

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

ILTON GARCIA DA COSTA

FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Fabio Fernandes Neves Benfatti; Ilton Garcia Da Costa – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-690-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Transformações na ordem social e econômica.
3. Regulação. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Eis que estamos em meados do ano de 2023, mais especificamente, no mês de junho, novamente, recebendo tantos amigos e pesquisadores a apresentarem seus trabalhos no VI Encontro Virtual do CONPEDI. Aliás, a forma virtual de trabalho e o uso das novas tecnologias são evidentes sinais de transformação na Ordem Social e Econômica que faz urgir a necessária regulação Estatal para que se definam, via intervenção do aparato jurídico-normativo do Estado, as devidas competências, direitos e deveres dos agentes envolvidos em interações físicas e por meio de novéis tecnologias que desafiam, por assim dizer, o clássico Direito. As interações entre os sujeitos de Direito já não são locais e, mesmo, passam a ser internacionais, até mesmo, pelo uso de plataformas digitais que desconhecem fronteiras e jurisdições. Evoluímos nos últimos quarenta anos de forma tão surpreendente que restam, agora e daqui para frente, enormes desafios em se institucionalizar Direito (seja quando da criação de normas ou, ainda, quando da apreciação pelo Poder Judiciário de casos concretos) que esteja concretamente coadunado com a realidade fática de um mundo que avança em sociedade de redes tecnológicas. É o nosso desafio e, assim, passamos a analisar, do ponto de vista acadêmico, diversas possibilidades para entendimento de realidades desafiadoras e que merecem diferentes formas de pensar o legislado e o julgado. Destarte, apresentam-se, então, para a comunidade jurídica, os seguintes artigos:

A CARNE CULTIVADA NO BRASIL: ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS; de autoria de Amilton Cardoso Dos Santos Junior e Filipe Fortes de Oliveira Portela. Analisando a elaboração de política pública regulatória de pesquisas, produção e comercialização de carne cultivada no Brasil destacando que o processo de elaboração e condução da política pública regulatória deve estar pautado em estudos transdisciplinares

A CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE ENDOWMENT COMO INCENTIVO REGULATÓRIO A APS DO SUS: O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PELO FINANCIAMENTO; apresentado por Luiz César Martins Loques. Discutindo problemas relacionados a Atenção Primária à Saúde, parte essencial do modelo do Sistema Único de Saúde, expostos pelo Banco Mundial; bem como que, na realidade, no

Sistema Brasileiro administrativo-constitucional não há impedimentos, em princípio, da colaboração da atividade empresarial com a Administração Pública, mormente, via PPPs e fundos de endowment.

A LIVRE INICIATIVA COMO EXPRESSÃO DE LIBERDADE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF; de autoria de Marcelo Benacchio, Vera Lucia Angrisani e Mikaele dos Santos. Tratando da compreensão da livre iniciativa como expressão de liberdade e valor necessário no desenvolvimento social à luz da jurisprudência do STF.

A REGULAÇÃO DE GATEKEEPERS SEGUNDO O DIGITAL MARKETS ACT EUROPEU: AVANÇO REGULATÓRIO OU RETROCESSO PARA INOVAÇÃO? Apresentado por Temis Chenso da Silva Rabelo Pedroso e Tania Lobo Muniz. Discorrendo sobre o conteúdo do Digital Markets Act Europeu publicado no segundo semestre de 2022, com o objetivo de garantir competitividade entre os mercados digitais pela regulação das grandes companhias de tecnologia para se evitar que, abusando de seu poder de mercado, impeçam a entrada de novos concorrentes.

A TELEVISÃO COMO INSTRUMENTO LESIVO AO DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE COGNITIVA elaborado por Francelino das Chagas Valença Junior e Jessica Manuella Duarte Valença. Discutindo a transformação da capacidade de abstração do ser humano após o surgimento e a massificação da televisão na sociedade moderna e como esse avançar tecnológico está impactando a capacidade de raciocínio das pessoas, evidenciando que estamos, de forma passiva, recebendo inputs que são absorvidos como por osmose sem que façamos qualquer esforço intelectual. Trata-se de verdadeiro “mergulhar” na passividade em frente a uma tela, em geral por diversas horas ao longo do dia.

CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL; de autoria de Pedro Augusto Gil de Carvalho. Ensinando que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados está prevista na Lei Geral de Proteção de Dados como Órgão da Administração Pública Federal responsável, dentre outros aspectos, por zelar pela proteção dos dados pessoais, fiscalizar o tratamento dos dados e aplicar sanções quando adequado.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO A PARTIR DE PLATAFORMA DIGITAL ELETRÔNICA DE MEIOS DE PAGAMENTO (PIX): UMA VISÃO JURÍDICA A PARTIR DOS IMPACTOS DA PANDEMIA; elaborado por Geovanna Nayane Nunes de Andrade, Eduardo Augusto do Rosário Contani e Patricia Etsuko Issonaga. Lembrando que, a partir da Pandemia de COVID-19 iniciada ao final de 2019, seguido pelo surgimento de uma

onda no Brasil em março de 2020, produziram-se severas restrições às atividades econômicas e sociais em inúmeros setores. Nesse cenário, o artigo estuda o Sistema de pagamentos Pix, concebido na década anterior e concretizado em novembro de 2020, revolucionando o acesso a meios de pagamento de baixo custo e proporcionando a bancarização de muitas pessoas.

INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EMPRESARIAL E O IMPULSO PARA O CONSUMO CÍVICO E CONSCIENTE; intuído por Marlene Kempfer e Philippe Antônio Azedo Monteiro. Trabalhando, dentre as possíveis intervenções do Estado Brasileiro (Art. 174 CRFB/88), sobre as relações no domínio econômico, a necessária convergência das condutas de consumo, das empresas e do Estado para o fim de promover eficácia social dos direitos que compõem o conceito de função social da propriedade empresarial.

INTERVENÇÃO ESTATAL EM PROL DAS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS; de autoria de Marcus Aurélio Vale Da Silva, Marisa Rossignoli, Bruno Bastos De Oliveira. Defendendo a atuação das micro e pequenas empresas que merecem ser escopo de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico, considerando o tratamento diferenciado previsto no Ordenamento Jurídico brasileiro, que prevê a possibilidade de aplicação de benefícios aos microempreendedores, mas que ainda não atingem os objetivos que transcendem à seara econômica.

LIMITAÇÃO DO DIREITO DE FRUIR DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS E LEGISLATIVAS NA LEI DO INQUILINATO NO PERÍODO DA PANDEMIA DO COVID-19; escrito por Paulo Andre Pedroza de Lima e Alisson Jose Maia Melo. Compreendendo como o Legislativo e o Judiciário Federal intervieram nas relações contratuais referente as locações imobiliárias limitando o direito do proprietário de fruir de sua propriedade.

