

Os critérios de retorno do ICMS no Rio Grande do Sul: análise econômica e espacial da PEC 228/04*

Leonardo Monteiro Monasterio

Professor Adjunto do Departamento
de Geografia e Economia da
Universidade Federal de Pelotas.

Resumo

Neste trabalho, examinam-se as distorções na distribuição do retorno do ICMS pelo critério em vigor, comparando-se com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 228/04. Destacam-se as diferenças entre os valores recebidos "per capita" nos municípios do Rio Grande do Sul e os diversos indicadores socioeconômicos. Mostra-se que a PEC 228/04, mais equilibrada, ameniza as maiores distorções dos critérios atuais.

Palavras-chave

ICMS; desigualdades regionais; PEC 228/04.

Abstract

The paper analyses the distortions of the current criteria of distribution of the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS) returns and compare it with the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 228/04. It highlights the differences among the values received by Rio Grande do Sul municipalities and several socioeconomic indicators. It shows that PEC 228/04, which is more equilibrated, smoothes the major distortions of present criteria.

* O presente estudo tem como base relatório técnico não publicado, efetuado para a Prefeitura Municipal de Pelotas.

Artigo recebido em 07 jul. 2004.

Introdução

A busca por um sistema fiscal ideal é uma quimera. Contudo existem distorções tão grandes, quase aberrações, impossíveis de não serem percebidas. O objetivo deste trabalho é trazer a tona uma dessas distorções, ou seja, os atuais critérios de distribuição do ICMS pelos municípios do Rio Grande do Sul, comparando-os com os contidos na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 228/04, atualmente em tramitação no Legislativo Federal.

Para analisar mais concretamente os problemas do critério atual, focou-se o estudo nos problemas socioeconômicos regionais do Rio Grande do Sul e na sua relação com a distribuição do ICMS. Mostra-se que tais regras de repartição não só contribuem para a agudização das diferenças regionais, mas também são socialmente injustas.

Tomem-se dois municípios gaúchos, como, por exemplo, Bento Gonçalves e Benjamin Constant do Sul. Em 2000, enquanto, em um, a expectativa de vida era de 77 anos, havia 5% de analfabetismo, e a renda *per capita* era de R\$ 466,00; no outro, esses valores eram, respectivamente, 64 anos, 25% e R\$ 108,00. Um tinha o sexto maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil (0,870); enquanto o outro, um IDH de 0,666, próximo do da Paraíba. E quanto à distribuição do ICMS? Benjamin Constant recebia pouco mais de R\$ 100,00 de retorno do ICMS *per capita*; já Bento Gonçalves, um valor três vezes maior.

Também em termos de trajetórias econômicas de longo prazo, as regiões do Rio Grande do Sul apresentam desempenhos distintos. Enquanto a Região Sul tem passado por um longo processo de decadência relativa, o eixo econômico Porto Alegre-Caxias do Sul tem tido uma performance destacada.¹ Vale notar que, em períodos recentes, seguiu havendo uma tendência de concentração produtiva. Herrlein e Carravetta (2004) mostram que, em 1990, aos três maiores

¹ Buscar as causas da decadência relativa da Região Sul e da ascensão da Região da Serra gaúcha foge ao escopo deste trabalho. Sobre o assunto, ver Bandeira (1994; 1997), Alonso (1994), Monasterio (2002) ou Arend e Cario (2004).

Coredes correspondiam 62% do Valor Adicionado Bruto (VAB) industrial; já aos cinco maiores, 75%. Em 2001, os três maiores Coredes detinham 66% do VAB industrial, e os cinco maiores, 78%. Ou seja, a concentração, que já era alta, aumentou mais ainda.

No presente trabalho, sugere-se que os critérios atuais de repasse do ICMS tendem a agudizar os problemas regionais do Estado. Mostra-se que são as regiões mais pobres as que recebem o retorno do ICMS mais baixo. Enquanto isso, alguns poucos municípios mais ricos chegam a receber um valor *per capita* quase 60 vezes maior do que os com menor retorno.

