



Conselho de Desenvolvimento
Econômico e Social

Presidência da República

Vice-Presidência da República

Secretaria de Assuntos Estratégicos

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES
Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES

ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE JUSTIÇA FISCAL

Brasília, 10 de agosto de 2011

Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES

Secretária

Esther Bemerguy de Albuquerque

Secretária Adjunta

Ângela Cotta Ferreira Gomes

Diretoria de Gestão

Diretor

Ronaldo Küfner

Gerente de Projeto

Raquel de Albuquerque Ramos

Gerente de Projeto

Daniele Cristina de Souza

Gerente de Projeto

Eduardo de Almeida

Gerente de Projeto

Hilta Figueiredo de Moraes

Assessora Técnica

Valéria de Amorim Barcellos

Diretoria de Tecnologia de Diálogo Social

Diretora

Ana Lúcia de Lima Starling

Gerente de Projeto

Maria França e Leite Velloso

Gerente de Projeto

Rosa Maria Nader

Diretoria de Políticas de Desenvolvimento

Diretor

Adroaldo Quintela Santos

Assessora Técnica

Patrícia da Silva Pego

Diretoria Internacional

Diretora

Maria Luiza Falcão Silva

Especialista

Cristina Ribeiro Fernandes Quadra Rocha

Especialista em Políticas Públicas

Ana Paula Cunha Machado

Gustavo Henrique Cocentino Ramos

Relatores

Cláudio Hamilton Matos dos Santos – IPEA

José Aparecido Ribeiro - IPEA

Betina Ferraz – Consultora

Consultoria e Redação Final

Betina Ferraz

Anexo I – Ala “B”, sala: 202 – (61) 3411.2199 / 3393 • Brasília – DF – CEP: 70.150-900

cdes@presidencia.gov.br www.cdes.gov.br

Disponível em: CD-ROM

Disponível também em: <<http://www.cdes.gov.br>>

Tiragem: 750 exemplares

Impresso no Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S471 Seminário Internacional sobre Justiça Fiscal (2011 : Brasília)
Anais do Seminário Internacional sobre Justiça Fiscal - Brasília: Presidência da República, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011.
108 p.
1. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Seminário - Brasil. 2. Justiça Fiscal - Brasil. 3. Desenvolvimento econômico e social - Brasil I. Título.

CDD 336.81
CDU 336.2(81)

Índice

Apresentação	5
Composição do CDES (2009/2011)	7
Mesa de Abertura	9
Mesa 1 – Justiça Fiscal	17
Mesa 2 - Federalismo Fiscal e o Desenvolvimento Regional.....	45
Mesa 3 – Política Fiscal, Produtividade e Competitividade	67
Anexos	89



Apresentação

Desde a sua criação em 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES se mobiliza em torno do debate sobre a forma com que o Estado tributa a sociedade e a forma com que os recursos arrecadados são distribuídos para o fundo público, por entender que a questão fiscal é estruturante para um modelo de desenvolvimento social, econômico e ambientalmente sustentável. Neste processo, o Conselho participou de vários esforços para aperfeiçoamento dos projetos de reforma tributária, tendo como objetivo uma estrutura mais justa, racional, estimuladora dos investimentos, produção e emprego. Esse diálogo culminou com a realização, em 2008, pelo Observatório da Equidade/CDES, de um estudo nacional, amplo e qualificado sobre o impacto da política tributária sob o ponto de vista da equidade. Desde então, conselheiros e conselheiras vêm acompanhando os indicadores do sistema tributário que mensuram o quanto este contribui - ou não - para um Brasil mais justo e desenvolvido.

Diante de uma conjuntura internacional em que a questão fiscal aparece de forma aguda e sob o signo de uma crise se tornando o centro do debate mundial, o Brasil caminha no sentido da diminuição das desigualdades e da mobilidade social ascendente, do aperfeiçoamento do seu sistema de proteção social e da capacidade de mobilização de investimentos para infraestrutura social e econômica. Estes fatos, somados ao longo histórico que o tema tem no Conselho, fizeram com que se optasse por discutir a questão da equidade também no campo fiscal, debatendo qual o tipo de sociedade que se pretende construir, com que garantia de direitos e a urgência de se estabelecer um novo pacto fiscal que tenha como objetivo o emprego, a inclusão, a sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro e a construção de uma sociedade de iguais.

Com esse objetivo, o CDES organizou em Brasília, no dia 10 de agosto de 2011, um amplo debate sobre Justiça Fiscal, mobilizando a sociedade, o Governo - por meio de suas autoridades monetárias, fiscais, e políticas - e especialistas brasileiros e internacionais para contribuir com suas experiências para a construção de uma sociedade com equidade e transparência fiscal.

Conselheiros e analistas presentes no Seminário afirmaram que a pauta da justiça fiscal na verdade representa o resgate do tema da dívida pública com grande parte da população brasileira e seu território e que os rumos recentes das políticas públicas exigem não apenas cuidados e reforços voltados à proteção social, mas requerem novos marcos de planejamento do desenvolvimento territorial e das estratégias produtivas.

São os trabalhos e debates apresentados neste Seminário que colocamos à disposição da sociedade para que a luta pela equidade fiscal se torne uma bandeira política fundamental para o futuro do Brasil.

W. Moreira Franco

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República



Composição do CDES (2009/2011)

Presidência da República

Vice-Presidência da República

Secretaria de Assuntos Estratégicos

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Comitê Gestor

Conselheiros – Sociedade Civil

Abílio Diniz - Presidente do Conselho de Administração do Grupo Pão de Açúcar

Adilson Primo - Presidente da Siemens do Brasil e Vice-Presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)

Alberto Broch - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

Amarílio Macêdo - Presidente das empresas J. Macêdo

Antoninho Trevisan - Presidente das Empresas Trevisan

Antonio Carlos Valente - Presidente Executivo do Grupo Telefônica do Brasil

Antonio Fernandes dos Santos Neto - Presidente da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)

Antonio Gil - Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM)

Arildo Mota Lopes - Presidente da União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social (UNISOL)

Artur Henrique da Silva Santos - Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Augusto Chagas - Ex-Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE)

Bruno Ribeiro de Paiva - Diretor Executivo do Instituto Dom Helder Câmara (IDHEC) e Advogado da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE)

Candido Mendes - Reitor da Universidade Candido Mendes

Carlos Gilberto Cavalcante Farias - Presidente do Sindicato dos Produtores de Açúcar e Alcool da Bahia

Carmen Helena Ferreira Foro - Secretária Nacional de Meio Ambiente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Cezar Britto - Presidente da Comissão de Relações Internacionais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Cláudio Konz - Presidente da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO)

Cledorvino Belini - Presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) e da Fiat do Brasil

Clélio Campolina Diniz - Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Clemente Ganz Lúcio - Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)

Daniel Feffer - Vice-Presidente Corporativo da Suzano Holding S.A.

Danilo Pereira da Silva - Presidente da Força Sindical de São Paulo

Dom Luiz Demétrio - Presidente da Cáritas Brasileira

Enilson Simões de Moura (Alemão) - Vice-Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)

Fábio Barbosa - Presidente-Executivo da Abril S.A.

Fernando Dantas Alves Filho - Sócio-Presidente da Price Waterhouse Coopers do Brasil

Humberto Mota - Presidente da Associação das Empresas Concessionárias dos Aeroportos (ANCAB) e da Dufry South América

Ivo Rosset - Presidente das empresas Rosset & Cia. Ltda. e Valisère Ind. & Com. Ltda.

Jackson Schneider - Vice-Presidente de Relações Institucionais da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER)

Jacy Afonso de Melo - Secretário de Organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

João Batista Inocentini - Presidente do Sindicato dos Aposentados do Brasil

João Bosco Borba - Presidente da Associação Nacional dos Coletivos de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros (ANCEABRA)

João Elísio Ferraz de Campos - Presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) e da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG)

João Paulo dos Reis Velloso - Presidente do Fórum Nacional - Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE)

Jorge Gerdau - Presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau

Jorge Nazareno Rodrigues - Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e Região

José Antonio Moroni - Membro do colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e integra a direção nacional da Associação Brasileira de ONGs (ABONG)

José Carlos Bumlai - Vice-Presidente da Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (ACRISSUL)

José Carlos Cosenzo - Ex-Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)

José Conrado Azevedo Santos - Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Pará

José Vicente - Reitor da Universidade Zumbi dos Palmares e Presidente da Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento (AFROBRAS)

José Zunga - Presidente do Instituto Observatório Social de Telecomunicações da Inclusão Digital e Social (IOST)

Joseph Couri - Presidente da Associação Nacional de Sindicatos da Micro e Pequena Indústria (ASSIMPI)

Laerte Teixeira da Costa - Secretário de Políticas Sociais da Confederação Sindical dos Trabalhadores(as) das Américas e Vice-Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)



Lincoln Fernandes - Presidente do Conselho de Política Econômica e Industrial da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
Lúcia Stumpf - Ex-Presidente da UNE, Dirigente da União Brasileira de Mulheres (UBM) e da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS)
Luiz Aubert Neto - Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)
Luiz Eduardo Abreu - Diretor Presidente das empresas do Grupo NSG
Luiza Helena Trajano Rodrigues - Presidente da rede Magazine Luiza e Vice-Presidente do Instituto de Desenvolvimento do Varejo (IDV)
Manoel Silva da Cunha - Presidente do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)
Marcelo Neri - Economista Chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/IBRE/FGV)
Marcelo Odebrecht - Diretor Presidente da Construtora Norberto Odebrecht S.A.
Marcelo Giufreda - Presidente da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA)
Márcio Lopes de Freitas - Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
Marcos Jank - Presidente da União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA)
Maria Elvira Ferreira - Vice-Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais
Maurício Botelho - Presidente do Conselho de Administração da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER)
Maurílio Biagi Filho - Presidente do Grupo Maubisa e Presidente do Conselho de Administração da Usina Moema
Moacyr Auersvald - Secretário Geral da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)
Murillo de Aragão - Presidente da Arko Advice Pesquisas
Nair Goulart - Presidente da Força Sindical da Bahia
Naomar Monteiro de Almeida Filho - Ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Nelson Côrtes da Silveira - Controlador e administrador da empresa D F Vasconcelos Ltda.
Oded Grajew - Coordenador-geral da Secretaria-Executiva da Rede Nossa São Paulo e Presidente Emérito do Instituto Ethos
Olavo Machado Júnior - Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
Paulo Godoy - Presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB)
Paulo Simão - Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
Paulo Speller - Reitor da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB)
Paulo Tigre - Vice-Presidente do Conselho de Administração e Diretor da DHB Componentes Automotivos
Paulo Vellinho - Empresa Granóleo S.A. - Óleos Vegetais
Renato Conill - Presidente do Grupo Süd Metal
Ricardo Patah - Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)
Roberto Franklin de Leão - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
Róbson Braga de Andrade - Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Rodrigo Loures - Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPR)
Rogelio Golfarb - Diretor de Assuntos Corporativos e Comunicação para América do Sul da Ford
Sérgio Haddad - Coordenador Geral da Ação Educativa
Sérgio Reze - Presidente da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE)
Sérgio Rosa - Presidente da Companhia de Previdência Aberta do Banco do Brasil (Brasilprev)
Silvio Meira - Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e fundador do Porto Digital de Recife
Sônia Hess de Souza - Presidente da empresa Dudalina S.A.
Tânia Bacelar - Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Vicente Mattos - Vice-Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
Viviane Senna - Presidente do Instituto Ayrton Senna
Walter Torre - Presidente da WTORRE S.A.

Conselheiros – Governo

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil
 Ministro de Estado das Relações Exteriores
 Ministro de Estado da Fazenda
 Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
 Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
 Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
 Ministro de Estado do Meio Ambiente
 Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral
 Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais
 Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos



Mesa de Abertura

W. Moreira Franco - *Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*

Alexandre Tombini - *Ministro de Estado, Presidente do Banco Central do Brasil*

José Antonio Moroni - *Conselheiro do CDES e Membro do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)*

W. Moreira Franco

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Minhas Senhoras e meus Senhores, Senhoras e Senhores Conselheiros, prezado Ministro Alexandre Tombini, Presidente do Banco Central, Conselheiro José Moroni. Eu gostaria de agradecer ao Presidente do Banco Central, aos Senhores Conselheiros, aos palestrantes, a todos aqueles que vieram participar desta iniciativa do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social brasileiro.

O Conselho tem um papel extremamente importante no diálogo social. Não só o Brasil, mas outros países vivem a experiência de colocar em torno de uma mesa os diversos segmentos da sociedade, na sua representação econômica e na sua representação social, com o objetivo de discutir, refletir, debater, e, sobretudo, encontrar soluções de problemas que normalmente nos dividem. Creio que muito mais importante do que o conteúdo e a natureza dos debates que são travados dentro do Conselho, o que permite garantir a importância social, diria que estamos diante de uma oportunidade histórica, porque o Conselho é um instrumento extremamente eficaz nos momentos em que um país vive as suas crises. Esses momentos não são tão raros e, hoje, tudo indica que poderão ser muito mais frequentes do que nós gostaríamos.

Mas nesses momentos, eu creio que mais importante do que a capacidade, a qualificação daqueles que compõem o Conselho, Ministro Tombini, é a convivência que ao longo do tempo, de um, dois, três, quatro, cinco anos, se estabeleceu entre essas pessoas - empresários, trabalhadores, dirigentes de movimentos sociais e diversos segmentos outros da sociedade brasileira - que, como já disse, têm interesses divergentes diante de determinadas soluções, mas que por meio da convivência social, da convivência humana sentam, debatem e discutem em busca de soluções que possam ser de entendimento comum. Eu aprendi ao longo da minha vida política que uma boa negociação é aquela em que todas as partes acham que saíram perdendo. Toda negociação em que uma parte acha que ganha não é uma boa negociação, ela terá consequências futuras ruins. Repito: a boa negociação é aquela em que todos cedem alguma coisa em busca do bem comum.

Neste ambiente, o Conselho resolve enfrentar um problema extremamente importante no Brasil, que vem atormentando e mobilizando a imprensa, os economistas, os movimentos sociais, os parlamentares, que é a questão fiscal, a questão tributária no Brasil. Eu, por exemplo, não acredito em reforma tributária - o Brasil não tem tradição de reforma. Eu não conheço nenhum caso de uma mudança que se fez no país, e de forma eficaz, por meio de uma reforma, mobilizando o Congresso, apresentando um projeto e reformando. Ou foi por força de constituições elaboradas depois de regimes autoritários ou foi por força da imposição autoritária, às vezes até fechando o Congresso para promulgar uma reforma.

Agora, nós temos na nossa história uma riqueza imensa de mudanças profundas que são pontuais, que foram iniciativas pontuais. Sobretudo na economia. Por exemplo, nada foi mais importante do que quando se resolveu acabar com a conta movimento e se criou a Secretaria do Tesouro Nacional. Foi uma mudança profunda, nenhuma outra reforma pode ser comparada quando se avalia as consequências benéficas que essa modificação provocou.

Pois bem, o Conselho traz aqui para debate a questão da Justiça Fiscal e acho que é um esforço no sentido de colocar o problema tributário, o problema fiscal, numa outra perspectiva. Ele não está aqui mais como no passado, onde prevaleciam as discussões em torno de questões técnicas. O debate não é técnico; não é quem ganha mais ou quem perde. O debate é um debate político em busca de saber por que nós precisamos mudar a estrutura fiscal, a estrutura tributária brasileira. Não é para o Governo Federal arrecadar mais, para ficar sendo cobrado pelos governos estaduais e municipais, não é para que, como na Constituição de 1988, se faça uma grande redistribuição de recursos. Essa não é a natureza da discussão que o Conselho pretende levar. Ele pretende discutir a questão da equidade, na busca, também no campo fiscal, da diminuição da desigualdade no país. Ele quer politicamente, antes de buscar uma solução técnica, dizer qual o objetivo deste debate, que tipo de sociedade se pretende, que qualidade de justiça, que direitos ele está querendo garantir ao cidadão brasileiro.



O Conselho, com a composição plural que tem, está indignado quando percebe que, proporcionalmente, os mais pobres no Brasil pagam mais impostos; 48% da renda dos mais pobres é destinada ao pagamento de tributos. O Conselho percebe que o pobre paga muito mais imposto que o rico; ele percebe, mais ainda, que a estrutura da receita através dos mecanismos indiretos é de uma injustiça absolutamente intolerável, porque todos pagam igual e sem saber que estão pagando, porque não há transparência. Nós temos um sistema em que o cidadão não sabe a quem, por que e o que está pagando. Como no caso da telefonia, o que se cobra de taxas de telefonia é um absurdo; como no caso da eletricidade, são taxas absurdas; e as pessoas não sabem por que e o que estão pagando - não está claro, não é dito, não é explicado.

Da mesma maneira, o Conselho quer que se discuta por que a injustiça, a iniquidade na receita e a iniquidade na despesa? Porque os atuais níveis de juros, de renúncias, de isenções - que absorvem uma parte tão mais substancial da despesa do que os recursos destinados à saúde, à educação, aos programas sociais, aos esforços de investimento? Por que isso? É isso que nós queremos? É esse tipo de sociedade que nós precisamos construir no Brasil? E eu digo, precisamos discutir esses aspectos porque na medida em que não se muda, que se é cúmplice, conivente, passa a ser uma responsabilidade política e social de quem com isso compactavam.

Eu acho que nós estamos cada vez mais querendo uma sociedade em que tenhamos uma classe média sólida, permanente, para garantir uma sociedade rica. Não existe quinta economia no mundo, que é o objetivo da Presidenta Dilma Rousseff, sem que nós possamos ter uma classe média sólida, permanente, com seus direitos garantidos, com valores que permitam que nós possamos conviver com igualdade de oportunidades, com diversidade de oportunidades, com meritocracia. Nós precisamos construir uma sociedade em que haja também equidade fiscal. É tão importante a equidade fiscal quanto os direitos democráticos, e tão importante a equidade fiscal como a consciência da cidadania. E é isso que o Conselho pretende ao mobilizar a sociedade. É para isso, para a construção dessa sociedade, para possibilitar a discussão desse problema que deve traçar os rumos do País, que o Conselho pretende mobilizar e está mobilizando, não só o Governo - as suas autoridades monetárias, fiscais, e políticas -, mas sobretudo a sociedade, para que esse debate passe a ser comum, compreensível e claro. Para que possa, por exemplo, existir a transparência fiscal. Quando se diz "eu quero uma nota fiscal", que esta seja claro, que os impostos fiquem postos de maneira que todos percebam o que se está pagando e para quem está pagando. Para que se possa transformar isso em luta política, em luta eleitoral, luta parlamentar, sair das academias, sair do debate erudito para ganhar as ruas e, conseqüentemente, provocar as pressões democráticas necessárias para que as reformas e as mudanças se façam.

Eu creio, para finalizar, que todos nós devemos entusiasticamente agradecer a iniciativa dos Conselheiros que trabalham no Observatório da Equidade, que nos trouxeram aqui hoje. Na certeza de que o resultado final será mais um passo para que nós possamos tornar popular, tornar compreensível, tornar possível uma bandeira política fundamental para o futuro do Brasil que é a luta pela equidade fiscal.

Muito obrigado e parabéns a todos.

Alexandre Tombini

Ministro de Estado, Presidente do Banco Central do Brasil

Muito bom dia a todos, Senhoras e Senhores, Senhor Ministro Moreira Franco, Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Secretário-Executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; colega de mesa, José Antonio Moroni, também membro do CDES; Senhoras e Senhores, lideranças empresariais, sindicalistas, profissionais da imprensa, colegas do Banco Central e do Governo.

Para mim é uma honra e um privilégio de fato estar aqui, mais uma vez, no CDES, nessa jornada, falando um pouquinho da nossa visão no Banco Central do ambiente econômico do país, das perspectivas, do ambiente internacional que hoje toma o centro da cena econômica e falar um pouco de política fiscal.

Eu queria cumprimentar o Conselho, na figura do seu Secretário Executivo, Ministro Moreira Franco, pela escolha do tema. É um tema por si só de alta importância. As questões fiscais, aqui olhando o ângulo da equidade, da justiça fiscal, são questões que os economistas diriam ser mais de cunho microeconômico. Mas a questão fiscal hoje é central para entendermos o mundo em que vivemos e as perspectivas para o Brasil. Então, eu queria cumprimentá-lo pela importância do tema selecionado e também pela oportunidade de debater este tema neste momento, onde o mundo se depara com uma segunda onda da crise internacional. Desta vez, resultado das consequências sobre essa parte da economia, sobre a política fiscal da crise financeira de 2007 e 2008.



Gostaria de começar falando um pouco do nosso trabalho no Banco Central e a questão da inflação, que é bastante importante para todos. A inflação não deixa de ser um imposto altamente regressivo na sociedade e nós temos atacado frontalmente essa questão nessa administração da Presidenta Dilma e, naturalmente, do Banco Central.

Nós tivemos no começo do ano que conviver com uma alta significativa dos preços. Tivemos um período de grande inflação nos últimos quatro meses do ano passado e nos primeiros quatro meses de 2011 devido a uma série de fatores, inclusive o fato de termos observado no segundo período do ano passado uma forte elevação nos preços das *commodities* internacionais. E isso, combinado a choques com os quais a economia brasileira teve que lidar no começo deste ano, alguns atípicos como a concentração de preços administrados (e.g. tarifas de serviços públicos) já logo em janeiro, mais o desastre ambiental e humano das chuvas na região Sudeste, especialmente no estado do Ministro Moreira Franco, tudo isso levou também ao impacto sobre, principalmente, os preços de alimentos, mas também de outros produtos.

O Banco Central, diante de um diagnóstico preciso sobre as causas da inflação no período, juntamente com o Governo, adotou desde janeiro uma estratégia ampla e consistente de combate à inflação com o intuito de controlar a inflação brasileira ao consumidor para os objetivos das metas de inflação do nosso regime: uma inflação de 4,5% ao ano.

As políticas adotadas vão desde o corte no orçamento, que se fez no início do ano – R\$ 50 bilhões, mais a fixação de um objetivo de resultado primário fiscal de R\$ 118 bilhões, que vem sendo atendido até com antecipação pelo Brasil. Essa política fiscal contribui naturalmente, pois ela afeta as condições econômicas, financeiras e monetárias. Seu poder de taxaço acaba afetando a renda disponível dos cidadãos e, pelo gasto, é um impulso direto na economia, a chamada demanda agregada.

Então, a política fiscal adotada pelo Governo desde o início do ano vem ajudando no processo de combate à inflação, combinada a outras políticas adotadas em relação, por exemplo, à evolução do crédito, com objetivo de fazer com que o crédito continue crescendo na economia de forma segura. Mas também reconhecendo que esse importante canal da economia tem impactos sobre o nível de dispêndio, sobre a demanda, consequentemente sobre a inflação. E o Banco Central também adotou uma política de aperto das condições monetárias, elevando a taxa SELIC, de janeiro a julho, em 1,75%. Esse processo também ajuda na convergência da inflação brasileira para a meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Governo.

Creio que já temos alguns resultados importantes para apresentar à sociedade. Aquela sensação de descontrole inflacionário sumiu. O que temos hoje é a inflação convergindo dos patamares elevados naqueles oito meses que eu mencionei - de setembro do ano passado a abril deste ano. A inflação em maio atingia 0,47% ao mês, já bastante menor do que a média de quase 0,80% naquele período. Nós tivemos inflações praticamente no mesmo nível em junho e julho, na faixa de 0,15%, 0,16% ao mês. Essas inflações anualizadas, só para ter um parâmetro, estão abaixo de 2%, ou seja, abaixo de nossa meta de 4,5%. Naturalmente, são meses de inflação baixa, mas só para ter uma referência, é a inflação com que estamos convivendo nesse bimestre de junho e julho.

Em relação às perspectivas para o ano - não é o Banco Central que está falando nesse momento, mas as expectativas que recolhemos do mercado - é de uma inflação girando a uma média mensal, no segundo semestre deste ano, ou seja, de julho a dezembro, na faixa de 0,38% ao mês, o que seria compatível com o centro da meta de 4,5%. Por questões do próprio histórico recente da inflação no Brasil, esse salto inflacionário que houve nesses oito meses e também os efeitos estatísticos de uma inflação bastante baixa em agosto do ano passado, nós teremos, a partir de setembro, uma redução significativa da inflação.

Essa é a expectativa do Banco Central, é a expectativa também dos mercados: uma redução de cerca de dois pontos percentuais na inflação num período que vai de setembro de 2011 a abril de 2012. Ou seja, nós estamos trabalhando numa estratégia ampla. Estratégia que não depende só do Banco Central, mas o Banco Central tem responsabilidade primordial de trazer essa inflação para a meta de 4,5% em 2012. Esse objetivo foi comunicado pelo Banco Central em seu Relatório de Inflação, que é uma publicação regular trimestral. No seu Relatório de Inflação de março deste ano o Banco Central já sinalizou a convergência para o centro da meta de inflação em 2012.

Um tema que é central no momento é a questão do cenário internacional. O Banco Central tem alertado para a complexidade desse cenário. Desde as primeiras intervenções do Banco Central, os primeiros contatos com a sociedade e com o Congresso, eu tive a oportunidade, com os colegas do banco, de enfatizar diante de todos a complexidade desse cenário internacional. A sucessão de eventos que tivemos no começo do ano é a ilustração clara desse processo. Nós tivemos a primavera nos países árabes do norte da África e do Oriente Médio, as demandas sociais se acumulando e impactando sobre os preços de um insumo fundamental: energia e petróleo. Tivemos o terremoto, seguido de tsunamis, e a tragédia nuclear no Japão. Tivemos o agravamento da crise da dívida soberana,



principalmente na Grécia, no início do ano. Todas essas questões de certa forma desconectadas pelos mercados, anestesiados pelo elevado nível de liquidez global e, em muitos casos, relevando a seriedade e a complexidade desse cenário internacional.