O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DA DESINFORMAÇÃO: REGULAÇÃO DOS AMBIENTES VIRTUAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DAS FAKE NEWS elaborado por Samantha Ramos Paixão de Oliveira e Felipe Aurichio De Camargo. Destacando que se vive a era da informação em meio ao fenômeno da desinformação, curiosamente causado pela quantidade exacerbada, diuturnamente, pelo fenômeno das fake news fazendo urgir a real necessidade de regulação do ambiente virtual, alfabetização midiática, neutralidade da rede e do zero-rating, objetivando a tutela jurídica dessas informações.

O NEOLIBERALISMO CONTEMPORÂNEO E OS EFEITOS NEGATIVOS NA COMPOSIÇÃO MORAL DO INDIVÍDUO; apresentado por Oswaldo Pereira De Lima Junior e Luana Cristina da Silva Lima Dantas. Tratando do neoliberalismo contemporâneo como retorno às ideais liberais clássicas e sobre como seus ideais produzem efeitos negativos indelévels na cultura e na moralidade de um povo. Ainda, concluindo que a lógica desse “novo” neoliberalismo se revela como a principal fonte de alheamentos dos indivíduos em relação ao lado ruim do sistema de economia de mercado, especialmente no que se refere à pobreza, à marginalidade e à exclusão social de minorias.

O PESQUISADOR PÚBLICO E O MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – MLCTI: AS ATUALIZAÇÕES DA CARREIRA DE DOCENTE NO SISTEMA FEDERAL E PARANAENSE; de autoria de Erika Juliana Dmitruk, Estella Ananda Neves e Viviana Samara Yoko Matsui. Investigando a atualização legislativa denominada Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) e seu impacto no desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento, criação, prestação de serviços tecnológicos e empreendedorismo acadêmico por parte de docentes de universidades públicas federais e paranaenses.

O VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) COMO UMA POLÍTICA ECONÔMICA DE FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS; escrito por Daniel Ricardo Davi Sousa, Marisa Rossignoli e Bruno Bastos De Oliveira.

Discorrendo sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e sua inserção na divisão de competências tributárias do modelo de federalismo, permitindo o retorno de parte do valor arrecadado para o Município de origem das operações tributadas pelo Imposto de circulação de Mercadorias (ICMS), com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal por intermédio da devolução de parte do valor tributário arrecadado com base na capacidade de geração de riqueza de cada Ente e o fortalecimento da autonomia financeira desses Municípios.

OS DESAFIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR O CUMPRIMENTO DE REGULACÕES TRANSNACIONAIS A PARTIR DA METODOLOGIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL; de autoria de Alice Rocha da Silva e Edinei Silva Teixeira. Suscitando análise acerca dos desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização do cumprimento de regulacões transnacionais, mais especificamente as chamadas soft law, considerando a ausência de acolhimento expresse e formal pelo Estado brasileiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS NO CONTROLE DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO: DESAFIOS NA GOVERNANÇA DE UM SISTEMA DESCOORDENADO DE SEGURANÇA; apresentado por Eder Marques De Azevedo.

Destacando que desastres com barragens de megacorporações como o grupo Samarco/Vale /BHP exigem imediata resposta pública, cujos vieses cognitivos, ao conferir notoriedade aos efeitos recentes, não dão aos riscos passados ou desconhecidos a abordagem adequada à sua condição de causa. Como reação instantânea à distorção de foco as políticas ambientais, no setor minerário, têm dado protagonismo a mudanças regulatórias criadas á “toque de caixa”, preocupadas, muito mais, em dirimir a consternação social do que em resolver o dilema de instituições administrativas responsáveis pela fiscalização dos barramentos de rejeitos, cujo fim maior é assegurar as vidas humanas e o meio ambiente envolvidos. O artigo estuda, pois, as implicações da complexidade do sistema público vigente, marcado pela descoordenação entre os órgãos competentes e suas políticas públicas regulatórias, e como a análise das causas pode indicar caminhos no tratamento dos desajustes na governança minerária, amenizando a problemática do controle de segurança.

REGULAÇÃO ESTATAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA FRENTE AO RACIOCÍNIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO; elaborado por Artur Barbosa da Silveira e Mikaele dos Santos. Visando o aprofundamento no debate acerca do raciocínio jurídico do Direito Administrativo frente às novas roupagens da sociedade da informação, que requer de modo mais célere e adaptativo os incentivos ao desenvolvimento econômico-social, apontando que a regulação econômica Estatal das novas tecnologias, quando realizada de forma séria, não coloca em risco os valores humanos conquistados pela sociedade, tampouco conduz à uma situação de insegurança jurídica.

Ao que se observa apresentamos, aqui, o tratamento de temas de suma importância em uma época de mudanças e transformações sociais que fazem urgir o repensar do próprio Direito sob pena de que reste, para Este, a desconexão fática com a realidade local, regional nacional e internacional. Convidamos, pois, a todos e todas para a leitura dos textos que seguem como forma de contribuição para o repensar de um Direito imerso em realidade que se transforma a olhos vistos em sociedade, agora, altamente influenciada pelas novas tecnologias.

Junho de 2023.

Everton Das Neves Gonçalves

Universidade Federal de Santa Catarina

Ilton Garcia Da Costa

UENP Universidade Estadual do Norte do Paraná

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Universidade do Estado de Minas Gerais

O VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) COMO UMA POLÍTICA ECONÔMICA DE FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS
FISCAL VALUE ADDED (VAF) AS AN ECONOMIC POLICY TO STRENGTHEN THE FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES

Daniel Ricardo Davi Sousa ¹

Marisa Rossignoli ²

Bruno Bastos De Oliveira ³

Resumo

A adoção de um modelo federativo no Brasil tem objetivado a descentralização do poder nas unidades territoriais. Assim, o Valor Adicionado Fiscal – VAF se insere na divisão de competências tributárias do modelo de federalismo, permitindo o retorno de parte do valor arrecadado para o município de origem das operações tributadas pelo ICMS, com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal por intermédio da devolução de parte do valor tributário arrecadado com base na capacidade de geração de riqueza de cada ente. Assim, o presente trabalho buscou analisar, por meio de uma abordagem qualitativa, a importância do VAF para o fortalecimento da autonomia financeira dos municípios. Sendo assim, o trabalho se justifica no eixo temático das transformações na ordem social e econômica e regulação e refletirá sobre as abordagens interdisciplinares com enfoque em análise jurídica da política econômica, teorias da regulação, competição, tributação e instituições de direito público e privado para conformação da reforma política. Para a obtenção dos resultados, utilizou-se de uma análise sistemática das fontes primárias e secundárias, com o levantamento de revisão bibliográfica de obras sobre o tema estudado, importando em um estudo descritivo e utilizando-se, também, do método dialético para atingir a finalidade proposta. Aplicados os métodos propostos, pode-se verificar que o VAF é um critério que possui a capacidade de devolver aos entes públicos municipais a riqueza gerada em seu território, mostrando-se positivos os incentivos voltados à implantação de técnicas que permitam potencializar a arrecadação tributária, visto o papel que desempenha na economia nacional.

Palavras-chave: Federalismo, Fiscal, Icms, Vaf, Tributação

Abstract/Resumen/Résumé

The adoption of a federative model in Brazil has aimed at the decentralization of power in

¹ Mestre e Doutorando em Direito pelo PPGD - UNIMAR. Advogado.