Mostra-se, ainda, que a PEC 228/04 corrige — ou ao menos ameniza — várias das distorções anteriores. Bosio (2004a) apresenta uma discussão bem fundamentada das diferenças entre os critérios e detalha as mudanças propostas. O presente trabalho está em consonância com as idéias apresentadas por tal autor, mas aqui se adota um enfoque econômico-regional para cotejar os dois critérios de distribuição do ICMS.

1 - Os problemas do critério atual

Os critérios de repartição do ICMS entre os municípios constam na Tabela 1. Suas oito variáveis tentam capturar dimensões associadas com as necessidades dos municípios, como área física e mortalidade infantil. Contudo o aspecto preponderante é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), com três quartos do peso no critério final.

O VAF está longe de ser um bom indicador de nível de atividade econômica local. Por se estar lidando com unidades geográficas relativamente pequenas, ocorrem diferenças entre o produto e a renda *per capita*. O produto pode ser gerado em um município, mas a sua apropriação pode ocorrer por residentes de outro. Em alguns casos, as distorções são bastante graves, como em Triunfo e Alvorada. Em 1982, a inauguração do pólo petroquímico naquele município fez com que o seu PIB *per capita* tivesse notável ascensão. Já Alvorada sofre do problema oposto: por se tratar de um município-dormitório da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), seu produto *per capita*, mas não sua renda, é bastante baixo. Portanto, é necessária cautela ao se avaliar a efetiva situação econômica da população dos municípios com base no PIB *per capita*.²

² O teste de correlação entre PIB (FEE, 2003) e renda *per capita* (PNUD, 2003) para os 467 municípios gaúchos, em 2000, mostrou um valor de 0,44. Ou seja, há uma razoável discrepância entre as duas variáveis.

Tabela 1

Critérios atuais de retorno do ICMS no Rio Grande do Sul — 2002

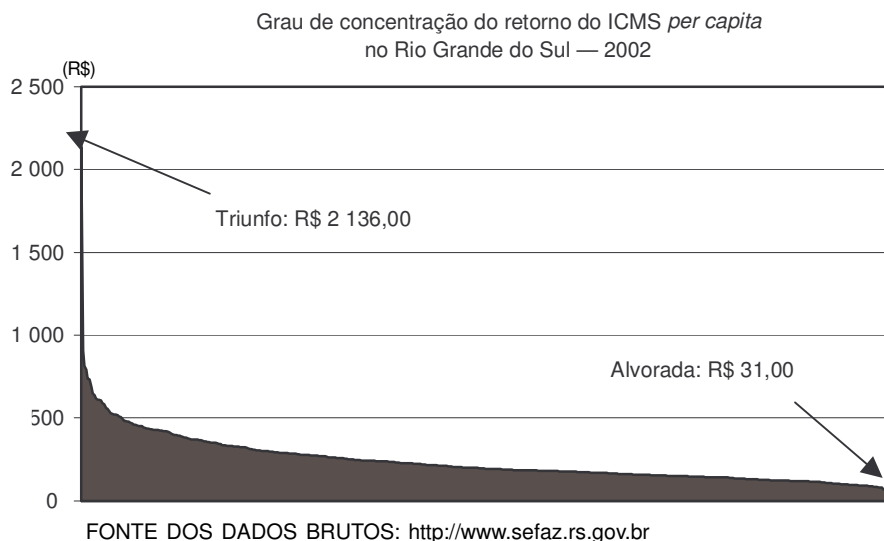
VARIÁVEL	PARTICIPAÇÃO %
Valor adicionado fiscal	75,0
População	7,0
Área	7,0
Área das propriedades rurais	5,0
Mortalidade infantil	1,0
Evasão escolar	1,0
Projeto integração	0,5
Produção primária	3,5

FONTES DOS DADOS BRUTOS: PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org>

Atividades intensivas em capital são grandes geradoras de valor. Por algumas dessas estarem concentradas espacialmente, o indicador de VAF também está, e, portanto, o mesmo deve ocorrer com o retorno do ICMS. O caso de Triunfo é o mais extremo, mas Candiota, com sua termoeletrica, igualmente gera a mesma distorção. O Gráfico 1 mostra o grau de concentração do retorno do ICMS *per capita*.

