupsantarita@gmail.com

AValiação DA DESONERAÇÃO DO IPI E OS EFEITOS NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS

1. INTRODUÇÃO

O federalismo caracteriza-se pelos princípios da proteção dos direitos individuais e das liberdades básicas dos cidadãos, do aumento da participação da sociedade na condução política e da eficiente alocação dos recursos nacionais. Este último princípio seria obtido por meio da adequada descentralização da produção dos bens e serviços públicos, de forma equânime, nos diversos níveis de governo. A Constituição Federal brasileira trata dessa questão, estabelecendo os níveis, a representatividade e as competências de cada ente, inclusive quanto à instituição e arrecadação de tributos e sua repartição entre os diversos entes federativos.

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965, e originado do antigo Imposto sobre Consumo constante da Constituição Federal de 1934, tem tido um papel perceptível no federalismo fiscal brasileiro. Desde o início, a legislação atribuiu-lhe não apenas a característica de tributo não cumulativo e seletivo, como também o revestiu de uma natureza extrafiscal, ou seja, capaz de estimular, induzir ou coibir comportamentos econômicos. A competência constitucional de sua cobrança é da União, o que representa significativa parcela de poder político, por vezes com objetivos não meramente arrecadatórios, ou seja, pautando sua utilização como instrumento de política econômica.

Entretanto, esse tributo representa atualmente considerável parcela das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, é composto por 22,5% da arrecadação desse tributo, juntamente com a do Imposto de Renda. Isso significa que a renúncia fiscal do IPI pelo Governo Federal tem impacto direto nos repasses da União aos municípios, o que pode implicar em desequilíbrio orçamentário. Além disso, municípios periféricos como os de Alagoas, geralmente possuem uma grande dependência de recursos federais, que representam parte significativa de suas receitas.

Diante desse quadro, surge a indagação de qual seria o impacto da renúncia fiscal do IPI nas finanças dos municípios alagoanos e na capacidade desses de executar suas políticas públicas, sob o prisma financeiro. Este artigo busca responder a essa questão, dada a importância da mensuração dos efeitos das renúncias fiscais federais nas finanças municipais, como também por trazer elementos de discussão sobre a efetividade de uma política de estímulo setorial, com a renúncia de arrecadação tributária.

Este artigo organiza-se em cinco seções, iniciando-se com a introdução. A segunda seção registra o referencial teórico, cujo objetivo é arrolar as características do tributo, definir as isenções, examinar a repartição das receitas tributárias, identificar a composição do Fundo de Participação dos Municípios e explicar a relação dessas variáveis com as finanças públicas dos municípios de Alagoas. A terceira seção explica a metodologia usada e a quarta interpreta os dados e os resultados de sua análise. Por fim, a quinta seção demonstra as conclusões do estudo e aponta sugestões para uma agenda futura de novas pesquisas sobre o tema.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 Imposto Sobre Produtos Industrializados

A Constituição Federal de 1988 manteve sob a competência da União a instituição do Imposto sobre Produtos Industrializados, bem como sua natureza de seletividade (quanto menor a essencialidade do produto, maior o imposto) e de não-cumulatividade (não pode ser cobrado “em cascata”, ou incidir sobre o próprio valor do imposto). A legislação infraconstitucional do IPI encontra-se no Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66, artigos 46 a 51) e, como esse é sucedâneo do Imposto sobre Consumo, ainda existem vários dispositivos vigentes encontrados na Lei 4.502/64. No entanto, o Decreto 7.212/10 (Regulamento do IPI – RIPI), apresenta a legislação do tributo de forma bastante detalhada, constituindo a fonte principal da presente pesquisa.

A Carta Magna atual estabeleceu limites à competência tributária, na forma de princípios e de imunidades. No tocante ao IPI, destacam-se os princípios da legalidade, anterioridade, noventena, uniformidade geográfica, seletividade e a não cumulatividade. A CF/88 não autoriza alterações de base de cálculo do IPI por meio de ato do Poder Executivo Federal, salvo para alterar as alíquotas do imposto, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei. O Poder Executivo não tem o poder de inovar na ordem jurídica, não podendo estabelecer normas que disponham sobre a criação, modificação e extinção do IPI, em atendimento do princípio estrito da legalidade tributária (MELO, 2009).

Ressalte-se o requisito de indelegabilidade, que proíbe uma pessoa política de transferir a outra o direito à instituição de tributos, em violação ao princípio federativo. Isso significa, por exemplo, que a União é impedida de transferir para os Municípios a competência para instituir o IPI. Nesse sentido, o Código Tributário Nacional (CTN), no seu art. 8º, dispôs que “o não exercício da competência tributária não o defere a pessoa jurídica diversa daquela que a CF/88 a tenha atribuído”. Assim, mesmo a desoneração tributária por tempo considerável jamais possibilitaria uma cobrança por parte dos Estados, DF ou Municípios (MELO, 2009, p. 13).

O campo de incidência do tributo, que abrange produtos industrializados, nacionais e estrangeiros, está estabelecido na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 6.006/02, com alíquota graduada de acordo com a essencialidade do produto, devendo ser observadas as Regras Gerais para Interpretação (RGI), as Regras Gerais Complementares (RGC), e as Notas Complementares (NC), todas da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), integrantes do texto legal adotado por esse mercado comum (BORGES; REIS, 2015).

