



# **Reforma Tributária e Política de Desenvolvimento Regional (PDR)**

**Audiência no Senado Federal**

**14 de junho de 2007**



## Sistema Tributário e Desenvolvimento

- ↖ A complexidade e a falta de neutralidade do sistema tributário brasileiro têm representado um grande entrave ao crescimento
- ↖ As principais distorções do sistema tributário brasileiro estão relacionadas aos tributos indiretos sobre bens e serviços, que são o objeto da reforma



# Principais distorções dos tributos sobre bens e serviços

## ↳ Complexidade

### ← Multiplicidade de legislações e competências tributárias

- União: PIS, Cofins, IPI, CIDE-combustíveis
- Estados: ICMS
- Municípios: ISS

### ← Multiplicidade de formas de apuração, alíquotas e bases de cálculo aplicáveis aos diversos tributos

## ↳ Inexistência de neutralidade (não interferência na concorrência interna e externa e na alocação de fatores da produção)

### ← Incidências cumulativas

### ← Defeitos das incidências sobre o comércio exterior

### ← Guerra fiscal



## Conseqüências das distorções nos tributos sobre bens e serviços

- ↖ Insegurança jurídica, desestimulando os investimentos
- ↖ Prejuízos à alocação eficiente dos fatores produtivos
- ↖ Inexistência de neutralidade no comércio exterior, em prejuízo da produção nacional
- ↖ Alto custo de cumprimento das obrigações tributárias
- ↖ Elevado nível de sonegação e elisão



## Principais Objetivos da Reforma Tributária

- ↖ Instituir um sistema de tributos indiretos neutro e simples, racionalizando o sistema tributário e elevando a eficiência econômica
  - ↖ Eliminar entraves aos investimentos
  - ↖ Eliminar as distorções do comércio exterior que prejudicam a produção nacional, desonerando efetivamente as exportações e conferindo tratamento isonômico às importações
  - ↖ Simplificar e desburocratizar, reduzindo os custos de cumprimento das obrigações tributárias
- ↖ Ampliar a base de contribuintes, reduzindo a informalidade



## Proposta de Reforma para Debate

- ↖ Substituição dos tributos sobre bens e serviços (ICMS, IPI, PIS, Cofins, CIDE-Combustíveis) por dois impostos, sobre o valor adicionado: um estadual (IVA-E) e um federal (IVA-F)
  - ← Uniformidade nacional
    - Lei Complementar única
    - Regulamentação nacional
  - ← O IVA-E observaria o princípio do destino (puro ou com alíquota residual na origem)
  - ← Alíquotas
    - IVA-F – lei federal
    - IVA-E – lei estadual
      - Estados teriam autonomia na fixação de alíquotas dentro de parâmetros definidos nacionalmente



## Principais características dos novos IVA

- ↩ Não-cumulativo
  - ← Sistema de débito e crédito (imposto x imposto)
  - ← Crédito para bens de capital
  
- ↩ Fim da guerra fiscal
  - ← Formulação de uma política de desenvolvimento regional como alternativa efetiva e transparente à guerra fiscal
  
- ↩ Questão da integração do ISS à base do IVA-E



## Diferença de ambiente e oportunidades em relação às reformas anteriores

- ↪ Integração dos Fiscos: nota fiscal eletrônica; cadastros sincronizados e Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)
  - ↪ Base de dados resultante da nota fiscal eletrônica cria condições para calibrar adequadamente as alíquotas e para estimar com o impacto das mudanças para entes federado
  - ↪ Permite equacionar os acúmulos de créditos, mediante a criação de uma “câmara de compensação” entre empresas
- ↪ Esgotamento da Guerra Fiscal – ambiente nocivo ao investimento e a perda injustificada de arrecadação pelos Estados
- ↪ Redução da sonegação e ampliação da receita resultante da nota fiscal eletrônica, do fechamento de brechas para sonegação e do fim da guerra fiscal abrem espaço para a racionalização da estrutura tributária e para a redução de alíquotas