Uma forma mais precisa de se calcular o grau de concentração econômica é através do Índice de Gini. Tal índice de desigualdade de renda *per capita* entre os municípios do RS é igual a 0,17. Já o retorno do ICMS tem um Índice de Gini de concentração de 0,29. Ou seja, como o Índice de Gini do retorno do ICMS é mais concentrado que o da renda, ele contribui para o aumento da desigualdade de renda entre os municípios.

Gráfico 1

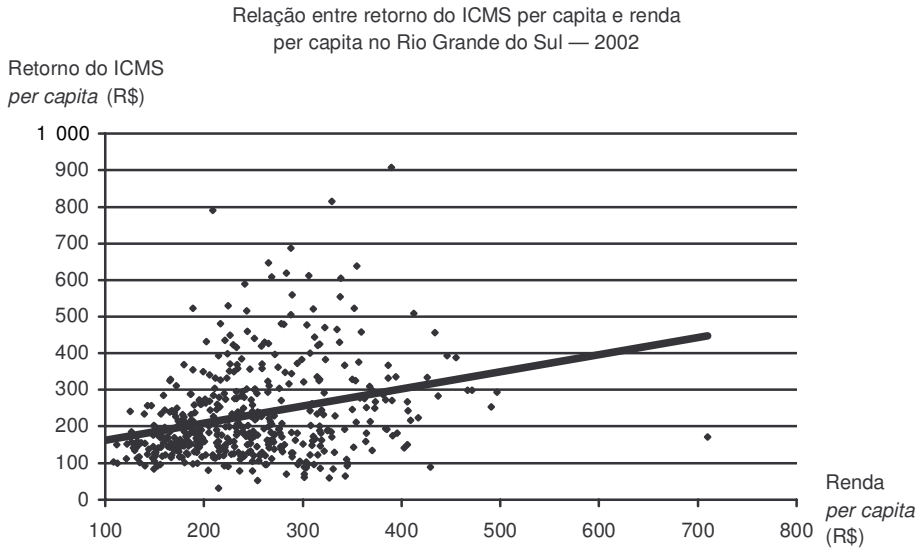


O Gráfico 2 mostra que existe uma correlação positiva entre renda *per capita* municipal e retorno do ICMS (em termos *per capita*). Fica claro que, quanto mais pobre a população do município, menor o ICMS recebido.

Além disso, em termos gerais, os municípios com maior participação do setor industrial recebem maior parcela do ICMS. Já os municípios especializados no setor serviços recebem menos ICMS *per capita*. Isso se explica porque o Setor Terciário, além de ter uma maior evasão fiscal, abrange atividades que estão isentas de tributação, como serviços de saúde e de educação, que estão fora do VAF. Isso pode ser visto no Gráfico 3.

Bosio (2004a) aponta outra distorção dos critérios atuais. A utilização de critérios sociais, com alta variação para pequenos municípios, gera amplas mudanças nos valores recebidos. Um aumento aleatório na mortalidade infantil pode levar a uma queda abrupta no retorno do ICMS. O autor aponta que: "(...) o município de Mariana Pimentel, cujo Prefeito é o Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, registrou em 2002 a morte de uma criança, considerando os atuais critérios, o seu índice será reduzido em torno de 30%".

