

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA
APRESENTADAS PELO EXECUTIVO E PELA SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA DA REFORMA
TRIBUTÁRIA DO SENADO

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO DO SENADO
AUDIÊNCIA PÚBLICA EM 18 DE JUNHO DE 2008

1. Incentivo fiscal atrai investimentos porque torna rentáveis atividades que não o seriam naquela localidade, pela falta de ambiente favorável: falta de infraestrutura, especialmente de transporte, precárias condições de saúde e educação, inadequada oferta de mão de obra qualificada, etc. Todavia, cessado o incentivo, a atividade não permanecerá no local, se essas condições - que a tornam pouco atraente - não tiverem sido alteradas. Não é incomum empresas abandonarem os locais para onde foram atraídas, tão logo cessem os incentivos fiscais, porque sem eles, elas não sobrevivem. Para atrair investimentos duradouros para uma região, mais eficaz do que incentivos fiscais são as ações públicas que criem esse ambiente econômico favorável: adequada infra-estrutura, educação e saúde de boa qualidade, vias para o escoamento da produção, etc..

2. Desse ponto de vista (criação de condições para que a atividade econômica se desenvolva), nosso sistema tributário não é funcional. Apesar da redistribuição de recursos que a União faz através dos fundos constitucionais e das transferências voluntárias, a disponibilidade de recursos por habitante é muito desigual entre os estados brasileiros (tabela 1): o maranhense tem 1/3 do recurso público disponível ao brasileiro que mora em Roraima; o morador do Pará dispõe de metade do recurso disponível ao morador do Tocantins. Essa disponibilidade é em parte determinada pelos impostos estaduais e municipais, que ficam onde são arrecadados, perfil distributivo que as transferências federais atenuam, mas não compensam, apesar de representarem 35% dos recursos totais disponíveis nos Estados e seus municípios. (Do total de recursos disponíveis para os Estados e seus Municípios, 54% têm origem nas arrecadações estaduais, 11% nas arrecadações municipais e 35% nas transferências da União para estados e municípios).

3. Atribuir ao estado de destino a arrecadação do ICMS é um critério justo quando se pensa os estados como unidades autônomas, porque são os consumidores que pagam o tributo. Mas pensando o Brasil como um único país, um único povo, com mesmos direitos à mesma qualidade de saúde, de educação parece difícil justificar porque o brasileiro do Maranhão ou Piauí ou Pará ou Ceará devem dispor de menos recursos públicos do que o brasileiro que mora em outros estados.

Os centros mais desenvolvidos do país devem contar com mais recursos totais, porque oferecem serviços públicos para toda a população brasileira; mas, sendo mais populosos, isso ocorreria naturalmente, mesmo se houvesse perfeita equidade na distribuição dos recursos públicos. O difícil é encontrar justificativas para que existam diferenças de recursos por habitante, se o objetivo de distribuir melhor a renda no país.

4. Cada estado deve ter autonomia para alocar seus recursos de acordo com as aspirações de suas populações, mas elas não estão sendo beneficiadas pela autonomia dos seus estados em legislar sobre o ICMS. Nossas desigualdades pessoais e regionais dificilmente serão aplainadas nesse modelo federativo: precisamos de uma federação solidária...

5. É claro que não basta igualar os recursos públicos per capita disponíveis às esferas subnacionais de governo: a União sempre terá que participar do financiamento dos investimentos que atendem ao interesse de mais de um estado, ou a todo o país, do mesmo modo como cada estado cuida dos investimentos que atendem ao interesse de mais de um município ou a todo estado.

6. Em resumo, parece que a autonomia tributária dos estados não têm favorecido o desenvolvimento mais harmonioso de todas as regiões, e que o critério de distribuição dos recursos tributários nacionais - formado pelos atuais ICMS, IPI, PIS, Cofins, CIDE e outros previstos na proposta da Comissão da Reforma Tributária do Senado – poderiam, no médio prazo, utilizar como critério de distribuição o tamanho da população de cada estado. Essa visão não se ajusta à manutenção do ICMS sob competência estadual, como está na proposta do Executivo, mesmo delegando a regulação única do ICMS ao Confaz.