## Transição

- ↩ O IVA-F iniciaria sua vigência num prazo de 2 a 3 anos
- ↩ O ICMS seria mantido por um prazo de 5 anos, sendo a partir de então substituído pelo IVA-E
  - ← As alíquotas interestaduais do IVA-E seriam progressivamente reduzidas, migrando a cobrança para o destino
  - ← Benefícios fiscais já concedidos no ICMS (guerra fiscal): observados limites temporais fixados para cada tipo de benefício, seriam recepcionados no IVA-E, mediante renegociação dos Estados com beneficiários, em função da nova legislação do IVA-E, com homologação pelo Confaz



## Revisão da base de partilha federativa

- ↩ A integração do PIS, Cofins, IPI e CIDE-combustíveis na base do novo IVA-F, implica ampliação da base de partilha das receitas federais para Estados e Municípios
  - Proposta: ampliar a base de receitas partilhadas, de modo a incluir todos os impostos e contribuições, exceto a contribuição previdenciária e os tributos regulatórios
    - Manutenção do valor transferido
    - Melhora a qualidade das relações federativas
- ↩ Dada a revisão da base de partilha propõe-se também integrar a CSLL ao IRPJ



## Conclusão

- ↖ Uma reforma tributária abrangente é um jogo de soma positiva em que todos ganham:
  - ← Eficiência econômica
  - ← Eliminação das distorções que prejudicam os investimentos
  - ← Mais crescimento
- ↖ Redução da evasão e da sonegação abre a oportunidade para avançar na redução de alíquotas sem perdas de arrecadação
- ↖ É possível construir um sistema de compensação em que não haja perdedores



# **Aperfeiçoamento da Política de Desenvolvimento Regional**



## Razões das Desigualdades Regionais

- ↖ Desigualdades regionais caracterizam-se por importantes diferenças de renda *per capita* entre regiões
  - ← Diferenças de produtividade
    - Educação
    - Qualificação dos trabalhadores
    - Tecnologia
  - ← Estrutura produtiva / Intensidade de capital



## Razões das Desigualdades Regionais

- ↖ Desigualdades regionais têm origem em situações históricas específicas, caracterizando-se geralmente por processos cumulativos que aprofundam as diferenças
  
- ↖ Economias de aglomeração induzem a concentração regional da produção
  - ← Concentração da produção setorial
  - ← Efeitos inter-setoriais (insumos)
  - ← Economias de urbanização
  
- ↖ Impactos regionais destes fatores sobre setores/produtos específicos dependem, entre outros, de características como a relação custo de transporte/valor do produto e do valor adicionado em cada etapa da produção e a proximidade da produção de insumos



# Instrumentos de Desenvolvimento Regional

- ↖ Instrumentos tradicionais da Política de Desenvolvimento Regional:
  - ← Investimentos em infra-estrutura
    - Melhoria da infra-estrutura logística inter-regional aumenta a produtividade geral, mas pode ter efeito regional concentrador
  - ← Incentivos fiscais e subsídios a empresas
    - Experiência internacional mostra que têm efeito limitado em induzir o deslocamento de firmas de grandes aglomerações para regiões menos desenvolvidas
    - Impacto mais relevante sobre decisões de localização em áreas mais próximas ou com estrutura semelhante (guerra fiscal)
    - Depende da dimensão e do tipo de incentivo
  - ← Programas públicos (educação, transferência de renda, etc.)



# Instrumentos de Desenvolvimento Regional

- ↖ Tendências recentes da PDR (OCDE/UE):
  - ← Foco em unidades geográficas mais restritas (mesoregiões)
  - ← Objetivo: aumento da produtividade local (tornar empresas mais competitivas)
  - ← Explorar vocações e vantagens comparativas locais
    - Desafio: identificar esses potenciais
    - Fornecimento de bens públicos (infra-estrutura etc.)
  - ← Estratégias baseadas em conhecimento
    - Desenvolvimento de “clusters” produtivos
    - Universidades / Centros de pesquisa
    - Mais adequada a regiões urbanas mais desenvolvidas