² Professora PPGD - UNIMAR; Pós Doutoranda em Direito pela UENP. Doutora em Educação (UNIMEP); Mestre em Economia (PUC-SP) e Graduada em Economia (UNESP - Araraquara)

³ Professor da UNESP – Campus Franca – SP. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

territorial units. Thus, the VAF is inserted in the division of tax competences of the federalism model, allowing the return of part of the amount collected to the municipality of origin of the operations taxed by the ICMS, with the objective of guaranteeing the fiscal balance through the return of part of the tax amount collected based on the wealth generation capacity of each entity. Thus, the present work sought to analyze, through a qualitative approach, the importance of the VAF for strengthening the financial autonomy of municipalities. The work is justified in the thematic axis of transformations in the social and economic order and regulation and will reflect on interdisciplinary approaches with a focus on legal analysis of economic policy, theories of regulation, competition, taxation and institutions of public and private law for conformation of political reform. A systematic analysis of primary and secondary sources was used, with the survey of bibliographical review of works on the subject studied, importing in a descriptive study and using, also, the dialectical method to reach the proposed purpose. It can be verified that the VAF is a criterion that has the capacity to return to the municipal public entities the wealth generated in its territory, proving to be positive the incentives aimed at the implementation of techniques that allow to potentiate the tax collection, given the role it plays in the national economy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Supervisor, Icms, Vaf, Taxation

INTRODUÇÃO

O princípio federativo prevê a transferências de parcelas de soberania da União para os entes subnacionais, a qual passa a ser chamada de autonomia. Com a redemocratização, no fim da década de 1980, iniciou-se o federalismo brasileiro aos moldes que conhecemos hoje, estabelecendo os três níveis de governo, autônomos e indissolúveis: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A autonomia dos entes federados refere-se às competências administrativas, legislativas, orçamentárias, e tributárias e, apesar de prevista na Constituição Federal de 1988, somente foi devidamente aplicada a partir do sucesso do Plano Real, na década de 1990. Este redesenho do arranjo federativo provocou uma nova organização política no país, sendo inevitável sua interferência no modelo financeiro-tributário nacional.

Isso porque, sendo autônomos na sua tutela administrativa, os entes necessitavam de fontes seguras para arrecadação de recursos com o intuito de executar os serviços públicos, momento em que a autonomia financeira necessariamente esbarra na política tributária, dando origem ao chamado federalismo fiscal.

O Valor Adicionado Fiscal insere-se dentro dessa previsão de repartição de receitas tributárias, trazida pela Constituição Federal de 1988, tratando-se de um critério econômico, que gera um índice para o Município participar na distribuição do ICMS, importante fonte de recursos públicos, obtido a partir de cálculo elaborado com base na arrecadação do ICMS e sobre a tributação incidente na prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Com isso, o VAF torna-se uma importante medida para devolução da riqueza produzida em determinado território, uma vez que permite o retorno de parte do valor arrecadado para o município de origem das operações com mercadorias ou serviços.

Assim, deve-se levar em consideração a importância que o setor agropecuário representa para a economia brasileira, em razão da diversidade produtiva e das características espaciais e territoriais, que permitem uma produção em larga escala, de forma que o torna imprescindível para a arrecadação tributária e a formação do VAF, que são os principais meios de financiamento dos cofres públicos. Portanto, torna-se desejável a busca por ferramentas que otimizem o processo e garantam a conformidade entre os valores arrecadados pelo contribuinte e as normas legais em vigor, garantindo o viés empoderador que o VAF representa aos municípios brasileiros.

1 O FEDERALISMO COMO ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO

O federalismo caracteriza-se, principalmente por ser a forma de Estado intermediária entre o unitarismo e a confederação. Trata-se de uma organização política que guarda características desses dois outros modelos, mas é particular e pode variar a depender do país que o adere, desde que respeitado o princípio federal.

O princípio federal é aquele que prevê a existência de mais de uma unidade territorial que esteja associada por algum motivo em comum e que conservam parcelas de sua soberania no âmbito interno, o que, para muitos juristas é chamada de autonomia. Estas parcelas de poder conferem aos entes federados competências administrativas, legislativas, orçamentárias e fiscais, ainda que lhes falte soberania perante a comunidade internacional.

Enquanto forma de Estado, ou seja, como tática de organização territorial e racionalização do poder político, o federalismo é o oposto do chamado Estado unitário, uma vez que apresenta pelo menos dois níveis de governo, possibilitando a descentralização às esferas subnacionais. Ele também se diferencia do Estado confederado ou Confederação, por supor uma centralização a nível nacional.

Dessa forma, é possível dizer que o federalismo possui uma proposta intermediária em relação à descentralização. Isso se torna ainda mais claro quando se verifica que o Estado unitário, por exemplo, apoia-se na centralização política da soberania à somente um nível de poder, como é o caso da República Portuguesa, por exemplo. A ideia da concentração do poder em uma única instância garante, de certa forma, as relações hierárquicas e subordinadas das unidades territoriais.

Portanto, a Federação não contempla a reunião de estados soberanos, como é o caso da Confederação, mas tão somente de unidades territoriais versadas com autonomia a nível subnacional. Isso porque, a partir do momento que se faz o pacto federativo, as soberanias dos entes são transferidas a uma única unidade de poder, normalmente chamada de União ou Poder Federal.

1.1 OS PRINCÍPIOS E AS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO À LUZ DA CF/88

Com a redemocratização, iniciou-se o federalismo brasileiro aos moldes que conhecemos hoje, estabelecendo os três níveis de governo, autônomos e interligados por uma união indissolúvel. As três esferas de governo passaram a ser União, Estados, Distrito Federal

e Municípios, sendo que cada um deles engloba os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Na seara tributária, a Constituição de 1988 vedou a intervenção da União nos tributos dos demais entes federados e a fixação de condicionantes para as transferências constitucionais. Além disso, aumentou a participação de estados e municípios na receita tributária, por meio da expansão dos valores distribuídos aos fundos de participação.

1.2 A EVOLUÇÃO DO DIÁLOGO ENTRE O FEDERALISMO E FISCALIDADE

Entendendo que o federalismo provocou uma nova organização política do Estado, inevitável sua interferência no modelo financeiro-tributário nacional. Neste contexto, surge o chamado federalismo fiscal, que pode ser caracterizado como o modelo federal que se preocupa com o poder, o qual difere a depender da situação, da matéria e do ente federado que o exerce, inserindo-se nos diálogos de poder, a competência tributária e a intervenção do Estado na economia nacional (FIORI, 1995, p. 27).

Ou seja, considerando que o federalismo brasileiro se apresenta como uma dinâmica de cooperação entre os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – faz-se fundamental a discussão do sistema tributário como elemento de concretização da ideia do equilíbrio econômico e do desenvolvimento nacional. Assim, o federalismo, além da questão histórica e político-jurídica, apresenta um componente econômico.

