

A Reforma Tributária e seus impactos nos orçamentos do estado do Rio de Janeiro, e nos municípios do Rio e Niterói

A proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Reforma Tributária, PEC 041/2003 apresentada pelo governo federal emerge segundo os argumentos de um projeto macro de aceleração do crescimento econômico e sob a égide da neutralidade. Os meios para se alcançar tal meta passam tanto pela busca de simplificação tributária quanto pelo combate à guerra fiscal dos estados.

O presente trabalho pretende observar os possíveis efeitos dessa proposta governamental sobre as receitas do estado do Rio de Janeiro e dos municípios da capital e de Niterói. Entretanto, não nos furtaremos a opinar quanto às conseqüências político-econômicas decorrentes percebidas. Complementarmente apresentaremos também a simulação da proposta alternativa, chamada *Novo Pacto Federativo*, de autoria do economista François Bremaeker e publicada no Jornal dos Economistas de fevereiro deste ano.

Quanto à simplificação a proposta é de criação de um novo tributo federal; IVA (Imposto de Valor Adicionado), que seria uma combinação de 4 contribuições vigentes CIDE (Contribuição de intervenção no domínio econômico), COFINS (Contribuição para o financiamento da Seguridade Social), PIS (Programa de Integração Social) e Salário educação. A PEC engloba ainda outras alterações, como a redução da contribuição previdenciária por parte dos empregadores.

No âmbito estadual, tal combinação não gera qualquer perda de arrecadação tributária, ocorre, no entanto, que o acompanhamento sobre o montante arrecadado referente a cada uma dessas contribuições fica prejudicado pela unificação.

Vale salientar que uma das pretensões do governo é promover o fim da guerra fiscal que atualmente tem sido promovida pelos estados ao concederem incentivos na tributação do Imposto Sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) para atrair empresas para seu território. De fato, a disputa pela atratividade é uma das razões para que haja 27 tipos diferenciados de cálculo do tributo no território nacional. Esse é o

principal argumento utilizado para a (outra) unificação tributária, cuja arrecadação é de competência estadual. Outro argumento divulgado é o de responsabilizar a complexidade da legislação tributária como um entrave para o desenvolvimento dos negócios.

Para atingir esse objetivo, propõem-se algumas alterações na legislação do ICMS, a saber:

- Alteração na cobrança do ICMS da origem para o destino, reduzindo a alíquota na origem progressivamente durante 8 anos após a implementação da reforma;
- Manutenção de 2% da alíquota no Estado de origem;
- Criação do Fundo de Equalização de Receitas para compensar possíveis perdas de arrecadação dos Estados;
- Alíquota diferenciada para produtos com elevada participação nas receitas estaduais.

Convém salientar que a proposta da nova legislação do ICMS, tornando-a única e federal. Logo, a competência estadual vigente de distribuir 25% do total arrecadado com o tributo pelos municípios (os outros 75% ficam com o próprio Estado) é retirada, desequilibrando o pacto federativo já frágil e insuficiente celebrado na Constituição Federal de 1988.

No caso do estado do Rio de Janeiro, o percentual municipal do ICMS, atualmente é dividido em, 75% para o município cujo produto ou serviço tenha sido produzido, ou seja, onde fora contabilizado o valor adicionado e os 25% restantes são redistribuídos aos municípios segundo os critérios de população, área geográfica, receita própria, cota mínima e ajuste econômico.

Com a nova legislação federal, essa participação municipal ficaria dividida em: 41% do valor adicionado, 40% sobre critério populacional e 19% ficariam divididos de acordo com uma futura Lei Complementar à PEC, que ainda não tem critérios definidos.

Quanto ao foco da mudança na arrecadação do ICMS passar a ser cobrada no destino e não mais na origem subentende-se que o potencial de consumo terá influência marcante na futura arrecadação do tributo.

Vale lembrar de que o estado do Rio de Janeiro, no ano de 2006, deteve como potencial de consumo, medido pelo anuário estatístico da Gazeta Mercantil, R\$177

bilhões, o que corresponde a 11,44% do potencial de consumo estimado para o Brasil. A arrecadação de ICMS no mesmo ano foi de R\$15,7 bi, o que denota 8,35% do total nacional. Desta forma, nota-se que o potencial de consumo é maior do que a arrecadação, e, por isso, com a mudança da taxaço para o destino, o estado do Rio tende a ganhar. E ainda assim, com a manutenção da alíquota de 2% na origem, o Estado permanece como beneficiário e manteria em torno de 16% do total produzido no caso do exemplo citado.

No caso do município do Rio de Janeiro, a lógica se mantém. O município recebeu em 2006 apenas pelo montante referente aos 75% do valor adicionado, conforme decisão estadual anterior que destinava à capital apenas o percentil do valor adicionado (75%). Esta foi recentemente revogada pelo Supremo Tribunal Federal que determina a participação do Rio de Janeiro também no montante dos 25%.

A participação do município carioca, na parte do ICMS que cabe aos municípios em 2006 foi de 34% do total estadual, enquanto que o potencial de consumo é de R\$ 102,8 bilhões, o que corresponde a 58% do total do estado.

Em Niterói, a situação é semelhante, o total arrecadado de ICMS em 2006 corresponde a R\$ 97,6 milhões, ou seja, 2,69% do estado e seu potencial de consumo atinge R\$ 10,9 bilhões, 6,14% do estado.