Visto que o IPI incide sobre operações jurídicas praticadas com produtos industrializados, nos termos da CF/88, deve-se ter por hipótese de incidência os seguintes fatos:

- a) no caso do industrial, o fato gerador decorrente da saída de produto que industrializar em seu estabelecimento, bem como os demais fatos geradores decorrentes dos atos que praticar;
- b) do importador, o fato gerador decorrente do desembaraço aduaneiro de produto de origem estrangeira;
- c) do equiparado a industrial, o fato gerador relativo aos produtos que dele saírem e dos demais fatos geradores decorrentes de atos que praticar; e
- d) dos que consumirem ou utilizarem em outra finalidade, quando alcançados pela imunidade.

A circunstância da CF/88 não haver indicado a pessoa que deva ser caracterizada como devedora do IPI (sujeito passivo), não significa que lei complementar possa indicar pessoa estranha às atividades pertinentes à industrialização do produto (MELO, 2009). A industrialização é o elemento essencial da hipótese de incidência do IPI, nos termos do art. 46 do CTN, sendo industrialização qualquer operação que modifique a natureza ou a finalidade de um produto, ou aperfeiçoe para o consumo, como por exemplo, transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou reacondicionamento, renovação ou recondicionamento.

As alíquotas do IPI variam de 0% a 365,63%, sendo calculado mediante percentual da alíquota do produto constante na TIPI aplicada sobre o respectivo valor tributável. A maioria das suas alíquotas está abaixo de 20% (MACHADO, 2015), e a maior parte da sua arrecadação provém dos produtos oriundos das bebidas, cigarros e veículos, sendo esses últimos os que sofreram maiores desonerações, impactando fortemente sua arrecadação anual (SABBAG, 2011).

A legislação atribui ao IPI uma forma extrafiscal, cuja desoneração pode ser utilizada como instrumento de política econômica, para estimular o consumo e a geração de empregos, partindo-se do pressuposto de que essa medida, no longo prazo, resultaria no aumento da arrecadação e na respectiva anulação da renúncia fiscal. O art. 153 da CF/88 assevera que é facultado ao Chefe do Poder Executivo Federal alterar as alíquotas do IPI, numa excepcionalidade ao princípio da legalidade, e que quando houver majoração, deve ser respeitada a regra nonagesimal (noventena).

Esta regulamentação das normas do IPI é promovida pelo Chefe do Poder Executivo Federal, para fiel execução das leis, sendo certo que o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função dos quais sejam expedidos, enquanto que as normas operacionais são veiculadas pelo Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), em consonância com o art. 100 do Código Tributário Nacional (CTN).

De acordo com Sabbag (2011, p. 1068), o IPI “é gravame federal de forte interesse fiscal, uma vez que representa importante incremento no orçamento do Fisco”. Machado (2015, p. 338) contrapõe que, “em razão da partilha obrigatória da receita com Estados e Municípios, o Governo Federal não tem muito interesse na arrecadação do IPI, que já foi o tributo federal mais significativo na arrecadação da União”. Neste contexto, discorre ainda Giambiagi e Além (2011, p. 251) que “o IPI, que constituía uma fonte importante de receitas para União, foi amplamente utilizado como instrumento de fomento a setores específicos, através de concessão de incentivos, por outro lado de sua incidência foi ampliada causando distorções na seletividade”.

2.2 Isenções

A isenção tem a natureza jurídica de modalidade de exclusão do crédito tributário, ou seja, de exclusão do objeto da obrigação tributária. Nesse sentido, a dispensa de pagamento do tributo, por força de isenção prevista em lei, é uma modalidade de exclusão do crédito tributário que não se confunde com imunidade, a suspensão do pagamento do imposto ou qualquer outra forma de exoneração fiscal (BORGES; REIS, 2015, p. 81).

Não se pode confundir isenção com imunidade, visto que ambas se distinguem em relação à fonte e quanto à natureza jurídica. A fonte formal da imunidade é uma norma constitucional e a fonte formal de isenção é a lei ordinária. Conforme explica Baleeiro (1996), as isenções não se confundem com favor ou privilégio, pois se todos são incumbidos do dever

de contribuir para a manutenção dos serviços públicos, compreende-se que elas são dirigidas à consecução de um fim determinado e específico de interesse social, a cargo de quem a concede.

Os efeitos da isenção só se limitam à exclusão do crédito tributário, não se estendendo às obrigações acessórias relativas ao produto. Segundo Moraes (2015, p. 929), “a concessão de isenção tributária é ato discricionário do ente federativo competente para instituição do tributo, aplicável a todas as espécies tributárias, e deve estrito respeito ao princípio da reserva legal”. Tampouco é possível confundi-la com alíquota zero, na qual não existe tributação por falta de um dos elementos do fato gerador (NOGUEIRA, 1995, p. 167). Adicionalmente, Torres (2005, p. 254) assevera que a alíquota zero “aproxima-se da isenção em seus efeitos, mas dela se afasta porque na isenção suspende-se a eficácia de todos os aspectos do fato gerador”. E no mesmo diapasão, Machado (2015, p. 140) conclui que a “alíquota zero é uma forma encontrada pela Administração Tributária para fugir do princípio da legalidade, segundo o qual a isenção somente por lei pode ser concedida”.