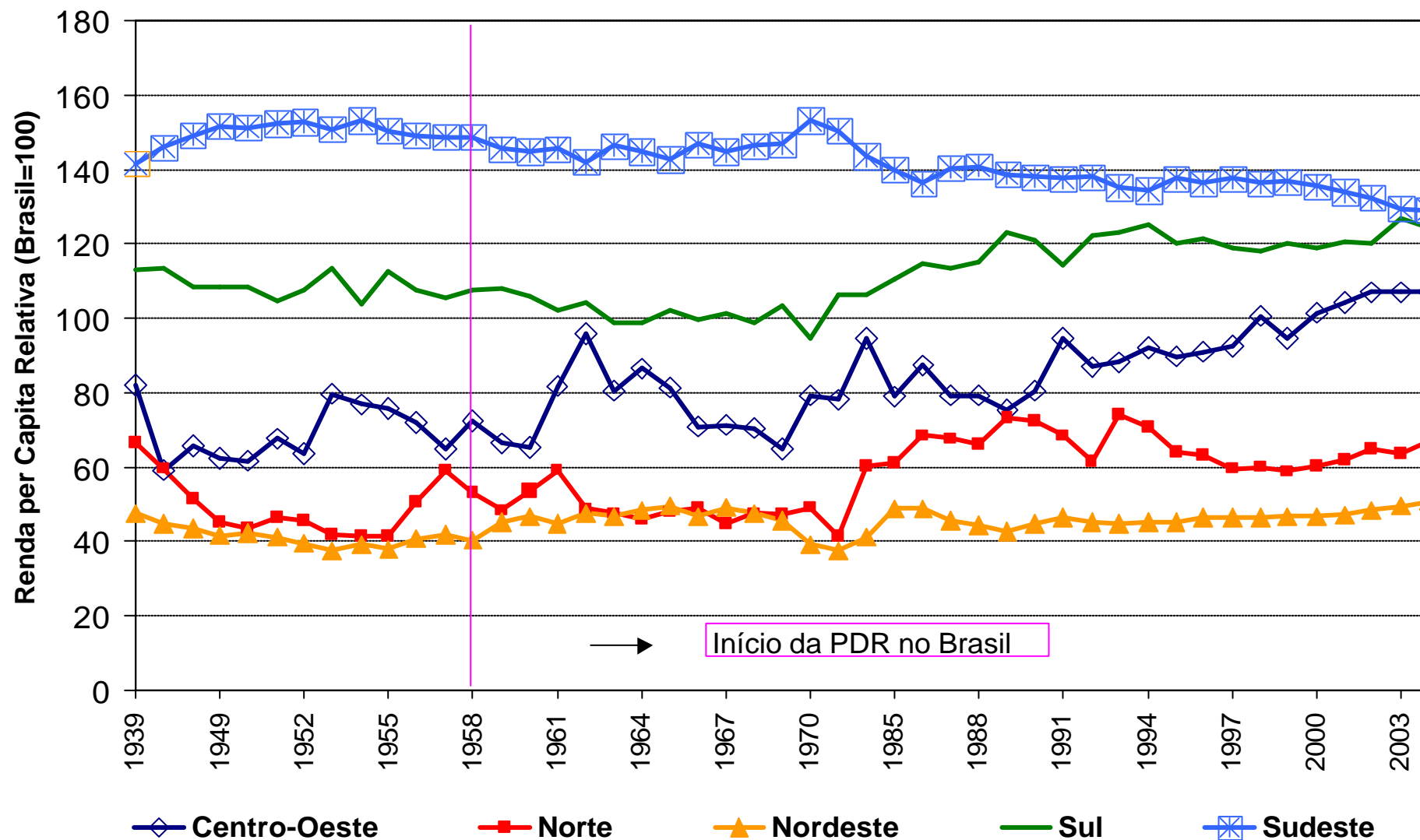
# Instrumentos de Desenvolvimento Regional

- ↖ Tendências recentes da PDR (OCDE/UE):
  - ← Necessidade de novas formas de governança e coordenação, priorizando a descentralização
    - Relações verticais (entre níveis de governo)
    - Relações horizontais (entre ministérios ou localidades)
  - ← Maior cooperação entre setor público e privado (PPPs)
    - Diretrizes para governos locais (com procedimentos padronizados, quando possível)
    - Envolvimento de empresas locais, sempre que possível
  - ← Definição, desde o início, de critérios de monitoramento e avaliação