O federalismo preserva sua segurança jurídica a partir da garantia da autonomia dos entes federados e, como corolário da proteção dessas regras de organização, ele garante a garantia dos direitos dos contribuintes em face da simetria das competências tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (TORRES, 2012, p. 453).

O princípio federativo é considerado uma cláusula pétrea, aos moldes do art. 60, §4º, inciso I da Constituição Federal (BRASIL, 1988). E, dessa forma, é vedado o retorno do Estado a sua forma unitária, deixando ainda mais evidente a relevância da reciprocidade da preservação das autonomias de cada pessoa política da Federação, colocando a União como ente “não-interventor” naqueles subnacionais.

Certo é que a autonomia garantida pelo federalismo abrange a esfera financeira e, por isso, deverá o sistema tributário dividir-se entre todos os níveis de poder. Isso porque, para que sejam cumpridas suas finalidades político-administrativas, cada ente necessita também atribuir recursos próprios necessários (OLIVEIRA, 2015, p. 112-113).

Desde o estabelecimento do federalismo no Brasil, em 1891, a economia brasileira era focada quase inteiramente no setor primário, e grande parte das produções servia à exportação. Logo, o sistema tributário nacional tinha uma dependência muito alta da importação, sendo que este se referia à cerca de 40% da receita tributária nacional (IBGE, 2022).

Com a crise do modelo cafeeiro nos anos 30, o modelo primário-exportador parou de fazer sentido, fazendo com que os juristas e parlamentares da época pensassem em formas de repensar a estrutura tributária. Neste contexto, em 1934, foi promulgada uma nova Constituição, que passa conter dispositivos de garantia de novas funções e condições da economia voltada à industrialização.

Muitos dos grandes marcos daquela Constituição foram voltados a área fiscal, como a criação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que substituiu o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), de 1922, e a generalização do Imposto de Renda (IR), aumentado suas hipóteses de incidência para compatibilizar os recursos tributários com a participação estatal na economia.

A instituição do imposto sobre vendas e consignações (IVC), ampliando o campo da incidência do antigo imposto sobre vendas mercantis de 1923, a ampliação da área de incidência para outros produtos do imposto do consumo, e a maior abrangência do imposto sobre a renda, emergiam como medidas mais consentâneas à nova realidade da economia, então calcada, basicamente, na atividade interna. Assim, a ampliação e generalização do imposto sobre a produção e circulação de mercadorias e do imposto sobre a renda, ao lado do estabelecimento de um teto ao imposto de exportação, apresentavam-se como a principal tentativa ensaiada para coadunar os instrumentos de política econômica à nova realidade. Com a criação de tributos de competência dos municípios, pode-se dizer que foi com esta constituição que o sistema tributário do país, pela primeira vez, delimitou expressamente o campo de competência de tributos para a esfera federal, estadual e municipal (OLIVEIRA, 1991, p. 24).

Na Constituição de 1934, as competências de cada ente federado foram delimitadas, o que viabilizava um distanciamento com o modelo tributário previsto na Constituição de 1891. Assim, com a promulgação da Constituição 1937, os impostos sobre importação tiveram sua participação fortemente diminuída na economia nacional, caindo para 4,04%, em 1955. Em contrapartida, o imposto de renda e proventos aumenta de 6,15%, em 1935, para 34,58%, em 1955, e o imposto sobre consumo de 21,6%, em 1935, para 31,31%, em 1955 (IBGE, 2022).

O Plano de Metas, instituído por Juscelino Kubitschek, consolidou o combate aos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira com foco na melhoria da infraestrutura do país. Apesar de ser considerado exitoso por muitos economistas e juristas, o Plano de

Metas de JK acabou agravando o sistema de classes sociais do Brasil, uma vez que foi adotada uma política de aumento progressivo da carga tributária. Isso porque não havia poupança interna ou financiamentos estrangeiros suficientes para subsidiar os projetos (TARIFA, 2016, p. 11).

Com a instauração do regime militar no Brasil, em 1964, a busca por investimentos para condução da atividade econômica e formação de capital levou a uma política de centralização, que foi responsável pelo inchaço da União em detrimento dos outros entes. Esta reforma diminuiu drasticamente a autonomia política, financeira e tributária dos Estados e dos Municípios.

Por esta razão, foi realizada a reforma tributária de 1966 e criado um sistema de transferências vinculadas entre os entes. No entanto, com o surgimento de uma crise econômica no final dos anos 1970, os governadores estaduais e prefeitos municipais passaram a ficar cada vez mais descontentes com a forma como a política tributária nacional os tornavam dependentes da União. A partir de então, passou-se a existir uma pressão política para o estabelecimento de um federalismo fiscal cooperativo no Brasil (AFONSO, 1991, p. 48).

A autonomia política endossada pelo modelo federalista exige que cada ente seja constitucionalmente dotado de suas correspondentes competências legislativa e administrativa a fim de realizar e fornecer serviços públicos. E para execução da competência administrativa, a autonomia financeira, por meio de fontes seguras de recursos para arrecadação, torna-se necessária.

Desse modo, a partilha de competências tributárias deve ser uma questão complexa a ser analisada a partir de uma dinâmica que favoreça a tributação eficiente e sem distorções que possam promover desarmonia, como estava pautado o sistema de transferências criado durante o regime militar. Logo, as transferências e o rateio de produto devem configurar competência tributária, mas não poderá a arrecadação pautar-se tão somente nelas.

Pautado nesta situação, a reforma tributária provocada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 definiu o cooperativismo como um dos pilares do federalismo fiscal brasileiro, de modo que a partilha das receitas tributárias seja eficiente na superação das desigualdades sociais. Assim, a competência de arrecadação do ente deve seguir a necessidade de destinação dos recursos para os contribuintes.

Nos artigos 157 a 159 do texto constitucional, a repartição de receitas tributárias é de 50% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e de 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além disso, também é prevista a repartição da arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios, e a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a dinâmica descentralizadora do Estado é composta de diversos elementos: a repartição de fontes de receita ou discriminação pela fonte, que ocorre mediante atribuição de competência privativa ou compartilhada dos entes subnacionais; e a repartição do produto da arrecadação ou discriminação pelo produto, que ocorre pela obrigatoriedade de transferência total ou parcial dos recursos arrecadados de uma unidade a outra, direta ou indiretamente (SCAFF, 2014, p. 248-249).

O federalismo fiscal brasileiro tem como um de suas grandes características a distribuição de finalidades executivas entre os entes por meio de transferências. Ou seja, não leva exatamente em consideração a efetiva capacidade econômica do ente para cumprir com suas obrigações. Tanto é que o rateio dos recursos é mecanismo próprio do sistema tributário nacional, o qual já entende que a arrecadação própria do ente não é suficiente para plena execução das políticas públicas de sua competência.

As transferências intergovernamentais podem ser automáticas, quando decorrem de obrigação constitucional, ou voluntárias, quando depende de decisão da autoridade política a critérios pouco rígidos. Um caso interessante é o dos fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos quais as receitas são fundadas em transferências automáticas, mas sua distribuição é feita por meio de programas de financiamento ao setor produtivo, que devem passar por avaliação para posterior aprovação.