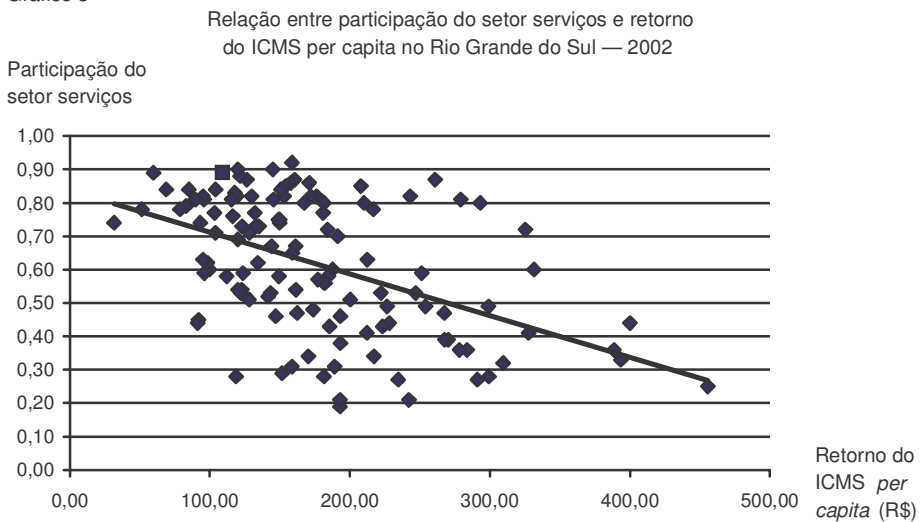
Gráfico 2



FONTE DOS DADOS BRUTOS: <http://www.sefaz.rs.gov.br>

NOTA: Reais em valores de 2000.