## Desigualdades Regionais no Brasil

### Evolução do PIB *per capita* por Região (1939/2004)



FONTE: IBGE



# **Instrumentos da atual Política de Desenvolvimento Regional (PDR)**



## Instrumentos da Atual Política - Recursos alocados em 2006

R\$ milhões

<b>Instrumento</b>	<b>NE</b>	<b>NO</b>	<b>CO</b>	<b>Total</b>
FNE, FNO e FCO	2.776	925	925	4.626
FDNE e FDA	1.027	684	-	1.711
Gastos tributários	2.356	1.692	92	4.140
Finor e Finam	252	118	-	370
Outros IRPJ	1.858	1.517	-	3.375
Outros (IPI e II, exceto ZFM)	246	57	92	395
<b>Total</b>	<b>6.159</b>	<b>3.301</b>	<b>1.017</b>	<b>10.477</b>

Observações:

- FNE, FNO e FCO: valores vinculados destinados aos Fundos.
- FDNE e FDA: valores empenhados.
- Gastos tributários: valores estimados RFB.



## Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO)

- ↖ Recursos: 3% do IR e IPI (R\$ 4,6 bilhões em 2006)
- ↖ Destinação: financiamento do setor produtivo
- ↖ Distribuição: 60% para o FNE (dos quais metade se destina ao semi-árido), 20% para o FNO e 20% para o FCO.
- ↖ Condições: taxa de juros diferenciadas por porte do tomador e pelo setor, bônus de adimplência, concedidos sobre os encargos financeiros, de 15% ou 25% (semi-árido)
- ↖ Orientação da Lei 7.827/1989: tratamento preferencial aos pequenos produtores rurais e às micro e pequenas empresas
- ↖ Agentes financeiros: BNB (FNE), BASA (FNO) e BB (FCO)



## FDNE e FDA

- ↖ Instituídos em 2001, juntamente com ADA e ADENE. Gestão passará para Sudene e Sudam
- ↖ Substituíram Finam e Finor, alterando fonte tributária por orçamentária
- ↖ Os beneficiários emitem debêntures que são corrigidas, a partir da data da liberação até a data do efetivo pagamento, pela variação da TJLP adicionados de encargos del credere de até 0,15% a.a. Após a data prevista para o projeto entrar em operação são adicionados juros de até 3% a.a. As debêntures emitidas devem ter garantia (imóveis ou recebíveis).
- ↖ As Agências podem converter em ações até 15% das debêntures, sendo que para o caso de projetos de infra-estrutura, o limite é estendido para até 50%



## Gastos Tributários IRPJ

- ↩ 1) **INSTALAÇÃO/AMPLIAÇÃO/MODERNIZAÇÃO/DIVERSIFICAÇÃO**: redução de 75% do IRPJ, concessão até 2013 (períodos anteriores: isenção e redução de 50%), 10 anos de fruição, para setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional
  
- ↩ 2) **DEPÓSITO PARA REINVESTIMENTO**: redução de 30% do IRPJ até 2013 para projetos em empreendimentos de setores prioritários para o desenvolvimento regional. O depósito do IRPJ deve ser acrescido de 50% de recursos próprios.
  
- ↩ 3) **OPERAÇÃO LOCAL (REDUÇÃO ESCALONADA)**: redução de 25% do IRPJ, até 2008; e de 12,5%, até 2013, para empresas em funcionamento nas zonas da SUDAM e SUDENE em setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional ou localizados na ZFM
  
- ↩ 4) **FINAM/FINOR (em extinção)**: destinação de parte do IRPJ (variou de 40% a 75%) para aplicação em cotas de fundo para investimento em projetos de empreendimentos nas áreas beneficiadas



## Gastos Tributários IRPJ - 2005

- Amazônia Legal, Região Nordeste e Norte de MG e ES

R\$ milhões

TIPO	RENÚNCIA
1) INSTALAÇÃO/AMPLIAÇÃO	2.887,9
2) DEPÓSITO PARA REINVESTIMENTO	42,2
3) OPERAÇÃO LOCAL (REDUÇÃO ESCALONADA)	147,5
4) FINOR e FINAM	337,0
<b>TOTAL</b>	<b>3.414,6</b>

Fonte: RFB. Valores efetivos.