O que nós vimos mais recentemente é uma deterioração do cenário onde alguns eventos específicos dominam a cena econômica global. O que vivemos hoje, na visão majoritária do Banco Central, é uma consequência das respostas que foram adotadas à crise financeira de 2008. Nós tivemos uma crise que se inicia em 2007, aproximadamente, com um mercado de *subprime* - ou seja, de financiamento à moradia de baixa renda nos Estados Unidos - em que esse choque financeiro se alastra pelo sistema financeiro americano, pelo sistema financeiro europeu e repercutindo sobre toda a economia global.

A resposta à crise foi uma resposta rápida. Houve uma coordenação grande das economias, o G20 tomou a frente desse processo. Nós tivemos uma saída dessa crise, mas as economias saíram com velocidades distintas. As economias emergentes, que fizeram o dever de casa ao longo dos últimos anos, anteriores à crise de 2008, estavam preparadas para enfrentar a situação. Foram as últimas a sentir e as primeiras a sair, e saíram rapidamente com o mesmo tipo de políticas adotadas nas economias maduras onde havia se originado a crise financeira de 2008.

E essas políticas aqui no Brasil e em outras economias emergentes conseguiram restabelecer a trajetória de crescimento. A economia brasileira já crescia de forma importante no segundo semestre de 2009 e fortemente em 2010, e conseguimos rapidamente restabelecer, por exemplo, a nossa condição fiscal.

A condição fiscal foi afetada, apesar de nós termos hoje outra capacidade em relação a que tínhamos em 2008 de fazer uma política anticíclica. O nosso fiscal foi afetado, mas a política deu resultado e a economia restabeleceu o crescimento e conseguimos sair de novo com uma trajetória descendente com a relação dívida-produto, o que é muito importante hoje frente a essa nova rodada, especialmente em se tratando de uma rodada que se origina na crise de 2008, mas é a consequência fiscal dessa crise.

As economias maduras, pela profundidade dos problemas que enfrentavam e também pelo esticamento do uso das políticas ao longo dos anos anteriores, não conseguiram restabelecer a trajetória de crescimento. Houve alguns momentos de crescimento um pouco mais forte, mas o fato é que a recuperação tem sido hesitante, tem sido bastante fraca nesses dois ou três anos que se seguiram à crise de 2008.

E com isso veio a herança fiscal. Todos os estímulos foram colocados tanto para restabelecer os sistemas financeiros, capitalizando diretamente as instituições lá fora, como os estímulos indiretos para restabelecer o crescimento econômico com renúncia fiscal, com redução de tributos, com aumento de gasto automático, com aumento de gasto extraordinário. Tudo isso não conseguiu restabelecer o crescimento e o legado foi uma relação dívida-PIB acrescida.

Há um trabalho bem conhecido e recente de Kenneth Rogoff, que foi economista-chefe do Fundo Monetário Internacional, e Carmen Reinhart, que estima um crescimento das dívidas dos países da OCDE em torno de 130%, quando comparada à situação em 2007, anterior à crise de 2008, e a posição de 2010. Essa situação se particularizou em alguns casos, principalmente nas economias menores da Europa. Este foi o caso da Grécia, por exemplo, onde a dívida sobre o PIB em 2007 era de cerca de 105%, já um nível elevado para enfrentar aquela crise. Mas essa relação dívida-PIB foi a 150%. No caso da Irlanda - que tinha uma dívida pequena, mas que gerou um déficit muito forte no período pós-crise e teve que recapitalizar o seu sistema bancário - a dívida-PIB saiu de 25%, ou seja, uma dívida baixa para os padrões internacionais em 2007, e foi para 114% nos dias de hoje. Há o caso de Portugal também, mas não se restringe apenas às economias menores da Europa.

Economias como Espanha e Itália vêm sofrendo também o mesmo processo de deterioração da situação fiscal. Naturalmente, economias maiores têm enfrentado nos dias de hoje uma situação mais desafiadora no que toca ao financiamento dos déficits e a rolagem dessas dívidas. No caso da Itália, por exemplo, representa 120% do PIB, comparado a 100% em 2007. No caso da Espanha, um pouco menor, mas também com déficits grandes: a dívida subiu de 36% do PIB para 64% nos dias de hoje. As autoridades têm respondido, têm reagido, a liderança europeia ampliou as capacidades dos fundos de estabilização, o Banco Central Europeu está entrando de uma forma mais efetiva nos mercados e estabilizando as dívidas. Então, os movimentos estão sendo tomados para restabelecer a confiança.

Mas, naturalmente, e nós conhecemos uma crise com origem na dívida, nós sofremos isso no passado, isso não se resolve da noite para o dia. Necessita financiamento, ajuste e crescimento. São condições básicas para sair de uma crise. Nós temos um longo período pela frente até que a consequência fiscal da crise de 2007 e 2008 seja absorvida pelas economias e volte ao padrão anterior à crise financeira global de 2008.



Essa questão fiscal naturalmente tomou um lugar central nos Estados Unidos, maior economia do planeta. Nós testemunhamos recentemente toda a discussão em torno da elevação do teto da dívida americana, uma discussão bastante dividida e que gerou consequências nos mercados. Ela foi resolvida, foi encaminhada, mas gerou a turbulência no mercado que nós vimos nas últimas duas semanas, inclusive do rebaixamento da classificação de risco da dívida de longo prazo dos Estados Unidos, que não afetam as condições; mas o simples debate em torno dessa questão básica dá uma dimensão de como a questão fiscal hoje é central para entendermos o mundo em que vivemos – essa nova onda da crise internacional agora manifestada pelo lado fiscal.

O que nós sabemos é que o mundo vai crescer menos nesse período. É um processo que tira a força do crescimento. No caso da maior economia do planeta, o que nós vemos desde o início do ano é uma revisão sucessiva das projeções de crescimento para o ano de 2011, que começou com mais de 3%, caindo pra 2,5% em agosto - e hoje há quem fale de crescimento da economia americana abaixo dos 2% em 2011.

Ou seja, nós não sabemos quais dos eventos ocorrerão porque nós não temos bola de cristal. Ou quais os episódios que estarão à frente neste processo. O que nós sabemos é que o mundo crescerá menos do que se supunha antes. Nos próximos anos haverá um crescimento menor no mundo. Por outro lado, obviamente, as autoridades buscarão alternativas para reverter esse processo via políticas financeiras e monetárias. Do lado fiscal, eu não digo, porque a questão fiscal é hoje o centro do debate, o centro do problema. É a questão que tem de ser endereçada, e deve ser colocada em uma trajetória sustentável a médio e longo prazo, portanto, há pouco a vir pelo lado da política fiscal.

Mas o que nós sabemos, é que haverá ainda um nível amplo de liquidez global, numa tentativa de restabelecer esse crescimento mais forte. O que sabemos é que esse crescimento ainda será fraco nos próximos anos e é um processo sempre sujeito a sobressaltos, sujeito a episódios mais agudos durante essa jornada de menor crescimento e de condições globais de liquidez ainda bastante amplas.

Incidentalmente, a decisão do Banco Central americano anunciada ontem vem na direção de dizer que esse período de baixas taxas de juros prevalecerá nos Estados Unidos pelo menos até meados de 2013. Esse é um indicativo da reação das autoridades ao ambiente de menor crescimento nos próximos anos.

Em relação ao Brasil, nós temos dito - o Banco Central, as autoridades, a Presidenta, o Ministro da Fazenda – que o país está preparado. O Brasil preparou-se para um ambiente internacional mais desafiador. Obviamente, sempre torcemos pelo melhor, mas temos que estar preparados para um agravamento, quando e se ele ocorrer. A primeira linha de defesa é o sistema de câmbio flutuante e o Banco Central está sempre alerta. A taxa de câmbio, em um regime de câmbio flutuante, se move para os dois lados. Então, em caso de agravamento da crise, daquela saída tradicional de fuga para a qualidade e para o dólar, a taxa de câmbio responderá e será a primeira linha de defesa, como tem sido o caso recente no Brasil.

As reservas internacionais aumentaram em quase US\$ 150 bilhões em relação ao que tínhamos antes da crise, em agosto de 2008. Em relação também à liquidez em reais, caso ocorresse uma parada nos mercados internacionais com reflexo sobre o mercado doméstico brasileiro, nós também temos recursos no sistema financeiro, nos bancos, depositados no Banco Central em níveis bastante maiores do que a média dos países. De 2008 para cá, nós acrescentamos R\$ 170 bilhões a essa reserva compulsória. Nós temos um sistema financeiro que está bem capitalizado, está funcionando, o crédito está se expandindo, tem expandido até em uma velocidade bastante robusta nos primeiros sete meses deste ano. Então, temos também por esse lado um importante elemento dentro desse processo de Brasil preparado para enfrentar o cenário mais desafiador.

Por último, mas não menos importante, ao contrário, bastante relevante nesse quadro, é o fato de termos um mercado doméstico hoje ampliado. Na última década, mais de 35 milhões de pessoas ingressaram na classe média no Brasil, em função da estabilidade macroeconômica, mas também em função de políticas de aproximação do *gap* social no Brasil - bem desenhadas e efetivas: mais de 25 milhões de pessoas saíram da linha da pobreza. Hoje temos uma classe consumidora no país com mais de 35 milhões de pessoas que ingressam na classe média, classe consumidora. É uma fortaleza, serviu ao país na crise de 2008, e não será diferente se houver alguma agudização das condições do cenário internacional para frente.

Adotamos também uma série de medidas para proteger a nossa economia, nosso sistema financeiro, medidas essas que visaram a expansão do crédito, mas numa velocidade menor. Expansão, como disse, em bases prudentes. Nós cobramos mais capital dos bancos, que tiveram que aportar mais recursos para fazer os empréstimos, aquelas operações mais arriscadas, operações de longo prazo para financiamento de consumo, algumas operações inclusive onde os prazos de financiamento superariam a vida útil das garantias. Não proibimos essas operações, mas dobramos o requerimento de capital. Então, aqueles bancos que continuaram fazendo, tiveram que deixar mais reservas para dias não tão bons, se for o caso.



Instituiu-se o IOF também no crédito do consumo, moderando o crescimento dessa modalidade e trabalhamos na questão dos fluxos de capital. O Banco Central tem uma posição clara em relação ao regime de câmbio que o país tem. Mas nós também dissemos que o câmbio responde além dos fundamentos econômicos no país, a essa situação extraordinária de ampla liquidez global, na esteira das reações dos países e das autoridades monetárias lá fora, em resposta à crise de 2008. Então, o nosso câmbio reflete as condições de robustez da nossa economia, os vários avanços que foram feitos no passado recente, mas também reflete a situação de liquidez global internacional extraordinária. Nós tínhamos que nos proteger em relação a isso. Inclusive, uma parte dessa liquidez também foi para uma nova classe de ativos, que são as *commodities*. E essas *commodities* sofreram uma majoração dos seus preços em função dos fundamentos da economia global, e também em função dessa liquidez, afetando duplamente a evolução do câmbio aqui no Brasil.

A nossa postura no Banco Central foi de dizer que os fluxos de capital, na intensidade que vínhamos no início do ano, geraram dois tipos de problema. Primeiro, desfaz o trabalho de conter a inflação porque essa liquidez internacional se traduz em liquidez no mercado doméstico, e isso expande o crédito numa velocidade maior, faz com que a convergência de preços de artigos importantes seja menos rápida do que deveria. Enfim, dificulta o processo de combate à inflação como dificultou no início do ano. Por outro também, de certa forma assegura a estabilidade do sistema financeiro e da economia. Se entrar rapidamente muito fluxo, quando as condições começarem a normalizar ou na eventualidade de um sobressalto no cenário internacional, pode haver ajustes fortes em termos de saída de recurso, pode haver ajustes fortes em termos de variação na taxa de câmbio.

O que nós temos feito é proteger a economia brasileira e o sistema financeiro com a adoção de medidas nessa área, ajudando também no combate à inflação e fazendo com que o Brasil chegue mais preparado hoje, nesse período de um ambiente internacional deteriorado, que pode vir a se deteriorar mais à frente. Tem mais reservas, tem mais reservas de compulsórios, tem um sistema financeiro sólido, um nível de capitalização elevado, tem um nível de provisão para crédito duvidosos adequado, uma economia e um mercado de consumo doméstico mais forte, e tem também uma série de ações que foram tomadas nesse período recente que fizeram com que houvesse uma moderação nos fluxos de entrada e uma recomposição desses fluxos.

Se nós pegarmos os fluxos de janeiro a julho de 2008, antes da crise, a janeiro a julho de 2011, e compararmos com esse novo período, vê-se que a composição é diferente, as captações são de muito mais longo prazo e hoje temos muito mais investimento direto. Naquela época, nós tínhamos muito mais investimento de curto prazo e de portfólio, que são recursos mais sujeitos à reversão caso as condições financeiras e monetárias mundiais se alterem. Então, hoje nós temos uma composição nos fluxos que é mais prudente para enfrentar esse cenário internacional desafiador.

Introduzimos medidas para reduzir a capacidade do mundo especular contra o dólar no nosso mercado em favor do real. Já no começo dessa administração no Banco Central, nós limitamos essa posição vendida, ou seja, a capacidade dos bancos especularem contra o dólar em favor do real no mercado de divisas. Nós tínhamos uma exposição, ou seja, uma exposição apostando no fortalecimento adicional do real e do enfraquecimento do dólar da ordem de US\$ 20 a US\$ 21 bilhões. Mas se nós não tivéssemos feito nada de seis de janeiro para hoje, que tamanho estaria essa posição? A posição hoje está na faixa dos US\$ 4 bilhões a US\$ 5 bilhões, ou seja, muito menos dinheiro alavancando posições contra a moeda norte-americana que, num sobressalto, num contratempo no cenário internacional, poderia gerar. Tivemos as medidas recentes sobre o mercado de derivativos que também vêm nessa mesma direção, no sentido de reduzir a capacidade que o mundo tem de apostar contra o dólar no nosso mercado, na nossa moeda, que é uma moeda candidata, por todas as suas virtudes, a se valorizar contra a moeda estrangeira.

Enfim, tomamos várias medidas, além de todos aqueles colchões que temos hoje para atuar, caso o cenário se agrave. A economia vai bem, está crescendo - houve uma desaceleração em relação a 2010, a inflação está voltando para a meta. Nos próximos oito meses, a partir de setembro, teremos uma redução significativa da inflação. Estamos caminhando na direção correta, restabelecendo o equilíbrio no que diz respeito à inflação, e uma economia brasileira crescendo.

Este novo cenário que nós todos acompanhamos, Senhoras e Senhores, Senhor Ministro Moreira Franco, esse cenário desafiador ao qual Vossa Excelência também fez menção no início da sua apresentação, hoje é oriundo, como eu disse e como todos sabemos, das consequências fiscais da crise financeira de 2008, da necessidade que as economias avançadas tiveram de aportar recursos para sustentar os seus sistemas financeiros, por um lado. Mas, por outro lado, todos nós, todas as economias tiveram que fazer renúncia fiscal e aumentar gastos, para que a nossa economia não sofresse os impactos da crise global de 2008, como não sofreu. Nos recuperamos rapidamente e a nossa trajetória fiscal continua no que diz respeito ao macro, à visão agregada da política fiscal. Esse cenário que se coloca, independentemente dos eventos que possam ocorrer nos próximos meses, trimestres e anos, já fica mais claro: a economia global crescerá menos, continuarão as tentativas de reabilitar o crescimento das principais economias. Então, nós temos um período prolongado, e essa trajetória, como eu mencionei, pode estar sujeita a sobressaltos.



Nós temos, nesse momento, que confirmar o nosso diferencial atual. O diferencial do Brasil hoje é ter uma situação fiscal bem arrumada. Nós temos ao longo do tempo conseguido, depois da crise de 2008, restabelecer a trajetória cadente da relação dívida-PIB, e isso gera condições para que os agentes privados e o próprio Governo se financiem a prazos mais longos e em condições melhores por reduzir o risco de não pagamento da economia. Isso é refletido nos prêmios que são cobrados do Governo e também do setor privado.

Então, é importante que nós continuemos nessa toada para que esse diferencial fique cada vez mais marcado em relação à economia brasileira. E, avançando na direção de ter uma política fiscal sólida, consistente e robusta neste momento, abriremos espaço para no futuro, quem sabe, rebalancearmos as políticas macroeconômicas de uma forma responsável. Ou seja, atingindo a nossa meta de inflação e com a economia crescendo, que é algo importante nesse período de maior incerteza internacional.

Deste modo, o cenário é desafiador. Temos desafios pela frente para a economia brasileira, para os formuladores de políticas, para a sociedade, para os empresários, para os trabalhadores, mas o Brasil está bem posicionado, o Brasil está preparado. Nós não podemos agora fraquejar, temos que avançar. Certamente, daqui a dois anos, quando essa situação internacional melhorar, não só nós vamos ter tido um período razoável para a economia brasileira, mas sairemos fortalecidos com as políticas adequadas. Muito obrigado a todos e um bom dia.

José Antonio Moroni

Conselheiro do CDES e Membro do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social vem se orientando a partir dos grandes consensos que consegue estabelecer, na multiplicidade de suas representações, sobre o processo de desenvolvimento brasileiro. Entre estas ideias-força cabe destaque ao amplo acordo sobre a promoção da equidade como principal desafio e condição necessária para que se estabeleça um modelo de desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista socioambiental e econômico, como cultural e político.

O Conselho tem refletido, desde 2003, sobre as mudanças necessárias para a construção de uma estrutura tributária simples, justa, racional, progressiva, que contenha impostos de qualidade, e que seja estimuladora da produção, não do mercado financeiro, e do emprego de qualidade, como requisito indissociável da agenda de desenvolvimento com justiça social no Brasil.

O Observatório da Equidade vem subsidiando os Conselheiros, desde 2008, sobre os efeitos da política tributária para o conjunto da sociedade e das atividades econômicas do país. Foi realizado um estudo nacional, amplo e qualificado sobre o impacto da política tributária do ponto de vista da equidade.

Segundo o princípio da equidade, o ônus tributário deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riqueza devem contribuir mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado esse princípio, a arrecadação pode, além de fornecer ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda e de riquezas. A análise da política tributária brasileira a partir desse critério demonstrou que o Brasil tem caminhado no sentido contrário ao da justiça fiscal.

Por que chegamos a esta conclusão? Porque a tributação brasileira é regressiva e a carga é mal distribuída - os mais pobres pagam mais tributos que os mais ricos, gerando iniquidades. Pessoas que ganham até dois salários mínimos pagam 48,8% da renda em tributos e aquelas que ganham acima de 30 salários mínimos pagam 26,3% (IPEA - 2007). Isso é consequência do alto peso dos tributos sobre bens e serviços no orçamento das famílias de menor nível de rendimento, em relação ao peso da carga tributária para as famílias com renda superior. Em outras palavras, independentemente de crise, quem paga a conta sempre são os pobres.

O retorno social na forma de investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento é baixo em relação à carga tributária e os juros, como mecanismo perverso de transferência de renda. De uma carga tributária de 34,9%, apenas 10,4% retornam para a sociedade em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento (IBGE - 2008). Aqui vale ressaltar, que são justamente estas políticas que a população que mais paga impostos, os pobres, precisam ter acesso para efetivar seus direitos. O Estado brasileiro arrecada mais de quem menos tem e na hora de devolver, em forma de serviços públicos, privilegia quem mais tem. Revelar o montante efetivamente gasto nas políticas sociais, diante do total de recursos mobilizados pelo Governo, ajuda a indicar a direção correta de sua atuação. Por exemplo, o gasto tributário com benefícios e renúncias fiscais já representa 3,42% do PIB e o gasto com juros da dívida, em 2010, chegou a 5,1% do PIB. No âmbito do G20 é inferior apenas aos 5,47% gastos pela Grécia.



Outro mecanismo poderoso de transferência de renda aos que mais tem, é a política de juros altos. Em comparação com a China, que tem o equivalente à taxa Selic de 3% ao ano e o juro cobrado ao consumidor em média de 6%, no Brasil, segundo dados do Banco Central, em 18 de julho de 2011, a taxa cobrada pelo sistema financeiro no cheque especial (que é uma das formas que a população usa para financiar seu consumo ou pagar as dívidas) atingiu os seguintes valores: na Caixa Econômica Federal - 167%, no Banco do Brasil - 176%, no Itaú e Bradesco - 176%, e no Santander de 219%.

O grande número de tributos, a persistência da tributação em cascata, o excesso de burocracia, as deficiências dos mecanismos de desoneração das exportações e dos investimentos não incentivam as atividades produtivas e a geração de empregos. O Programa Brasil Maior busca atacar esses problemas, melhorar a competitividade e fomentar a inovação das empresas brasileiras e garantir mais e melhores empregos. Fica aqui a questão se a atual política fiscal responde aos objetivos traçados por essa política industrial ou são lógicas antagônicas.

As transferências federativas tendem a favorecer a desigualdade entre os municípios e entre os estados. Em 2009, o orçamento médio *per capita* dos municípios mais ricos superou em 18 vezes o orçamento médio *per capita* dos dez municípios mais pobres – em média as transferências intergovernamentais recebidas pelos mais ricos foram 20 vezes maiores do que os repasses destinados aos municípios mais pobres.

Não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária. A sociedade não tem informação e não tem acesso ao debate sobre a questão fiscal. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, vêm sendo disseminada a crença, na sociedade brasileira, que a população de baixa renda não paga impostos. A sociedade também não conhece os benefícios fiscais, as renúncias e as isenções. São gastos pouco discutidos e, na maioria das vezes, geradores de privilégios.

É necessária uma agenda contra a evasão fiscal, sonegação e os paraísos fiscais. O Brasil tem um impostômetro, mas o que precisamos ter é um sonegômetro. O combate a todas as formas de sonegação contribui para o ritmo e a qualidade do processo de desenvolvimento e para a redução da desigualdade de renda. Neste sentido, é de fundamental importância o Brasil se posicionar na próxima reunião do G 20 contra os paraísos fiscais.

A Receita Federal do Brasil não usa o termo paraísos fiscais e sim países ou dependências com tributação favorecida. Reconhece 60 países nestas condições. Segundo dados do Banco Central do Brasil, os capitais brasileiros no exterior em 2007, 2008 e 2009 foram, respectivamente, US\$ 190,2 bilhões, US\$ 204 bilhões e US\$ 214 bilhões. Os paraísos fiscais estão entre os destinos preferenciais dos investimentos diretos brasileiros na forma de participação em capital. Só em 2009, foram enviados US\$ 18,3 bilhões para as Ilhas Cayman, US\$ 13,3 bilhões para as Ilhas Virgens Britânicas, US\$ 10,2 bilhões para Bahamas, e US\$ 4,3 bilhões para Luxemburgo.

Conclusões: o Brasil tem caminhado no sentido contrário ao da justiça fiscal. O Conselho reconhece que está em marcha um crescimento econômico com distribuição de renda e combate às desigualdades, configurando um novo ciclo de desenvolvimento, mas estamos longe de enfrentar as iniquidades.

Para potencializar o crescimento cabe, na visão dos Conselheiros e Conselheiras, consolidar o processo de expansão equânime do emprego e da renda, redistribuir riquezas, entre essas o acesso à terra, com fortalecimento do mercado interno e inserção ativa na economia internacional ancorados em um modo de produção, de consumo e de distribuição sustentáveis e na ampliação dos investimentos na educação e na inovação.

A sustentação do ciclo de desenvolvimento depende, portanto, de maior equidade na tributação e no uso do fundo público.

A crise fiscal que os países desenvolvidos atravessam desde 2008, em uma conjuntura de baixo crescimento e alto desemprego, mostra o quanto é urgente esse debate. O recrudescimento da crise traz para o mundo o perigo de uma grave recessão.

O pacto que nos permitiu enfrentar a crise de 2008 preservou os gastos sociais e o investimento em infraestrutura (vide PAC), reduziu os juros e protegeu a demanda. Manter e ampliar as políticas sociais é fundamental para evitarmos retrocessos nos esforços para a superação da pobreza e das desigualdades na sociedade brasileira. A tarefa é transformar as conquistas dos últimos anos em direitos, melhorar a prestação de serviços de saúde, educação, abrir novas frentes com um novo pacto fiscal que tenha como objetivo o emprego, a inclusão, a sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro e a construção de uma sociedade de iguais.

Obrigado.



Mesa 1 – Justiça Fiscal

Coordenação: **Nair Goulart** – Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Palestrantes:

1. **Rodrigo Loures** – Conselheiro do CDES e Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPR)
2. **Naomar de Almeida Filho** – Conselheiro do CDES, Professor e ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
3. **Marcio Pochmann** – Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
4. **James S. Henry** – Economista por Harvard Especialista em Cidadania Tributária, Consultor e Diretor do Grupo Sag Harbor

Debatedores:

- **Jacy Afonso** – Conselheiro do CDES
- **Antoninho Trevisan** – Conselheiro do CDES
- **Francisco Alves** - Professor da UFISCAR

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Bom dia a todos e a todas. Quero cumprimentar os nossos palestrantes, agradecer em nome do Conselho, lembrar mais uma vez que o objetivo deste nosso debate hoje, nesta manhã e desta mesa é o tema da justiça fiscal. Portanto, quero mais uma vez agradecer em nome do Conselho a contribuição dos nossos palestrantes a esse debate fundamental para o desenvolvimento da nossa sociedade.

Lembro que o debate tem como perspectiva a construção de um sistema fiscal que promova a equidade, tanto pelo lado da receita quanto do gasto público, e que seja capaz de reduzir as desigualdades sociais e de sustentar o desenvolvimento do país, conforme o consenso expresso na Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, formulada pelos Conselheiros em 2010.

Quero lembrar também a relevância deste debate sobre o sistema fiscal no Brasil e no mundo, diante da crise, que muito bem aqui foi expressa pelo Presidente do Banco Central. E que todos nós, atores sociais, sabemos os efeitos que essa crise mundial vem causando, principalmente para os trabalhadores, gerando desemprego, incerteza, inseguranças sociais e políticas, principalmente na Europa.

Eu queria lembrar mais uma vez que vamos ter 20 minutos para cada expositor da mesa; eu vou controlar o tempo. Vou avisar quando faltarem cinco minutos, para que tanto os conselheiros quanto os expositores possam fazer suas conclusões.