No caso acima, o próprio arcabouço constitucional prevê o caráter econômico de desenvolvimento municipal dos recursos. Assim, não se trata necessariamente de uma transferência de valores para subsidiar os entes na prestação de serviços públicos, mas para fomentar a atividade privada. Trata-se de um misto de transferência automática e transferência voluntária.

Considerando-se o destino dos recursos, a reforma tributária de 1988 aumentou a participação dos municípios nas receitas disponíveis. A demanda de maior autonomia financeira era recorrente entre os agentes políticos dos entes municipais, que passou de 6,5% do PIB, em 1960, para 16,9%, em 1992. Esta dinâmica acabou conseqüentemente reduzindo a disponibilidade de receita dos Estados e da União (AFONSO, 1991, p. 49).

Todavia, é importante destacar que a União não ficou deficiente com o crescimento dos Municípios, mas muito pelo contrário. Nos anos 2000 foram criados diversos programas sociais que aumentaram os gastos federais e, conseqüentemente, foram sendo aumentos os valores disponíveis para o ente. Assim, as contribuições passaram a não ser necessariamente transferidas aos Estados ou Municípios, o que pode ser ilustrado pela Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE), criada em 2001.

No ano de 2005, a União detinha 94,22% dos valores decorrentes da CIDE, sendo que os Estados e Municípios ficavam com 4,64% e 1,14, respectivamente. Vale ressaltar que esta contribuição era equivalente a 35,91% de toda a receita tributária brasileira e, na época, cerca de 58,52% do total da arrecadação federal provinha de contribuições (IBAM, 2005).

Outra medida de empoderamento da União foi a criação do DRU que permite ao governo federal utilizar 20% de todos os tributos federais vinculados de forma livre, sendo que 90% desses recursos são originários de contribuições sociais. O percentual ainda foi aumentado para 30%, aos moldes do artigo 76 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), após ter sido ainda criado o instituto da desvinculação das receitas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme artigos 76-A e 76-B dos ADCT (BRASIL, 1988).

As dificuldades decorrentes ao modelo brasileiro de distribuição de competência tributária são bem sintetizadas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Tal técnica, porém, apresenta como inconveniente o fato óbvio de que a diferença de condições econômicas entre regiões de um mesmo todo faz com que a mesma matéria tributável seja rendosa para um Estado e não o seja para outro. Com efeito, um imposto sobre produção agrícola, por exemplo, não renderá num Estado industrializado e assim por diante (FERREIRA FILHO, 2005, p. 71)

De igual modo, a mesma situação se arrasta no mecanismo das transferências dentro do federalismo fiscal brasileiro, que foi criado justamente para reconhecer as disparidades regionais e a incapacidade arrecadatória de alguns entes a fim de mitigar o desequilíbrio fiscal entre eles. No entanto, ainda que algumas variáveis como renda e população sejam levadas em conta em alguns fundos, não há uma clareza nos dados e, conseqüentemente, na efetividade dessas medidas.

Dentre as diversas problemáticas que o desequilíbrio do poder fiscal entre os entes federados pode causar, destaca-se a chamada “guerra fiscal”, que consiste na competição, vertical e horizontal, entre os entes federativos por disponibilidade de receita. Tal fenômeno é problemático no sentido que enfraquece o processo democrático em razão da luta entre as

forças políticas regionais e a central, e incapacita a União de exercer suas funções coordenadoras para o estímulo à redução das desigualdades sociais e regionais.

Além da falta de instituições adequadas para o fomento ao desenvolvimento municipal, a introdução do Brasil ao mercado internacional também desempenhou papel determinante ao agravamento da “guerra fiscal”. Na lição de Dulci:

A abertura ensejou a condição econômica para a escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu o fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa, sendo os mais visíveis os da indústria automobilística (DULCI, 2002, p. 3).

Assim, a “guerra fiscal” foi fortalecida pela própria dinâmica do Estado brasileiro que, na ausência de instituições adequadas de fomento ao desenvolvimento municipal, não conseguiu contornar as desigualdades intrínsecas ao modelo federalista no país. Diante disso, os estados passaram a promover concessões a empresas multinacionais por meio de incentivos fiscais, o que gerou um grande impacto na dinâmica econômica nacional.

Isso porque, além de gerarem uma evidente desigualdade municipal face aos estados menos industrializado e, conseqüentemente, menos interessantes ao investimento estrangeiro, a medida acabou se tornando uma penalização das empresas nacionais. Se, por um lado, as empresas estrangeiras são beneficiadas pela “guerra fiscal”, os empreendimentos nacionais são as vítimas que, com menos circulação de mercado, são “castigados” com o aumento da carga tributária.

Neste sentido, os incentivos fiscais concentram-se somente em seguimentos e empresas específicos, gerando um desequilíbrio no setor produtivo que é característico do federalismo fiscal brasileiro. Toda esta instabilidade permite aos estados fazer projeções parciais das receitas de impostos para conceder vantagens que os tornam reféns de grandes empresas no território.

O grande problema dessa dinâmica é que somente ganham os estados mais desenvolvidos, que possuem mais poder político e financeiro, o que agrava as desigualdades regionais no país. Na lição de Ricardo Carvalho, tudo isso se deve a ausência de fortes políticas federais de fomento ao desenvolvimento regional (CARVALHO, 2001, p. 168).

A matéria desenvolvimentista possui natureza nacional e, por isso, deve ser promovida pelo governo central. Todavia, os estados se veem obrigados a perseguir a instalação de empreendimentos em seus territórios. Neste contexto, apenas estados fortes e com grande

capacidade técnica, financeira e estrutural são capazes de obter algum “sucesso”, agravando as desigualdades nos Municípios.

1.3 OS MUNICÍPIOS E SUAS ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

O município contemporâneo é mais diverso e depende da estrutura de cada Estado do qual cada ente faz parte. Assim, pode ter maior ou menor autonomia a depender da forma como dispõe o texto constitucional do governo central. Todavia, independente da forma de estado ou de governos, os municípios, por natureza, tornam-se os principais entes responsáveis pela ordem local (MEIRELLES, 2021, p. 36).

Em razão dessa autonomia municipal, seja ela em maior ou menor grau, surgiu a necessidade de descentralização das formas de arrecadação para custeio do aparelho administrativo. Ou seja, não bastava somente a descentralização político-administrativa, sendo necessárias medidas de arrecadamento próprio dos entes municipais para custeio do interesse público local, que se torna evidente ao longo do processo de urbanização.

Logo, sob a égide da Constituição Federal de 1988, que manteve o FPM, os Municípios passaram a ter sua autonomia político-administrativa reafirmada nos art. 18, caput e art. 30, inciso II, de modo que a autonomia financeira tornou-se cada vez mais protegida.

A União manteve sua competência para tributar produtos industrializados, assim como os estados em relação à circulação de mercadorias e adicionaram competência para tributar prestações de serviços de transporte e de comunicação. Assim, além dos impostos de natureza predial e territorial urbano e a transmissão de bens imóveis, os municípios ficaram responsáveis privativamente pela tributação sobre os serviços de qualquer natureza e, posteriormente, da contribuição para custeio da iluminação pública.