# **Proposta para o Aprimoramento da Política de Desenvolvimento Regional**



## Avanços Recentes

- ↖ Recriação da Sudene e da Sudam poderá suprir falhas relevantes do modelo atual
  - ← Coordenação de ações federais (entre ministérios) e de ações entre níveis de governo
  - ← Conselho Deliberativo composto por Ministros, Governadores, Prefeitos e sociedade civil
  - ← Estruturação de mecanismos adequados de seleção de projetos e monitoramento/avaliação
  
- ↖ Regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional
  - ← Amplia o foco da PDR para meso-regiões
  - ← Preocupação com a coordenação de políticas setoriais
  
- ↖ Regulamentação da ZPEs



# Proposta para Aperfeiçoamento da PDR

## ↖ Instrumentos

- ← Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)
  - Investimentos estruturantes
  - Financiamento setor produtivo
- ← Incentivos Fiscais (gastos tributários)

## ↖ Objetivos e forma de execução

- ← Mecanismos de seleção de projetos
- ← Monitoramento e avaliação da execução e dos resultados



# 1. Instrumentos

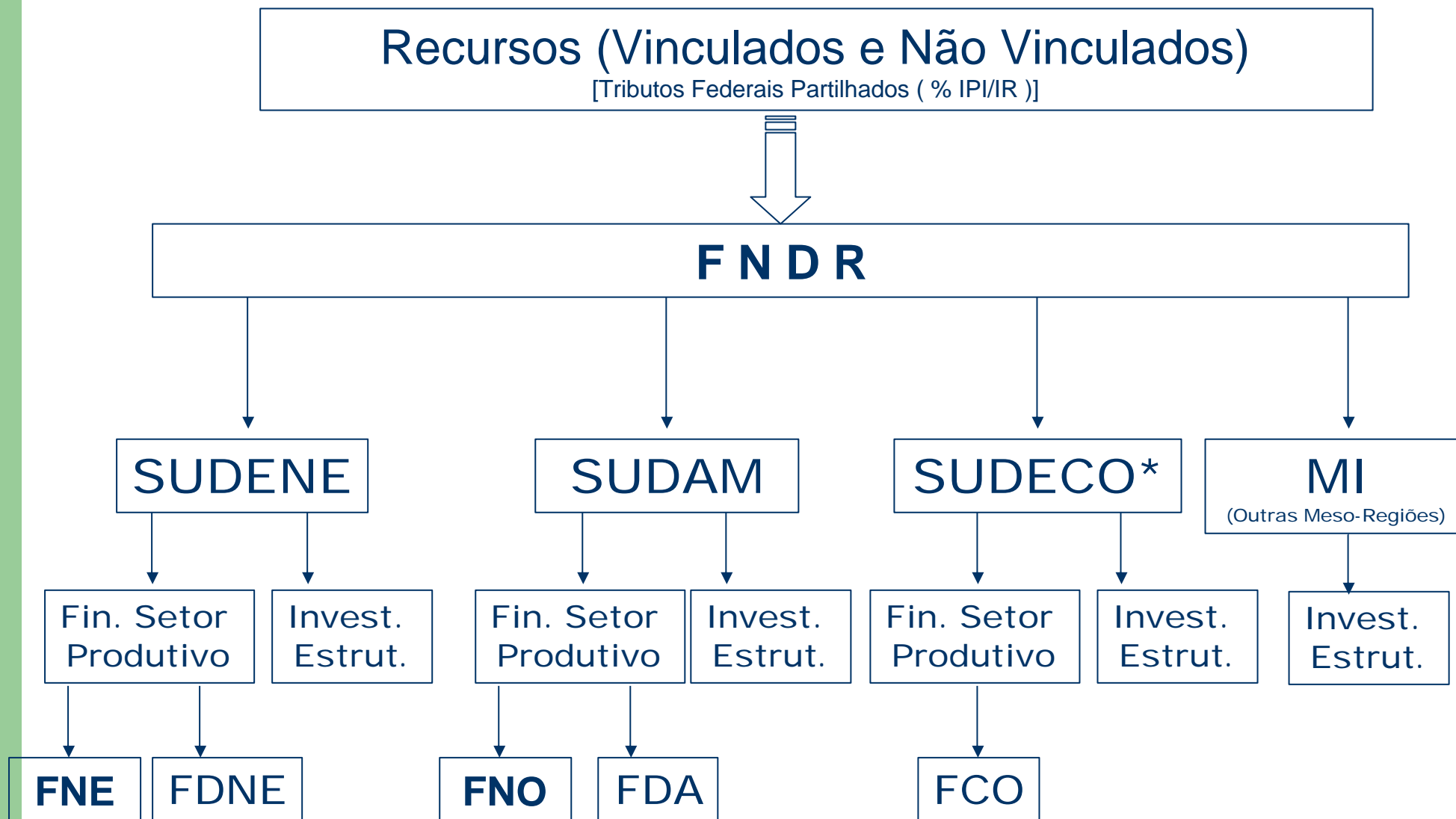


## Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

- ↖ Ampliação do alcance e da flexibilidade da PDR através da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para aplicação em investimentos estruturantes
- ↖ Ampliação do montante de recursos destinados à PDR
- ↖ Flexibilidade na alocação entre os instrumentos
  - Sudene/Sudam/Sudeco\* definiriam a alocação dos recursos entre os vários instrumentos
  - Alocação máxima para investimentos estruturantes crescente ao longo do tempo
  - Patamares mínimos destinados para o financiamento do setor produtivo