Quero dizer também, que como nosso companheiro Márcio Pochmann ainda não chegou, o primeiro palestrante será o Sr. Rodrigo Loures - Conselheiro do CDES e Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná. Com a palavra, então, Rodrigo Loures.

Rodrigo Loures

Conselheiro do CDES e Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP)

Bom dia a todas e a todos, colegas do Conselho e demais participantes. Vou começar minha intervenção sobre o que nós ouvimos até aqui. Uma apresentação do nosso Ministro Moreira Franco, do Tombini e do Moroni.

O Ministro externou um desejo de buscarmos, de lutarmos pela equidade fiscal como um princípio, como uma grande meta. Eu acho que ninguém é contra isso e todos reconhecem a importância disso por questões óbvias. O nosso Presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, falou do contexto atual e, finalmente, o Moroni fez uma síntese do resultado dos trabalhos do CDES nos últimos oito anos.

Minha contribuição começa com uma afirmação: nós estamos vivendo uma crise econômica de alcance mundial e de efeito duradouro, cuja primeira manifestação foi em 2008. Como empresário industrial, eu diria que doravante, o destino das economias nacionais vai depender diretamente da qualidade das suas políticas fiscais. A questão fiscal deve ser a questão central de todas as sociedades. No caso específico do Brasil, daquilo que está ao nosso alcance, temos que



cuidar das nossas questões nacionais, considerando a interação do país no contexto internacional, de forma competitiva.

O fato é que todos os países, com raríssimas exceções, estão desarrumados fiscalmente e isto, evidentemente, agrava ainda mais a crise. Por quê? Porque o ponto de referência das soluções das crises tem sido invariavelmente atender os interesses do sistema financeiro, o sistema monetário.

Nós temos um desequilíbrio generalizado no planeta, na economia, na medida em que só uma voz é efetivamente ouvida: a voz do setor financeiro. Isso criou relações de dependência de tal magnitude que o quadro fiscal se agravou extraordinariamente nos Estados Unidos e na Europa. E se nota que a crise atual, em parte, é consequência das medidas que foram tomadas para resolver a crise financeira em 2008 nos países centrais.

Aqui no Brasil, nós temos outro exemplo bastante evidente dessa anomalia, que é uma dívida de praticamente US\$ 1 trilhão, sem termos tido qualquer tipo de investimento como contrapartida desse endividamento público. Nós não fizemos estradas, portos, a nossa infraestrutura está deficiente. No entanto, houve um grande endividamento. O Presidente do Banco Central falou da importância da política fiscal e todos sabem que há uma correlação estreita entre a competitividade, a funcionalidade de uma economia e a qualidade do seu sistema tributário e do sistema fiscal. Há uma relação muito estreita da competitividade da economia com a evolução do crédito, dos investimentos, dos salários reais, da poupança e da reinvenção de lucros.

O Ministro Moreira Franco perguntou: por que há iniquidades na receita e na despesa? Acho que uma das razões é porque a política fiscal está muito alinhada aos interesses financeiros, que são naturais e legítimos. O que não é legítimo é que esses interesses sejam dominantes e que se sobreponham aos demais interesses: do emprego, da produção e dos investimentos.

Portanto, em termos gerais, meu diagnóstico começa pela relação de dependência dos Estados nacionais em relação ao capital financeiro, de tal sorte que isso está provocando desequilíbrio generalizado, inclusive na maior economia do mundo, os Estados Unidos.

Agora vamos a alguns fatos. No contexto mundial, os Estados Unidos são a economia mais poderosa, mais dinâmica e, do ponto de vista político, é o país mais articulado do mundo. Nós temos que partir da premissa de que os Estados Unidos vão resolver primeiro o problema deles. Enquanto a economia americana não encontrar o seu novo equilíbrio, a sua nova funcionalidade, o resto do mundo vai ter que esperar, queira ou não queira. Então, isso quer dizer que, no Brasil nós temos que partir desse pressuposto de que nós temos que buscar soluções, uma vez que nós não vamos conseguir influenciar o que vai acontecer na economia americana, na economia europeia, chinesa, etc.

Nós enfrentamos graves riscos, graves ameaças. Uma delas, muito evidente, é a desindustrialização que está acontecendo no nosso país. Nós temos que buscar rapidamente alcançar qualidade fiscal no Brasil, porque vai ser um “salve-se quem puder”. Nós temos que buscar uma solução para os nossos problemas fiscais, nossas deficiências sistêmicas, inclusive entre as esferas municipais, estaduais e a federal. E nós não dispomos de um plano de longo prazo e não temos uma governança apropriada da política econômica que lida com os efeitos perversos dos juros mais altos do mundo, endividando-nos sem ter investimento correspondente.

Então, chegou a hora de nós, brasileiros, defendermos a cidadania fiscal com muita transparência, ou seja, os cidadãos devem saber que eles são os contribuintes que pagam os impostos, mesmo no caso anômalo brasileiro onde 70% dos impostos são recolhidos pelas empresas. As empresas funcionam como coletoras de impostos e, evidentemente, transferem esses impostos para os preços e quem acaba pagando o imposto realmente é o consumidor.

Por isso, devemos defender a tese de que a questão fiscal deve ser a questão central de todos os brasileiros indistintamente. Isto se refere à competitividade da nossa economia que deve ser um imperativo para o Brasil, para a qualidade de vida, para os investimentos e o emprego e para a garantia da sustentabilidade.

No meu entendimento, a crise vai se agravar na nossa economia, indústria e agricultura. Para podermos capturar o valor potencial das atividades econômicas nós temos que ter uma política tributária diferente, começando pela política fiscal, ou seja, como o Governo gasta os impostos. O assunto é bastante amplo, mas a minha sugestão é defender esta tese central e termos uma visão de 10, 15, 20 anos. O Brasil deve se transformar em uma nação de referência, com excelência de qualidade na situação fiscal, saindo da condição de um dos piores sistemas tributário e fiscal do planeta. Nós temos que fazer uma verdadeira revolução nessa área. E minha sugestão é que criemos no CDES um grupo para tratar desse assunto.

Acho muito oportuna a presença do James Henry aqui porque ele é um estudioso dessa matéria em nível mundial. Gostaria, inclusive, de ouvir os comentários dele a respeito das assertivas que fiz aqui. Nós, do Paraná, temos um movimento sobre cidadania fiscal e eu deixei alguns *folders* àqueles que se interessarem. Este movimento se chama “A Sombra do Imposto” e visa mobilizar a sociedade para fazer a mudança necessária.

Eu creio que a grande mudança que pode acontecer é uma mudança de atitude da sociedade, do povo brasileiro. Na



medida em que o povo brasileiro mudar de atitude e de relacionamento com o sistema fiscal, nós podemos esperar que aconteçam as mudanças que são necessárias para nos transformarmos num país onde haja excelência na questão fiscal.

Muito obrigado.

Naomar de Almeida Filho

Conselheiro do CDES, Professor e ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Bom dia a todos e todas. Gostaria de saudar meus companheiros da mesa e meus colegas do Conselho, todos os convidados e demais participantes deste evento.

Preparei uma exposição para ter a possibilidade de sintetizar um volume bastante grande de informações com base em dois argumentos, pois acredito que visualmente facilita a apresentação. A primeira transparência diz respeito a algo que Moroni já indicou: o mito da carga tributária brasileira. Eis algumas informações, pois que, quando vemos os dados comparativos, verificamos que a carga tributária brasileira em geral apresenta um problema de estrutura. Temos fundamentalmente impostos indiretos, uma taxação muito reduzida sobre a alta renda e aumentada para os segmentos de baixa renda. É isso o que nós todos temos falado da regressividade desse modelo tributário.

INIQUIDADES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Mito da Carga Tributária elevada no Brasil

Carga tributária bruta [% PIB] abaixo da OCDE:

Brasil: 34,7% (2007); Média OCDE: 35,8% (2007)

Carga tributária sobre bens e serviços:

Brasil: 16,3% do PIB ou 46,8% da carga tributária total (2008)

Média OCDE: 10,9% do PIB ou 30,4% da carga tributária total

Carga tributária sobre renda e propriedade:

Brasil: 8,9% do PIB ou 25,6% da carga tributária total (2008)

Média OCDE: 15,1% do PIB ou 42,3% da carga tributária total

Arrecadação de impostos sobre propriedade:

Brasil: 1,2% do PIB ou 3,5% da carga tributária total (2008)

Média OCDE: 1,9% do PIB ou 5,4% da carga tributária total

No slide seguinte, novamente estão alguns dados que o Observatório da Equidade consolidou. São dados do IPEA que compõem este relatório, distribuído na pasta de vocês. A indicação de que o Estado brasileiro concentra renda social é uma constatação bastante generalizada mas, infelizmente, ainda restrita a um plano analítico e acadêmico. Precisa ser levada a uma discussão mais ampla, na esfera social e política. No slide encontram-se alguns desses elementos, comparando o Brasil com a média dos países da União Europeia e dos países da OCDE.

INIQUIDADES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O sistema tributário nacional é desigual e injusto

Ônus tributário socialmente regressivo:

Quem ganha até 2 salários mínimos paga 48,8% da renda em tributos

Quem ganha acima de 30 salários paga 26,3% da renda em tributos

Alíquota máxima do IRPF:

Brasil: 27,5% (2008)

Média OCDE: 42,5% (2007)

Alíquota média acima de 30 SM = 13,83% (2005)

IRRF-Trabalho = 1,7% do PIB ou 26,9% da arrecadação total do IR (2008)

IRRF-Capital = 0,8% do PIB ou 13,0% da arrecadação total do IR (2008)

Alíquota de impostos sobre herança:

São Paulo = 4% (única); Média EUA, GBR, ALE = 41%

INIQUIDADES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Estado concentrador de renda social

De uma carga tributária de 34,9%, apenas 10,4% retornaram à sociedade na forma de investimentos em educação (4,7%), saúde (3,7%), segurança pública (1,4%), habitação e saneamento (0,6%) (2008)

Investimentos públicos em educação [% PIB]:

Brasil: 4,7% (2008)
UE: 5,3% (2008); Média OCDE: 5,2% (2008)

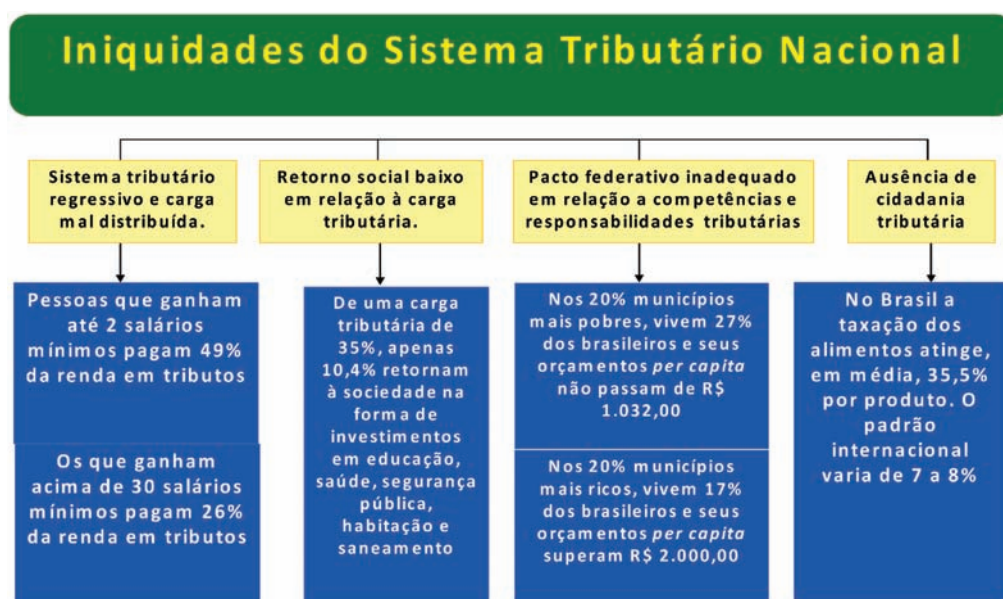
Investimentos públicos em saúde [% PIB]:

Brasil: 3,7% (2008)
UE: 7,0% (2005); Média OCDE: 6,5% (2008)

Renúncias fiscais crescentes [% PIB]:

2005= 1,91%; 2008= 2,77%; 2009 = 3,20%; 2010 = 3,42%

No quadro principal do relatório o dado com que o Ministro Moreira Franco abriu sua exposição é o mais chocante de todos, em que se verifica qual a fonte efetiva da iniquidade na estrutura fiscal brasileira, relativo à contribuição dos mais pobres e dos mais ricos: 49% da renda daqueles com menos de dois salários mínimos é gasta em impostos; já aqueles com mais de trinta salários mínimos participam com uma contribuição mínima. Há um gráfico muito interessante no material que vocês receberam, demonstrando linearmente essa correlação negativa entre renda e imposto.



Vou agora falar um pouco sobre o contexto social atual. Temos hoje um claro contexto de desenvolvimento econômico sustentado, com projeções mais desafiantes, mas de toda maneira com potencial positivo. Esse desenvolvimento tem acontecido em paralelo ou em consequência a um processo de redução de desigualdades sociais em curso. Nossa política externa é cada vez mais soberana e esse é um dado importante na conjuntura mundial hoje em dia. Apesar disso, o Brasil não alcançou um desenvolvimento tecnológico suficiente para nos garantir independência também nesse aspecto. Não podemos esquecer dos desafios ambientais e dos dilemas do mundo do trabalho, tudo isso ainda num contexto político de reconstrução do Estado.

Nesse processo, não superamos sequer o debate público-privado. Nesse ponto, há toda uma retórica sobre a intersetorialidade, fácil de falar, mas difícil de realizar. É certo que as políticas sociais encontram-se em expansão, mas trata-se de uma expansão tardia e ainda limitada. No geral, as reformas têm sido comprometidas com a possibilidade de um retrocesso ideológico. Creio que podemos até dizer que hoje o Brasil sofre um retrocesso político-ideológico.

Nesse ponto apresento minha primeira tese, que é sobre a responsabilidade do Estado brasileiro nas políticas públicas. Não estou falando de Governo, estou falando de Estado, devo frisar bem. O Estado brasileiro não cumpre sua responsabilidade de garantir à população serviços públicos de qualidade, com acesso pleno e equidade. E os corolários desta tese? Vejamos o primeiro. Apesar dos avanços reconhecidos, em geral, persistem profundas desigualdades sociais que merecem atenção especial, não só de todos os níveis de Governo, mas de toda a sociedade. E o segundo corolário? Ampliação do financiamento, gestão eficiente, governança participativa, políticas afirmativas e maior luta contra corrupção, desvios e desperdício de recursos permitirão ao Governo corrigir iniquidades.

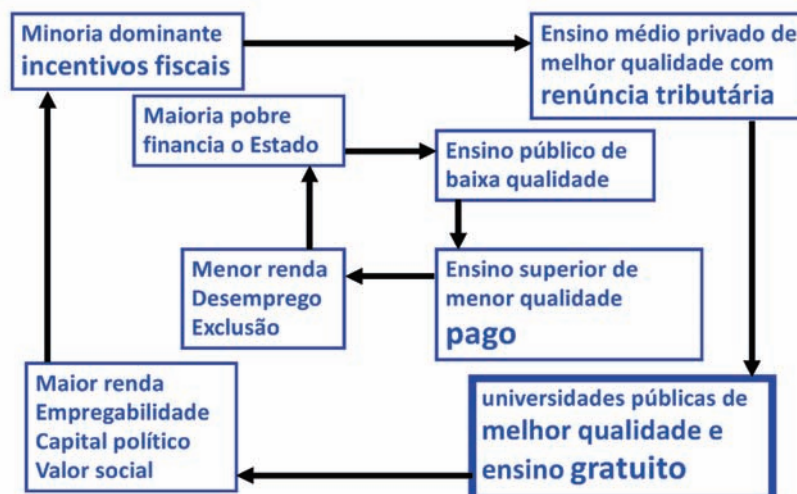
Agora vejamos a tese dois, que diz respeito mais precisamente à responsabilidade do Estado em relação às políticas públicas. Aqui vou focalizar duas delas que são exemplares, porque com ambas eu tenho alguma interface e foco de trabalho acadêmico, que são os campos da saúde e da educação. A tese é muito simples, e talvez paradoxal, ou talvez não seja tão paradoxal, pois faz parte de uma dialética. Eis a tese dois: além de não garantir serviços públicos com qualidade – que seria a tese um – o Estado brasileiro é promotor de desigualdades na medida em que várias das políticas públicas que estão em curso terminam tendo efeito perverso.

Para a saúde, por exemplo, o primeiro corolário desta tese é que, em princípio universalista, o sistema público de saúde, o SUS, no Brasil padece de subfinanciamento histórico, tem carências reconhecidas e encontra-se numa encruzilhada em relação ao seu futuro e à sua natureza e missão. Em segundo lugar, o segundo corolário diz que o setor privado de saúde oferece assistência aos que possuem renda suficiente para adquirir planos privados de saúde, de modo próprio, só que beneficiados por forte renúncia fiscal. Isso quer dizer que há um retorno ou ressarcimento de impostos ou isenção de taxas relativas às despesas de saúde realizadas pelos contribuintes. Em terceiro lugar, os planos privados de saúde são subsidiados pelo Sistema Único de Saúde em procedimentos de alta complexidade de maior custo. Quer dizer, para tudo que tem lucratividade questionada, retorna-se a responsabilidade ao Estado, porque todos os cidadãos brasileiros são iguais perante os benefícios do sistema de saúde.

Agora, vou focalizar os corolários da tese sobre a educação. O primeiro é um equivalente ao da saúde: o sistema público de educação básica no Brasil é em tese universalista, mas é subfinanciado e tem carências reconhecidas. Vimos aqueles dados em relação aos países da União Europeia e da OCDE, países que já resolveram sua dívida histórica da educação, com pouco mais de 5% do seu produto interno bruto investido em educação. E o Brasil ultrapassa um pouquinho os 4%, sendo que, frente à nossa dívida histórica de herança colonial, devíamos pelo menos dobrar a proporção de investimentos ou financiamento da educação em geral. Agora, o setor privado de educação em nosso país oferece uma educação básica de relativa qualidade aos que têm renda suficiente para pagar impostos e, por isso mesmo, são beneficiados por grande renúncia fiscal, sob a forma de forte isenção tributária do imposto de renda à pessoa física. E também o setor público oferece educação superior de qualidade, gratuita, justamente aos que tiveram renda suficiente para ultrapassar processos seletivos que são de extrema competitividade até mesmo porque se trata de uma oferta reduzida perante uma grande demanda.

Então, para ajudar um pouco a compreensão dessa dinâmica, preparei um diagrama que tenta ilustrar dois ciclos perversos que se entrelaçam. Primeiro, temos uma minoria social e politicamente dominante, economicamente privilegiada, que ganha benefícios fiscais e uma maioria pobre que financia o Estado. Isso tem sido demonstrado pelos dados levantados pelo nosso Laboratório de Equidade.

Efeitos Perversos do STN sobre a Educação





Vocês viram que fomos promovidos pelo Ministro de Observatório da Equidade para Laboratório? Isso é bom, pois indica que se espera de nós uma possibilidade de intervenção.

Agora, essa minoria dominante consegue recursos financeiros para pagar um ensino básico privado, em geral de melhor qualidade, mais ainda com essa renúncia tributária. Em compensação, a maioria pobre que financia o Estado vai para um ensino público de qualidade reduzida, incapaz de garantir seu acesso ao ensino superior público. Então, nós temos duas perversões. A primeira é que quem é mais pobre paga mais para financiar um Estado que deveria ser beneficiador, que deveria ser um instrumento gerador de equidade, e não é. A segunda perversão na área da educação é que justamente os que pagam mais impostos para financiar o Estado recebem desse Estado um ensino básico público de menor qualidade. E o que vai acontecer? Na transição para a educação superior, que é justamente aquela crucial para definir inserção social e econômica, empregabilidade, futuro, projetos individuais e coletivos, temos uma inversão. Os filhos de famílias de classe média e alta que, subsidiadas pelo Estado, pagaram para que seus jovens tivessem educação básica de qualidade estão mais bem instrumentados para passar nos filtros seletivos, supostamente meritocráticos, de entrada na universidade pública, que oferece ensino de melhor qualidade. Em compensação, nesse caso, uma absoluta injustiça para aqueles jovens que receberam ensino público de pior qualidade e que, não obstante, lograram concluir essa fase da sua educação, resta somente o ensino superior privado de pior qualidade e pago.

Quer dizer, dessa maneira, os pobres pagam a educação superior, enquanto os que não são pobres (para não chamar de ricos, porque a classe média e outros segmentos privilegiados também se incorporam nessa busca por ascensão social ou mobilidade social) entram nas universidades públicas. Só que, nesse caso, sua formação foi subsidiada pelo Estado por meio da renúncia fiscal, sustentado majoritariamente pelos impostos pagos pelos pobres.

E daí, o que resulta? Aqueles que estiveram submetidos à educação superior de qualidade reduzida têm menor renda, mais desemprego, empregabilidade menor, exclusão social, o que fecha esse primeiro ciclo de perversão social.

Vejam no esquema que esse ciclo é dominado pelo ciclo maior de reprodução de uma situação de desigualdade social por meio da educação, porque a educação pública superior de melhor qualidade foi gratuita, pois o Estado não cobrou nada. Pelo contrário, deu incentivos para que os sujeitos não pobres, com a formação profissional paga pelo Estado, adquirissem maior empregabilidade, mais renda, capital político mais amplo, mais valor social. E o ciclo se fecha, porque a reprodução da desigualdade social se dá quando esses jovens vão compor a nova geração da minoria dominante que, com benefícios fiscais, realimenta o processo.

E isso ocorre porque historicamente a sociedade e o Estado no Brasil se acumpliciaram para tornar a educação, não um elemento de inclusão social – o que seria um dever do Estado democrático pois se trata de um direito de todos –, mas de reprodução das desigualdades sociais.

É claro que a recuperação desse papel do Estado tem sido tentada pelo Governo, em três dimensões ou modalidades de políticas públicas. Em primeiro lugar, políticas sociais amplas, com redistribuição condicional de renda e outros programas de natureza similar, visam lidar com a primeira e mais central dessas iniquidades, a concentração de renda. Porém, a questão tributária ou de justiça fiscal não tem sido tratada nesse processo e creio que é preciso e urgente levantar essa pauta. Acho que boa parte do ânimo deste evento, mas também do Conselho e do nosso Observatório da Equidade, está na possibilidade de lidar de modo transparente com essa discussão.

A segunda dimensão compreende uma política mais universalista, que é todo esse investimento para que a educação pública melhore, tenha mais qualidade e cobertura. Mas se isso não tiver uma contrapartida em relação à questão da renúncia fiscal da educação, continuaremos subsidiando, por meio do Estado, a reprodução das desigualdades pela educação.

Essa política mais universalista tem sido complementada com algumas estratégias, ou programas, que podemos chamar no geral de políticas focais, compensatórias, configurando uma terceira dimensão. Por exemplo, o ensino superior de menor qualidade tem sido oferecido para os pobres, também subsidiado pelo Estado, por meio de outras modalidades de isenção fiscal. Esse é o caso do programa chamado PROUNI, que não passa de uma enorme renúncia fiscal para o setor produtivo envolvido na educação superior. Aí continuamos mantendo e reforçando aquele primeiro ciclo de perversão, aquele ciclo interno dominado pelo ciclo externo de reprodução das desigualdades.

Mas, recentemente, em várias instituições e até mesmo com alguma indução governamental, inaugurou-se uma política focal de ações afirmativas para as universidades públicas. Infelizmente, isso não se generalizou a ponto de fazer grande diferença frente à magnitude da dívida social da educação. Houve também investimento para ampliação de vagas por meio do programa REUNI. Então, os programas REUNI, PROUNI e agora esse que aparece, o PRONATEC, e também outros programas de expansão, como o das bolsas no exterior que



discutimos na última sessão do Conselho, são políticas ou programas focais específicos para lidar com essa questão. De maneira que esta análise pretende compreender fundamentalmente a dinâmica que está de algum modo organizando o conjunto de vetores sociais, que proporia chamar de “as quatro perversões da educação brasileira”, que são, em síntese:

1. Quem é mais pobre financia em maior medida o Estado brasileiro, por meio de uma estrutura tributária distorcida e regressiva, muito bem analisada pelos outros participantes deste evento;
2. Quem é mais pobre se beneficia menos do dever constitucional do Estado na Educação. O Estado brasileiro, ao contrário, subsidia por renúncia fiscal aqueles que seriam menos pobres e potencialmente mais capazes de mobilizar recursos para dar conta dessa etapa da educação;
3. A terceira perversão é a que eu considero mais grave, do ponto de vista da política pública de educação: essa inversão dos pobres terem de pagar por educação superior, enquanto os ricos, ao contrário, vão para instituições melhores, em geral públicas, onde cursam sem nenhuma retribuição financeira específica. Aliás, se a família do jovem não pobre tiver que pagar por uma faculdade privada, pela questão da faixa etária, igualmente será beneficiada na restituição do imposto de renda com descontos enquanto o filho de até 24 anos ainda estiver na universidade. E como o Brasil tem uma estrutura de formação profissional muito breve e muito precoce, diferentemente de outros países do mundo, aqui o jovem de classe média conclui sua formação profissional antes dos 24 anos, enquanto tendencialmente os jovens de classe popular que alcançam a universidade, em geral, a ela chegam um pouco mais tarde e demoram mais nos seus cursos, até porque em geral eles têm que trabalhar para sobreviver;
4. Então, aparece a quarta perversão, que também é forte e incide no modo como o Estado interfere sobre os efeitos da educação. Quer dizer, sobre o que acontece após a educação profissional ou formação acadêmica, não somente no que concerne a acesso a posições de comando e gestão, mas também por meio de programas de formação em pós-graduação, subsidiados por amplo programa de bolsas de estudo. Mesmo esse novo programa de acesso à internacionalização, a pouco anunciado, pode se tornar parte dessa quarta perversão, caso a política do Governo brasileiro não introduza fórmulas de retribuição, compensação e restauração da justiça social subtraída pela política fiscal do Estado na educação.