Além da arrecadação própria, os municípios passaram a receber repasses e participar de políticas de rateio e transferências, que dá forma ao federalismo fiscal brasileiro,

Além da competência privativa do ITBI, IPTU e ISSQN, os municípios possuem competências comuns e concorrentes com os outros entes federados. Em relação à primeira, o constituinte visou dar efetividade ao elemento cooperativo do federalismo fiscal ao dispor que leis complementares fixarão normas de instituição de tributos para cooperação entre os entes, em prol do desenvolvimento e do bem-estar nacionais, tais como as taxas e as contribuições de melhoria. Já quanto à segunda, foi ampliado o campo de competência dos municípios no que diz respeito à suplementação de legislação federal ou estadual, no âmbito local.

Desse modo, a evolução da autonomia municipal demonstra que, apesar de os municípios estarem possivelmente em seu melhor momento quanto à arrecadação, verifica-se que a guerra fiscal é desencadeada especialmente pelo ISSQN por ser o tributo de maior complexidade no âmbito municipal e o ICMS, que é o imposto de maior arrecadação do país.

2 O VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF)

O valor adicionado fiscal (VAF) trata-se do resultado da distribuição de parcela pertencente aos municípios relativa à receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), cuja competência de arrecadação pertence aos Estados, conforme definido pelo artigo 155 da Constituição Federal de 1988, e à tributação incidente na prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

No presente capítulo, analisaremos a evolução histórica do VAF na legislação brasileira, comparando com o tratamento dispensado ao valor adicionado em diferentes Estados da federação e sua regra de apuração, considerando os critérios de obtenção do Índice de Participação dos Municípios (IPM) e sua importância para o repasse do VAF.

2.1 HISTÓRICO DO VAF

O valor adicionado fiscal foi instituído no Brasil, durante o período do Regime Militar, em razão da necessidade de se adotar um novo sistema tributário, o que já se discutia desde antes de 1964. Questionava-se a possibilidade de substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC, o qual era responsável por 65% da arrecadação tributária nacional e recebia fortes críticas do mercado financeiro (SILVA, 2022, p. 1-21).

Em vista da necessidade no sistema vigente, criou-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, por meio do Ato Complementar nº 31/1966, contendo previsão de repasse de parte do valor arrecadado aos municípios, sobressaindo a criação de imposto sobre valor adicionado, que consistia no valor associado às mercadorias em decorrência das ações comerciais e era calculado subtraindo a entrada de mercadorias da saída dessas, contribuindo com a elaboração do conceito atual de VAF.

O ICM e o VAF sofreram diversas alterações até resultar na promulgação da Constituição Federal de 1988, trazendo o atual modelo do sistema tributário nacional e a substituição do ICM pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Por sua vez, buscando um referencial teórico no modelo vigente utilizado no estado de Minas Gerais, pode-se classificar o VAF em 5 categorias distintas, sendo elas: VAF – A – Próprio; VAF – A – Crédito Externo; VAF – B – Créditos Próprios; VAF – B – Débitos e VAF – C.

O primeiro tipo, denominado VAF-A-Próprio, elenca as operações e prestações de serviços (entradas e saídas) que as empresas realizam nos territórios dos municípios em que estão sediadas, sendo o tipo mais comum de VAF. Lado outro, o VAF-A-Crédito Externo, apesar de envolver as operações e prestações realizadas pelas empresas, não exige que estas estejam situadas no município em que ocorrem as atividades geradoras do VAF, ou seja, tratam-se das operações realizadas fora do município sede, sendo que muitas vezes as empresas acabam declarando a movimentação como se tivesse sido realizada no município sede, seja por desconhecimento ou pela ausência da obrigatoriedade de apresentação da declaração na maior parte dos casos.

O terceiro tipo, VAF-B-Créditos Próprios, está relacionado com as operações realizadas pelos produtores rurais do município a partir das notas fiscais e autuações fiscais, enquanto o VAF-B-Débitos refere-se aos valores declarados por repartições fazendárias com relação aos produtos adquiridos pelos agropecuaristas.

Por fim, o VAF-C elenca os débitos e os créditos oriundos de decisões judiciais ou de erros nos repasses pelo Estado aos municípios, através do órgão responsável pela apuração (Secretarias de Estado da Fazenda).

Importa ressaltar que a referida terminologia tem como intuito facilitar a identificação das operações geradoras do VAF, todavia, não se trata de uma classificação única para todos os Estados brasileiros, tratando-se de uma opção legislativa do Estado de Minas Gerais.

Trazido um conceito que busca a diferenciação e classificação do VAF, com base nas atividades produzidas e nas operações realizadas, passar-se-á análise do critério de apuração e a importância do valor adicionado para o financiamento dos municípios, sendo que para os fins do presente trabalho, utilizaremos como referência o VAF relacionado às atividades agropecuárias, denominado VAF-B segundo a legislação mineira.

2.2 CRITÉRIO DE APURAÇÃO DO VAF

Primeiramente, verifica-se que para a definição do critério de apuração do Valor Adicionado Fiscal, é imprescindível tratar da repartição de receitas tributárias prevista na

Constituição Federal de 1988, especialmente em relação aos valores tributários destinados aos municípios.

Conforme visto no tópico precedente, encontramos disposição relativa ao tema a partir do artigo 157 da Carta Magna, o qual define que serão repartidos entre Estados e Municípios os produtos de arrecadação de imposto instituídos pela União dentro de sua competência. No caso dos Municípios, também restou definido a repartição de parte do valor arrecadado pelos Estados de impostos de sua competência. (BRASIL, 1988).

Os artigos 158 e 159 da CF/88, que tratam dos valores destinados aos municípios relativos à sua parcela de repartição da receita tributária, contém a base para instituição do Valor Adicionado Fiscal, que posteriormente seria regulamentado por lei específica.

Assim, é possível extrair da previsão constitucional que 25% do imposto sobre operações relativo à circulação de mercadorias – ICMS e sobre prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, arrecadados pelos Estados, devem ser destinados aos municípios brasileiros, consoante redação do artigo 158, inciso IV da CF/88.

Com base no percentual de 25%, que será destinado aos municípios, no mínimo, $\frac{3}{4}$ (três quartos), ou 65% (sessenta e cinco por cento), deverão ser creditados na proporção do valor adicionado fiscal nas operações relativas a circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território de cada município e até 25% $\frac{1}{4}$ (um quarto), ou 35% (trinta e cinco por cento), deverá ser creditado de acordo com o que restar disposto em estadual, ou lei federal no caso dos Territórios, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

A Constituição Federal ainda estabeleceu que o valor adicionado deverá ser definido por meio de Lei Complementar, para fins de regulamentação do disposto no artigo 158, parágrafo único, inciso I da Carta Magna, supramencionado.

Desta feita, para atender o disposto pela Constituição Cidadã, o VAF passou a ser regulamentado por meio da Lei Complementar nº 63/90, a qual dispõe acerca dos critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios.