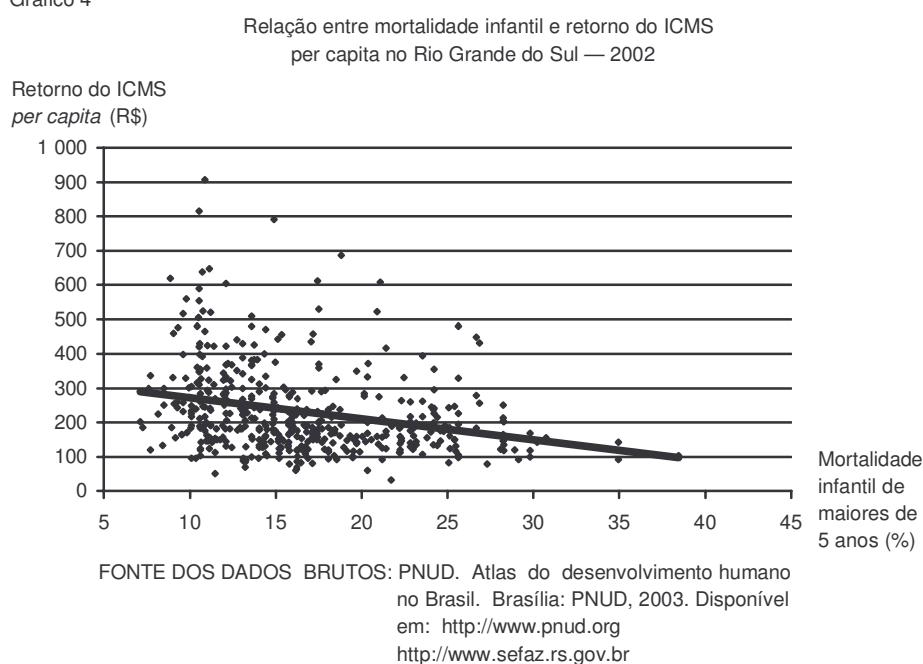
Gráfico 3



FONTE DOS DADOS BRUTOS: <http://www.sefaz.rs.gov.br>

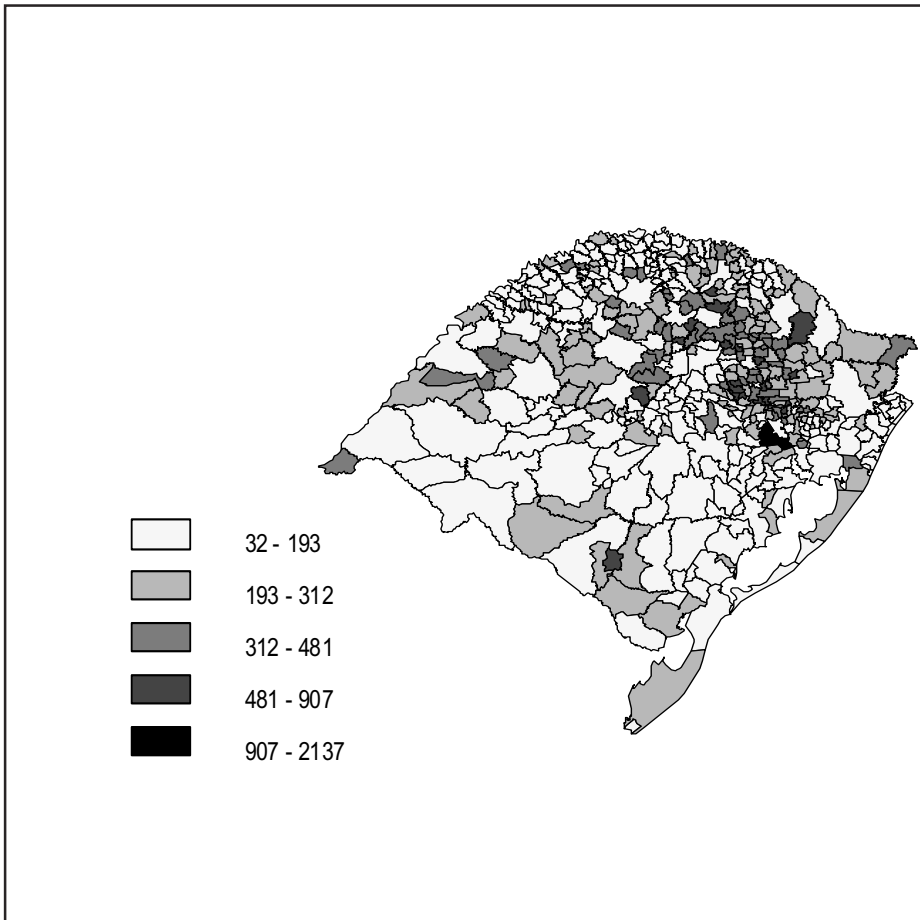
Deve-se notar também que essa inclusão de indicadores sociais nos critérios atuais não é suficiente para tornar o retorno do ICMS mais justo. São exatamente os municípios com menores índices de mortalidade infantil que recebem os maiores retornos *per capita*. Isso fica claro no Gráfico 4.

Gráfico 4



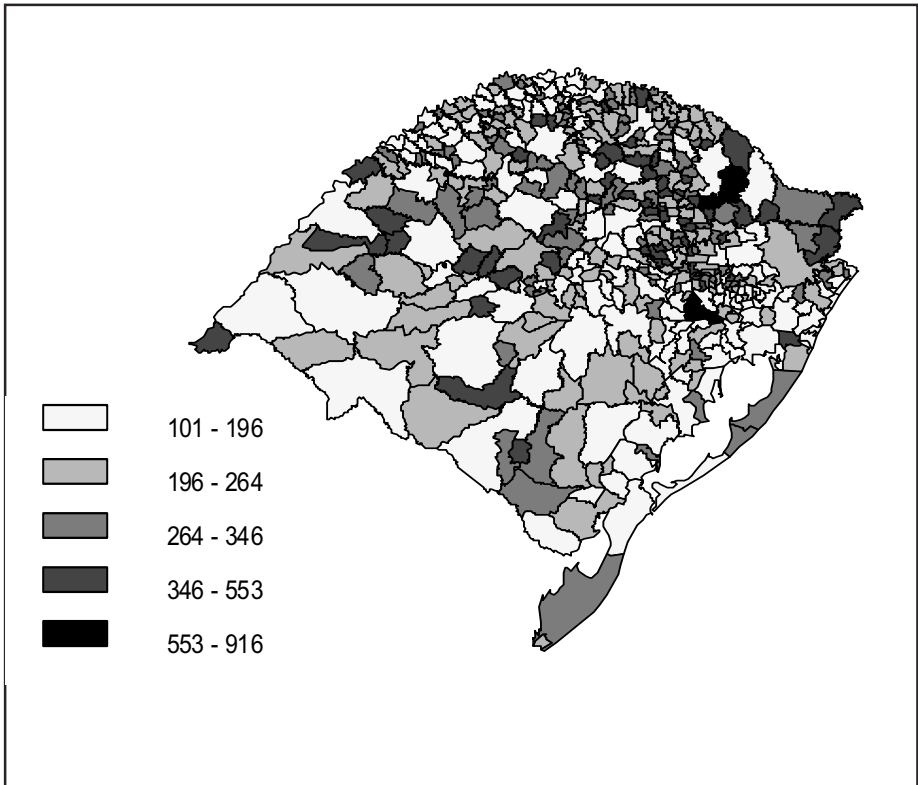
Outra forma de se ver o grau de desigualdade gerado pelos retornos do ICMS *per capita* é através da análise espacial (Mapa 1). Os valores claros indicam retorno do ICMS *per capita* mais baixo, e os escuros, retorno mais alto. Pode-se ver que o sul do Estado tende a concentrar valores mais baixos. São poucas as "ilhas" de valores mais altos nessa região. Igualmente, os municípios do Corede Médio Alto Uruguai, com graves problemas sociais, têm valores muito baixos de retorno. Os maiores valores de retorno *per capita* do ICMS estão concentrados espacialmente nas regiões com maior PIB do Estado. Isso pode ser visto na comparação dos Mapas 1 e 2.