Nota-se que em todos os entes analisados, a PEC, caso aprovada nos moldes atuais, traria incremento da receita com a mudança da cobrança do ICMS no destino.

Não obstante, como esses entes detém notadamente um alto potencial de consumo não seriam prejudicados por tal PEC, fato que certamente não se verifica na maioria dos demais municípios do Estado e nem na maioria dos demais entes estaduais e municipais da nação brasileira. Conseqüentemente a particularidade desses entes os levaria a se beneficiar em detrimento de outros entes muitos dos quais em situação socioeconômica pior.

Por outro lado, uma proposta de reforma tributária que objetiva gerar crescimento econômico e estancar a carga tributária para simplesmente favorecer o negócio empresarial não merece o nosso apoio. Pelo contrário, a reforma tributária, urgente e necessária, que o país precisa, passa, obrigatoriamente, pela definição de outros princípios dos quais destacamos:

1. A política tributária como instrumento de busca pela justiça social, via aprofundamento da progressividade;
2. A maior incidência da arrecadação sobre as camadas mais favorecidas, sobretudo através da tributação na renda aferida pelas operações financeiras;
3. Maior base de arrecadação dos impostos diretos e seletividade dos impostos indiretos;
4. Separação efetiva entre os orçamentos fiscal e seguridade social com a garantia dos recursos do último;
5. Tratamento diferenciado entre os entes federativos em função das desigualdades regionais e sociais.

Tudo isso deve ser discutido no contexto de um novo pacto federativo redefinidor de competências. Infelizmente, a discussão sobre essa questão vital não se dá com a amplitude necessária que a cidadania exige. Da forma como está apresentada atualmente, a PEC se torna uma simples medida de apoio ao mundo dos negócios, a oportunidade de se reverter as injustiças tributárias é desperdiçada mais uma vez.

O NOVO PACTO FEDERATIVO E OS ORÇAMENTOS

Tendo em vista as brechas deixadas pela proposta da Reforma Tributária, principalmente no que diz respeito aos recursos destinados aos municípios, o economista François Bremaeker elaborou uma proposta alternativa que busca aumentar a eficiência da mudança (JE fev/2008). Tal proposta baseia-se na noção de novo pacto federativo, com objetivo de redefinir encargos e redistribuir recursos.

Este leva em consideração que os municípios em sua maioria têm capacidade arrecadatória reduzida em relação às capitais o que os tornam dependentes de transferências da União e dos Estados para manterem seus distritos em funcionamento e em contínuo desenvolvimento.

Uma das mudanças propostas pelo então chamado “Novo Pacto” é o aumento de 23,5% para 35% da transferência do FPM¹. Além desta, estaria prevista uma mudança na participação dos municípios no IPVA², passando de 50% para 100% (de acordo com

¹ Fundo de Participação dos Municípios

² Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

o município de emplacamento do veículo). Outro aspecto abordado é o aumento da transferência do ICMS passando de 25% para 35%, sendo essa diferença distribuída de acordo com o critério populacional.

Todas essas mudanças objetivam que os municípios alcancem uma receita orçamentária *per capita* no valor de R\$ 1.500,00 por ano. Desta forma, se mesmo com os acréscimos citados acima o município não alcançar esse valor, ele receberia mais verbas da União oriundas de um fundo, que corresponderia a 30% de suas receitas com IR³ e IPI⁴.

Considerando as mudanças propostas pelo Novo Pacto, a equipe do FPO-RJ procurou medir o impacto que as mesmas trariam aos orçamentos dos Municípios do Rio e de Niterói; para tal foram calculados impactos com dados do ano de 2006. Dessa forma as tabelas apresentadas demonstram as alterações que ambos os municípios sofreriam.

Nota-se que o acréscimo de ICMS no Rio de Janeiro não pode ser calculado, pois as tabelas com os índices de população do Estado do Rio, utilizadas para a realização do cálculo da transferência desse tributo aos municípios não disponibilizam esses dados para a capital.

Em Niterói pode ser observada que, pela proposta de Novo Pacto, a receita *per capita* que era de R\$1.559 passou para R\$1.900,00 e no caso do Rio, de R\$1.501,00 para R\$1.630,00 (sem considerar o aumento do ICMS).

Essa realidade, no entanto, difere-se muito da nacional. A média das receitas *per capita* nacional gira em torno de R\$1.013,00 e regiões como a Norte e Nordeste estão em torno de R\$800,00 *per capita*, segundo o mesmo artigo de François.

Mais uma vez, vale notar que os municípios do Rio e Niterói são de alto poder aquisitivo e detêm um alto potencial de consumo, e assim não são bons parâmetros para refletir a precariedade das arrecadações municipais pelo Brasil, nem do Novo Pacto nem da PEC em discussão na Câmara dos Deputados.

Niterói	
Ano	2006
Acréscimo FPM	36.589.000
Acréscimo IPVA	73.671.000
Acréscimo ICMS	52.248.000
Total	162.508.000
Receita total	743.168.001
Receita per capita	1.559
Receita total acrescida	905.676.001
Receita per capita acrescida	1.900

Rio de Janeiro	
Ano	2006
Acréscimo FPM	153.781.000
Acréscimo IPVA	639.554.000
Acréscimo ICMS	n.d
Total	793.335.000
Receita total	9.211.531.000
Receita per capita	1.501
Receita total acrescida	10.004.866.001
Receita per capita acrescida	1.630