7. Um critério que igualasse a disponibilidade de recursos públicos per capita, impondo alíquotas uniformes em todo o território nacional, evitaria que os estados mais pobres tributassem seus pobres mais do que os estados mais ricos, por exemplo: os estados mais

ricos desoneram mais a cesta básica do que os estados mais pobres porque dispõem de uma base econômica mais ampla para tributar. Os dados não são atuais, mas não há razões para acreditar que tenham mudado (tabela 2): entre as famílias mais pobres, maior é a carga tributária sobre alimentação quanto mais pobre o estado.

As diferenças da Tabela 2 se devem às diferenças regionais de hábitos de consumo e às diferenças de alíquotas de ICMS sobre produtos, entre estados. O resultado é que no Nordeste uma família com renda de até 2 SM gasta 39% de seu orçamento com alimentação, no Norte 37,5% contra 28% no S e SE e 26% no Centro Oeste (POF 2002/3).

8. Lembre-se também que são as populações pobres as grandes prejudicadas com a regressividade do sistema tributário e elas se concentram nos estados mais pobres: moram nas regiões Nordeste e Norte 59% das famílias brasileiras com rendimento de até 2 SM e 45% das com rendimento entre 2 e 3 SM. Nas regiões S e SE estão 80% das famílias com rendimentos superiores a 30 SM.

9. Concluindo

- a) incentivo fiscal não é o melhor instrumento de desenvolvimento regional a longo prazo;
- b) por isso, a reforma tributária deveria ser desenhada para impedir a guerra fiscal, como faz a proposta da CAERT o Senado;
- c) o Brasil deveria ser pensado como um país único, e nossos estados deveriam conviver num regime federativo solidário;
- d) por isso, a distribuição de recursos deveria ser proporcional à população de cada estado, com a União comparecendo com os investimentos que beneficiam a mais de um estado;
- e) os estados devem ter autonomia para gerir os recursos, de acordo com as necessidades e aspirações de suas populações;
- f) retificando a regressividade do sistema tributário nacional seria uma grande contribuição à melhor distribuição regional de renda.

O Brasil está atravessando uma fase de seu desenvolvimento em que a necessidade de enfrentar a concorrência do mundo globalizado funciona como o inimigo externo que levou antigos estados independentes a se aglutinar em novos países e solidarizar. A autonomia

para tributar, conferida aos estados pelo ICMS, é uma ameaça concreta ao desenvolvimento de todos. Os custos impostos ao contribuinte pela complexidade do tributo, da guerra fiscal, da instabilidade normativa, das disparidades regionais, da intensificação da regressividade não justificam a autonomia dos estados nessa matéria: isso só retira competitividade da produção brasileira, distorce e reduz os investimentos, reduz a capacidade de o país inteiro criar empregos, tudo em prejuízo da população, especialmente da mais pobre.

Tabela 1

RECURSOS PÚBLICOS PER CAPITA
média do período 2001-2005*

	R\$/hab-ano			
	Total	Arrecadação Tributária Estadual	Arrecadação Tributária Municipal	Transferências da União
Roraima	3.136	535	73	2.527
Acre	2.668	520	46	2.102
Amapá	2.555	412	49	2.095
São Paulo	2.287	1.445	358	484
Tocantins	2.213	561	53	1.599
Distrito Federal	2.185	1.561	337	287
Espírito Santo	2.090	1.324	157	609
Mato Grosso	2.068	1.170	115	783
Mato Grosso do Sul	2.049	1.166	175	708
Rio Grande do Sul	1.927	1.149	198	580
Sta. Catarina	1.891	1.055	209	627
Rio de Janeiro	1.859	1.099	360	400
Amazonas	1.778	1.023	113	643
Rondônia	1.761	761	70	929
Sergipe	1.745	632	77	1.036
Goiás	1.672	926	133	613
Paraná	1.669	858	196	615
Minas Gerais	1.599	907	145	548
Rio Grande do Norte	1.488	556	74	859
Pernambuco	1.334	650	91	593
Paraíba	1.288	406	48	835
Alagoas	1.270	364	62	844
Bahia	1.267	611	74	582
Ceará	1.205	470	78	657
Piauí	1.157	274	34	849
Pará	1.116	408	63	645
Maranhão	1.028	262	36	731
Média	1.744	944	193	606

FONTE: Balanço Geral da União; STN; SRF; Anuário Estatístico da Previdência Social; Ministério da Saúde - FNS; Ministério da Educação - FNDE

Elaboração: economista Cecília Cukierman

(1) deflator IPCA

(2) Transferências da União a estados e municípios: a) constitucionais e legais: recursos do FPE, FPM, FUNDEF, CIDE, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Compl. 87/96, Cota-parte do Salário-Educação e SUS; b) voluntárias.