A referida Lei Complementar estabelece as regras de cálculo para obtenção do valor adicionado, dispostas no artigo 3º, §§ 1º e 2º da LC 63/90. (BRASIL, 1990).

Como se observa, o cálculo do valor adicionado fiscal terá uma fórmula específica, a depender do tipo de tributação a que a empresa está sujeito, isto é, caso a empresa não seja optante pelo Simples Nacional, o VAF será obtido a partir do valor das saídas de mercadorias, somado ao valor das prestações de serviços de transporte e de comunicação, deduzido o valor das entradas de mercadorias e serviços de transporte e de comunicação. Por sua vez, para as empresas optantes pelo Simples Nacional, em razão do caráter simplificado da tributação, o cálculo do VAF será obtido a partir da Receita Bruta de operações com mercadorias e prestações de serviços de transporte e de comunicação, multiplicado por 32% (trinta e dois por cento), conforme estabelecido pela legislação. (MINAS GERAIS, 2022).

O valor adicionado fiscal, portanto, trata-se do proveito econômico obtido a partir de operações realizadas com mercadorias, produtos e prestações de serviços de transportes e comunicação em um mesmo ano civil. No âmbito dos municípios, o VAF representa a diferença apurada entre as saídas e as entradas destas operações nos estabelecimentos situados em seu território, refletindo a sua capacidade de geração de riquezas.

Para a obtenção do Valor Adicionado Fiscal, serão consideradas todas as operações com mercadorias ou produtos que constituam fato gerador do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), desde que caracterizada como mercadorias ou insumos utilizados na produção ou comercialização e as prestações de serviços de transporte e comunicação, bem como as operações imunes, consoante previsto no § 2º, art. 3º, LC 63/90.

O cálculo do repasse das quotas-partes dos municípios utiliza o Índice de Participação dos Municípios – IPM, que se trata de um índice de participação de cada município que deve ser aplicado sobre o percentual de repasse do ICMS arrecadado, sendo que cada Estado é responsável por definir os critérios de cálculo para elaboração do IPM/ICMS. (TOCANTINS, 2022).

No caso do Estado de Minas Gerais, a título de exemplo, a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS destinada aos municípios é regulada pela Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, a qual define os critérios de cálculo do IPM, que será obtido a partir da soma dos percentuais indicados. (MINAS GERAIS, 2009).

Por sua vez, de modo comparativo, o Estado de São Paulo estabelece critérios diferentes para apuração do IPM em seu território, cabendo especial destaque ao incentivo para os municípios em manterem e preservarem áreas de conservação ambiental, a exemplo

de estações ecológicas, reservas biológicas, parques estaduais, reservas florestais e áreas de proteção ambiental, impactando no cálculo do índice de participação.(SÃO PAULO, 1981).

Portanto, extrai-se que cada ente possui a discricionariade de determinar critérios próprios para a apuração do IPM e do cálculo do VAF, com base nas características regionais de cada estado, inclusive, podendo utilizar do repasse de receita do ICMS para incentivar a proteção e conservação ambiental, como é o caso do Estado de São Paulo, ou então, atribuir nomenclatura própria para diferenciar o VAF a partir das operações realizadas, como ocorre no Estado de Minas Gerais.

No âmbito privado, o VA resulta no valor obtido após a dedução de todas as despesas, incluindo o custo de oportunidade, e reflete a capacidade da empresa em gerar riqueza (ASSAF, 2017), em outros termos, o valor adicionado consiste na diferença entre as vendas realizadas pela empresa e os custos com os insumos e outros materiais relacionados com as vendas.(COSENZA, 2003, p. 7-29).

Trata-se de uma medida de desempenho importante, principalmente se comparado ao lucro contábil, que não incorpora os custos de oportunidade aos seus resultados, diferentemente do que ocorre com o VAF (SANTOS, 2003). Dessa forma, tem-se que o valor adicionado está ligado àquilo que a empresa integra aos insumos e serviços adquiridos de terceiros para desempenho da própria atividade (RIBEIRO, 2004, p. 17-30).

De igual modo, para os municípios, o VAF mostra-se importante para expressar o movimento econômico e o potencial para gerar receitas públicas do ente federado, bem como serve de indicador econômico-contábil para o cálculo do repasse de receita do ICMS e do IPI Exportação, realizado pelos Estados aos municípios. (MINAS GERAIS, 2022).

O VAF é apurado pelas Secretarias de Estado da Fazenda, e, no caso de Minas Geras, a partir da Declaração de Movimentação Econômica apresentadas anualmente pelas empresas contribuintes e nos documentos fiscais emitidos pelos produtores(MINAS GERAIS, 2021). Já em relação ao Estado de São Paulo, o VAF é apurado a partir da Declaração para o Índice de Participação dos Municípios – DIPAM (SÃO PAULO, 2022).

2.3 O PAPEL DO VAF NO FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Cumprе mencionar que o principal fator que eleva a importância do Valor Adicionado Fiscal para o financiamento dos Municípios é o impacto direto do VAF no importe de repasse

de receita dos impostos estaduais de ICMS e de IPI Exportação, uma vez que serve como indicador econômico-contábil para o cálculo deste montante.

A Lei Complementar nº 63/90 define que cabe aos Estados a apuração do valor adicionado fiscal pertencente a cada um dos Municípios e o valor total do Estado, bem como o repasse de tais recursos, que utilizará o índice desta apuração para a entrega das parcelas correspondentes a ser realizada no primeiro dia do ano seguinte ao da apuração. O índice mencionado corresponde à média dos índices obtidos nos dois anos anteriores ao da apuração.

O valor adicionado fiscal, obtido no cálculo realizado pelos Estados, bem como os dados e os índices utilizados para o referido cálculo, serão disponibilizados aos Municípios por meio de publicação no órgão oficial do Estado, até o dia 30 de junho do ano da apuração. Os Prefeitos e as associações municipais possuem competência para impugnar administrativamente os dados e os índices utilizados nos cálculos para obtenção do VAF, no prazo de 30 (trinta) dias corridos a partir da publicação oficial, sendo que os Estados deverão julgar e publicar as referidas impugnações no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, também contados a partir da publicação.

Ademais, a LC nº 63/90 permite que os valores arrecadados a título de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), sejam imediatamente destinados aos Municípios, no momento da arrecadação, através de conta de participação na qual todos os Municípios do Estado correspondente são titulares em conjunto, possibilitando agilidade no acesso dos valores arrecadados com a tributação pelos entes públicos municipais, uma vez que a entrega da parcela correspondente a cada Município deve ser feita até o segundo dia útil de cada semana, por meio de crédito na conta individual do ente federado ou por meio de pagamento em espécie, tendo como base o índice percentual obtido a partir do valor adicionado fiscal.