Saliente-se que as isenções do IPI se referem ao produto e não ao contribuinte ou ao adquirente, conforme art. 50 do RIPI. De acordo com Melo (2009, p. 31), a desoneração tributária não pode ser concedida parcialmente e abrange a todos os devedores que se encontram na mesma posição. Isso significa que as isenções do imposto são objetivas, salvo quando a lei disponha em contrário. Ocorre que o art. 153 da CF/88 faculta ao Poder Executivo alterar as alíquotas do IPI, fixando as alíquotas zero por decretos regulamentares para conceder isenção. Isso faz com que os decretos regulamentares sejam da maior importância para a cobrança do tributo, porquanto põem em prática o que a lei estabelece. Na realidade, constituem uma explicação articulada dos dispositivos da lei. Contudo, no caso das desonerações, fonte de estudo desta pesquisa, além de o Executivo não depender de lei para promover a isenção, também não dependerá de lei quando entender revogá-la.

De acordo com o art. 69 do RIPI atualmente em vigor, o Chefe do Poder Executivo Federal poderá reduzir as alíquotas do IPI a zero ou majorá-las em até trinta por cento, ou para corrigir distorções ou quando a medida for necessária ao atingimento dos objetivos das políticas econômica e fiscal, mantida ainda a seletividade em função da essencialidade do produto.

Por fim, a isenção tributária poderá ser revogada a qualquer tempo, sem criar direito adquirido sobre a mesma, tornando o tributo imediatamente exigível, não se aplicando novamente o princípio da anterioridade, a não ser ao majorá-lo, quando o Executivo deve respeitar a regra nonagesimal.

2.3 Repartição das receitas tributárias pelos entes federativos

A repartição das receitas tributárias pelos entes federativos é matéria de direito financeiro, pois somente refere-se às relações jurídicas entre os entes de direito público e não àquelas geradas entre tais entes e os particulares. A repartição da receita ocorrerá após o seu ingresso nos cofres de cada ente público, ou seja, após o exaurimento da relação de natureza tributária.

No caso dos municípios, para que estes possam atingir a autonomia financeira necessária à efetividade do poder de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração, o legislador constituinte brasileiro se utilizou de duas técnicas de repartição das receitas: a discriminação por fonte de recursos, na atribuição de competência própria para instituir e arrecadar tributos; e discriminação por produto, na participação dos entes menores

nas receitas arrecadadas pelos entes maiores. Assim, no sistema tributário brasileiro de discriminação de rendas tributárias se classifica como misto (ALEXANDRE, 2014).

Segundo Baleeiro (1996, p.69) “no sistema tributário brasileiro, introduziu-se a participação de uma pessoa de Direito Público Interno no produto da arrecadação de impostos da competência de outra”. A previsão constitucional de repartição das receitas tributárias não altera a distribuição de competências, pois não influi na autonomia do ente federativo em instituir e cobrar seus próprios impostos, mas tão somente na distribuição da receita arrecadada.

Para garantir a efetividade da repartição constitucional de receitas tributárias, o art. 160 da CF/88 veda expressamente a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos ainda adicionais e acréscimos relativos aos impostos. Assim, a União repassa parcela de sua arrecadação para os Estados, Distrito Federal e aos Municípios, não recebendo repasses constitucionais de nenhum deles.

Destarte, a atual Carta Magna reserva à lei complementar a regulamentação dos preceitos básicos para garantir a efetiva realização do repasse de verbas decorrentes da repartição constitucional das receitas tributárias. Estabelece que a função de realização dos cálculos das quotas partes referentes aos fundos de participações fica a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU).

De acordo com o art. 153, inciso IV da CF/88, 22,5% do valor arrecadado pela União do IPI e do Imposto de Renda serão destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos termos do § 1º do art. 159. Além desse montante, houve ainda o acréscimo no FPM de 1% desses tributos, instituído pela Emenda Constitucional nº 55/2007. Seu repasse aos municípios brasileiros é realizado basicamente pelo critério proporcional da população, e a parte desses recursos que é transferida para os cento e dois municípios do Estado de Alagoas serão à base de estudo desta pesquisa.

O combate às grandes desigualdades regionais brasileiras depende da adequada articulação entre os entes federativos, que é consubstanciada em grande parte pelas transferências constitucionais e legais, de forma que o Fundo de Participação dos Municípios ganha papel de destaque nesse objetivo constitucional.

2.4 Fundo de Participação dos Municípios

A regulamentação do FPM foi instituída por meio do Código Tributário Nacional (CTN), inicialmente com o critério de distribuição baseado exclusivamente na população dos Municípios. A atual carta magna recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente a proporção de participação desses entes na arrecadação do IR e do IPI, dos 17% à época até o percentual atual de 22,5%. Uma modificação solene foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55/2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, acrescentando em 1% o percentual desses tributos destinado ao FPM, que passou a ter uma alíquota de 23,5%. Alexandre (2014, p. 660) ressalta que esse complemento, apesar de resultante da soma mensal da arrecadação do IPI e do IR, somente será creditado no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

O primeiro critério de rateio do FPM, constante da edição inicial do CTN, era unicamente populacional, aumentando o valor da cota individual conforme aumentava a população dos municípios. Ao longo dos anos, esse critério foi recebendo alterações. Os percentuais individuais de participação dos municípios são calculados anualmente pelo

Tribunal de Contas da União (TCU), e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92).

