

Nota Técnica para Imprensa

Saúde e educação poderão perder mais de R\$ 2 bilhões por ano com DRE embutida no relatório da reforma tributária

O relatório da reforma tributária preparado pelo deputado Sandro Mabel abre uma perigosa brecha para que os governos estaduais desviem recursos da saúde e da educação e reduzam os repasses para os municípios por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A armadilha está no parágrafo 2º do artigo 161 do substitutivo que a Comissão Especial da Reforma Tributária prepara-se para votar: o texto permite que os estados destinem recursos próprios para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e descontem esses valores “da apuração das bases de cálculo das vinculações constitucionais”.

Em resumo, toda receita de ICMS que o Estado destinar ao FNDR não entrará no cálculo dos pisos constitucionais de aplicação em saúde (12%) e da educação (25%), assim como dos montantes destinados ao Fundeb (20%). De acordo com cálculos efetuados pela equipe técnica da CNM, a regra prevista no relatório de Mabel possibilita a desvinculação de R\$ 5,5 bilhões, tomando por base a receita de 2007, ou R\$ 6,5 bilhões pelos números parciais de 2008.

“Trata-se de uma DRU disfarçada em favor dos estados”, critica o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, referindo-se ao dispositivo constitucional que hoje permite a União desvincular 20% das suas receitas. Há vários anos os governadores também tentam criar na Constituição uma espécie de DRE e sem discutir com a sociedade as conseqüências disso.

Pela proposta do relator, o grau de desvinculação das receitas – e, portanto, de perda dos setores de educação, saúde e dos municípios – será maior justamente nos estados mais pobres e menos desenvolvidos. Isso porque o relator dividiu os estados em seis grupos, conforme sua participação no PIB nacional. Estados que concentram mais de 25% do PIB brasileiro, caso único de São Paulo, poderiam desvincular apenas 0,5% da sua receita de ICMS, mas estados com menos de 1,5% do PIB (13 no total) são autorizados a desviar até 12% de sua arrecadação.

A seguir, estão apresentadas as faixas de desvinculação previstas no relatório de acordo com a participação de cada estado no PIB:

- I – 12% se o PIB estadual for menor do que 1,5% do nacional.
- II – 5% se o PIB estadual situar-se entre 1,5% e 2% do nacional;
- III – 3,5% se o PIB estadual situar-se entre 2% e 5% do nacional;
- IV – 2% se o PIB estadual situar-se entre 5% e 9% do nacional (RS e PR);

V – 1,4% se o PIB estadual situar-se entre 9% e 25% do nacional (Rio e Minas);

VI – 0,5% se o PIB estadual for maior que 25% do nacional (São Paulo);

Os resultados da aplicação desses percentuais máximos de desvinculação sobre a receita de ICMS de 2007 estão resumidos na tabela a seguir e mostram que, somente no Nordeste, mais de R\$ 1,7 bilhão teriam sido desvinculados da saúde e da educação no ano passado, caso a medida já estivesse em vigor.

Tabela - O valor que os Estados poderão desvincular da saúde e educação:

UF	Participação no PIB	Grupo por PIB	% de desvinculação	Estimativa de Receita de ICMS em 2010 - em R\$milhões	Desvinculação - em R\$ milhões
AC	0,20%	1	12%	540	65
AL	0,66%	1	12%	1.981	238
AM	1,65%	2	5%	5.583	279
AP	0,22%	1	12%	168	20
BA	4,07%	3	3,5%	13.251	464
CE	1,95%	2	5%	5.985	299
DF	3,78%	3	3,5%	4.904	172
ES	2,23%	3	3,5%	8.652	303
GO	2,41%	3	3,5%	7.724	270
MA	1,21%	1	12%	2.865	344
MG	9,06%	5	1,4%	29.720	416
MS	1,03%	1	12%	5.452	654
MT	1,49%	1	12%	5.961	715
PA	1,87%	2	5%	5.200	260
PB	0,84%	1	12%	2.433	292
PE	2,34%	3	3,5%	7.669	268
PI	0,54%	1	12%	1.754	210
PR	5,77%	4	2%	14.991	300
RJ	11,62%	5	1,4%	22.355	313
RN	0,87%	1	12%	2.865	344
RO	0,55%	1	12%	1.995	239
RR	0,15%	1	12%	234	28
RS	6,62%	4	2%	18.790	376
SC	3,93%	3	3,5%	9.645	338
SE	0,64%	1	12%	1.477	177
SP	33,87%	6	0,5%	96.175	481
TO	0,41%	1	12%	1.155	139
Total	100,00%		2,9%	279.523	8.004

Além de desvincular parte do ICMS do Fundeb e dos limites de 12% e 25% da saúde e da educação, o relatório também permite que parte dos recursos destinados pelo governo federal ao FNDR (num total de R\$ 3,2 bilhões) seja igualmente desvinculado pelos estados desses limites. Ou seja, os municípios perderão duplamente: primeiro por não terem acesso ao FNDR e segundo porque o dinheiro transferido aos estados ficará de fora do Fundeb e dos pisos constitucionais. Isso é feito no parágrafo 5º do artigo 159 do substitutivo.