Foram essas ideias que pensei em trazer para discussão, visando conectar, ou articular de um modo mais orgânico, a questão da iniquidade fiscal com o tema da iniquidade social, que no Brasil tem a educação como uma das principais alavancas de reprodução de um modo perverso de constituição e manutenção de uma sociedade desigual e injusta.

Marcio Pochmann

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Olá a todos. Nosso abraço fraterno aos que nos acompanham neste seminário internacional, a equipe que organizou o seminário, equipe do CDES, aos Conselheiros. É uma satisfação muito grande poder estar aqui falando em nome do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Também é uma satisfação poder compartilhar desse tema aqui com o Sr. Rodrigo, Sr. Naomar, Sr. James. Uma parte certamente do que vamos falar aqui já foi contemplada. Quero agradecer aos colegas também do IPEA que vêm contribuindo para o debate sobre o tema tributário, que é um tema tradicional da casa e, especialmente, agora mais conscientemente do ponto de vista de uma visão acerca da equidade, da justiça tributária, e vêm assessorando o nosso Observatório da Equidade aqui no CDES.

Bem, eu quero começar dizendo que é possível compreender um país de forma muito rápida analisando a forma com que o Estado tributa a sociedade e, ao mesmo tempo, a forma com que ele redistribui os recursos arrecadados para o fundo público. A tradição dos países desenvolvidos tem sido de forte progressividade na arrecadação e também no gasto. Essa é a experiência internacional.

A experiência do subdesenvolvimento mostra que o Estado é mais eficaz na tributação dos pobres, em maior magnitude, do que a proporção tributada sobre os ricos. Essa é tradição do subdesenvolvimento. E quando analisamos a distribuição do fundo público arrecadado ocorre o inverso, o Estado mostra-se mais eficaz na redistribuição do arrecadado favoravelmente aos ricos do que aos pobres. Então, podemos dividir os países desenvolvidos e subdesenvolvidos também pela forma com que o Estado arrecada e tributa os seus recursos. Isso porque justamente nas sociedades subdesenvolvidas a capacidade dos ricos em utilizar a seu favor a legislação tributária é superior aos segmentos mais vulneráveis e aos segmentos desorganizados politicamente.



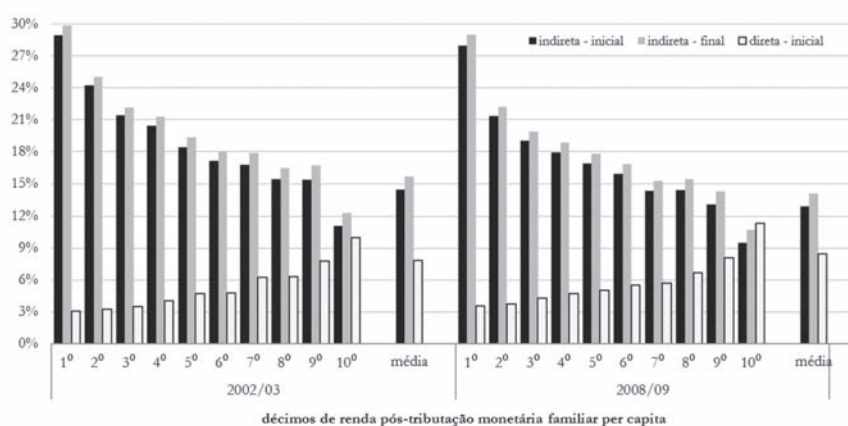
A tradição brasileira é justamente neste sentido de termos uma tributação muito sofisticada do ponto de vista da sua forma de operação, mas acentuada justamente nos mais pobres - e os dados já conhecidos deixam claro esta afirmação. Se nós observarmos o que ocorreu no Brasil no final do século passado, século XX, em que o Brasil apresentou um aumento da carga tributária considerável - cujo cálculo depende da instituição, do método etc.; podemos dizer que cerca de 12% do PIB representou o aumento da carga tributária brasileira, na virada do final do século passado e início deste século.

O aumento da carga tributária recebeu maior contribuição, sobretudo dos segmentos mais vulneráveis, de menor renda, e essa trajetória recente da legislação tributária em grande medida acompanhou o comportamento da dívida líquida do setor público. O esforço fiscal que foi feito no Brasil especialmente a partir dos anos 80, se deu basicamente na elevação da carga tributária atendendo aos rumos que tomou a dívida líquida do setor público e, nesse sentido, a preocupação fundamental do chamado “ajuste fiscal” não se preocupou com a progressividade da arrecadação.

Nós temos uma novidade recente no Brasil que são os impactos, não da estrutura de arrecadação, mas, sobretudo da estrutura de distribuição do que foi arrecadado no período recente. Sem grandes alterações na forma de arrecadar os tributos no Brasil nós tivemos alguns êxitos no ponto de vista da progressividade que o Brasil passou a ter no gasto do recurso arrecadado, e é um pouco sobre esse aspecto que eu vou me deter aqui na minha apresentação.

No quadro abaixo podemos observar o que já se conhece no Brasil, uma distribuição da tributação indireta sobre a renda inicial e sobre a renda final. Olhando o período do início desta década que passou, 2002, 2003 e praticamente o final da década 2008, 2009 - as informações originais pertencem ao IBGE na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF-IBGE) -, analisamos a evolução do peso, na verdade da carga tributária, sobre a renda. Nós vamos observar, quando analisamos a presença da tributação indireta, que ela é muito elevada do ponto de vista dos segmentos de menor renda; ao contrário da tributação direta que tende a ampliar-se à medida que aumenta a renda.

Tributação regressiva carga tributária sobre renda total



IPEA - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Equidade fiscal no Brasil

2

O resultado final é um resultado desfavorável, evidentemente para a sociedade, especialmente aos mais pobres porque o esforço da tributação direta é incapaz de compensar ou equilibrar o efeito desfavorável que exerce a tributação indireta. Nós temos uma diferença, ainda que os sentidos sejam quase iguais quando nós fazemos esse balanço entre final da década passada em relação ao início da década, porque de certa maneira percebemos que houve uma elevação da renda especialmente dos mais pobres, da população brasileira, por várias razões que eu não vou entrar aqui no mérito. Mas, em certo sentido, o que se percebe é uma trajetória sem grandes alterações do ponto de vista da arrecadação, que se mantém ainda extremamente regressiva. Então, os nossos sucessos, digamos, não podem ser observados do ponto de vista do peso da tributação.

Este fato sintetiza justamente o que nós estávamos dizendo, e que todos aqui já chamaram atenção, para o aspecto da regressividade, uma vez que se declara o forte peso dos impostos indiretos. Mas um fenômeno novo é aquilo que já anunciávamos logo no início: é que há certa progressividade nos gastos sociais e que tem, de certa

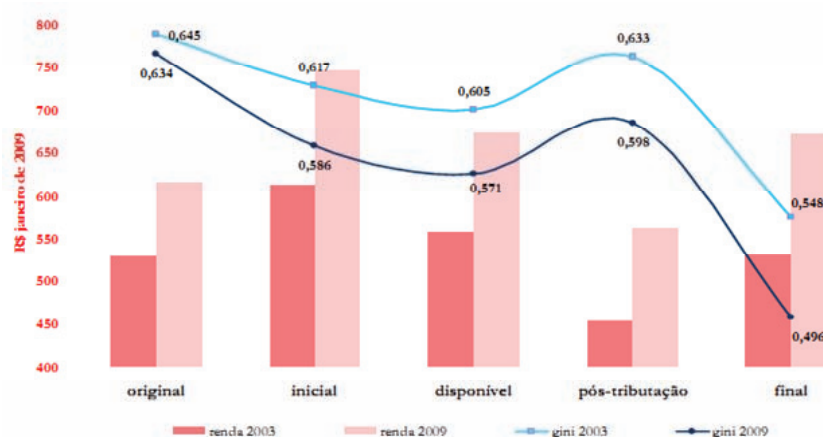
maneira, compensado a presença de uma tributação regressiva. E é isso que nós queremos chamar a atenção, agora, especialmente pelo impacto distributivo da atuação do Estado no período recente, seja por decorrência do que a Constituição de 1988 já estabeleceu, seja pelos ajustes no período mais recente na Previdência Social, na educação, na saúde pública, na assistência social, embora permaneça a regressividade, não apenas por meio dos mecanismos de arrecadação dos tributos indiretos, mas também no sistema previdenciário especialmente no setor público, que mostra ser regressivo, ao contrário do regime geral da previdência brasileira.

Aqui, é uma explicação que eu não vou entrar em detalhe, até por uma questão de tempo. Mas enfim, os colegas do IPEA desenvolveram uma metodologia de analisar a renda original, quer dizer, uma tentativa de retirar o Estado olhando só o rendimento gerado, digamos, pelo mercado de trabalho. Considerem então todos os rendimentos, fora os benefícios recebidos pelas famílias: essa seria a ideia da renda original; nós teríamos na sequência a renda inicial, que consideraria então a renda original, somada e acrescida dos benefícios sociais das políticas de transferências de renda em geral; nós teríamos a renda disponível em seguida que corresponderia então à renda inicial deduzindo o pagamento dos impostos diretos da tributação direta; teríamos depois a renda pós-tributação que seria a renda disponível após a dedução do pagamento dos impostos indiretos; e, por fim, a renda final seria a soma do valor monetário de todos os benefícios em espécie, saúde, educação e políticas públicas.

Essa metodologia nos permite fazer uma comparação do que ocorreu no início da década e no final da década. Nós vamos perceber a evolução da renda original, o aumento da renda original que ocorreu em valores reais. Em janeiro de 2009 houve um aumento da renda original, inicial, disponível pós-tributação e final, e sobre essa evolução é possível calcular então o grau de desigualdade.

Veja bem, vamos pensar uma sociedade sem o Estado no Brasil, onde o indicador analisado é a renda original: por essa medida o grau de desigualdade seria, em 2003, o índice de 0,645¹ enquanto que em 2009 seria 0,634. Ou seja, o indicador de desigualdade em 2009 seria levemente menor do que fora em 2003. Observamos uma redução de apenas 1,7% e assim vamos fazendo a evolução. Nós vamos chegar à renda final, para ser um pouco mais rápido e completar meu período aqui de fala, com uma redução da desigualdade que foi em 2003 de 0,548, para 2009, 0,496. Essa redução no índice de 9,5%, no nosso modo de ver, está diretamente relacionada à progressividade do gasto, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência.

Comportamento do índice de Gini e das rendas monetárias original, inicial, disponível e final – Brasil, 2002-2003 e 2008-2009 (Em R\$ de janeiro de 2009)



Fonte: POF/IBGE microdados. Elaboração: Ipea

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Equidade fiscal no Brasil

6

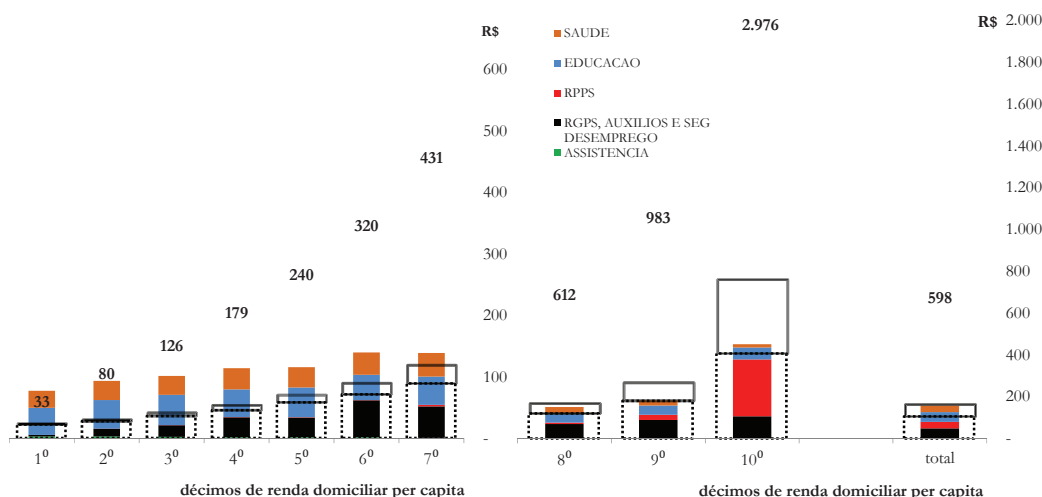
Essa maior progressividade no gasto, portanto, permitiu fazer com que a desigualdade, especialmente na renda do trabalho dos brasileiros, reduzisse mais rapidamente por força da atuação do Estado, especialmente do ponto de vista da política social. Então, temos uma novidade que de certa maneira nos desvia da trajetória do subdesenvolvimento: de melhorar a nossa capacidade de redistribuição dos recursos arrecadados e isso, de certa

¹ As medidas de desigualdades de renda variam de 0 a 1; quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda entre as pessoas.



maneira, foi possível uma vez que a trajetória da legislação tributária no Brasil, no período recente, descolou das necessidades do comportamento da dívida líquida do setor público.

Renda mensal domiciliar per capita e valores mensais domiciliares per capita dos tributos diretos e indiretos, dos benefícios previdenciários e assistenciais e da Saúde e Educação Pública – Brasil, 2003
(em R\$ de janeiro de 2009)

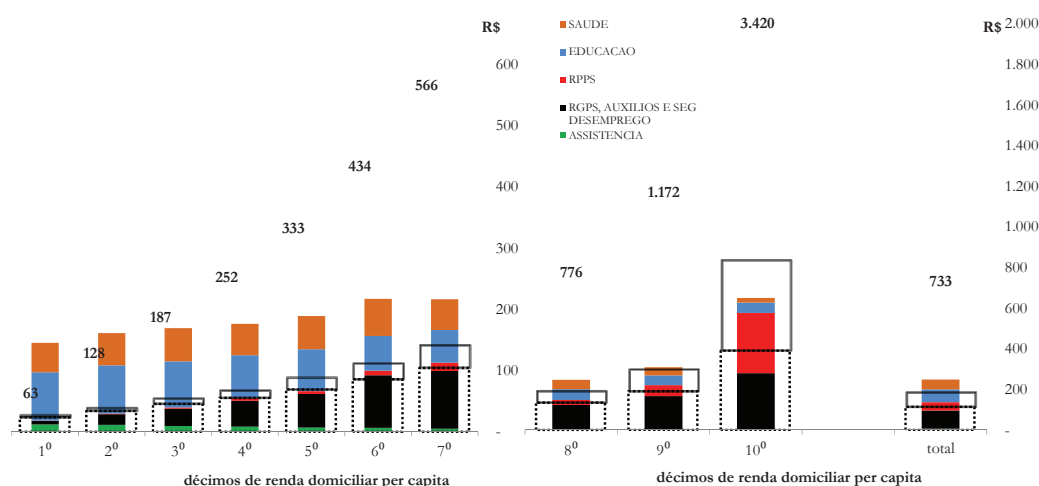


IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Equidade fiscal no Brasil

7

Renda mensal domiciliar per capita e valores mensais domiciliares per capita dos tributos diretos e indiretos, dos benefícios previdenciários e assistenciais e da Saúde e Educação Pública – Brasil, 2009
(em R\$ de janeiro de 2009)



IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Equidade fiscal no Brasil

8

Estamos fazendo, por uma série de políticas, desonerações fiscais. Por exemplo, temos feito medidas que de certa maneira suavizam o impacto que tinha a dívida líquida do setor público no estabelecimento da legislação tributária brasileira. Mas isso, evidentemente, não resolve na totalidade as ligações que o Brasil tem ainda com o



subdesenvolvimento, que certamente nos leva a pensar no aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro, ou seja, em que medida nós podemos elevar a eficácia do Estado?

No que concerne à tributação progressiva, nós temos que chamar a atenção para aspectos que são recorrentes do nosso sistema tributário, especialmente no que diz respeito à evasão de tributos. A própria sonegação, quero aqui encerrar essa breve fala chamando a atenção para aspectos referentes da ausência de tributação que faz com que, por exemplo, venha crescendo no Brasil a aplicação de recursos em paraísos fiscais, que fogem totalmente a uma competição mais isonômica do sistema produtivo brasileiro.

Dados do Banco Central, por exemplo, indicam que o Brasil teria investido no exterior, por residentes, um valor equivalente a US\$ 220 bilhões em 2009, sendo que 21% dessa quantia teriam sido aplicados somente em quatro paraísos fiscais dos sessenta existentes atualmente no mundo. Esses recursos, evidentemente submetidos a pouca transparência e praticamente com ausência de tributação, retornam ao Brasil como investimento direto do exterior, com condições muito mais favoráveis, evidentemente, daquelas que são aplicadas no Brasil.

Junto com essa situação crescente de aplicação de recursos dos paraísos fiscais nós observamos a ausência brasileira de tributação sobre grandes fortunas, fugindo um pouco da trajetória de países desenvolvidos que é de tributar grandes fortunas. Nós tivemos uma melhora inegável do ponto de vista das condições de vida no Brasil, uma redução na taxa de pobreza, redução da desigualdade - especialmente da renda do trabalho, mas isso não significou, evidentemente, piora para os segmentos mais enriquecidos do país, ao contrário, evidenciamos uma melhora generalizada. Esses segmentos que aumentaram as suas fortunas seguem quase sem contribuir para o fundo público, indicando justamente uma baixa eficácia do Estado brasileiro na tributação dos mais ricos.

Por fim, quero chamar a atenção para as ineficiências da tributação direta. Inegavelmente, ela exerce um efeito compensatório do ponto de vista do peso da tributação direta, mas esse efeito compensatório é reduzido em virtude do potencial que a tributação direta permitiria ter no Brasil. A começar pelo imposto de renda à pessoa física, por exemplo. Podemos falar da pessoa jurídica, que há uma série de ineficiências na tributação, mas segundo estudo dos colegas do IPEA, é possível identificar que para cada R\$ 3,00 que poderiam ser arrecadados pelo imposto de renda, R\$ 1,00 deixa de ser arrecadado. Nós temos uma série de ineficiências na tributação do imposto de renda que deveriam, no nosso modo de ver, ser mais bem avaliadas, do ponto de vista do potencial de arrecadação e, especialmente, seu efeito compensatório frente ao peso da tributação indireta.

Em relação ainda ao imposto de renda, algo que já foi identificado, chamo a atenção para o papel que tem o imposto de renda no Brasil no que tange a aspectos da renúncia fiscal, especialmente no financiamento do gasto privado na saúde, na educação, na assistência e na previdência, e que beneficiam segmentos que são os de mais alta renda no Brasil. Interessante destacar que nos países desenvolvidos o recurso público é utilizado para os financiamentos das políticas públicas de educação, saúde e não gastos privados. Nós temos esse viés distorcido, ou seja, a soma de recursos consideráveis do ponto de vista daquilo que nós deixamos de arrecadar em função de abatimentos que o imposto de renda possibilita, financia gastos privados em determinadas áreas no nosso país.

Em segundo lugar, a ineficácia da tributação direta diz respeito a diferentes esferas da República brasileira. O imposto sobre a propriedade, por exemplo, tem uma ineficácia gigantesca, especialmente quando analisamos a tributação no campo. É inegável no Brasil a brutal desigualdade que há na propriedade rural, a forte presença dos latifúndios, sobretudo os chamados improdutivos. E o ITR, que é um imposto específico para corrigir as iniquidades, e que praticamente não tem sido utilizado nesse sentido, seja do ponto de vista da arrecadação, seja da atuação em termos de progressividade que ele poderia ter. Outra tributação sobre a propriedade urbana é o IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano, que é de responsabilidade dos prefeitos brasileiros. Estudos realizados em colaboração com o IPEA, mas não exclusivamente no IPEA, demonstram que ele, em grande parte das vezes, consegue ser inclusive regressivo, fazendo com que as menores propriedades terminem pagando proporcionalmente a renda valores maiores; de tal forma que latifúndio no Brasil e mansão terminam pagando impostos sobre a propriedade proporcionalmente muito menores do que minifúndio e as habitações populares. Estes são certamente sinais de ineficiência do Estado, especialmente na sua capacidade de arrecadação.

Tendo em vista que estamos comemorando 26 anos de experiência democrática que é certamente algo inédito na trajetória política brasileira, num país que, infelizmente, não tem uma cultura democrática acumulada historicamente - temos mais de 500 anos de história, e não temos ainda 50 anos de experiência democrática - acreditamos que esse quadro de democracia em que vivemos hoje nos dá um diferencial em relação ao passado. Esperamos que este cenário nos possibilite justamente avançar no sentido do país desenvolvido que nós queremos, e para tal é necessário ter um Estado eficaz não apenas na distribuição dos recursos arrecadados, mas cada vez mais na forma de arrecadação.

Muito obrigado.



James S. Henry

Economista por Harvard, Especialista em Cidadania Tributária, Consultor e Diretor do Grupo Sag Harbor

Muito bom dia. O foco da minha apresentação será tributação internacional, apesar de saber que vocês estão focados em questões tributárias domésticas. Acredito que existe uma oportunidade importante para que o Brasil assuma a liderança em questões tributárias internacionais - sem ter que esperar pelos países do primeiro mundo, como os Estados Unidos, pois essa espera poderia demorar muito.

Vocês também poderão ter a oportunidade de utilizar o tipo de processo conciliatório empregado aqui para chegar a um consenso sobre o que a justiça fiscal realmente significa no Brasil. E isso é algo muito animador, especialmente porque esse tipo de consenso pode ser difícil de alcançar em curto prazo.

Uma das melhores coisas na vida é ter uma longa memória, e devo dizer que tenho uma memória bem longa no que se refere ao Brasil - minhas lembranças são de aproximadamente 30 anos atrás, quando visitei o País pela primeira vez, em 1979, e várias outras vezes depois disso. Nesse período, vocês tinham uma abordagem bem diferente para a política de desenvolvimento e as pessoas encarregadas de implementá-la não fizeram um bom trabalho.

Os resultados incluíram pesadas dívidas constituídas nas décadas de 1970 e de 1980, muita corrupção e fugas de capitais, altas taxas de juros, além de uma grande quantidade de projetos ruins em todo o país, incluindo várias hidrelétricas mal projetadas. Dentre esses “elefantes brancos”, meu favorito é a hidrelétrica de Balbina, no norte do país. Caso já tenham visitado o local, sabem que o lago artificial que foi construído, o Lago de Balbina, alagou uma área enorme, mas não conseguiu gerar eletricidade. Houve muitos exemplos de projetos desse tipo.

Do meu ponto de vista, portanto, o ex-Presidente Lula - o “perigoso radical” que conheci em 1989, ano em que se candidatou a presidente e perdeu por muito pouco para Fernando Collor - fez um trabalho magnífico quando foi eleito em 2002. Acredito que ele e sua sucessora têm uma grande chance de criar as bases para a justiça fiscal neste novo Brasil.

Para destacar isso, agrupei, conforme pode ser visto abaixo, algumas estatísticas econômicas que traçam uma comparação entre os EUA e o Brasil desde a década de 1980. Ao compararmos os anos 80 com a última década, no que se refere a crescimento, gastos na área de saúde, endividamento e várias outras medidas importantes, torna-se nítido que o Brasil tem progredido, ao passo que meu próprio país tem regredido. Portanto, imploro que continuem fazendo esse tipo de progresso e que ampliem esses avanços para a área da justiça fiscal.



Economia investigativa

Economia investigativa	Economia neoclássica
• “Só veja os dados.” (Tukey, 1985) • Foco na intenção • Anomalias: <u>procure os enigmas</u> • Baseado em casos + inferencial • Para saber como alguém se sente, pergunte • Levante-se da cadeira	• Imitação da física • “Preferências/crenças” estáveis e consistentes • Usa modelos: <u>tratabilidade matemática</u> • Sem explicação para comportamento de grupos (eg, votos) • Positivismo/ comportamento: “previsão” mais importante que “explicação” • “Você parece bem; e eu?” • empiricismo abstrato (“Mas eu quero estabilidade profissional... e gosto da minha cadeira...”)

(c)JSH/ TJN Int'l 2011

8

De fato, como mostra o próximo slide, não só o Brasil, mas também a América Latina como um todo, conseguiram resolver o problema da dívida desde a década de 1980 - especialmente se levarmos em consideração as reservas internacionais: a dívida líquida por unidade de PIB encolheu para muito abaixo dos níveis da maioria dos países da OCDE, inclusive EUA e Europa, e muito abaixo dos níveis dos países do Leste Europeu.

“Matéria Negra”

- 1970s :
 - “Economia informal”
 - “Demanda de moeda internacional”
 - Dinheiro do tráfico na Florida
- 1980s:
 - “Dívida odiosa”
 - “Fuga de capitais”
 - “Ciclos de dívida” da Citibank
 - Noriega/Stroessner
 - Subornos da JP Morgan no Brasil
 - Banco Central do Marcos
- 1990s
 - “Banqueiros” (’96)
 - “EUA como paraíso fiscal”
 - “Fuga de Riqueza”
- 2000s
 - “Banqueiros de Sangue” (’03-’05)
 - “Shadow banking” (’08-)
 - “Pirate banking” (’11)
 - “Riqueza offshore”
 - Fuga de capital humano
 - Lucros escondidos no exterior
 - Fluxos de trabalho escondidos

(c)JSH/ TJN Intl 2011

9

Por outro lado, o mundo agora inventou uma categoria totalmente nova que podemos chamar de “países RICOS altamente endividados” ou HIRCs (*heavily-indebted rich countries*), contrastando com o que o Banco Mundial e o FMI costumavam chamar os “países pobres altamente endividados”, ou HIPCs (*heavily-indebted poor countries*). Isso pode ser ilustrado pelos pesados e preocupantes empréstimos que estão sendo tomados por países-membros da OCDE, como EUA, o Reino Unido, a França, a Alemanha e, especialmente, os chamados “PIIGS” - Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha.