O cálculo é realizado com base em informações prestadas ao TCU até o final de outubro de cada ano pelo IBGE, informações estas compostas da população de cada município e pela renda per capita de cada Estado, definidos pelos anexos da Lei Complementar 62/1989. Ressalte-se que o TCU calcula especificamente o repasse para os municípios, e não o montante do IPI e do IR que a União deve entregar ao referido fundo (ALEXANDRE, 2014).

Outro aspecto importante é que a União não pode contingenciar os recursos do FPM, nem promover vinculação específica na aplicação dos mesmos, de modo que este integra amplamente a agenda de políticas públicas dos entes, materializadas em seus planos plurianuais e diretrizes orçamentárias.

Na tabela 1, observa-se a composição da distribuição do FPM pelos entes federados, figurando o Estado de Alagoas com 2,0883% deste fundo. Outro aspecto evidenciado é o percentual significativo da destinação aos Estados de São Paulo e Minas Gerais, que juntos recebem mais de ¼ de todos os recursos do fundo, o que gera frequentemente debates sobre a equanimidade dessas regras do pacto federativo.

Tabela 1 – Distribuição do FPM pelos Estados brasileiros - 2014

Estado	Participação %	Estado	Participação %
São Paulo	14,26%	Piauí	2,40%
Minas Gerais	14,18%	Alagoas	2,09%
Bahia	9,27%	Mato Grosso	1,89%
Rio Grande do Sul	7,30%	Espírito Santo	1,76%
Paraná	7,29%	Mato Grosso do Sul	1,50%
Pernambuco	4,80%	Sergipe	1,33%
Ceará	4,59%	Tocantins	1,30%
Santa Catarina	4,20%	Amazonas	1,25%
Maranhão	3,97%	Rondônia	0,75%
Goiás	3,73%	Acre	0,26%
Pará	3,29%	Amapá	0,14%
Paraíba	3,19%	Roraima	0,09%
Rio de Janeiro	2,74%		
Rio Grande do Norte	2,43%	TOTAL	100,00%

Fonte: Tribunal de Contas da União (2015).

2.5 As políticas públicas e a redução do IPI no contexto dos municípios alagoanos

Políticas públicas são conceituadas por Peters (1986) como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida do cidadão”. Na definição de Dye (1984), “política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Apesar da aparência de simplicidade em seu significado, as políticas públicas acabam por assumir, em geral, um aspecto holístico, que comporta enfoques dos mais diversos, nas instituições, interações, ideologia e interesses, com diferenças sobre a importância relativa destes fatores, e com a perspectiva maior de que o todo é mais importante do que a soma das partes, e que após seu desenho e formulação, elas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação, e pesquisas (SOUZA, 2006).

Ressalte-se que a Administração Pública municipal é a principal executora das políticas públicas locais e que demandam uma maior proximidade com a população, carecendo de uma justa e equânime arrecadação de recursos gerados pelos movimentos econômicos da circulação de mercadorias, bens e serviços (SOARES, GOMES e FILHO, 2011).

De acordo com Abrucio (2007, p.76), é nos municípios que surgem diversas novidades no campo das políticas públicas, com maior participação social e ações mais ágeis. Dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos, como o modelo do *garbage can*, que preconiza que a escassez de recursos e a infinidade de demandas faz com que os governos selecionem suas ações como que as retirando da lata do lixo, sem um processo racional ou sistematizado.

Essa realidade de demandas excedentes e recursos limitados caracteriza sobremaneira o Estado de Alagoas, situado na Região Nordeste do Brasil e constituído por 102 municípios, com uma população de 3.321.730 habitantes (IBGE, 2014). No contexto econômico apresenta-se com o Produto Interno Bruto de R\$ 29.545.000.000,00 e com uma participação do PIB nacional de 0,7% (IBGE, 2012), estando no rol dos oito menores PIB da federação. Como explica Carvalho (2014, p.9), os três maiores problemas econômicos de Alagoas são a ausência de um mercado interno, a inexistência de polos dinâmicos e as dificuldades financeiras do Estado. Isso significa que Alagoas é um dos estados mais periféricos de uma das regiões mais periféricas do Brasil. Com a crise no cenário econômico nacional, os municípios alagoanos sofrem grandes problemas na implementação de suas políticas públicas. Numa análise mais abrangente, Gomes (2014) complementa que o mal-estar alagoano é observado pelo esgarçamento do tecido social causado pelos elevados índices de violência e uma política de saúde ineficiente.

Outro aspecto da realidade alagoana, importante para a presente pesquisa, é o fato de que mais da metade das receitas dos seus municípios é constituída pelo Fundo de Participação dos Municípios. A partir dessa constatação, é possível inferir que qualquer variação no FPM pode afetar as finanças públicas dos municípios alagoanos, comprometendo a execução de suas políticas públicas.