- ↖ Garantia dos patamares de destinação atual para cada região



# Modelo Proposto





## Vantagens do Modelo Proposto (FNDR)

- ↖ Maior flexibilidade na alocação dos recursos entre vários instrumentos permite adequar a PDR às necessidades regionais
- ↖ Vantagens do acesso a recursos para investimentos estruturantes
  - ← Possibilidade de realização de projetos em infra-estrutura, qualificação, assistência técnica, apoio gerencial, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, etc
  - ← Capacidade de mobilização de outros recursos, facilitando a coordenação da PDR
    - Federais (setoriais)
    - Estaduais / Municipais
    - Financeiros (equalização de taxas de juros)



## Incentivos Fiscais (gastos tributários)

- ↩ Manutenção dos atuais patamares de renúncia fiscal
- ↩ Possibilidade de revisão dos atuais incentivos



## **2. Objetivos e Forma de Execução**



## Melhor definição dos objetivos da PDR

- ↖ Reestruturação recente (recriação da Sudene e Sudam e regulamentação da PNDR) e criação do FNDR criam condições para um aprimoramento dos objetivos e da forma de execução da PDR, aproximando-os das melhores práticas internacionais
- ↖ Objetivos:
  - ← Aumento da produtividade e competitividade local, explorando as vocações locais e de vantagens comparativas regionais
  - ← Redução das desigualdades inter e intra-regionais
  - ← Desenvolvimento de infra-estrutura local
  - ← Aumento da eficiência das políticas públicas (educação, etc.)
  - ← Estímulo à inovação e à difusão do conhecimento
  - ← Industrialização seletiva, agricultura, serviços e turismo