A oferta de dívida externa, capital e ajuda aos países em desenvolvimento**, 1971-2003								
Totais por tipo, em US\$ bilhões (1995)								
	1971-82		1983-92		1993-2003		1971-2003	
Dívida Externa	\$ 1,022	67%	\$ 977	54%	\$ 971	28%	\$ 2,970	44%
• Empréstimos Bancários Comerciais	\$ 439	29%	\$ 212	12%	\$ 119	3%	\$ 770	11%
• Empréstimos Bancários Multilaterais	\$ 559	36%	\$ 730	40%	\$ 525	15%	\$ 1,814	27%
• Títulos	\$ 24	2%	\$ 35	2%	\$ 326	9%	\$ 385	6%
Capital Estrangeiro	\$ 143	9%	\$ 283	16%	\$ 1,806	52%	\$ 2,232	33%
• Investimento Direto	\$ 143	9%	\$ 251	14%	\$ 1,591	46%	\$ 1,985	29%
• Carteira de Ações	\$ 0	0%	\$ 32	2%	\$ 215	6%	\$ 247	4%
Ajuda Oficial	\$ 369	24%	\$ 544	30%	\$ 705	20%	\$ 1,618	24%
TOTAL	\$ 1,534		\$ 1,804		\$ 3,482		\$ 6,20	

** Todos os 154 países de renda média e baixa, de acordo com as categorias do Banco Mundial.

Fonte: Banco Mundial (2005), análise JSH.

Em suma, existe hoje cerca de US\$ 1 trilhão em empréstimos bancários generalizados concedidos aos PIIGS, além de aproximadamente outro US\$ 1 trilhão em empréstimos em moeda estrangeira, concedidos a países do Leste Europeu. Essa exposição representa dois terços dos US\$ 3,2 trilhões da dívida externa total do mundo em desenvolvimento a partir da década de 1990. E, diferentemente dessa dívida, a anterior envolve países de primeiro mundo relativamente ricos. Esse é um sério problema não resolvido que fornece informações contextuais importantes para qualquer discussão sobre justiça fiscal global.

Isso oferece uma boa introdução para nosso próximo tópico: quanta riqueza privada *offshore* não tributada existe e por que o Brasil deveria se importar com isso?

A raiz do problema que estamos discutindo nos remete àqueles mais de US\$ 3 trilhões que foram emprestados aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, nas décadas de 1970 e 1980.



A questão é que uma grande parte desses US\$ 3,2 trilhões foi transferida para os projetos mal planejados e superfaturados mencionados anteriormente. No entanto, a maior parcela desse dinheiro não permaneceu nos países mutuários. Direta ou indiretamente, esses empréstimos ajudaram a financiar um imenso volume de fugas de capital dos países em desenvolvimento para bancos do primeiro mundo, sendo que grande parte desses recursos foi acumulada no exterior e fora do alcance das autoridades tributárias dos países em desenvolvimento.

No entanto, por motivos óbvios, não existem relatórios oficiais sobre esse tipo de capital *offshore*. Para mensurá-lo precisamos utilizar várias técnicas indiretas, que chamo de “economia investigativa”. Esse processo não envolve a construção de modelos “de cima para baixo”, mas a avaliação minuciosa dos enigmas e das anomalias que existem nos dados.

Utilizando um exemplo simples, é possível constatar que uma grande parte do papel-moeda dos EUA, assim como o Euro e o franco suíço, não está localizada nos EUA ou nos países da zona do Euro, mas sim fora dessas nações e em mãos privadas, atuando como um lubrificante para a economia paralela global. Estudei cuidadosamente essa demanda *offshore* pelas assim chamadas moedas “reserva”, como a cédula de US\$ 100 ou a nota de €\$ 500. Como mostram os slides, por exemplo, há mais de US\$ 700 bilhões em moeda americana por liquidar fora dos Estados Unidos - cerca de 70% a 80% do total. A mesma situação é válida para o Euro. Portanto, estamos falando de mais de US\$ 1,2 trilhão de riquezas *offshore*.

Obviamente, a moeda é apenas uma das modalidades de riqueza financeira privada sem registro. Ela é utilizada em grande parte como um meio de câmbio na economia paralela mundial ou como um veículo de poupança portátil para pessoas desprovidas de contas bancárias - um tipo de “ativo bancário privado dos pobres”, especialmente em países que possuem moedas instáveis.

Os números são ainda maiores quando tentamos estimar o volume das fugas de capitais não registradas que saíram tanto dos países em desenvolvimento como também dos desenvolvidos, geralmente via o pequeno arquipélago de jurisdições confidenciais conhecidas como paraísos fiscais. Nesse caso, os principais ativos privados *offshore* ocultos não são apenas moeda, mas metais e pedras preciosas, depósitos bancários estrangeiros, imóveis, ações, títulos e os chamados investimentos “alternativos” por meio de *hedge funds*.

Em meu primeiro contato com esse problema de “fuga de capital” massiva e não declarada, procurei entender onde foi parar o dinheiro emprestado à América Latina na década de 1980. Sabíamos que os recursos certamente não tinham sido direcionados para o investimento produtivo - o crescimento do continente inteiro estava estagnado nos anos 80 e no começo da década de 1990. Além de desvendar o papel oculto da moeda americana na economia paralela, eu também fui o primeiro a descobrir que grande parte dessa fuga de capital acabou voltando para os mesmos bancos que emprestaram o dinheiro.



Justiça Fiscal Internacional “Tax Justice International”

- Blum – 1980s caso Barclays, tributação unitária
- Henry – 1980s: vários artigos e livros
- TJN Intl fundada (2002 -); TJN-US (2005-)
- Murphy/Christensen 2003– reportagens país X país
- David Spencer – artigos sobre tributação internacional, normas
- Nick Shaxon: Treasure Islands “Ilhas de tesouros” (2010)
- Parceiros: ActionAid, ATAF, CCFD, Eurodad, GFI, etc.
- Estimativas/ pesquisa
 - “Mapping Financial Secrecy” (Mapeamento de sigilo financeiro) (2009, 2011): secrecyjurisdictions.com
 - “Tax Loss” (Perdas Tributárias) (Oxfam GB) (2009)
 - “Price of Offshore” (O preço do Offshore) (2005, 2011)
- Grupo de integridade financeira e desenvolvimento econômico – sócio fundador(2008-)
- Para mais informações:
 - http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139
 - <http://www.secrecyjurisdictions.com>

Por exemplo, quando trabalhei como Economista Chefe da McKinsey em meados dos anos 80, fiquei chocado ao saber que o Citibank havia, na verdade, retirado mais dinheiro do México nas décadas de 1970 e de 1980 do que de fato emprestado ao país nesse mesmo período. Na realidade, seus banqueiros privados se tornaram especialistas em apelar aos mexicanos ricos, apesar de saber que o país também era um grande mutuário seu e de seus sindicatos de financiamento.

Esse achado fez com que eu trabalhasse em muitos outros casos de “economia investigativa” sobre esse tema, tentando descobrir o que foi feito do dinheiro.

Um dos meus exemplos favoritos é o caso das Filipinas. O Banco Central das Filipinas - o maior mutuário único do país - contraiu pesados empréstimos de bancos de Nova Iorque e transferiu esses recursos diretamente para a Suíça, onde foram parar nas contas particulares de Ferdinand Marcus. Esses empréstimos roubados foram utilizados para financiar a fuga de capital diretamente das Filipinas. Até os dias de hoje, o Governo continua pagando por pelo menos U\$ 5 a U\$ 10 bilhões desse dinheiro roubado, apesar do empréstimo nunca ter sequer entrado no país.

O outro lado desse feio retrato se refere ao fato de que grande parte dessas fugas de capitais não foi parar em pequenos paraísos fiscais como as Ilhas Cayman, mas sim em países do primeiro mundo como a Suíça, o Reino Unido e os Estados Unidos. No que diz respeito à América Latina, por décadas, os EUA têm sido um dos maiores paraísos fiscais finais quando o assunto é onde as pessoas querem guardar seu dinheiro, livre de impostos. Na verdade, os EUA e outros paraísos fiscais do primeiro mundo projetaram seus códigos fiscais de forma a se tornarem muito atrativos para estrangeiros não residentes que desejam investir sem pagar impostos.

Isso está longe de ser novidade. Aqui está um exemplo de uma matéria de capa que escrevi sobre esse assunto para a *New Republic*, em abril de 1986, e de um artigo do *Washington Post* (29 de janeiro de 1989) intitulado “América, o Paraíso Fiscal”.



Linhas de batalha – Tributação Internacional

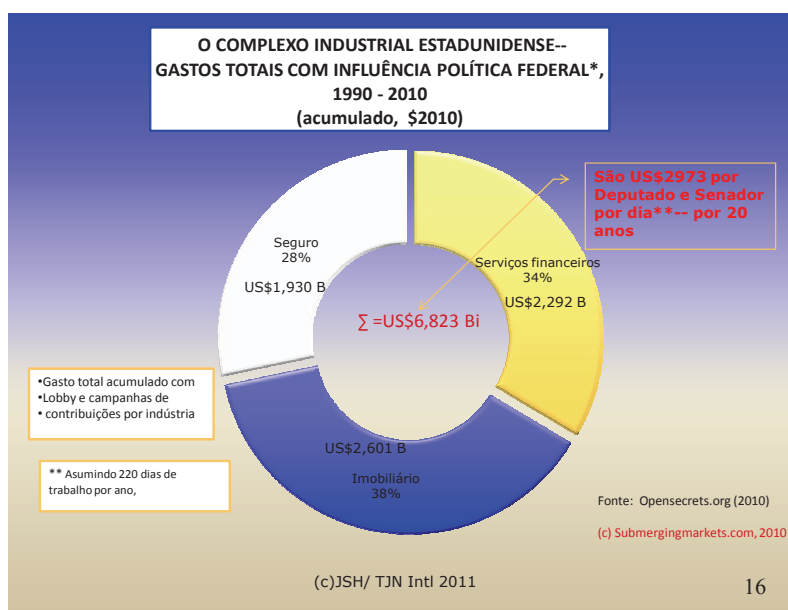
- Ideologia de “Tributação sobre a competição”
- Abusos corporativos
 - Preços de transferência
 - Imposto sobre investimento / empresas
 - Propriedade intelectual
 - Fraude financeira
 - Foco na indústria: (extração, software, farma, cigarros, etc.)
- Abusos bancários “piratas”
 - Não residentes
 - Renda escondida offshore
- Ascensão de jurisdições do sigilo
 - “Offshore”
 - “Onshore”
- Facilitadores
 - Contadores
 - Advogados
 - Grandes bancos



- * Necessidade de Estados fortes com base tributária justa
- Políticas no país
 - Estrutura tributária
 - Regras de transferência de preços
 - Posse benéfica
 - Tributação de não residentes
 - Penalidades
- Colaboração entre países
 - Troca de info
 - Execução
 - Anti-paraíso
 - Imposto retido
- Assistência global
 - Treinamento
 - Prevenção

(c)JSH/ TJN Intl 2011

14



16



Esse problema do comportamento escandaloso adotado por bancos da OCDE em relação a países em desenvolvimento é periodicamente levantado, mas sempre volta para o esquecimento. Por exemplo, em fevereiro de 2009, o Ministro da Fazenda do México, Agustín Carstens, escreveu uma carta ao Secretário do Tesouro dos EUA, Tim Geithner, solicitando informações sobre o volume de depósitos bancários efetuados por mexicanos em bancos dos EUA. A carta nunca foi respondida. Apesar de o Secretário Geithner, do Tesouro Americano, e da Secretaria da Receita Federal dos EUA estarem se esforçando para tributar cidadãos americanos que estejam escondendo seu dinheiro *offshore*, o mesmo não é válido no que se refere a reverter esse processo e tratar os países da América Latina e países em desenvolvimento do mesmo modo como gostaríamos de ser tratados.

Esse assunto ressurgiu este ano nos debates do Congresso americano. Organizações como a *Tax Justice International* criticaram fortemente os EUA por adotarem um padrão duplo: por um lado, criticando bancos como o UBS por auxiliar cidadãos americanos a sonegar impostos; por outro, permitindo que grandes bancos americanos, como *JP Morgan Chase*, *Bank America*, *Wells Fargo* e *Citibank*, construíssem enormes “operações bancárias piratas” que fazem exatamente a mesma coisa para sonegadores de impostos ricos em países como o Brasil, o México e as Filipinas.

Receita + Impostos do Governo por País/Grupo (mediana % do PIB oficial, 2000/2009)										
País/Grupo	População (2009/ Bilhões)	Renda per capita (PPC – ajuste 2009)	Governo (Receita X Subsídios)	Impostos de Renda	Impostos sobre vendas	Impostos sobre salários	Impostos sobre Comércio Exterior	Outros impostos	Outras receitas governamentais	Subsídios
OCDE	1,22	\$ 33153	26,1%	6,6%	7,3%	8,9%	0,1%	1,0%	2,2%	0%
EU	0,500	\$ 31384	35,2%	7,4%	11,3%	12,2%	0,02%	1,2%	3,1%	0%
USA	0,310	\$ 45989	17,9%	9,5%	0,6%	6,8%	0,2%	0,3%	0,5%	0%
China	1.331	\$ 6828	9,5%	2,1%	6,2%	0%	0,3%	0,1%	0,8%	0,1%
Other middle income	3.481	\$ 6245	21,3%	4,6%	6,1%	4,5%	1,3%	0,4%	3,2%	0,8%
Low income	0,846	\$ 1205	11,5%	0,1%	2,3%	0%	7,0%	1,5%	0,6%	9,6%
Mundial	6.775	\$ 10686	25,0%	5,1%	8,1%	7,1%	1,31%	0,59%	2,57%	0,23%

Fonte: Banco Mundial (2011), análise JSH.

Na *Tax Justice Network* vemos com bons olhos os esforços de países em desenvolvimento como o Brasil e o México de se unirem a outros países em desenvolvimento para exigir maior transparência de países como os EUA, o Reino Unido, a Alemanha, o Canadá e a Suíça, onde a maior parte desse dinheiro *offshore* não tributado está hospedado.

Nossa organização, a *Tax Justice Network* (TJN), foi criada em 2002 como resultado dos esforços de pessoas em vários países de entender o impacto das jurisdições secretas e dos “facilitadores”, como grandes bancos mundiais e firmas de advocacia do mundo desenvolvido, e de verificar o que poderia ser feito para solucionar o problema, haja vista que os chamados organismos “multilaterais de desenvolvimento”, como o Banco Mundial, o FMI, o PNUD e a OCDE, deixaram a desejar nessa área.

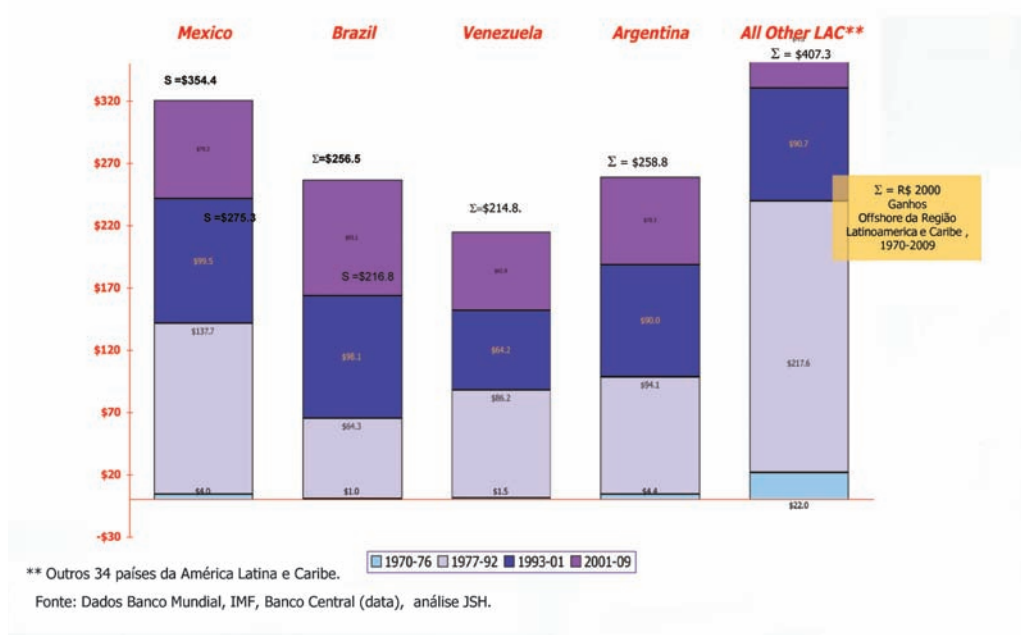
A necessidade desse esforço é um produto de três fatores básicos: (1) o extraordinário crescimento nas atividades *offshore* de indivíduos e empresas desde 1980; (2) a utilização de países líderes da OCDE, como os Estados Unidos, o Reino Unido e a Suíça, assim como de paraísos intermediários, como destinos-chave e condutores; e (c) o surgimento de uma enorme indústria global que está essencialmente dedicada a facilitar a sonegação de impostos e a lavagem de dinheiro.

Formulamos uma agenda concreta de reforma, baseada na união de especialistas mundiais nas áreas jurídica, econômica e de contabilidade. Nos últimos três anos, finalmente recebemos o reconhecimento pela importância dessa questão e tivemos a oportunidade de apresentar o tema para foros como a OCDE, a ONU e o G20. Acreditamos que este é o momento ideal para fazermos um esforço global coordenado com o objetivo de coibir a evasão *offshore* e de ajudar países em desenvolvimento a fechar lacunas, recuperar ou tributar o capital *offshore*, e aumentar sanções contra os facilitadores que têm viabilizado esse tipo de atividade ilícita.

De modo geral, a comunidade global precisa se unir para desarticular a sonegação fiscal *offshore* praticada pelas pessoas mais ricas do mundo. Nossa agenda de política central inclui várias propostas-chave que são simples de entender. Dentre as iniciativas-chave da TJN estão:

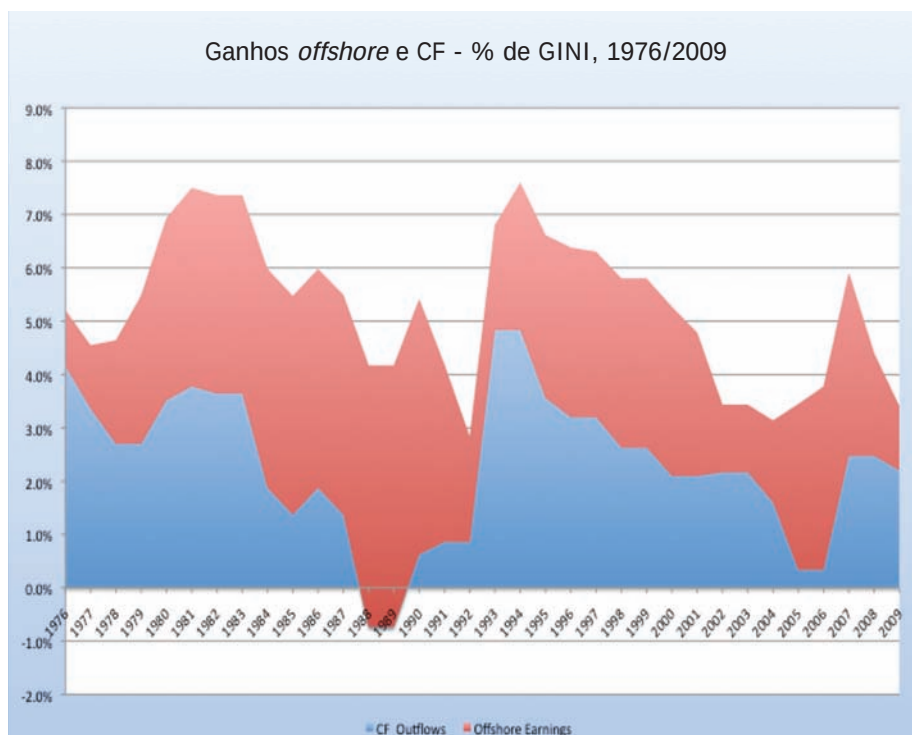
1. Intercâmbio automático de informações entre autoridades fiscais, como é rotineiramente feito por alguns países da OCDE, como os EUA e o Canadá;
2. Relatórios de “país-por-país” e um novo padrão de preços de transferência para empresas multinacionais. Os “preços de transferências” estão associados, por exemplo, à quantidade de receita obtida por uma empresa estrangeira que opera no Brasil e em outros países que aparece na sua declaração de imposto de renda em cada país. Na verdade, essa é uma área na qual o Brasil já assumiu a liderança ao contestar o padrão da OCDE, que é difícil de ser implementado pela maioria dos países em desenvolvimento. Esperamos que o Brasil continue a trabalhar com países como a Índia, que também estão interessados em gerar impostos justos para as multinacionais;
3. Relatórios de Titularidade dos Ativos. Isso se refere ao escandaloso fato de que muitas empresas e fundos fiduciários offshore (e domésticos) podem conduzir seus negócios, além de acumular e gerir seus ativos ao redor do mundo, sem qualquer necessidade de prestação de contas sobre quem são os titulares dos ativos. Isso permite que uma grande quantidade de “negócios curiosos” escape do alcance das autoridades fiscais e de outros reguladores governamentais. A TJN defende o fim desse tipo de confidencialidade privada excessiva e está pressionando organizações como o GAFI² e o Congresso americano para que reformas sejam realizadas;
4. Sanções mais severas para bancos globais, firmas de advocacia e firmas de contabilidade que atuem como facilitadores de fluxos de capital ilícitos e sonegação fiscal ostensiva.

América Latina – Ganhos de ativos *offshore* desconhecidos
1970-2009 (Valor real durante o período, US\$ 2000 Bi)



Essas questões são polêmicas e nós sofremos a oposição de lobistas de instituições financeiras extremamente influentes em Washington DC e em outras capitais. Tenho certeza que enfrentam o mesmo problema aqui. Em Washington DC, o gasto médio por dia por parlamentar americano para esse lobby, efetuado diariamente desde 1990, é de aproximadamente US\$ 3 mil (em 2010 quase US\$ 7 bilhões, incluindo apenas contribuições de campanha declaradas e gastos com a atividade de lobby). Essa situação teve um impacto enorme em nossa legislação.

2 Em português GAFI – Grupo de Ação Financeiro, em inglês FATF – Financial Action Task Force e, em francês GAFI – Groupe d’ Action Financière.



Por último, quanta riqueza privada *offshore* não tributada existe e quanta renda ela gera? Os números são estarrecedores. Por exemplo, estimamos que o estoque de riqueza da fuga de capital do Brasil que está localizado fora do país vale hoje pelo menos de US\$ 300 a US\$ 400 bilhões e que a da América Latina, por si só, equivale a quase US\$ 1,4 trilhão. Apesar da fuga de capital da América Latina ter sofrido uma desaceleração considerável recentemente - em parte por causa da redução nos empréstimos bancários ruins -, grande parte desse capital *offshore* acumulado nas décadas de 1970, de 1980 e de 1990 ainda permanece lá. A América Latina como um todo foi recentemente ultrapassada pela Rússia e pelo Leste Europeu no que se refere ao total mundial, mas ainda detém uma grande parcela da riqueza financeira privada *offshore*.

Essa riqueza *offshore* gera receita que é reinvestida livre de impostos e não é consumida. No caso brasileiro, a quantia total de receitas não declaradas obtidas da fuga de capital para o exterior desde 1980 equivale a mais de US\$250 bilhões e soma mais de US\$ 40 bilhões por ano.

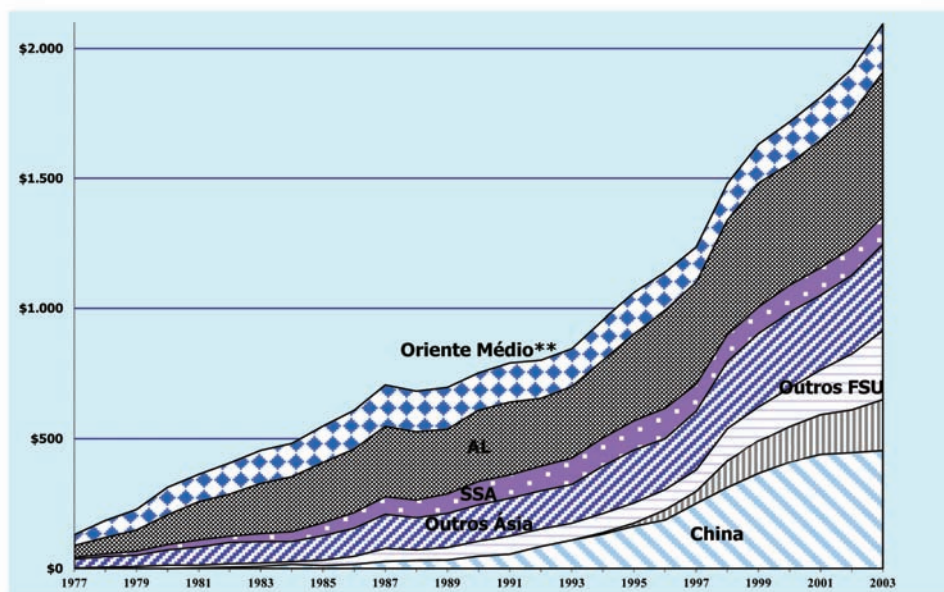
Consequentemente, apesar de ter ocorrido uma redução no fluxo de capital para fora do Brasil mais recentemente, a quantia de rendimentos privados não declarados obtidos desse capital *offshore* ainda é expressiva - quase grande o suficiente para competir com os mais altos níveis anuais registrados nas fugas de capitais originais. Portanto, de certa forma, a “fuga de capital” ainda ocorre via rendimentos reinvestidos e não declarados que as autoridades nacionais nunca enxergam.

Isso significa que chegamos ao ponto em que o Brasil não é de forma alguma um país “devedor”, em termos de dívida externa, se levar em consideração o volume de ativos privados *offshore* de propriedade de brasileiros.