As desonerações do IPI promovidas pelo Governo Federal pegaram de surpresa todos os outros entes da Federação, e com os municípios alagoanos não foi diferente. A medida trouxe preocupações às gestões municipais, que passaram a temer eventuais dificuldades no cumprimento da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*). Tendo em vista que a agenda é elaborada em conformidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e esses instrumentos de planejamento são aprovados com certa antecedência, as alternativas para a execução das políticas (*policy formulation*) teriam de ser revistas. O desafio passou a ser o de manter ou ampliar a efetividade das políticas públicas, notadamente as sociais, sem prejudicar o necessário ajuste fiscal decorrente da diminuição dos repasses pelo FPM, o que esbarra na capacidade de reconstruir a agenda sem comprometer a eficácia da gestão pública.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que sua formulação não pode prescindir da adequada articulação entre os atores. A veicidade na isenção do IPI foi exatamente a falta de articulação dos arranjos institucionais, na medida em que a ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da

institucionalização de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos (FREY, 2000).

O principal argumento do Governo Federal para a redução do IPI foi o combate às consequências da crise financeira internacional iniciada em 2008 (ALVARENGA et al, 2010), levada a cabo por meio do Decreto 6.743/09, cujos efeitos se estenderam até 2010. Num segundo momento, foi editado o Decreto 7.725/12, que vigorou até o final de 2014.

O presente estudo intentou identificar se essa desoneração do IPI representou efetivamente um comprometimento das finanças públicas dos municípios alagoanos, reduzindo a capacidade destes de executar adequadamente suas políticas públicas sob o aspecto financeiro.

3. METODOLOGIA

Como o objetivo do presente estudo é o de analisar o impacto financeiro da redução do IPI nas finanças dos municípios alagoanos, foi realizada uma pesquisa descritiva, documental, e com abordagem quali-quantitativa.

Os dados foram coletados por meio de uma pesquisa documental. Segundo Silva (2010, p. 55), a pesquisa documental difere da pesquisa bibliográfica por utilizar material que ainda não recebeu tratamento analítico, ou que pode ser reelaborado, visto que suas fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Foram realizados levantamentos de artigos, periódicos, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e tabelas específicas.

Na parte descritiva, foram analisados os dados secundários das participações dos municípios alagoanos no Fundo de Participação dos Municípios e das suas despesas totais empenhadas, correntes e de capital, relativas ao ano de 2009, quando houve o maior impacto da redução do IPI. Os dados foram obtidos dos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e do programa Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Após uma análise preliminar nas medidas de dispersão e de variabilidade dessas variáveis dos 102 municípios de Alagoas, foram excluídos como *outliers* os municípios de Maceió e Arapiraca. Também não foram computados os dados dos municípios de Belém, Craíbas, Olho D'Água do Casado, Palestina, Palmeira dos Índios e São Luís do Quitunde, que não encaminharam suas informações financeiras para o programa Cidades do IBGE. A amostra final para a análise das correlações foi de 94 municípios. Utilizou-se o software SPSS v. 18 para tratamento dos dados, aplicando-se a estatística descritiva para aferir a relação entre as variáveis selecionadas, de modo a estabelecer o quanto o FPM impacta as finanças municipais em suas despesas correntes e de capital, e em seus investimentos.

Os dados quantitativos estão relacionados à execução da receita tributária, ou seja, são dados complementares relacionados a arrecadação das receitas do IPI. Já os dados qualitativos referem-se à análise das informações complementares referentes ao cumprimento das normas estabelecidas pelos Decretos nº 7.212/2010 e 7.660/2011, na medida em que esta pesquisa visou apresentar o problema, sem maiores pretensões analíticas ou de generalizações científicas e jurídicas. Realizou-se também um levantamento nos balanços orçamentários, patrimoniais, financeiros, planos plurianuais, diretrizes, leis orçamentárias, relatórios e anexos do período de 2008 até 2014, de modo a observar o comportamento destes dados por meio de análises econômicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise Descritiva

As variáveis selecionadas para verificação foram a participação municipal no FPM, as despesas correntes e as despesas de capital relativas a 94 dos 102 municípios alagoanos no ano de 2009, conforme segue:

Tabela 2 – Estatísticas descritivas

	População	Menor valor	Maior valor	Média
FPM 2009	94	5.151.209,50	35.289.244,00	13.825.584,32
Desp. Correntes 2009	94	7.017.639,50	76.974.816,00	22.465.082,06
Desp. Capital 2009	94	59.820,76	10.720.234,00	1.737.136,77
População válida	94			

Fonte: elaborada pelos autores

A verificação das medidas de centralidade das variáveis analisadas apresentaram os seguintes resultados:

Tabela 3 – Medidas de centralidade

	Média	Desvio-padrão	População
FPM 2009	13.825.584,32	7.543.655,04	94
Desp. Correntes 2009	22.465.082,06	16.150.876,72	94
Desp. Capital 2009	1.737.136,77	2.049.533,14	94

Fonte: elaborada pelos autores

Na análise da correlação entre as variáveis selecionadas, foram obtidos os resultados abaixo:

Tabela 4 – Correlações

		FPM 2009	Desp. Correntes 2009	Desp. Capital 2009
Correlação de Pearson	FPM 2009	1,000	,923	,428
	Desp. Correntes 2009	,923	1,000	,506
	Desp. Capital 2009	,428	,506	1,000
Sig. (1-tailed)	FPM 2009	.	,000	,000
	Desp. Correntes 2009	,000	.	,000
	Desp. Capital 2009	,000	,000	.
N	FPM 2009	94	94	94
	Desp. Correntes 2009	94	94	94
	Desp. Capital 2009	94	94	94

Fonte: elaborada pelos autores

Como esperado, os resultados da correlação de Pearson indicam uma relação significativa entre o FPM e todas as modalidades de despesas municipais analisadas, com correlação quase total entre àquela e as Despesas Correntes. Isso significa que qualquer

alteração no fundo afeta significativamente os gastos e investimentos dos municípios, em especial os seus gastos correntes.

4.2 Evolução das arrecadações tributárias e do FPM

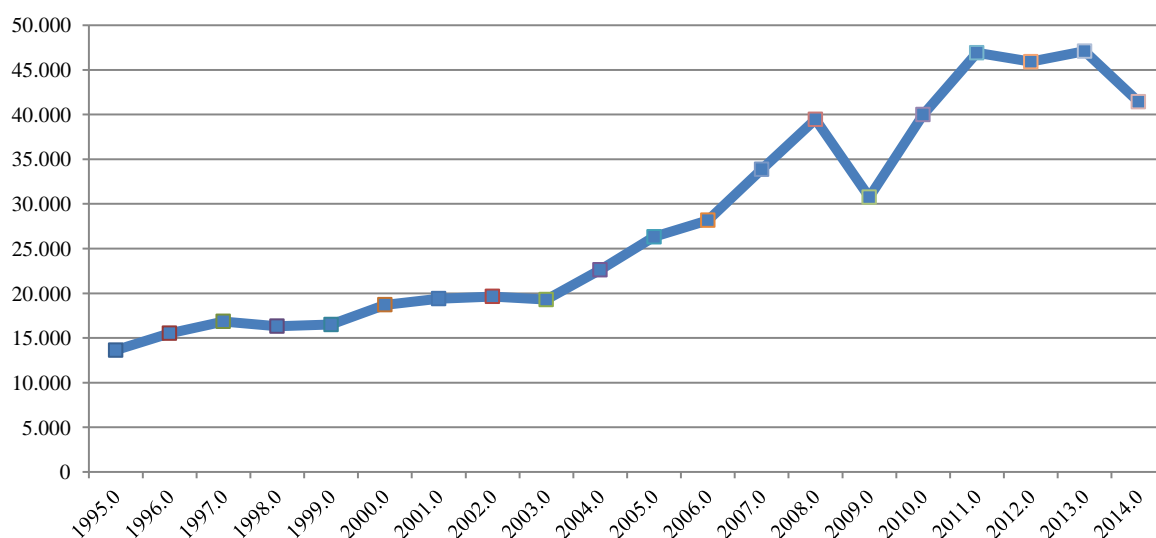
De acordo com o gráfico 1, observou-se que no ano de 2009 a arrecadação do IPI rompeu a tendência de crescimento histórica apurada desde 2003, com R\$ 19,295 bilhões, para R\$ 39,466 bilhões em 2008 (aumento de 104,54% em preços correntes), ou seja, em apenas seis anos a arrecadação mais do que dobrou. Ainda conforme a figura 1, a arrecadação do IPI estava em uma forte inclinação positiva ascendente até apresentar queda no ano de 2009, advinda das desonerações do IPI, representando um decréscimo de 22,08%. A recuperação ocorreu logo no ano seguinte, quando as receitas do tributo atingiram R\$39,991 bilhões, um patamar bem próximo do valor arrecadado em 2008. Cabe salientar que, até o mês de outubro de 2014, a Secretaria da Receita Federal do Brasil já divulgava um montante arrecadado de R\$ 41.439 bilhões no exercício, cuja tendência se mantida representará um recorde de arrecadação do IPI (SRFB, 2015).

Em relação à figura 2, foi utilizada a técnica contábil da análise horizontal, que segundo Matarazzo (2003, p.245) “baseia-se na evolução de cada conta de uma série de demonstrações financeiras, em relação à demonstração anterior e/ou em relação a uma demonstração financeira básica, geralmente a mais antiga da série”. No mesmo sentido ensina Assaf Neto (2010, p.93), que “a análise horizontal é a comparação que se faz entre valores de uma mesma conta ou grupo de contas, em diferentes exercícios sociais. É basicamente um processo de análise temporal, desenvolvido por meio de números e índices”.

Por meio desta análise, comparando a variação, em termos nominais, de um ano para o outro, tanto da arrecadação total do IPI como das transferências do FPM, é perceptível a redução da arrecadação total do IPI no ano de 2009, porém bem menor que a variação negativa dos repasses do FPM para os cento e dois municípios alagoanos. A recuperação da arrecadação total do IPI no ano seguinte (2010) ocorreu como planejado pelo Governo Federal, entretanto, somente no ano de 2011 os municípios alagoanos conseguiram recuperar o montante das receitas do FPM, sendo estas reduzidas mais uma vez no ano de 2012 e 2013.