Todavia, oportuno trazer uma ponderação acerca da natureza do valor adicionado fiscal dentro da legislação brasileira, que para muitos doutrinadores a repartição de receitas tributárias em razão do local em que o tributo fora arrecadado, trata-se de transferência devolutiva, isto é, ao prever os critérios de repartição tributária entre os entes federados como no caso do VAF, o legislador estaria promovendo a devolução de valores arrecadados ao local do fato gerador (PRADO, 2003), com isso, busca-se evitar que ocorram mais de um tributo com a mesma base. A partir da Constituição Federal de 1988, no entanto, não seria ilógico ponderar que o legislador constituinte não visava apenas conceder natureza devolutiva ao estabelecer a repartição de receitas tributárias, partindo dos entes federados com maior

capacidade de arrecadação para os que possuem menor capacidade neste sentido, como também reduzir os desequilíbrios de receitas, a fim de efetivar a erradicação das desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos primordiais do Brasil República e, ainda, garantir que a repartição de receitas leve em consideração a capacidade de geração de riqueza de cada ente.

Neste tocante, apesar de constituir uma importante ferramenta aos Municípios, propiciando uma imediata transferência dos valores devidos em razão da repartição de receitas tributárias, bem como constituir um demonstrativo de movimentação econômica e potencial para gerar receita, há certas críticas ao atual modelo que devem ser mencionado, isso porque, o valor adicionado fiscal pode expor certo desequilíbrio nas transferências partindo como base de um sistema retributivo, o qual favorece Municípios mais desenvolvidos e que, naturalmente, já possuem maior capacidade de arrecadação de tributos de competência própria.

Lado outro, imperioso considerar a ampla capacidade que o VAF possui em devolver aos municípios brasileiros a riqueza gerada regionalmente, por meio da repartição de receitas, tornando-se ferramenta indispensável para a geração de receitas dos entes e para o financiamento dos serviços públicos, representando melhorias e investimentos, justamente, no local em que ocorre a movimentação econômica geradora da arrecadação tributária.

CONCLUSÃO

O aumento da arrecadação tributária e a melhoria nos valores adicionados são importantes não apenas do ponto de vista do setor público, mas também do privado. Isso porque, a melhoria na capacidade de geração de receitas acarretará na aplicação de recursos em melhorias da infraestrutura local, o que pode impulsionar maior potencial investidor. Neste sentido, fica evidente a capacidade do VAF de devolver aos entes municipais a riqueza gerada em seu território, possibilitando o financiamento dos serviços públicos no local em que ocorreu a movimentação econômica.

Assim, o incentivo dos entes públicos à implementação de planos de integridade no âmbito privado é positivo na medida em que potencializa o crescimento do setor agropecuário. Este fator proporciona maior eficiência aos processos produtivos e melhorias nas relações interempresariais. Logo, os programas de *compliance* tem o potencial de impactar positivamente a arrecadação tributária, elevando as receitas e conferindo maior transparência ao processo contributivo.

A criação de iniciativas de integridade possibilita aos municípios maior controle acerca dos valores de repasse do VAF, melhor planejamento quanto ao investimento das receitas públicas, e maior eficiência na fiscalização dos empreendimentos.

O uso do poder pela Administração Tributária, que contribui para a manutenção de uma relação frágil entre o Fisco, os contribuintes e os intermediários, parece ter de esperar o fracasso de suas políticas arrecadatórias. Este é o caso das declarações de movimentação econômica que, apesar de constituírem ferramenta essencial para o cálculo do VAF, somente são obrigatórias às companhias de capital aberto.

É justamente na ausência de obrigatoriedade e na falta de confiança dos contribuintes e intermediários no Fisco, que as lacunas geradas na administração das declarações de movimentação econômica, geram impactos negativos aos potenciais beneficiários dos repasses. Sabendo que os recursos do VAF direcionam-se aos municípios nos quais ocorreu o fato gerador do ICMS, o modelo federativo brasileiro não consegue se concretizar, de fato.

Desse modo, mostra-se necessária a promoção de reformas e mudanças na cultura dos repasses do VAF decorrente do agronegócio, de modo a possibilitar que ele seja usado na sua capacidade máxima de arrecadação. Até porque o aumento na arrecadação acarretará no aumento do retorno das receitas aos municípios geradores de riquezas, o que será benéfico não só ao erário, mas também a toda coletividade por meio da elaboração de políticas públicas eficientes e a prestação adequada dos serviços públicos.

No cenário jurídico-tributário que envolve a competitividade pelo ICMS, a nobre intenção retributiva do VAF não consegue se concretizar de forma adequada, em razão da crise da matriz-tributária brasileira e do comportamento das partes envolvidas. É nesta ocasião que ficam evidentes as condições favoráveis à introdução de programas de integridade como meio eficiente de fortalecimento da autonomia financeira dos municípios.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; SERRA, José. Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out/nov, 1991

ASSAF NETO, A. LIMA, F. G. **Fundamentos de finanças corporativas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm. Acesso em: 03 jul. 2022.

CARVALHO, Ricardo Ismael. **Nordeste: a força da diferença.** As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Cândido Mendes, 2001.

COSENZA, José Paulo. A EFICÁCIA INFORMATIVA DA DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO. **Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, Edição Comemorativa, p. 7-29, out. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/SJWVRLrMSZxpZrvKstVHjFK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

DULCI, Octávio. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, n. 18, Jun. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORI, José Luís. **Federalismo e Reforma Tributária.** In: AFFONSO, Rui de Brito; BARROS, 1995.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Panorama das finanças municipais em 2005. Rio de Janeiro, 2005. **Série Estudos Especiais n. 184.** Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 03 dez. 2022

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MINAS GERAIS. **Cálculo - Noções Básicas:** Valor Adicionado Fiscal – VAF. Secretaria de Estado da Fazenda. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/nocoos.html#:~:text=O%20VAF%20consiste%20no%20valor,empresa%2C%20num%20determinado%20ano%20civil. Acesso em: 03 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** Belo Horizonte, MG. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html. Acesso em: 15 dez. 2022.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Reforma Tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil.** Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 7. ed. São Paulo: RT, 2015.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo: Fundap, 2003.

RIBEIRO, A. SANTOS, M. S. A remuneração dos capitais utilizados para financiamento dos ativos de empresas distribuidoras de energia elétrica medida por meio da DVA. **Brazilian**

Business Review. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 17-30, 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1230/123017748002.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SANTOS, A. **Demonstração do valor adicionado:** como elaborar e analisar a DVA. São Paulo: Atlas, 2003.

SÃO PAULO. **Lei 3.201, de 23 de dezembro de 1981.** São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei3201.aspx>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties de petróleo, minério e energia:** Aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Adilson Aderito da; BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **Ram. Revista de Administração Mackenzie**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.176-201, fev. 2013. Fap UNIFESP. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-69712013000100008>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SILVA, Pedro L. **A federação em perspectiva:** Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

TARIFA, Marcelo Resquetti; RIPPEL, Ricardo. Planejamento e desenvolvimento brasileiro: análise histórica sob a perspectiva tributária inserida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (Pnds I e II). **Revista da FAE**, v. 19, n. 2, p. 6-21, 2016.

TOCANTINS. **Conselho Especial para Elaboração do Índice de Participação dos Municípios – CEIPM-ICMS.** Secretaria Estadual da Fazenda. Disponível em: <http://www.sefaz2.to.gov.br/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica: Metodica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.