Mapa 1

Distribuição do retorno do ICMS *per capita* no Rio Grande do Sul — 2002FONTE DOS DADOS BRUTOS: <http://www.sefaz.rs.gov.br>

Mapa 2

Distribuição do retorno do ICMS *per capita*, segundo a PEC 228/04,
no Rio Grande do Sul — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BOSIO, Marcos. **Simulação do índice.** (S. l.: s. n.), 2004b. (Arquivo digital em formato Microsoft Excel).

2 - As vantagens da proposta

A PEC 228/04 contém uma mudança nos critérios de retorno do ICMS de acordo com os pesos apresentados na Tabela 2. A sua maior diferença em relação aos critérios atuais é a queda no peso do Valor Adicionado Fiscal e o aumento da importância da população municipal. Os problemas do peso

excessivo do VAF já foram descritos na seção anterior. A lógica da inclusão da população e da área nos critérios baseia-se no fato de que estes são indicadores bastante fidedignos das necessidades de gastos das prefeituras.

Tabela 2

Proposta de pesos para mudança nos critérios de retorno do ICMS
no Rio Grande do Sul — 2002

VARIÁVEIS	PARTICIPAÇÃO %
População	50
Área	10
Participação fixa	10
Valor adicionado fiscal.....	30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BOSIO, Marcos. **Simulação do índice.** (S. I.: s. n.), 2004b. (Arquivo digital em formato Microsoft Excel).

Mais importante do que examinar a justiça dos critérios de forma abstrata é verificar quais são os efeitos sobre a repartição do ICMS dessa proposta (Gráfico 5).³

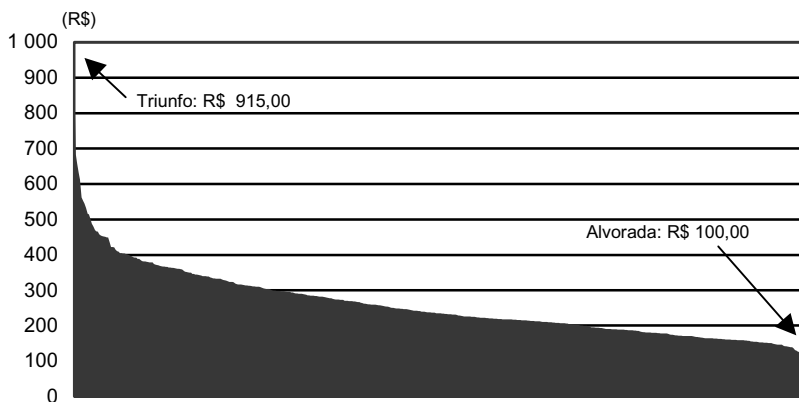
Ao se comparar o Gráfico 5 com o Gráfico 1, é fácil notar que o perfil da distribuição é muito mais igualitário na proposta do que nos critérios atuais. Basta cotejar o que ocorreu com os dois extremos da distribuição: Triunfo e Alvorada. O primeiro município teve uma queda de R\$ 1.222,00 na concentração de retorno do ICMS *per capita*, passando de R\$ 2.137,00 para R\$ 915,00. Já o segundo teve um acréscimo de quase R\$ 70,00 *per capita*. A relação entre o maior e o menor repasse cai de mais de 60 vezes para apenas nove vezes.