No conjunto, a análise do relatório do deputado Sandro Mabel revela uma ampla acomodação dos interesses dos estados, como a convalidação dos incentivos da guerra fiscal, a ampliação do prazo de transição da reforma, que só terá efeitos plenos em 2021, e a criação de uma alíquota na origem para os produtores de petróleo. Tudo para os estados e nada – quase nada – para os municípios.

“O que vemos é que o relator se esmerou em atender as reivindicações dos governadores e são justamente esses governadores que agora estão se declarando contrários à reforma tributária”, criticou Ziulkoski.

Segundo o presidente da CNM, a representação dos municípios sempre teve uma postura positiva, de apoio à reforma tributária, mas acabou tendo suas reivindicações relegadas a segundo plano no relatório apresentado por Sandro Mabel. Das 16 emendas à PEC apresentadas pela CNM, por exemplo, o relator atendeu apenas uma – a que altera a base de cálculo do novo FPM. E, mesmo assim, a alteração traz poucos benefícios concretos aos municípios, tratando-se mais de um mecanismo de defesa contra futuras perdas, já que o cálculo do FPM passaria a ser feito sobre um bolo maior de tributos, que – além do IR e do IPI – incluiria a CSLL e o novo IVA federal. O valor repassado, entretanto, continuará sendo o mesmo de hoje.

Entre os principais pontos de frustração das expectativas dos municípios, a CNM aponta os seguintes:

1. O relator retirou da PEC do governo um de seus principais avanços, que era a desconstitucionalização do peso atribuído ao valor adicionado na partilha do ICMS entre os municípios. Atualmente, pela Constituição, 75% da cota-parte do ICMS destinada aos municípios é repartida de acordo com o peso de cada um deles na produção. Ganham mais os municípios-sede de refinarias de petróleo e de hidrelétricas. Esse critério é extremamente injusto, além de ser contraditório com a principal mudança efetuada na partilha do ICMS entre os estados: a introdução do princípio do destino, ou seja, a entrega do dinheiro do imposto ao estado em que vive o consumidor que pagou o tributo, como ocorre nos países mais desenvolvidos.

⇒ Manter o valor adicionado como critério de partilha entre os municípios é uma grande contradição: vamos ter o ICMS dividido entre os estados de acordo com o consumo, mas entre os municípios de acordo com a produção.

2. A criação de um teto para a transferência de ICMS aos municípios, como proposto pelo relator, é absolutamente insuficiente para reverter as atuais injustiças na distribuição da cota-parte e jamais poderia ser feita à custa do abandono do “princípio da desconstitucionalização”, largamente discutido no Comitê de Assuntos Federativos (CAF), por pressão de meia dúzia de prefeituras.

Nas simulações feitas pela CNM, 218 municípios perderiam receitas por estarem acima do teto de 4 vezes a média per capita de ICMS de seu estado e 1.167 municípios receberiam receitas por estarem abaixo do piso que é 50% da média per capita de ICMS do estado. Os recursos que seriam necessários para se fazer esta redistribuição estariam na ordem de 1 bilhão dos 37 bilhões da receita anual de ICMS.

⇒ O interesse de mais de 5 mil municípios foi subordinado ao interesse de meia dúzia de prefeituras enriquecidas pela cota-parte do ICMS.

3. O relator sequer aceitou que os municípios tivessem assento no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o órgão responsável por ditar as normas de consenso envolvendo o ICMS, apesar de 25% da arrecadação do imposto pertencer constitucionalmente à esfera municipal.

⇒ Os municípios continuarão sem voz e voto no Confaz.

4. O relator desconsiderou as propostas para alterar e aperfeiçoar os critérios de partilha dos royalties entre os municípios, novamente privilegiando o interesse de uma minoria.

5. O relator não acatou a proposta de estabelecer a progressividade no imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI), harmonizando sua cobrança com o imposto predial e territorial urbano (IPTU). O ITBI é cobrado na transferência de imóveis e hoje tem uma mesma alíquota para qualquer valor de transação.

6. O relator não modificou o texto para reduzir os riscos de conflito de tributação sobre a base de serviços entre o ISS municipal e o novo IVA federal, apontado pelos técnicos e tributaristas da CNM como um problema grave a ser enfrentado.

Como conclusão, apresenta-se um relatório que faz muito pelos estados e nada pelos municípios, que são os entes da federação mais próximos dos cidadãos.

Brasília, novembro de 2008.

Confederação Nacional de Municípios

Área de Estudos Técnicos

Equipe

Eduardo Stranz

André Amorim Alencar