## Aprimoramento da Forma de Execução

### ↩ Descentralização e coordenação

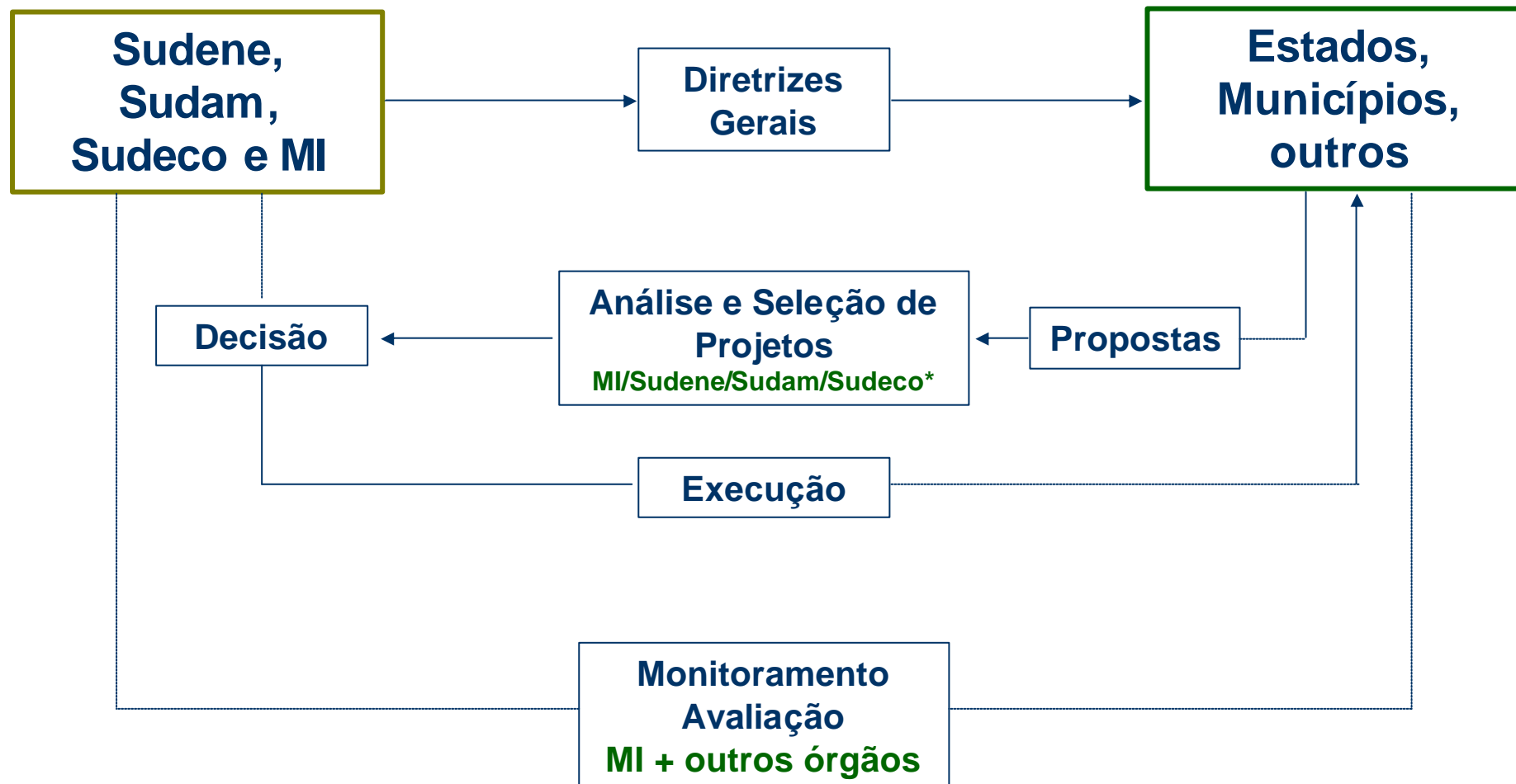
- ↪ Descentralização através da maior participação de Estados e Municípios tanto na identificação de oportunidades quanto na elaboração e execução de projetos
- ↪ Maior coordenação das ações federais
- ↪ Integração com a política industrial
  - Estímulo ao desenvolvimento de “clusters” produtivos
  - Exploração de potenciais exportadores
- ↪ Estímulo à competição entre projetos tanto públicos quanto privados

### ↩ Participação de Estados e Municípios

- ↪ Integram os conselhos decisórios da Sudene, Sudam e Sudeco\*
- ↪ Proposição e execução de projetos vinculados à PDR



# Forma da Execução





## Agenda para o Futuro: a Questão Federativa

↩ A discussão da reforma tributária abre uma oportunidade para rever o pacto federativo, adotando critérios mais justos e racionais de repartição e de realização do gasto

### ← Sistema atual

- Partilha complexa e critérios deficientes
- Vinculações e alto nível de gastos inflexíveis

### ← Sistema desejável

- Maior eficiência na redução das desigualdades regionais
- Sistema de partilhas mais condizente com as atribuições dos entes federados