O problema real não está relacionado à “dívida”. Tornou-se um problema de “ativos”, um problema fiscal. O verdadeiro problema é que esses ativos privados, muitos dos quais são baseados no rendimento acumulado obtido da sonegação fiscal e de outros crimes, estão além do alcance da justiça fiscal. Dessa forma, os brasileiros comuns têm de pagar impostos mais altos porque os proprietários desse capital *offshore* conseguem evitar a tributação justa.

Podemos fazer uma análise semelhante para cada região do mundo e, quando isso é feito, verificamos que existe uma quantidade estarrecedora de US\$ 20 a US\$ 25 trilhões (em \$US 2010) de propriedade de pessoas físicas que está além do alcance das autoridades fiscais. Adicionalmente, a titularidade de toda essa riqueza financeira *offshore* é incrivelmente concentrada, uma vez que um terço desse capital está nas mãos das primeiras 100 mil famílias do mundo e outros US\$ 8 milhões detêm pelo menos de 55% a 60% desses ativos. Cerca de um terço disso é representado por países em desenvolvimento e o restante por capital privado *offshore* de residentes de países de alta renda.

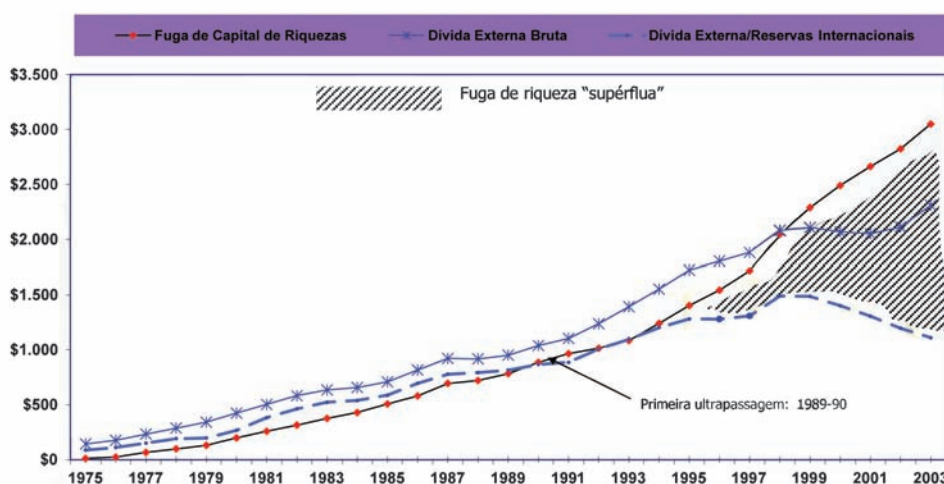
Fuga acumulada por região (1977-2003, US\$95 Bi)



**Excluindo Kuwait e Arábia Saudita

Fonte: dados do FMI (2005), Banco Mundial (2005); JSH analysis

Entre outras coisas, isso implica que todos os fatores sobre os quais ouvimos falar anteriormente referentes aos “coeficientes de Gini” e à desigualdade de renda no Brasil na verdade subestimam o grau de desigualdade, porque são baseados em rendimentos declarados e desconsidera toda essa renda *offshore*. Isso significa que provavelmente existe mais injustiça fiscal no Brasil do que esses indicadores demonstram.

Fuga global de riqueza X todas as dívidas de países em desenvolvimento
1995-2003 – Bilhões US\$ Atual


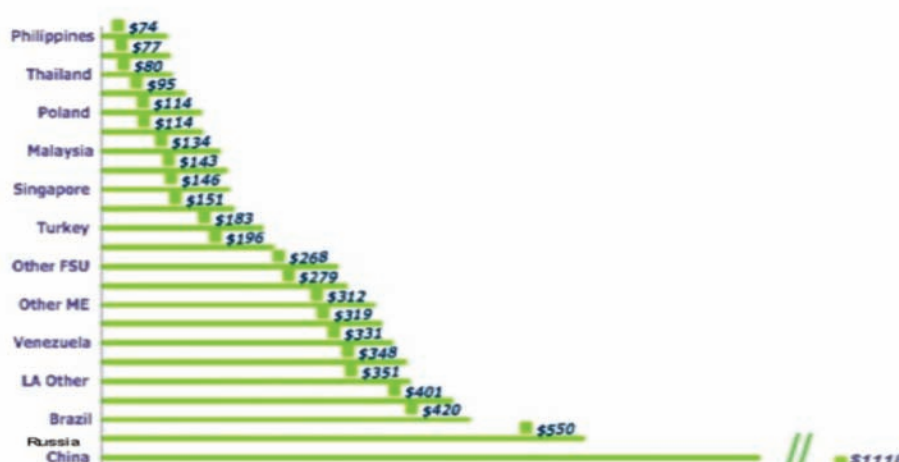
**Incluindo a China

Fonte: Dados IMF (2005), Banco Mundial (2005); análise JSH.



Fuga de Capital – Dívida Externa Total – Reservas Totais da Dívida Externa (2007 – Bilhões de dólares)

$\Sigma = \$ 6.2 \text{ Trillion}$



Fonte: IMF – Banco Mundial

© JSH/BB 2009

Além disso, se compararmos esse estoque de capital *offshore* à quantidade total de alívio da dívida que foi concedida ao mundo em desenvolvimento pelas instituições de primeiro mundo, minha pesquisa demonstra que o “alívio da dívida” total representou apenas US\$300 bilhões - quase nada quando comparado ao estoque total de riqueza da fuga de capital *offshore*.

Lista dos 50 maiores bancos privados do mundo (2005/2011)

(Riqueza privada dos ativos sob gestão, em bilhões de dólares)

				Junho/05		Dezembro/09		Dezembro/10	
Ranking		Top 10 - Total		\$ 2,272.8	42,2%	\$ 3,660.8	45,5%	\$ 5,551	
		Próximos 10 - Total		\$ 1,412.4	26,2%	\$ 2,319.9	28,8%		
		Próximos 30 - Total		\$ 1,706.0	31,6%	\$ 2,069.4	25,7%		
2005	2011	Top 50 – Total		\$ 5,391.3	100%	\$ 8,050.1	100%	\$ 12,066.4	AAGR% 2005-2010
35	31	Raiffesen Banking Group		\$ 46.4		\$ 68.2			
32	32	TD Canada		\$ 49.4		\$ 65.0		\$ 183.0	29,9%
36	33	RBS/Coutts		\$ 41.3		\$ 51.0		\$ 44.7	1,6%
41	34	Bank Sarasin		\$ 27.3		\$ 46.4		\$ 49.6	12,7%
40	35	MM Warburg		\$ 27.4		\$ 43.6		\$ 48.2	12,0%
43	36	RBC		\$ 22.2		\$ 42.9			
3	37	Citigroup*		\$ 293.7		\$ 35.0			
45	38	Standard Chartered		\$ 21.8		\$ 30.8		\$ 46.0	16,1%
46	39	Berenburg Bank		\$ 19.1		\$ 30.6		\$ 34.1	12,2%
47	40	Lloyds TSB		\$ 17.9		\$ 30.1			
39	41	SEB		\$ 28.3		\$ 26.2			
51	42	Vontobel AG		\$ 15.8		\$ 24.6		\$ 31.6	14,9%
49	43	Wegelin		\$ 16.0		\$ 24.1			
50	44	Luzerner Cantonal		\$ 15.9		\$ 23.3		\$ 27.8	11,9%
54	45	OCBC (Sing)		\$ 6.0		\$ 23.0		\$ 22.4	30,1%
44	46	Schroders		\$ 22.0		\$ 22.9		\$ 25.1	2,7%
48	47	VP Bank		\$ 16.1		\$ 18.5			
52	48	Bankhaus Lampe		\$ 10.0		\$ 15.0		\$ 20.0	14,8%
53	49	Reuscheul & CO		\$ 8.0		\$ 10.0			
55	50	DZ Privatebank		\$ 5.3		\$ 6.7			

Fonte: Extratos financeiros bancários, análise JSH.

Por último, é possível verificar também que os bancos globais tiveram um papel fundamental no crescimento dessa indústria *offshore*. De fato, se observarmos os “ativos privados sob gestão”, percebemos que pelo menos US\$ 12 trilhões estão sob gestão das 50 maiores instituições bancárias privadas do mundo. Portanto, precisamos pensar seriamente sobre o papel da indústria de serviços financeiros nesse cenário dos “serviços bancários piratas” como facilitadores da indústria *offshore*.



Resumo

- Economia investigativa (vs. “empirismo abstrato”)
- Há uma clara agenda de justiça fiscal
- Métricas importam...
- Papel crucial do banco no *offshore*
- Ações, não apenas os fluxos
- Não é mais 1986
 - \$20-\$25 trilhões estoque de riqueza privada no exterior não tributada
 - Necessidade de criatividade para tributar / retornar
 - “Offshore” está virando “onshore” para países endividados
 - “Países com dívidas sérias” – oportunidade para bancos privados?

Prejuízo Corporativo Fiscal Estimado
nos EUA Decorrente de Invoices
Comerciais Equivocados

Ano	\$ Mudança	Prejuízo Fiscal
2000*	\$131 BN	\$44.5 BN
2001*	\$156 BN	\$53.1 BN
2002	\$251 BN	\$85.2 BN
2003	\$143 BN	\$48.7 BN
2004	\$267 BN	\$90.9 BN
2005	\$252 BN	\$85.6 BN

- Pak and Zdanowicz (2006): estimativas baseadas no acesso especial do autor a dados da Alfândega sobre valores de importação e exportação.

(c)JSH/ TJN Intl 2011

Todos esses fatores resultam em uma “modesta” proposta de criar um novo imposto global retido na fonte sobre toda essa riqueza *offshore*. Obviamente, continuaremos trabalhando com afino para promover reformas essenciais no “sistema de confidencialidade *offshore*”, conforme mencionado anteriormente. No entanto, enquanto esperamos pelos resultados dessas reformas, deveríamos pelo menos insistir que todo esse dinheiro sujo contribua minimamente para arcar com os crescentes custos da assistência para o desenvolvimento, das mudanças climáticas e o alívio de desastres no planeta.

Tendo em vista a quantidade de ativos sob gestão desses bancos, acreditamos que não seria difícil para os países do primeiro mundo chegar a um consenso no que se refere à criação de um modesto imposto anual de 1% retido na fonte sobre todo o assim chamado capital privado “anônimo” - sendo que a maior parte é totalmente livre de imposto. Com isso, seria possível arrecadar até US\$100 bilhões por ano - o suficiente para fazer valiosa contribuição ao fundo utilizado para financiar o auxílio ao desenvolvimento, o alívio de desastres e os custos da adaptação ao clima.

Obviamente, a implementação de tal imposto global, assim como todas as outras reformas já propostas pela TJN, não ocorrerá da noite para o dia. Conforme ressaltado anteriormente, estamos enfrentando um dos *lobbies* mundiais mais bem financiados e organizados: os serviços financeiros globais.



Contudo, como vimos, as últimas três décadas de globalização também tiveram seu lado sombrio. E um de seus elementos mais obscuros é esse “buraco negro” da riqueza privada *offshore* não tributada e todos os rendimentos ocultos e desigualdade que gera.

Afinal, não é como se essa desigualdade global e essa injustiça fiscal viessem acompanhadas de um desempenho extraordinário de alto crescimento e geração de empregos para a economia global como um todo. Enquanto alguns países passaram por um período de crescimento acelerado recente, outros continuam enfrentando dificuldades. Além disso, uma grande parte desse “crescimento” pode não ser sustentável, porque é baseado em dívidas excessivas e outros desequilíbrios que terão de ser corrigidos. Portanto, precisamos nos preocupar em saber se a economia de mercado global está gerando um sumidouro para poupanças não tributadas, que estão fazendo com que seja mais difícil para alguns países evitarem uma situação de endividamento ao perpetuar o tipo de impostos domésticos regressivos que foram descritos hoje mais cedo.

Dessa forma, reafirmamos nossa crença de que o Brasil tem grandes chances de assumir a liderança nos esforços para promover reformas nessa área de impostos sobre capital *offshore*, reforçando a ligação importante que existe entre a justiça fiscal *offshore* e a doméstica. Derradeiramente, é simplesmente intolerável permitir que esse tipo de injustiça fiscal continue existindo. Esperamos poder trabalhar com o Brasil e com outras lideranças dentre os países em desenvolvimento para reduzir essas desigualdades.

Muito obrigado pela oportunidade de falar com vocês.

Debates:

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Muito obrigada Senhor James. Bom, nós vamos abrir a palavra para quem queira fazer algum questionamento.

Francisco Alves

Professor da UFSCAR

Bom dia a todos e a todas. Meu nome é Francisco Alves, sou da Universidade Federal de São Carlos e a questão que eu trago para a mesa se refere à possibilidade de se fazer um diagrama como o da educação e da política fiscal, semelhante ao que o ex-Reitor da Bahia, Naomar, fez na sua fala, ao relacionar maior renda, com melhores universidades, melhores empregos e menores rendas, com piores universidades, piores empregos e maior contribuição de impostos com relação ao agronegócio e a agricultura familiar?

A agricultura familiar produz mais alimentos, contribui com maior arrecadação, paga mais impostos e, em relação ao agronegócio, recebe do Estado menos crédito e menos subsídio direto. Portanto, minha questão é, por que não tratar conjuntamente justiça fiscal remetendo a uma reforma fiscal e uma justiça agrária remetendo a uma reforma agrária?

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Chegaram duas perguntas à mesa. Vou ler e em seguida passar a palavra para o nosso debatedor, o Conselheiro Antoninho Trevisan. Tem uma pergunta para o Rodrigo Loures: como a tese fiscal pode contribuir para a justiça fiscal, não apenas no que tange a competitividade das empresas, mas também refletir uma justa distribuição da renda?

A outra pergunta é para o ex-Reitor, Professor Naomar: é possível que sem os subsídios à educação privada parte desses estudantes fossem para a educação pública? O custo não seria maior? O foco não deveria ser na eficiência da educação pública, mais do que no fim destes subsídios?



Antoninho Trevisan

Conselheiro do CDES e Presidente das Empresas Trevisan

Estamos aqui estarecidos com essas apresentações e com a constatação de que se instalou o caos tributário no nosso país. É bem verdade que o Brasil já teve um sistema tributário muito pior do que este que nós temos. Alguém já disse que é sempre possível piorar ainda mais, mas o que está acontecendo no Brasil é um fato formidável, que é uma melhora substancial na tecnologia que estamos verificando no sistema tributário. O James bem colocou que recursos de várias naturezas hoje não estão no Brasil e, sobretudo, deixaram de estar por falta de controle. Então, essa é uma primeira constatação.

O Brasil avançou muito no seu sistema eletrônico, no regime de tributação, de maneira que com a carga tributária hoje ao redor de 37% do PIB, se nada for feito, ela certamente atingirá no curto prazo 45% do PIB. Isso por uma simples razão: os sistemas estão de tal maneira convergindo eletronicamente que cada vez menos brasileiros estão deixando de pagar os seus tributos, não porque gostassem de pagar o tributo, mas porque eles não têm alternativa em função dos cruzamentos eletrônicos que temos atualmente no Brasil. Daí, Marcio, que a carga tributária brasileira sobe sem que a gente tenha aumento de tributo e às vezes os economistas confundem ao dizer que não há aumento de carga tributária no Brasil. Há sim aumento de carga tributária, ocorre que esse aumento da carga tributária não acontece em decorrência de novos tributos, mas acontece pela melhoria do sistema de arrecadação de tributação e do uso do sistema de processamento eletrônico de dados.

O segundo ponto colocado pelo Naomar é importante para a questão da aplicação dos recursos, e o Moroni também tocou neste ponto, e tem a ver com a falta de transparência. Se vocês examinarem o documento³ formidável que o Conselho produziu - eu considero, Esther, o melhor documento que nós temos sobre questão tributária no Brasil - vocês vão ver que na página 42 há três questões que respondem uma boa parte das indagações que a Mesa levantou.

Uma delas trata da falta de visibilidade sobre os impostos pagos. Nós do Conselho temos pressionado os Ministros e autoridades da Fazenda acerca da questão da visibilidade sobre os impostos pagos. Num desses debates dentro do Conselho, um secretário nos disse: se nós formos publicar o percentual efetivo do ICMS é possível que haja uma revolução. As pessoas pagam não 25%, como apresentado na conta de luz, mas sim 33%. O sistema tributário brasileiro, além de ser perverso, porque incide sobre a produção, é falso: ele mente, ele deixa de aclarar que a rigor o imposto é calculado sobre o próprio imposto. Então, aqueles 25% que o cidadão brasileiro acha que está pagando sobre a energia elétrica, na verdade são 33%. E, portanto, a autoridade tem medo de indicar isso de maneira clara e essa é uma das razões da reforma tributária patinar.

O segundo item fala da insuficiência da educação fiscal. Essa talvez seja a grande razão do problema da aplicação fiscal no Brasil. Quer dizer, como as pessoas não sabem que tributos pagam, como pagam, quanto pagam, certamente não exercem a pressão sobre o Congresso Nacional. E por ignorar isto, nós não conseguimos levar adiante um projeto de reforma tributária. A sociedade não tem acesso à informação, não consegue pressionar e, consequentemente, os deputados não reagem a isto. E o pior de tudo é que isto está previsto na Constituição brasileira. A página 42, no documento "Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional", indica claramente que nunca foi regulamentado o Art. 150 § 5º da Constituição Federal que determina que sejam esclarecidos à sociedade os tributos que são pagos e a maneira como eles são calculados. Até hoje esse dispositivo da Constituição não foi regulamentado.

Finalmente, a questão da aplicação do tributo. Acho que a problemática da tributação de grandes fortunas pode ser um fator de arrecadação, mas como nós hoje temos uma carga tributária de cerca de 37% do PIB, o Moroni aqui adiantou que 1/3 dela é paga na forma de juros, então a questão da aplicação do recurso que o contribuinte recolhe é uma questão que precisa ser discutida. Para você discutir cidadania fiscal é preciso saber como é que o orçamento público é preparado. Nós todos ouvimos o Presidente do Banco Central falar sobre juros, que no Brasil são mantidos num patamar elevado. E ele disse que o superávit primário é insuficiente para que você possa pagar os juros. Isso quer dizer o seguinte: a crise que o mundo está vivendo e esta que o Brasil poderia estar vivendo têm a ver, inclusive, com a baixa eficácia, a baixa qualidade da aplicação do recurso no Brasil, de modo que o superávit fiscal brasileiro, da ordem de pouco mais de 10%, é insuficiente para pagar os juros da dívida pública.

Eu gostaria de encerrar chamando atenção para o trabalho que o CDES tem feito e que procurou mostrar no seu último relatório. Chamar atenção para o fato dos brasileiros sequer saberem como pagam os tributos e muito menos como eles são gastos. Nenhum brasileiro consegue entender com clareza o orçamento público e ele nem sequer sabe que, apesar de pagar um tributo de 37% do PIB, esse tributo não é suficiente para pagar os juros da dívida, de mais de US\$ 1 trilhão, como foi dito pelo Rodrigo Loures. Obrigado.

³ Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional – Relatório de Observação nº2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. 2ª Edição 2011.



Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Obrigada. Eu queria passar então para a Mesa, para as considerações finais. Chegou mais uma pergunta para o Professor Naomar, e eu vou ler rapidamente.

Diante dos choques de interesse entre os ricos, que possuem mais chances de ocupar os cargos políticos e de dominar a mídia, e os pobres, que poucos sabem sobre as injustiças que estão sofrendo, como seria possível quebrar os ciclos educacionais apresentados?

Naomar de Almeida Filho

Conselheiro do CDES, Professor e ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A resposta à primeira questão é muito simples. Ela questionava para onde iam aqueles jovens pobres se não tivesse o setor privado de educação superior. Eu falava em termos de amparo, isso não seria um gasto social maior. Eficiência não é somente produção de indicadores; também é uma produção qualificada, no caso da educação superior. Mas todos os mecanismos de avaliação da educação superior no Brasil põem as instituições públicas realmente no topo. Não quer dizer que não existem instituições privadas com ensino de qualidade; existem, mas em menor proporção. As universidades no Brasil têm uma qualidade maior de ensino e essa qualidade está sendo monopolizada praticamente por um segmento da sociedade que é essa minoria dominante.

Sobre a segunda questão, eu acho que esse ciclo tem que ser quebrado. As medidas que têm sido tomadas no Brasil têm sido paliativas e produzem de alguma forma a alimentação dessa estrutura. Eu dou como exemplo justamente essa questão de subsidiar a entrada de jovens pobres no setor privado, que faz com que aquele ciclo interno consiga sustentar a reforma fiscal, justiça fiscal - uma coisa que quebre essa estrutura perversa. Mas eu acho que o nome reforma, de alguma forma, na história do Brasil, ficou desgastado. Eu acho que o Brasil nunca fez uma reforma universitária. Aquela que os militares promoveram em 1968, é o que estrutura a universidade brasileira hoje e não digo apenas no que diz respeito à questão institucional, mas fundamentalmente é a questão da missão social da educação superior para o país. Eu acho que a gente deve pensar nesse conjunto duplo de reformas: i) uma reforma da estrutura de financiamento do Estado, portanto à questão da reforma fiscal; ii) e, seriamente, devemos debater uma reforma universitária ou uma reestruturação do sistema universitário brasileiro. Nós seguimos aqui no Brasil o mesmo padrão que foi estabelecido em 1804, após a revolução francesa, como modelo institucional na educação. Portanto, nossa universidade é bonapartista e ainda está no século 19 em termos da sua estrutura curricular. E se nós temos uma situação social tributária com rasgos ou traços coloniais, eu acho que a universidade também de alguma forma não está atrás nesse processo.

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Muito obrigada, Professor Naomar. Eu queria passar a palavra ao Conselheiro Jacy Afonso.

Jacy Afonso

Conselheiro do CDES e Secretário de Organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Boa tarde a todos. Eu queria fazer uma pergunta para a Mesa, para os nossos companheiros brasileiros. É preciso registrar que naquela proposta original de reforma tributária, que o Lula mandou ao Congresso em 2003, estava a taxa das grandes fortunas. Mas como o brasileiro costuma ser progressista para votar para Presidente e conservador para votar para Deputado e Senador, o Congresso é extremamente conservador, então não conseguimos aprovar a taxa das grandes fortunas. Acho que hipoteticamente a gente pode acrescentar a taxa da herança junto das grandes fortunas.

Mas eu sou bancário, ontem fiz 34 anos de bancário. A Confederação dos Bancários, a CONTRAF, está propondo também a regulamentação de um dos artigos da Constituição, o artigo 192, que trata do sistema financeiro nacional. Na crise de 2008, os países, sacrificaram o povo com seus impostos para salvar os bancos internacionais. Agora são os mesmos bancos internacionais que sacrificam o povo e não querem os estados nacionais: Grécia, Espanha, assim por diante. A Confederação dos Bancários está propondo uma conferência nacional sobre o sistema financeiro, da mesma forma que a gente discute nas conferências de saúde, educação, para envolver a sociedade nesse tema. E acho que a gente deveria extrapolar um pouco e talvez ter uma conferência



no Brasil sobre o sistema financeiro e justiça fiscal. Porque aí nós estabeleceríamos nos municípios, nos estados, um documento a partir deste trabalho que o CDES já produziu, transformando isso numa diretriz política de uma conferência. Queria saber a opinião de vocês.

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Muito bem, Conselheiro sindicalista.

Resumo do Relator da Mesa:

José Aparecido Ribeiro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

A organização aqui da secretaria do CDES nos encarregou de fazer um pequeno resumo, porque as mesas são muito longas, com várias apresentações e ao final as pessoas já esqueceram pontos importantes das primeiras apresentações.

Falando primeiro da subordinação das políticas fiscais e monetárias aos interesses financeiros mais do que a outros interesses, falando da dificuldade da regulação e do controle desses recursos financeiros que flutuam no campo internacional, chama a atenção aqui a questão levantada pelo colega e convidado internacional e o Marcio, Presidente do IPEA, que trata da ineficiência do Estado brasileiro em tributar essas rendas que são os capitais e a eficiência para tributar trabalhadores, tributar os mais pobres.

Esse é um problema internacional, porque esses recursos que flutuam realizam algum tipo de evasão fiscal nos países onde se originam e ao mesmo tempo geram máquinas de desigualdades diversas. Como o Conselheiro Naomar lembrou, máquinas complexas que geram o subfinanciamento de políticas públicas voltadas às universidades, ou de forma geral à educação.

O Conselheiro Rodrigo Loures chamou a atenção para um contexto de crise econômica mundial que tem origens fiscais, entre outras razões, por causa dessa subordinação aos interesses financeiros. E avançar na qualidade da política fiscal é uma condição para poder avançar na política monetária, na política tributária. Então, temos um recado claro do Conselheiro que sugere melhorar essa relação com setores financeiros e melhorar a qualidade da política fiscal.

O Conselheiro Naomar chamou a atenção para diversos indicadores de desigualdade tributária, com os pobres pagando mais e os ricos pagando menos, mas aprofundou a ideia dos círculos viciosos de manutenção e crescimento da desigualdade principalmente na área da educação e saúde; com setores públicos financiados por todos, mas de baixa qualidade; e setores privados com maior qualidade também financiados por todos, na medida em que a renúncia que recai sobre alguns grupos da população são financiados pela carga tributária total.

O Presidente Marcio Pochmann trouxe os dados mais recentes gerados por pesquisadores do IPEA que trabalham no tema, apresentando vários indicadores para demonstrar uma ideia-força – “o Estado brasileiro é muito eficaz para tributar os mais pobres e os salários e pouco eficiente para alcançar os mais ricos ou aquelas rendas que não sejam salário”. Mas ele destacou também um recente ganho na progressividade do gasto via política de previdência, assistência, saúde e educação. São conquistas que vêm em parte da Constituição Federal de 1988, com posteriores conquistas adicionais, como o Programa Bolsa Família. Então, a gente tem avançado na progressividade do gasto público pelas políticas sociais, mas estamos deixando a desejar no sentido de uma instabilidade injustificável nas desigualdades tributárias.