Gráfico 1 – Série histórica da arrecadação do IPI

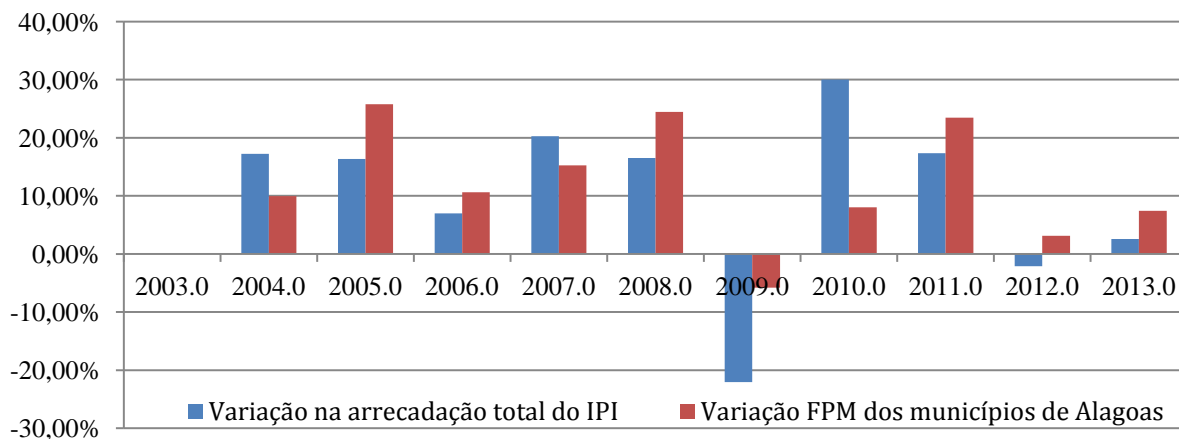
Unidade: R\$ Milhões



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SRFB (2015).

O gráfico 2 ilustra que apenas nos anos de 2004, 2006 e 2010, no rol de 2003 a 2013, a variação do aumento da arrecadação com IPI foi maior que a arrecadação do FPM, evidenciando-se não apenas a importância do IR na composição deste fundo, como também que as desonerações pouco impactaram nas receitas dos municípios, diante do cenário de crise econômica internacional.

Gráfico 2 – Variação da arrecadação do IPI e do FPM



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SRFB (2015) e SEPLANDE (2015).

A tabela 5 evidencia a participação do FPM na receita total dos municípios alagoanos, na série temporal de 2006 a 2012. Observa-se que a relação de dependência foi menor justamente no período de 2009, ano este que sofreram as maiores reduções nos repasses do FPM por causa das desonerações do IPI.

De maneira análoga ao que se observa no gráfico 2, a tabela 5 evidencia que apenas em 2011 os municípios alagoanos conseguiram efetivamente recuperar as perdas advindas das desonerações do IPI pelo Governo Federal nos anos anteriores. Ressalte-se que os municípios não tiveram grandes perdas totais, apenas uma pequena retração de 1,16% do ano de 2009 para 2010, em termos da participação do FPM na composição da receita total, mostrando uma parte positiva que é a menor dependência do fundo na arrecadação de suas receitas.

Tabela 5 – Participação do FPM na Receita Total dos Municípios

Ano	Receita Total	FPM	Valores em R\$
			Participação do FPM na receita total
2006	2.487.170.964,59	701.308.074,86	28,20%
2007	2.995.701.778,17	808.196.357,57	26,98%
2008	3.540.003.665,95	1.005.928.558,57	28,42%
2009	3.723.676.014,30	947.300.321,15	25,44%
2010	4.215.242.611,69	1.023.407.321,52	24,28%
2011	4.210.776.717,90	1.263.294.948,29	30,00%
2012	4.588.941.615,59	1.303.110.935,05	28,40%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SEPLANDE (2015)

É possível observar na tabela 6 a relevância da participação do FPM no total das receitas correntes dos municípios. De acordo com Kohama (2010, p. 63), as receitas correntes possuem uma conotação econômica, e são ligadas e representativas das chamadas operações correntes.

Note-se que o somatório dos dois principais impostos municipais não representa a metade da composição do FPM nas receitas correntes, o que reforça a assunção de que qualquer variação neste fundo é sentida de imediato pelos municípios, com consequências na sua agenda de políticas públicas. Destarte, mesmo que essa pequena redução do FPM pode causar impacto no curto prazo e afetar as políticas públicas, já que nestas os efeitos são evidenciados no médio e longo prazo, fora do escopo, portanto, desta pesquisa.