Tabela 1 A

Transferências da União a estados e municípios
média 2001 a 2005, a preços de 2005

R\$/hab-ano

	Constitucionais e legais	Voluntárias	soma
Roraima	2.318	210	2.527
Acre	1.872	230	2.102
Amapá	1.995	99	2.095
São Paulo	461	23	484
Tocantins	1.413	186	1.599
Distrito Federal	263	24	287
Espírito Santo	584	24	609
Mato Grosso	732	51	783
Mato Grosso do Sul	644	65	708
Rio Grande do Sul	562	18	580
Santa Catarina	593	34	627
Rio de Janeiro	382	17	400
Amazonas	603	40	643
Rondônia	868	61	929
Sergipe	968	68	1.036
Goiás	578	35	613
Paraná	589	26	615
Minas Gerais	519	29	548
Rio Grande do Norte	792	66	859
Pernambuco	543	50	593
Paraíba	773	62	835
Alagoas	775	70	844
Bahia	547	35	582
Ceará	612	45	657
Piauí	774	75	849
Pará	601	44	645
Maranhão	684	46	731
Média	570	36	606

FONTE: Balanço Geral da União; STN; SRF; Ministério da Saúde - FNS; Ministério da Educação - FNDE

Elaboração: economista Cecília Cukierman

(1) deflator: IPCA

(2) Transferências constitucionais e legais: FPE, FPM, FUNDEF, CIDE, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Compl. 87/96, Cota-parte do Salário-Educação e SUS.

Tabela 2

Conteúdo de Tributos Indiretos nas Despesas de Alimentação das famílias com até 2 Salários Mínimos de rendimentos

Região Metropolitana	% da renda disponível das famílias
Fortaleza	13,23
Belém	12,38
Curitiba	11,00
São Paulo	8,34

Fonte: POF /IBGE (1996) microdados, elaborado por Vianna, S.W., Magalhães, L.C.G; Silveira, F.G.; Tornich, F.A., “Carga Tributária Direta e Indireta sobre as unidades familiares no Brasil: Avaliação de sua incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996”, IPEA, Texto para Discussão n° 757, Brasília, setembro de 2000.

Nota: Inclui ICMS, IPI, PIS e Cofins: as diferenças apontadas na tabela se devem às diferenças regionais de hábitos de consumo e às diferenças de alíquotas de ICMS sobre os produtos, entre estados.

Tabela 3

Distribuição das Famílias por região e faixa de renda Total

	% do número de famílias						Número de famílias no Brasil
	Nordeste	Norte	Centro oeste	Sudeste	Sul	Brasil	
até 2 SM	50,3	8,8	7,1	24,9	8,8	100,0	7.949.351
de 2 a 3 SM	36,2	8,6	8,2	34,0	12,9	100,0	6.747.422
de 3 a 5 SM	24,2	7,5	8,1	42,3	17,9	100,0	10.181.484
de 5 a 6 SM	18,6	6,1	7,0	51,0	17,3	100,0	3.528.909
de 6 a 8 SM	15,2	5,4	6,9	53,0	19,5	100,0	5.086.642
de 8 a 10 SM	14,7	4,8	6,3	54,1	20,1	100,0	3.349.073
de 10 a 15 SM	13,3	4,5	6,0	56,1	20,1	100,0	4.571.410
de 15 a 20 SM	11,6	3,7	5,9	61,7	17,1	100,0	2.416.194
de 20 a 30 SM	10,8	3,2	5,8	63,9	16,3	100,0	2.236.892
mais de 30 SM	11,0	3,2	7,8	61,9	16,1	100,0	2.467.261
total das famílias	25,2	6,5	7,2	45,1	16,0	100,0	48.534.638

Fonte: IBGE/ POF 2002/3