Tentar melhorar a captação e a regulação sobre as rendas dos mais ricos e sobre as rendas originadas de capital e não do trabalho foi o ponto fundamental da palestra do professor James, que chamou a atenção sobre os muitos bilhões de dólares que flutuam no mercado internacional com baixíssima regulação e controle; sobre quem são os detentores desses recursos, como foram originados e de onde são provenientes. O que é no mínimo um sintoma de muita evasão.



Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Muito obrigada, companheiro José Aparecido, que fez uma ótima síntese das falas aqui da Mesa. Eu quero nesse momento, já que não chegaram mais perguntas, passar a palavra para o Conselheiro Rodrigo Loures.

Rodrigo Loures

Conselheiro do CDES e Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPR)

Eu vou responder a pergunta sobre como a tese fiscal pode contribuir para a justiça fiscal. Não apenas no que tange à competitividade das empresas, mas também com reflexos sobre uma mais justa distribuição de renda. A tese é a seguinte: é que nós temos que nos concentrar num ponto: o CDES tem uma agenda muito abrangente, tem muitas questões sendo tratadas, assim como o próprio Governo. A minha tese é que os países mais competitivos, no longo prazo, buscam o desenvolvimento sustentável com empreendedorismo, com inovação, com grandes mudanças. Nas atividades humanas, elas passam pela qualidade dos sistemas tributários e fiscais, entendendo-se por sistemas tributários a forma de arrecadar e fiscalizar o que se gasta. Um fato inegável é que existe uma crise de fiscalidade de extensão mundial e como nós estamos inseridos numa economia global, a economia do conhecimento, é inescapável. Então, os países têm de colocar como objetivo, como estratégia, a modernização, a evolução dos seus sistemas fiscais e tributários como condição para permitir que a sociedade civil possa aproveitar na plenitude, as suas capacidades.

As empresas se ocupam em buscar desenvolver mais a competitividade, mas a competitividade é do país, é de uma região, a competitividade não é só da empresa, não é só do cidadão, é do conjunto da sociedade. Então, a questão da atuação do Estado como arrecadador e detentor de recursos é fundamental para alcançarmos o bem-estar e o bom aproveitamento da plenitude dos capitais humanos, capitais sociais, capitais naturais etc. A abordagem tem que ser sistêmica e essa agenda tem que ser construída com a participação de todo o povo. Agradou-me a sugestão do Jacy quando ele fala em ter uma conferência voltada para participação popular. Na questão fiscal nós temos que aprender fazendo. Agora a minha sugestão é que em primeiro lugar o CDES assuma a missão de ser uma plataforma onde se instale alguém da área fiscal para pensar essa agenda de mudanças e como fazer a governança dessa agenda de mudanças, porque não basta saber o que se quer fazer, mas tem que estar organizado para isso acontecer. Isso é um processo, é uma mudança cultural, é uma mudança social que precisa ter um *locus*, um espaço de animação e de condução desse processo; e o CDES está vocacionado para isso.

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Eu quero passar a palavra, para suas conclusões finais, ao companheiro Marcio Pochmann.

Marcio Pochmann

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Obrigado pelas considerações e questões. Vou me concentrar em três breves comentários direcionados ao Francisco, ao Trevisan e ao Jacy. Antes, quero apenas ressaltar a produção que o IPEA tem nessa área. Não sei se todos os Conselheiros tiveram a oportunidade, os que ainda se encontram aqui entre nós, de poder acompanhar a produção nessa área de tributação, especialmente num período mais recente - tem um livro muito interessante que tenta capturar justamente o ponto de vista totalizante da questão da tributação e equidade e até mesmo do tema que o James tratou aqui tão bem. Nós temos também uma série de publicações discutindo o papel da taxaçaõ e fluxos financeiros internacionais, um debate complexo, mas absolutamente necessário, especialmente olhando a perspectiva mundial.

Bem, o comentário ao Francisco é que eu certamente entendo como você - da necessidade de uma tributação sobre a propriedade da terra mais efetiva e eficaz - mas que não considero que a tributação por si só esgote o conceito de reforma fundiária. Sempre é bom lembrar que nós estamos basicamente com uma experiência de 60 anos, seis décadas de várias tentativas de reforma agrária. No entanto, nós estamos com uma estrutura fundiária mais concentrada do que aquela que tínhamos em 1920, quando da primeira informação sobre estrutura fundiária brasileira. E ela se agravou talvez muito mais no período atual, pela forte presença do capital estrangeiro adquirindo propriedades no nosso país. Certamente, uma mudança na forma de atuação do ITR teria um papel corretivo,



mas não necessariamente reformulador estrutural da propriedade da terra no Brasil, especialmente olhando os latifúndios improdutivos, ainda que tenhamos que discutir o que é improdutivo.

Em relação aos comentários do Trevisan, também há grande concordância com a sua fala. Quero ressaltar apenas, em primeiro lugar, o paradoxo no Brasil, um paradoxo que faz com que os que menos impostos pagam sejam os que mais o criticam no Brasil. Certamente, isso é uma expressão do desconhecimento, da ignorância sobre a forma com que se cobram os impostos no país, porque se houvesse um pleno conhecimento, uma conscientização da estrutura tributária brasileira, o chamado impostômetro iria ser feito nas favelas e não no centro rico de São Paulo. Interessante que bicicleta, motocicleta, transporte coletivo paga imposto, mas lancha, avião, helicóptero não pagam. São poucos que sabem pois, infelizmente, esse é um debate feito para especialistas e a parcela grande da população não tem conhecimento.

Segundo comentário, também breve, é que a gente utiliza muito o conceito de carga tributária bruta como se fosse expressão do poder de gasto do Estado, o que não é bem verdade porque, evidentemente, da carga de tudo que nós arrecadamos uma parcela nem faz parte do próprio orçamento do ponto de vista da execução orçamentária, uma vez que são recursos arrecadados e rapidamente utilizados para pagamentos das chamadas despesas incompressíveis, que são as transferências e pagamentos de juros. Se nós tirarmos esses dois tipos de despesas, o que temos é a carga tributária líquida. A carga tributária líquida não é muito diferente da que fora nos anos 80, que é a dimensão, de fato, que o Estado brasileiro tem para gastar nas funções clássicas. O uso da carga tributária líquida talvez seja a melhor desopressão do poder efetivo de atuação do Estado do ponto de vista dos seus gastos.

Para o Jacy, que levanta o tema do sistema financeiro, digo que acredito que nós precisamos olhar a necessidade da tributação brasileira ser mais conectada com o movimento da estrutura da riqueza brasileira. Quer dizer, a riqueza brasileira cada vez mais é uma riqueza imaterial e menos uma riqueza oriunda do setor primário ou secundário da economia; menos indústria, menos agropecuária e cada vez mais o setor terciário, os serviços e o comércio. E há algo destoante quando nós olhamos o peso do setor terciário que já supera 2/3 do produto nacional e a sua participação na composição da tributação. Há uma desconexão, especialmente, como nós consideramos as novas formas de riqueza que derivam do trabalho imaterial que praticamente não é tributado.

Eu acho que dentro dessa perspectiva que foi aqui apresentada pelo Loures, muito interessante, temos uma agenda estratégica para o tema da tributação se olharmos a estrutura produtiva e suas modificações como uma possibilidade e avançarmos sobre aqueles que mais crescem, que são aqueles pertencentes ao setor terciário.

No mais quero agradecer aqui a possibilidade de fazer esse diálogo com todos. O IPEA continua à disposição.

Muito obrigado.

Nair Goulart

Conselheira do CDES e Presidente da Força Sindical da Bahia

Muito obrigada. Quero agradecer a todos os palestrantes, acho que foi uma manhã bastante rica, muito importante, que agregou muitas informações e nós estamos nessa trilha, como Conselheiros, buscando a justiça fiscal com cidadania tributária.

Obrigada.



Mesa 2 - Federalismo Fiscal e o Desenvolvimento Regional

Coordenação: **Murilo de Aragão** – *Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice*

Palestrantes:

1. **Clélio Campolina Diniz** – *Conselheiro do CDES e Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais*
2. **Sérgio Roberto Rios do Prado** – *Professor da Universidade Estadual de Campinas e Especialista em Finanças Públicas, Federalismo Fiscal e Tributação*

Debatedores:

- **Bruno Ribeiro** - *Conselheiro do CDES e Diretor Executivo do Instituto Dom Helder Camara (IDHEC)*
- **Armando de Negri** – *Consultor do Observatório da Equidade*

Clélio Campolina Diniz⁴

Conselheiro do CDES e Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

Boa tarde a todos. Inicialmente, eu gostaria de agradecer a oportunidade de fazer esta apresentação. Gostaria de ter um pouco mais de tempo do que me foi inicialmente destinado (20 minutos) e eu costumo ser disciplinado ao fazer minhas apresentações.

A apresentação que eu preparei discorre sobre a dinâmica territorial, a política regional e a questão tributária no Brasil. A ênfase será sobre a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, porque o meu colega de mesa, o Prof. Sérgio Prado, é um especialista em questão tributária e fiscal e, portanto, a nossa fala se complementará dessa forma.

A primeira questão que gostaria de abordar diz respeito às referências necessárias à problemática regional no Brasil; refiro-me à questão da escala regional. Os diferentes recortes político-administrativos do território pode nos levar a diferentes visões de mundo; a uma visão supranacional, como a União Europeia, que é uma região; a ideia de países ou nações; de macrorregiões geográficas, como é o caso brasileiro das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; a uma visão de estados da Federação, que também é um recorte regional; a ideia de sub-regiões, de municípios, de localidades, e/ou de bairros. Enfim, a escolha da escala territorial determinará a regionalização que estamos utilizando e ela depende de condicionantes político-administrativos anteriores ou dos propósitos para os quais queremos desenvolver o nosso raciocínio.

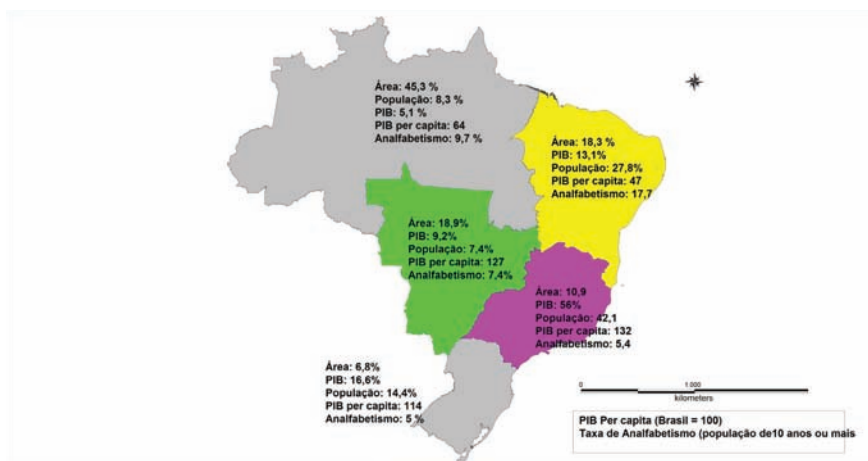
No final, eu vou fechar minha apresentação com um mapa que sinalizará a importância de repensar a questão territorial no Brasil a partir de outros critérios que fogem da regionalização atual do país.

Para iniciar, apresento o mapa abaixo que desenha um retrato regional do Brasil tomando as cinco macrorregiões geográficas. Ele apresenta os indicadores da participação de cada uma das regiões com relação à média do PIB nacional, a área territorial, a população, o PIB *per capita* e a taxa de analfabetismo – tanto o PIB *per capita* como a taxa de analfabetismo são *proxies* de indicadores da desigualdade social e econômica entre as regiões.

⁴ O artigo “Dinâmica regional e ordenamento do território”, de autoria de Clélio Campolina Diniz, elaborado para o Seminário, encontra-se no Anexo I.



RETRATO REGIONAL DO BRASIL



Como se observa, a região Norte tem 45% da área geográfica do país, 8,3% da população, 5% do PIB, um PIB *per capita* que é 40,64% da média nacional e uma taxa de analfabetismo quase de 10%. O Nordeste tem 18% da área, 13% do PIB, 27% da população, um PIB *per capita* que é 47% da média nacional - importante frisar que este é o mesmo número do diagnóstico do Celso Furtado em 1958, ou seja, do ponto de vista relativo o Nordeste está no mesmo lugar que estava há 60 anos - e uma taxa de analfabetismo alta de quase 20%. Não vou aqui detalhar o perfil das várias macrorregiões; esses dados podem ser encontrados em tabelas por estados ou por sub-regiões, e mostram os diferentes níveis de desenvolvimento demográfico, econômico e social do Brasil.

Feita esta ponderação, gostaria de abordar uma questão central que é a relação entre os níveis territoriais, ou as escalas territoriais de níveis de Governo, e a dinâmica territorial. Existe uma contradição entre a rigidez das divisões político-administrativas e as dinâmicas econômicas e demográficas. Apesar de o território ser politicamente definido, as dinâmicas econômicas e demográficas têm outra lógica e esta é uma contradição básica; é um dado que temos que tomar como referência para testar a questão regional brasileira.

O segundo grande desafio é a articulação dos diferentes níveis de Governo. No Brasil temos uma federação com três escalas: a União, os estados e os municípios - isso não é um problema simples.

A terceira consideração trata dos paradigmas que envolveram de forma geral e até recentemente as formulações teóricas que estruturaram a política econômica regional brasileira. Eu não tenho tempo de detalhar cuidadosamente este aspecto, mas gostaria de destacar duas linhas do pensamento econômico: as ideias keynesianas, que estruturaram políticas de cima para baixo (*top-down*); e, mais recentemente, as concepções neoliberais de desenvolvimento local, que priorizaram as políticas de baixo para cima (*bottom-up*).

No presente sabemos que temos que abandonar a rigidez dessas teses; não interessam paradigmas que priorizem exclusivamente ações de cima para baixo, nem, tampouco, ações de baixo para cima. Temos sim que promover articulações entre os diferentes níveis, e para isso temos que incluir os atores regionais, na formulação e implementação da política de desenvolvimento. A região não é apenas um recorte no mapa; a região contém história, cultura, atributos, identidade política e, portanto, também funciona como ator. Esse é um erro usual que se praticava no Brasil - simplesmente recortar o mapa sem observar a identidade política, a identidade cultural das suas diferentes regiões. E se nós queremos de fato um país mais democrático vamos ter que passar a considerar esses aspectos.

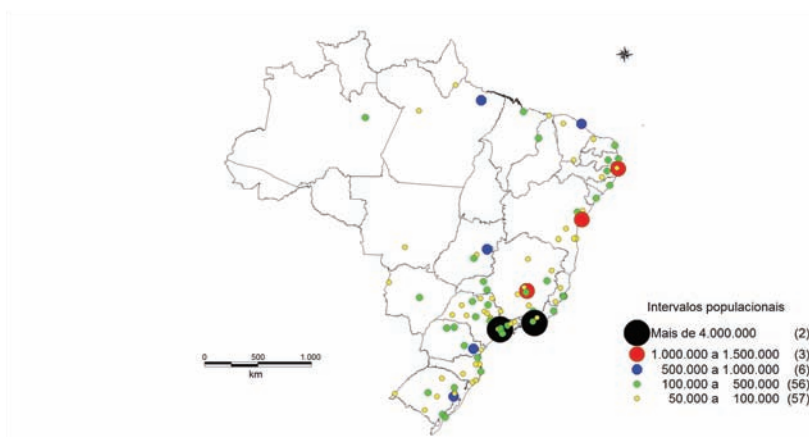
Portanto, a partir dessas constatações, temos um grande desafio que é como combinar as diferentes estâncias de ideias do mundo acadêmico e social com as diferentes instâncias governamentais e os agentes e atores regionais. Isso pode parecer uma coisa simples, mas não é; pois a ausência dessa compressão resultou, citando apenas um exemplo, na guerra fiscal - sobre a qual eu vou falar daqui a pouco.

Outro aspecto que precisa ser considerado diz respeito à questão regional como parte do projeto nacional de desenvolvimento, que eu sintetizaria na verdade em quatro grandes dimensões: i) a coesão territorial; ii) a coesão política; iii) a coesão econômica; iv) e a coesão social. Todas essas dimensões, e ao mesmo tempo de forma articulada, são paradigmas referenciais para um projeto de nação de médio e de longo prazo que tenha como referência o objetivo de redução das desigualdades e consequentemente a necessidade de um novo ordenamento do território.

A expressão ordenamento do território se refere a como se distribui a população, as atividades econômicas, a infraestrutura num determinado território. Em economia regional nós chamamos isso de ordenamento do território e como vocês já viram há um forte desbalanceamento na distribuição da população e das atividades econômica no país (mapa da página 41). Portanto, temos um ordenamento muito inadequado. Nessa perspectiva, um primeiro indicador que chama atenção é a densidade demográfica por município no Brasil, segundo dados do Censo do IBGE de 1970 e 2010. Observamos que o país ainda vive o resíduo daquilo que chamou atenção do Frei Vicente⁵: o Brasil estava sendo culpado pelas costas, como caranguejos arranhando a costa do Brasil - se referindo à colonização portuguesa. Mais tarde observaria também Jacques Lambert ⁶ a existência de dois Brasis: um da costa, outro do interior.



Brasil: rede urbana com mais de 50 mil pessoas, 1970



Brasil: rede urbana com mais de 50 mil pessoas, 2010



⁵ Salvador, Frei Vicente. História do Brasil - 1500-1627 ou Ferraz Barbosa, M. S. Seminário: O mundo que o português criou. Fundaj. 2009.

⁶ Lambert, Jacques. Os dois Brasis. Cia Editora Nacional. 1959.

Embora a dinâmica da ocupação da região Centro-Oeste e da região Norte estejam sendo processadas nas últimas décadas, nós ainda temos uma forte densidade demográfica na grande faixa litorânea, na grande faixa atlântica. Este é um elemento muito importante que precisamos discutir, principalmente com as perspectivas de ocupação da plataforma marítima brasileira com o pré-sal – quais as consequências desse novo dado para a dimensão territorial?

Além dessa distribuição da população no território, com grande predominância na faixa leste do país, temos o elemento da urbanização brasileira. Este país deixou de ser rural e se tornou um país urbano. Em 1950, 35% da população brasileira estava em cidades e os outros 65% no chamado meio rural - esses 35% da população estavam em cidades muito pequenas, cidades que realmente que não tinham características urbanas modernas. Em 2010 todo o país está urbanizado, mesmo o Nordeste e o Norte têm 73% da população em áreas urbanas e a região Sudeste apresenta 92% da população nesta condição. Ou seja, nós estamos falando de um país urbano e isso tem uma forte implicação econômica, social e política e uma forte implicação sobre a orientação da política em termos da integração internacional, principalmente com a América Latina.



Brasil: grau de urbanização, 1950 e 2010



Nesta perspectiva, precisamos entender que é a rede de cidades e o sistema de infraestrutura que determinam o comando e a forma de organização do território. São as redes de cidades e as infraestruturas que ordenam o território. Mas e o território nacional, como está distribuído à população? Como estão distribuídas as atividades econômicas? E todos os elementos complementares dessa distribuição populacional e econômica dentro do território? Para termos uma ideia desses aspectos no caso nacional vou mostrar em seguida dois mapas, mapas que indicam a estrutura da rede urbana, com mais de 50 mil habitantes, em 1970 e em 2010 (ver slides da página 43). É impressionante como este país, em 50 anos, deixou de ser um país predominantemente rural para virar um país urbano. O mapa da rede urbana de cidades com mais de 50 mil habitantes, em 1970, apresenta uma rede de cidades predominantemente na faixa litorânea, na faixa leste do Brasil. Observem agora o mapa de 2010. Observem que esse país se tornou um país urbano com 85% da população em cidades, com uma grande predominância na grande faixa litorânea, principalmente na região Sudeste do país. Então, esse é o país sobre o qual nós estamos falando, um país urbano e, além de ser um país urbano, é um país metropolizado.

A velocidade da urbanização brasileira, fazendo comparações internacionais com o mundo ocidental, só é comparável ao México - pela velocidade da urbanização e por uma urbanização muito excludente. Uma urbanização que se fez num período muito curto sem ser capaz de construir, ao longo do tempo, todos os elementos da infraestrutura urbana de transporte público, de saneamento, de habitação e da oferta de serviços públicos necessários à cidadania dos seus habitantes. Temos mega cidades, mega metrópoles.

Para se ter uma ideia, a Europa tem apenas duas grandes metrópoles que são Londres e Paris. Os Estados Unidos têm grandes metrópoles, mas é um país suburbano. No Brasil já temos hoje 22 aglomerações urbanas com mais de 1.000.000 de habitantes cada. Na tabela abaixo temos as aglomerações brasileiras segundo o Censo de 2010: a Região Metropolitana de São Paulo com quase 20 milhões de habitantes; Rio com quase 12 milhões; e uma sucessão de grandes metrópoles. Isso é o recorte oficial das Regiões Metropolitanas. Se tomarmos o contingente populacional que está se aglomerando em regiões que

chamamos de regiões com comutação diária, por via terrestre de grandes contingentes populacionais, a Região Metropolitana ampliada de São Paulo, tomando um raio de 100 km da Praça da Sé, que inclui, portanto, a região de Campinas, Sorocaba, Santos e São José dos Campos, é uma região em que a movimentação, o deslocamento diário de pessoas chega a pouco mais de 30 milhões de habitantes. Fiz esse levantamento de forma detalhada há uns dois, três anos; ele só é comparável em magnitude ao vale central do México. Então, nós estamos falando de um país urbano e além de urbano metropolitano, ou seja, em poucos anos nós construímos essas colossais aglomerações urbanas com toda ordem de implicação social, política e da necessidade de recursos públicos para adequar as condições de vida nessas grandes aglomerações urbanas. Portanto, esses são dados de referência para falarmos corretamente do Brasil.

Tabela: Aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes em 2010: população e taxa de crescimento populacional

Aglomerações urbanas	População (mil hab)	Taxas de crescimento geométricas			
		Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990	Anos 2000
São Paulo	19684	4,5	1,9	1,6	1,0
Rio de Janeiro	11836	2,4	1,0	1,2	1,0
Belo Horizonte	4884	4,5	2,5	2,4	1,1
Porto Alegre	3959	3,5	2,5	1,6	0,6
RIDE do DF	3718	7,1	3,3	3,5	2,3
Recife	3691	2,7	1,9	1,5	1,0
Fortaleza	3616	4,2	3,5	2,4	1,9
Salvador	3574	4,4	3,2	2,1	1,7
Curitiba	3174	5,4	2,9	3,1	1,4
Campinas	2797	6,5	3,5	2,5	1,8
Goiânia	2173	6,3	3,6	3,2	2,7
Manaus	2106	7,4	4,3	3,7	4,1
Belém	2102	4,3	2,9	2,8	1,6
Grande Vitória	1688	6,1	3,8	2,7	1,6
Baixada Santista	1664	3,9	2,2	2,1	1,2
Natal	1351	3,8	3,6	2,6	1,9
Grande São Luís	1331	5,1	4,6	3,0	2,2
João Pessoa	1199	3,2	3,2	1,8	2,4
Maceió	1156	3,9	3,8	2,6	1,6
RIDE de Teresina	1151	4,5	3,5	1,9	1,3
Sub-total	76853	4,1	2,3	2,0	1,4
BRASIL	190756	2,5	1,9	1,6	1,2

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, vários anos.

Em seguida, é muito importante observar o que está acontecendo com a dinâmica demográfica no território brasileiro, conforme demonstra a tabela síntese abaixo. O critério de movimento migratório utilizado mede os últimos cinco anos em que a população se deslocou. Portanto, usando fontes de informação do IBGE (Censos e PNAD), apresentamos dados para 1980 na primeira coluna, que mede o período 1975/80; dados para 1990 na segunda coluna, para o período 1986/90, e assim sucessivamente. Observem o seguinte: a região Norte atraiu muita população nos anos 70, 80 - e depois caiu. A região Nordeste historicamente expulsava a população - 800 mil, depois 700 mil, mas agora, se os dados PNAD estiverem corretos, caiu o movimento migratório nordestino. A região Sudeste, dominada por São Paulo, recebia 1 milhão de pessoas, depois 600 mil, 540 mil, caiu para 252 mil, ou seja, está havendo uma mudança significativa dos fluxos migratórios internos no país. As regiões historicamente mais pobres, em função das políticas sociais, por um lado, e em função das dificuldades de emprego, por outro, reduziu a expulsão e reduziu a atração. A região Centro-Oeste ainda tem um contingente alto, mas é muito influenciada pelo entorno de Brasília. Esse quadro é muito importante para entendermos para onde está indo a população.

Tabela: Os movimentos migratórios - Brasil: saldo migratório quinquenal, por macroregiões

Macroregião	1975/1980	1986/1990	1995/2000	2003/2008
Norte	316.464	9.758	76.480	20.699
Nordeste	- 870.640	- 869.909	- 743.188	- 434.966
Sudeste	1.005.055	680.561	546.723	252.052
Sul	- 627.707	- 167.680	33.465	3.354
Centro-Oeste	287.148	300.143	288.740	158.861

Fonte: Censos Demográficos, PNAD

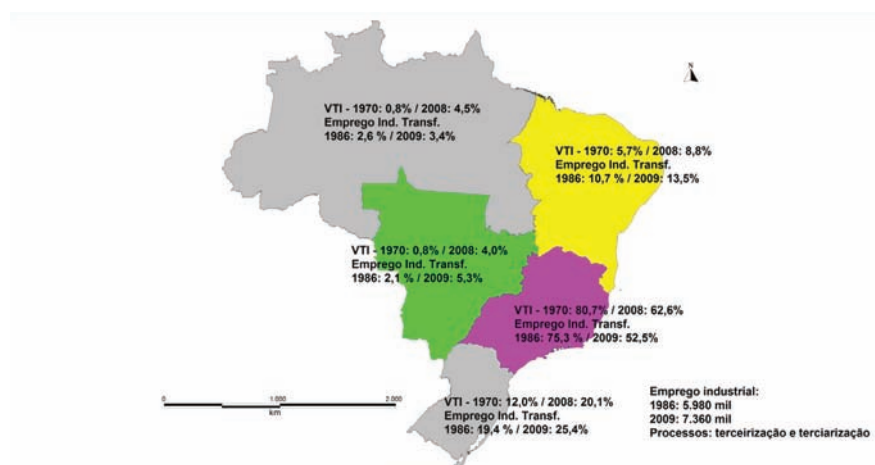


A população migra basicamente na busca por comida, habitação, roupas etc. Então, são muito importantes os estudos desses movimentos migratórios. Precisamos saber quais as motivações de expulsão da população de um determinado território, quais são os atrativos de outro território, e relacionar isso com a questão da urbanização brasileira - à medida que o estoque de população rural está reduzindo e ainda há um forte movimento migratório de cidades menores para as grandes metrópoles. Todo esse movimento é extremamente complicado sob o ponto de vista da organização social, dos custos da organização social, da habitação, do transporte público, do lazer, do saneamento etc..