Outra forma de perceber o quão mais equilibrada é a distribuição de acordo com a PEC 228/04 é examinar a mudança no Índice de Gini. Enquanto, nos critérios atuais, o Índice de Gini é de 0,29, na PEC 228/04 esse valor cai para 0,20, indicando uma distribuição mais igualitária.

³ Bosio (2004b) é a fonte dos dados das simulações presentes.

Gráfico 5

Concentração do retorno do ICMS *per capita*, segundo a PEC 228/04, no Rio Grande do Sul — 2002



FONTES DOS DADOS BRUTOS: BOSIO, Marcos. **Simulação do índice.** (S. l.: s. n.), 2004b. (Arquivo digital em formato Microsoft Excel).

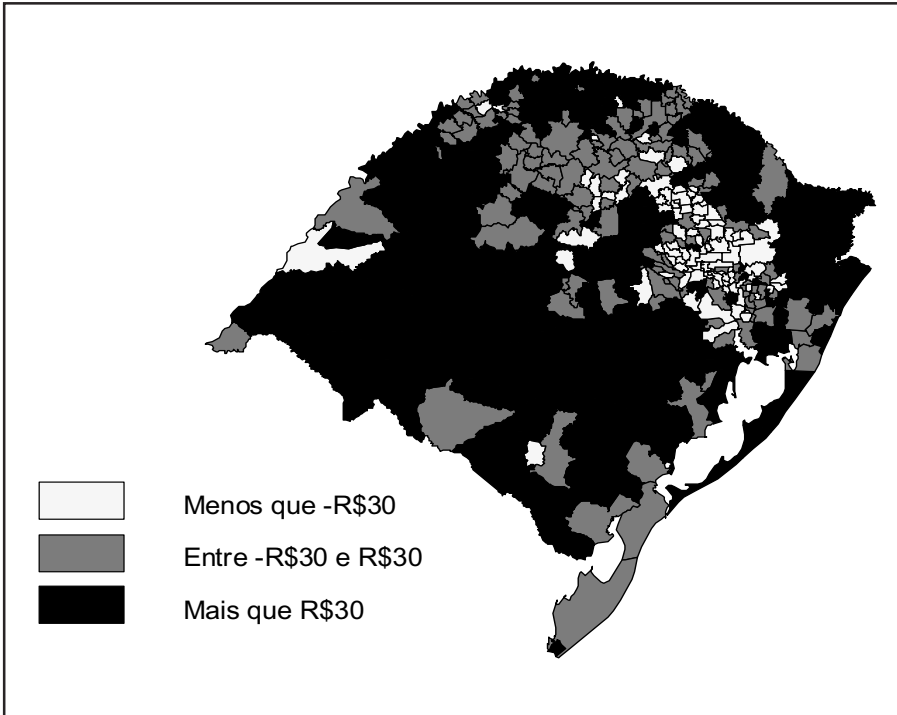
O Mapa 2 mostra também que a proposta é mais equilibrada espacialmente. Ao invés daquelas poucas "ilhas" de valores mais altos, o que se vê é um mosaico mais equilibrado. Não que a proposta seja redistributivista e transfira recursos para as regiões menos dinâmicas como forma de política regional, mas a mera inspeção visual indica que não há regiões que concentrem marcadamente o retorno do ICMS.

Interessante também é apontar quem são os ganhadores e os perdedores com a mudança nos critérios. Trezentos e sessenta e um municípios (73%) terão aumento de retorno do ICMS, e apenas 132 (27%) terão redução. Também vale notar que somente 73 (menos de 15%) terão perdas maiores do que R\$ 50,00 *per capita*. Ou seja, a maior parte dos municípios tem mais a ganhar com a mudança, e são relativamente poucos aqueles que terão perdas mais destacadas.