Tabela 3 – Participação do FPM, ISS e IPTU na Receita Corrente dos Municípios

Ano	Receita Corrente	Valores em R\$					
		FPM		ISS		IPTU	
		Valor	% R.C.	Valor	% R.C.	Valor	% R.C.
2008	3.416.695.377	1.005.928.558	29,44%	114.953.914	3,36%	46.023.828	1,35%
2009	3.626.894.223	947.300.321	26,12%	135.306.984	3,73%	49.814.141	1,37%
2010	4.059.698.987	1.023.407.321	25,21%	170.293.752	4,19%	56.248.614	1,39%
2011	4.142.122.053	1.263.294.948	30,50%	193.558.522	4,67%	63.052.120	1,52%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SEPLANDE (2015)

A partir dos resultados apresentados nesta pesquisa, não foi constatada redução considerável nas receitas dos municípios de Alagoas em função das desonerações do IPI, tendo em vista que foi apurada apenas uma pequena variação de 5,83% nas receitas totais do ano de 2009.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, objetivou-se pesquisar o impacto sobre as medidas do Governo Federal na desoneração do IPI nas finanças dos municípios do Estado de Alagoas, desde a primeira desoneração do tributo em 2009 até a última, ocorrida em 2014. A expectativa baseada no senso comum de que a redução poderia representar o comprometimento das finanças desses entes federados e, por conseguinte de suas políticas públicas, foi testada por meio da análise da correlação entre o FPM e as principais receitas desses municípios, e das reduções nominais ocorridas em suas participações nos repasses federais nos anos em que ocorreu o alívio do tributo.

Registrou-se, assim, que as isenções de IPI concedidas pela União a alguns setores da economia não comprometeram as finanças públicas dos municípios de Alagoas, nem apontaram desequilíbrio suficiente para comprometer a autonomia financeira dos municípios ou a descontinuidade das políticas públicas.

De fato, as desonerações do IPI impactaram as receitas dos municípios analisados, com os maiores efeitos no ano de 2009, em razão da proximidade entre o anúncio da medida de isenção e sua entrada em vigor, que surpreendeu os gestores municipais. Entretanto, a redução dos recursos do FPM foi praticamente compensada pelo aumento observado nas arrecadações de ISS e de IPTU.

Assim, dado o esforço de renúncia fiscal por parte da União, resta ainda o questionamento quanto à efetividade da política de redução da alíquota do IPI. Sobre o objeto do presente artigo, surge também a questão de qual seria o impacto na arrecadação das receitas municipais se o governo federal não usasse da sua ferramenta distributiva, deixando a “mão invisível” do mercado agir para mitigar os efeitos da crise econômica internacional iniciada em

2008. Em última análise, diante da natureza extrafiscal e do volume atual de arrecadação do IPI, é provável que a União continue utilizando-se do imposto para intervir na economia em tempos de crise. Nesse sentido, há a expectativa geral da sociedade de que medidas empreendidas pela administração pública em favorecimento a setores específicos tragam benefícios superiores àqueles que poderiam ser gerados, não apenas pela arrecadação não ocorrida, como pelos efeitos negativos na economia que a falta da renúncia provavelmente causaria.

Finalmente, para futuras pesquisas, sugere-se a utilização de outras variáveis e fórmulas de análise, bem como a aplicação em outros municípios brasileiros com menor dependência de recursos federais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 41, n. esp. p. 67-86, 2007.

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário esquematizado**. 8ª ed. São Paulo: Método, 2014.

ALVARENGA, G.V.; ALVES, P.F.; DOS SANTOS, C.F.; DE NEIGRI, F.; CAVALCANTE, LR.; PASSOS, M.C. **Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículos**. Brasília, DF IPEA, 2010.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**. 2ª ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ASSAF NETO, A. **Estrutura e análise de balanços**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BORGES, J. C.; REIS, M. L. A. **IPI ao alcance de todos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

BOTTALLO, E. D. **IPI - Princípios e Estrutura**. São Paulo: Dialética, 2009.

BRASIL. República Federativa do. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto de consumo e reorganiza a diretoria de rendas internas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4502.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização e arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

_____. Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7660.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

CASTRO, D. P. de. Auditoria, **Contabilidade e controle interno no Setor Público**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, C. P. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. 6ª ed. Maceió: Edufal, 2014.

FENAFISCO/FGV – **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária** – Monografia contratada pela FENAFISCO para a FGV-EPGE Escola de Pós

Graduação em Economia, trabalho elaborado a partir de princípios e diretrizes deliberadas pelo Conselho Deliberativo da Entidade e acompanhado por uma comissão específica.

FRANZOI, F. O impacto da redução do IPI dos veículos automotores em virtude da crise financeira. **Revista Direito UNIDAVI**, Rio do Sul, N.2, Junho 2012.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 79-91, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças Públicas**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, F. G. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea**. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Perfil dos estados brasileiros**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=al> >. Acesso em: 1 mai. 2015.

_____. **Contas Regionais do Brasil 2012**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2012/pdf/tab01.pdf> Acesso em: 1 mai. 2015.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública - Teoria e Prática**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, S. **Administração Financeira Orçamentária**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MATARAZZO, D. C. **Análise Financeira de Balanços**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MELO, J. E. S. **IPI - Teoria e Prática**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1973.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

NOGUEIRA, R. B. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

PETER, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINTO, E. G. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 1-24, 2006.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/ResultadoArrec/2014/default.htm>>. Acesso em: 1 mai. 2015.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudo, projetos, artigos, relatórios, monográficas, dissertações, teses. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, M.; GOMES, E. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 45, n. 2, p. 459-481, 2011.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, nº 16, p.20-45, 2006.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 73-88, 2002.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VECCHIA, E. D.; MONTROYA, M.A. Orçamento e Planejamento Municipal: Um Estudo de Caso. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 2 (86), abril-junho/2002.