O Mapa 3 mostra a distribuição espacial dos municípios "ganhadores" e dos "perdedores" com a mudança. Há uma concentração de valores menores, indicando uma redução do repasse nas regiões mais desenvolvidas do Estado. Isso, contudo, não causa surpresa, uma vez que já se mostrou que os critérios atuais de redistribuição são marcadamente regressivos.

Mapa 3

Varição do retorno do ICMS per capita entre o critério atual e o proposto pela PEC 228/04 no Rio Grande do Sul — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BOSIO, Marcos. **Simulação do índice.** (S. l.: s. n.), 2004b. (Arquivo digital em formato Microsoft Excel). <http://www.sefaz.rs.gov.br>

Conclusão

Este trabalho mostra que o critério atual de retorno do ICMS tem profundas distorções e contribui para o agravamento dos problemas sociais e regionais no Rio Grande do Sul. Sua ênfase no Valor Adicionado Fiscal não tem racionalidade econômica, uma vez que tende a beneficiar certos municípios desproporcionalmente, sem levar em conta suas necessidades. Na verdade, os municípios

que mais precisam de recursos para melhorar a sua infra-estrutura socioeconômica são os que menos recebem.

A comparação dos critérios atuais com os propostos pela PEC 228/04 favorece fortemente a emenda constitucional. Por dar mais ênfase à dimensão populacional, o critério proposto ameniza os desequilíbrios mais notórios da distribuição do retorno do ICMS. Tal padrão passa a ter um perfil mais igualitário, em termos *per capita*, e mais uniforme ao longo do território gaúcho. O número de prefeituras que terão ganhos imediatos é bem maior que o daquelas que perderão recursos, e serão muito poucas as que terão reduções de vulto no retorno do ICMS.

É lícito afirmar que, no longo prazo, essa mudança pode vir a contribuir até mesmo para os municípios mais privilegiados, pois a desigualdade espacial é um incentivo à migração na direção de tais municípios. Essa pressão tende a saturar as cidades, impondo custos sobre a coletividade e reduzindo a qualidade de vida nessas regiões. Obviamente, a proposta aqui defendida não constitui uma panacéia para os problemas regionais e sociais gaúchos, mas já seria importante se fosse eliminado um dos fatores que contribuem para a manutenção de tais desigualdades.

Referências

ALONSO, J. A. F. Análise do crescimento da Região Sul nas últimas décadas (1959-1990). In: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

AREND, M.; CARIO, S. **Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglass North**. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2., Porto Alegre, 2004. **Anais...** Porto Alegre: PPGE; FEE, 2004. (CD-ROM)

BANDEIRA, P. S. As raízes históricas do declínio da Região Sul. In: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

_____. (Coord.) **Crescimento regional no Rio Grande do Sul: tendências e desafios**. Porto Alegre, SCP, 1997. (Textos para discussão).

BOSIO, Marcos. **Novos critérios para a distribuição do ICMS entre os municípios: uma proposta para debate**. (S. l.: s. n.), 2004a. (Mimeo).

_____. **Simulação do índice.** (S. l.: s. n.), 2004b. (Arquivo digital em formato Microsoft Excel). FEE. **PIB Municipal do RS — 1985-01.** Porto Alegre: FEE, 2003. (CD-ROM).

HERRLEIN Jr., Ronaldo; CARRAVETTA, Felipe T. A. **Produto industrial municipal e regional do Rio Grande do Sul:** procedimentos metodológicos para homogeneização de estatísticas e análise preliminar. ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2., Porto Alegre, 2004. **Anais...** Porto Alegre: PPGE; FEE, 2004. (CD-ROM).

MONASTERIO, Leonardo. **Capital social e a Região Sul do Rio Grande do Sul.** Curitiba: UFPR, 2002. (Tese de doutorado em Desenvolvimento Econômico-UFPR).

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Brasília: PNUD, 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org>