A partir dessas constatações vamos discutir como se comporta a dinâmica das atividades econômicas no território. A atividade industrial está passando por três grandes movimentos. O primeiro é a descentralização da Região Metropolitana de São Paulo. A Região Metropolitana de São Paulo, em 1970, concentrava 44% da produção industrial do país, isso já caiu para 22%, em 2009, resultando em um movimento de desconcentração de São Paulo e numa reaglomeração macro espacial, como pode ser visto nos mapas abaixo. Há uma expansão industrial do Nordeste, nas últimas décadas, e um movimento de atividades industriais acompanhando a fronteira agropecuária e mineral. No mapa da distribuição industrial no país, observamos que a região Sudeste tinha 80% do valor da transformação industrial e caiu para 62% - ou seja, há certo espalhamento do setor indústria no país. Observando os mapas seguintes, que são os mapas das microrregiões geográficas com mais de cinco mil empregos industriais em 1985, verifica-se uma forte concentração na região Sudeste; já com relação ao mesmo dado, para 2009, temos o surgimento de muitas novas aglomerações industriais. Visivelmente predomina a macro concentração na região Sudeste, mas desconcentra de São Paulo e se aglomera na vasta região de desenvolvimento poligonal no Brasil: Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, São José dos Campos e Belo Horizonte. Esse polígono agora está alargando. Análises detalhadas para períodos anteriores mostram uma relativa desconcentração industrial no Brasil, mas uma forte aglomeração macro espacial que está relacionada com a relação interindustrial e, principalmente, com as atividades tecnologicamente mais modernas - que procuram se reaglomerar especialmente em função de alguns equipamentos, como os centros de pesquisa ou coisa do estilo.

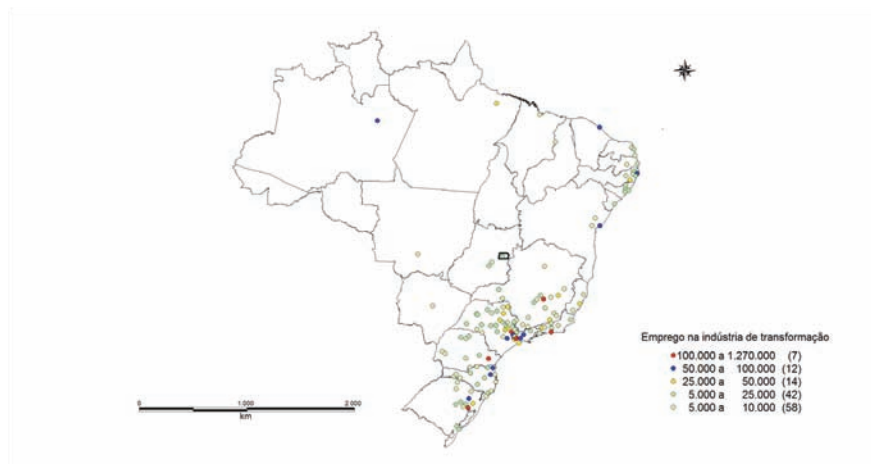


Valor da Transformação e Emprego Industrial





Microregiões Geográficas com mais de 5 mil empregos industriais - 1985



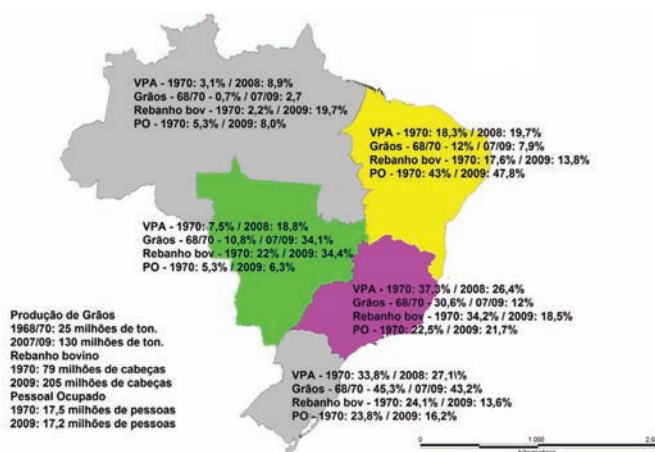
Microregiões Geográficas com mais de 5 mil empregos industriais em 2009



O próximo mapa mostra a dinâmica territorial da agropecuária. Aqui o elemento importante é a expansão da fronteira agropecuária da região dos cerrados brasileiros, não só do Centro-Oeste como também dos cerrados nordestinos, que são extremamente importantes na agricultura também. Há três grandes movimentos: um movimento de intensificação na região Centro-Sul do Brasil, principalmente em função da cana-de-açúcar em São Paulo; e nos estados limítrofes há um grande movimento de expansão da produção de grãos - nas grandes faixas dos cerrados; e há uma expansão da agricultura irrigada na região Nordeste.



DINÂMICA TERRITORIAL DA AGROPECUÁRIA



Feitas essas considerações passo a um elemento central, que são as mudanças das estruturas produtivas conjugadas ao crescimento urbano. A tabela abaixo é muito importante porque ela mostra a ocupação e a renda do trabalho nas atividades produtoras de bens - agropecuária, indústria, mineração, etc., e do que convencionalmente chamamos de serviços. Em 1976, o Brasil ocupava 65% daquelas pessoas que tinham renda do trabalho nos setores produtores de bens; em 2008 esta relação caiu para 40%; a renda que era 59% caiu para 29%, no mesmo período. Em contrapartida, para o mesmo período 1976-1980, o nível de ocupação da produção de não-bens que tinha 34% subiu para 59%, e a renda do setor, de 40% para 70%. Ou seja, o que os dados referenciam é que nós temos um país que, além de urbano, está baseado nas atividades de serviços - que vão do mais moderno ao informal, mas é neste setor que a população está ocupada e onde a renda do trabalho está sendo gerada e também uma parte considerável do PIB. Estamos falando de um Brasil urbano, e além de urbano, um país cada vez mais baseado no setor de serviços.

Tabela: Mudanças da estrutura produtiva e crescimento dos serviços

Macroregiões	Bens				Não Bens			
	Ocupação		Renda		Ocupação		Renda	
	1976	2008	1976	2008	1976	2008	1976	2008
Norte	48,2	40,7	46,7	29,9	51,8	59,3	53,3	70,1
Nordeste	74,3	47,5	63,9	27,8	25,7	52,5	36,1	72,2
Sudeste	60,5	35,1	57,6	30,1	39,5	64,9	42,4	69,9
Sul	70,1	44,0	64,0	33,6	29,9	56,0	36,0	66,4
Centro-Oeste	49,0	34,5	47,9	24,5	51,0	65,5	52,1	75,5
Brasil	65,4	40,2	59,2	29,8	34,6	59,8	40,8	70,2

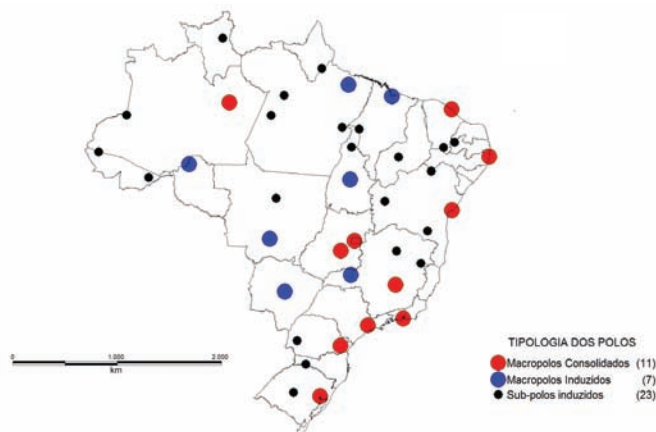
Fonte: PNAD

Paralelamente a essas características, eu diria que precisamos refletir sobre os riscos com as recentes descobertas na plataforma continental. O pré-sal poderá ser um risco de relitoralização do país, dado que a ideia de um país policêntrico não vai ao encontro de estratégias de relitoralização. Recentemente, coordenei um trabalho a pedido do Ministério do Planejamento cujo objetivo era o ordenamento do território brasileiro. Fizemos uma proposta baseada em experiências mundiais, principalmente da União Europeia, onde por meio de elementos de política econômica pode-se induzir a expansão de outras metrópoles nacionais - de submetrópoles, para frear a mega concentração nas grandes metrópoles e consequentemente melhor ordenar o território. O resultado desse projeto é o mapa do Brasil policêntrico; onde as bolas vermelhas são as metrópoles já consolidadas, as bolas azuis as metrópoles propostas, e as bolas menores seriam a submetrópole. Observem as metrópoles na faixa Oeste do país, onde a intenção é possibilitar integração com a América do Sul por decisão política. Neste mapa duas metrópoles intermediadas, que seriam Uberlândia e Palmas, freariam a mega concentração em São

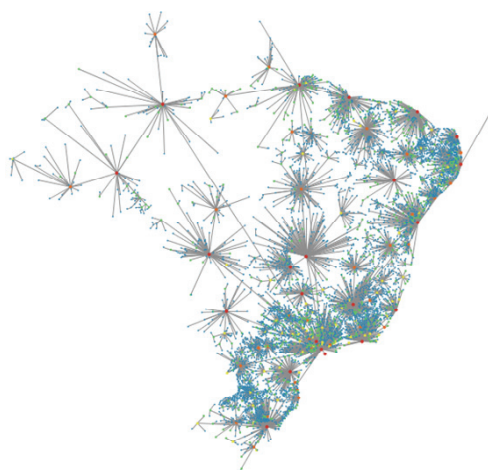
Paulo e em Brasília, e duas metrópoles estruturariam a região Norte do país, São Luís e Belém. Também um conjunto de submetrópoles ajudaria a ordenar o território brasileiro. A partir dessas ideias partimos para uma simulação, num horizonte de vinte ou trinta anos, de reorientação de investimentos em equipamentos públicos, nas metrópoles selecionadas, reorientando a infraestrutura de comunicações de transporte. O Brasil policêntrico contaria com onze macropolos consolidados, sete novos macropolos e 22 subpolos.



Brasil: proposta de um país policêntrico



Brasil: Simulação de um país policêntrico, 11 macropólos consolidados, 7 novos macropólos e 22 sub-pólos



Com relação à questão tributária, eu gostaria de chamar atenção para alguns pontos, fazendo algumas rápidas observações, e encerrar minha apresentação. Primeiro, reafirmo a preocupação com relação ao sistema tributário regressivo – o que já foi discutido neste encontro à exaustão. Segundo, chamo atenção para os mecanismos de transferência para estados e municípios e para os fundos constitucionais – temas a meu ver que são centrais e merecem ser aprofundados. Terceiro, a questão da justiça distributiva que é a luta por um pacto federativo consistente. Quarto, a vinculação da receita básica territorial da produção, de onde decorre toda a guerra fiscal. Quinto, as políticas de incentivos e a guerra fiscal que estão intimamente relacionadas. Esses são elementos centrais para estabelecermos elementos de ajustes entre as políticas regionais, tributária e fiscal. Essas políticas não podem ser tratadas de forma independente.



Algumas respostas aos pontos anteriormente levantados deveriam considerar: a redução da tributação indireta, que é um elemento importante para reduzir a regressividade; a redução da tributação na origem, ampliando a tributação do destino como controle da guerra fiscal; os novos critérios de equidade na distribuição dos *royalties* do petróleo, da mineração e das usinas hidrelétricas - todo mundo que analisa tributação observa que alguns municípios, em função da existência de uma base produtiva local, recebem muitos recursos.

Por fim, a necessidade de uma nova institucionalidade na política regional. Primeiro, pensar na política regional em escala nacional e não política regional por região, isso está superado. Não dá mais para tratar Nordeste, Norte, Centro-Oeste como coisas isoladas - nós temos que tratar a nação e as especificidades que cada parcela do território contém. Isso hoje está consagrado na literatura internacional, nas experiências de políticas públicas. Temos que pensar a nação nas suas especificidades e não pensar de maneira regionalista o país.

Segundo, a necessidade de consolidar esse conjunto de sistemas de incentivos de fundos constitucionais num fundo nacional de desenvolvimento regional, proposta que já foi colocada algumas vezes mas nunca ganhou ênfase política. Terceiro, é necessário estabelecer novos critérios à locação de recursos, definidos por critério nacional, com contemporaneidade definida, por temporalidade. Nós não podemos ter uma mesma política para o resto da vida; o Nordeste não pode ser definido pelos nove estados do Brasil mais um pedaço de Minas e um pedaço do Espírito Santo. Ele é muito heterogêneo e por isso há necessidade de uma nova regionalização de política pública.

Muito obrigado a todos.

Sérgio Roberto Rios do Prado

Professor da Universidade Estadual de Campinas e Especialista em Finanças Públicas, Federalismo Fiscal e Tributação

Eu queria agradecer ao Conselho a oportunidade de dar uma modesta contribuição a essa discussão. Nós tivemos aqui uma discussão ampla que tentou focar a questão da justiça fiscal. Eu queria partir daí e tentar levantar talvez um ângulo um pouco diferente da questão da justiça fiscal que não foi privilegiado até agora. Justiça fiscal é uma coisa complexa, mas proponho a vocês que a gente pense em justiça fiscal como sendo resultado do que eu vou chamar de processo de gasto público: o Governo arrecada, estrutura o orçamento, distribui recursos no território nacional - e gasta. A justiça fiscal de fato depende da totalidade do processo, depende da soma dos que acontece em cada uma das partes. Eu posso arrecadar de uma forma progressiva e gastar de uma forma injusta e vice-versa. Então, é a totalidade do processo que determina o grau de justiça fiscal.

Esse processo em um país unitário é mais simples, porque eu tenho um único orçamento que toma as decisões relativas à como se distribui os recursos. Já numa federação tudo se torna extremamente mais complicado: nós temos três entes arrecadadores, temos três processos orçamentários e temos três organizações de execução do gasto atuando sobre o mesmo território. Então, a problemática das federações, como pode ser visto no esquema abaixo, mostra que a distribuição dos recursos se torna um aspecto crucial para que se possa lograr justiça fiscal, ou seja, para que se possa adequar os recursos às necessidades do país. Distribuir recursos entre níveis de Governo, distribuir recursos entre regiões é o problema que eu entendo como central para que se possa obter uma justiça fiscal adequada nas federações.

Esquema

- Em federações é crucial a questão da distribuição dos recursos:
 - ▶ Arrecada >> orça >> **distribui** >> gasta
 - ▶ Por quê? Por dois motivos:
 1. O “vertical gap”: arrecadação se concentra nos Governos superiores, enquanto encargos (descentralização) nos Governos inferiores. Portanto, sistema de transferências é essencial.
 2. Disparidades em capacidade econômica resultam em disparidades em capacidade fiscal. Coesão social? Acesso a bens públicos?
 - Portanto, arrecadar com justiça é importante, gastar com eficiência também, mas nas federações é crucial distribuir bem os recursos!
 - Distribuir bem significa resolver dois problemas:
 - ▶ **Equilíbrio vertical** – entre níveis de Governo
 - ▶ **Equilíbrio horizontal** – entre pobres e ricos
- Estes dois problemas são resolvidos simultaneamente via transferências verticais.

E por que isso? Eu vou apontar sinteticamente dois motivos. Primeiro, uma coisa que a gente chama de “*vertical gap*”. Em todas as federações do mundo, por motivos técnicos tributários a arrecadação dos impostos é concentrada nos Governos de nível superior. Por outro lado, nos modernos Estados sociais a execução do gasto, a execução dos encargos se concentra nos níveis inferiores de Governo. Com a descentralização das últimas décadas isso se acentua. Consequentemente toda federação, sem exceção nenhuma, exige a existência de sistemas razoavelmente complexos de transferências verticais, os Governos superiores têm uma espécie de superávit em relação aos seus gastos diretos e os Governos inferiores devem receber os recursos correspondentes.

O segundo aspecto importante é o das disparidades regionais. Disparidades em capacidade econômica existem em todas as federações do mundo e elas se expressam em disparidades na capacidade fiscal, e, portanto, capacidade de gasto. A coesão social numa federação em qualquer país depende de certa igualdade do acesso dos cidadãos a bens públicos, e regiões pobres, evidentemente, têm uma dificuldade muito maior em prover serviços de qualidade média. Portanto arrecadar com justiça é importante. Tem sido muito enfatizando pela discussão do CDES gastar com eficiência na ponta também, mas nas federações é fundamental que o dinheiro chegue aos níveis de Governo que devem gastá-los e seja distribuído entre regiões ricas e pobres de forma a diminuir as desigualdades.

Por sua vez, distribuir bem os recursos numa federação significa resolver dois problemas: o equilíbrio vertical, ou seja, qual é a parcela dos recursos que cabe a cada nível de Governo e resolver o equilíbrio horizontal, ou seja, você melhorar a situação das regiões mais pobres. Esses dois problemas são resolvidos simultaneamente via transferências verticais em todas as federações do mundo, sem nenhuma exceção. Estes dois problemas, por si só, já nos permitiriam fazer seminários independentes sobre eles. Eu não vou me referir muito aqui ao problema do equilíbrio vertical e vou me concentrar mais na discussão que me parece mais pertinente para o tema do seminário que é a questão das disparidades regionais, a questão do equilíbrio entre regiões mais ricas e mais pobres na federação.

O ponto central aqui contrasta um pouco com tudo o que foi dito antes neste seminário. Discutimos a injustiça dos impostos, falamos da organização do gasto na ponta, mas o que eu estou dizendo é que nós temos também que olhar como os recursos são distribuídos - essa questão é crucial nas federações.

Então, vamos discutir a questão do equilíbrio horizontal. O que significa equilíbrio horizontal? Significa que os Governos são capazes de prestar em cada unidade da federação serviços semelhantes, de qualidade semelhante, impondo cargas tributárias semelhantes aos cidadãos de cada jurisdição. Só há duas formas de você resolver isso: uma é buscando desenvolvimento regional, que é uma solução necessária e desejável, mas de longo prazo. A outra forma no curto prazo é destinando às regiões pobres, via transferências verticais, mais recursos do que elas conseguem arrecadar dos seus cidadãos. Isso é viabilizado em todas as federações pelo uso das chamadas transferências redistributivas. O Governo Federal de fato age como agente que arrecada nas regiões mais ricas e distribui para as regiões mais pobres fazendo um processo de equalização. Então, nós estamos falando de sistemas de equalização: eles são basicamente compostos de transferências redistributivas. O que se exige para isto? Primeiro, tem que ter uma dotação com garantia de recursos e depois você tem que ter um conjunto de critérios que distribua esses recursos de forma redistributiva.

Em todas as federações do mundo uma parcela da arrecadação, principalmente federal, é reservada para função redistributiva. Na Alemanha e na Austrália o IVA⁷ nacional tem sua receita destinada à equalização; no Canadá a função redistributiva é uma dotação variável do orçamento federal. E assim por diante, em todos os países você tem esses recursos reservados. No Brasil, como vocês sabem, aproximadamente 45% da arrecadação do IPI e do imposto de renda cumprem a função do fundo redistributivo, o sistema dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, que somam aproximadamente valores de 2% a 2,5% do PIB.

Qual é o principal atributo de um sistema de equalização? Ele tem que ser dinâmico porque o objetivo é reduzir as disparidades inter-regionais, então ele tem que ser capaz de se adaptar ao longo do tempo às mudanças que ocorrem no ritmo de desenvolvimento das regiões. Se uma região cresce mais depressa que as outras, ela deve receber menos recursos e esses recursos devem ser destinados para outras regiões que estão crescendo mais devagar. Esse é o atributo fundamental: este sistema tem que ser dinâmico senão ele acabará gerando mais distorções do que ajudando.

Existem dois métodos básicos, nas experiências mundiais, para se fazer sistemas de equalização. O primeiro, que eu vou chamar aqui de método paramétrico é aquele utilizado em países em desenvolvimento como Índia e Brasil. O outro, que eu vou chamar de sistema de equalização de receita, é o método usado nas federações desenvolvidas (Canadá, Alemanha, Austrália e outras). O ponto que eu quero levantar para vocês, que é o pano de fundo dessa discussão, é que nós estamos no Brasil há uma, duas décadas, discutindo o sistema de equalização a partir dos métodos paramétricos, e estamos deixando de olhar as experiências internacionais que eventualmente podem ser muito ricas e nos oferecer alternativas de como organizar e reformar nosso sistema.

7 IVA – Imposto de Valor Adicionado.



Então, o que são métodos paramétricos? É exatamente aquilo que é utilizado no Brasil por meio principalmente do nosso FPE: eu pego uma dotação de recursos que é distribuída pela utilização de indicadores macroeconômicos ou macrossociais: a renda *per capita*; os coeficientes de pobreza; o IDH, os indicadores de deficiência de infraestrutura etc. O método básico é ponderar a distribuição *per capita* por esses indicadores, de forma a beneficiar regiões atrasadas. Um caso típico é aquele em que se pondera a distribuição pelo inverso da renda *per capita*: quanto mais baixa a renda *per capita* do estado, maior a parcela de recursos que ele vai receber. Muito frequentemente a dotação do fundo é “fatiada” para permitir o uso de diversos indicadores. Então, eu posso combinar parcelas dos recursos que são distribuídas conforme um número de indicadores em que o céu é o limite. Vocês podem pensar quantas “fatias” quiserem e distribuí-las segundo IDH, saúde, pobreza, e todo tipo de indicador social e macro econômico possível.

Qual a avaliação que se pode fazer desta alternativa? O uso de parâmetros para ponderar a distribuição tem muitas deficiências. Parâmetros são, em geral, atualizados a intervalos longos, como o Censo Demográfico, por exemplo. Então, o sistema perde sensibilidade, durante um longo período ele fica estático, não responde a mudanças. Segundo, o sistema não responde a crises ou estagnação localizada em uma região, ou um aumento repentino da riqueza em outra região, se nós estamos trabalhando apenas com uma dotação que é distribuída por indicadores macroeconômicos. Terceiro, e o mais importante: o uso de um só parâmetro - o IDH ou inverso da renda, por exemplo - em geral não traz resultados satisfatórios, daí a tentação de se “fatiar” os recursos. Então, eu divido a dotação em oito diferentes pedaços e aplico um indicador a cada um desses pedaços.

O “fatiamento” e o uso de múltiplos parâmetros trazem uma enorme fragilidade política ao sistema. Por quê? Cada estado vai preferir o seu indicador e cada um vai achar que a “fatia” que deve ser usada para tal indicador deve ser 20% e não 15% nem 12% ou “porque é 17% e não é 22%”? Como não há nenhum critério muito claro para gente dizer qual é o indicador adequado e qual é o tamanho da “fatia”, isso abre espaço para infinitos e intermináveis conflitos políticos que tornam muito instável o sistema. Qual é a única vantagem desse sistema? É que, em princípio, ele permitiria que disparidades de renda, de desenvolvimento social e carências setoriais afetassem a distribuição. É a única possível vantagem. No entanto, veremos à frente que há alternativas que logram este resultado com vantagens em relação aos sistemas paramétricos.

Os sistemas de equalização no Brasil

No caso brasileiro na origem do código tributário nacional de 1967, o sistema foi concebido como um sistema de equalização com dois fundos independentes: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPE, que é objeto da minha discussão aqui, foi construído exatamente como isso que eu estou chamando de sistema paramétrico: 5% eram distribuídos em função da área da unidade federativa; e 95% distribuídos pela população ponderada pelo inverso da renda *per capita* estadual. Era, portanto, um sistema bastante redistributivo, principalmente porque as disparidades de renda *per capita* naquela época eram muito altas. Já o FPM ficou restrito a um critério estritamente populacional, porque na época não havia indicadores de renda *per capita*, PIB *per capita* municipal. Então, o FPM foi feito apenas como um fundo que distribuí recursos com base na população do município, beneficiando os municípios pequenos e prejudicando os grandes municípios. Comparem este fato com o que o Campolina acabou de falar sobre o processo de metropolização da sociedade brasileira. O FPE e o FPM são dois universos, duas problemáticas totalmente distintas e eu não tenho tempo de tratar das duas aqui. Então, eu vou me concentrar mais no Fundo de Participação de Estados, principalmente porque, como vocês sabem, ele está em cartaz hoje em dia, dada a decisão que o Supremo Tribunal Federal tomou no ano passado.

O que é FPE? Ele era, até 1989, um sistema paramétrico que, embora precário, tinha o grande atributo de ser dinâmico, ou seja, a distribuição iria mudando ao longo do tempo, à medida que os estados mais atrasados evoluíssem e diminuísse a distância, em termos de renda, capacidade econômica, em relação aos mais desenvolvidos. Na Constituição de 1988 foi decidido que esses critérios deveriam ser revistos e modernizados. Essa decisão forçou uma tentativa de revisão dos critérios em 1989, a qual fracassou completamente: os estados não conseguiram chegar a um acordo nem para modernizar o sistema e nem mesmo para fazer alguma proposta precária, provisória. Pior que isso, o sistema foi substituído por uma tabela de percentuais fixos, ou seja, ele perdeu a sua característica dinâmica, passou a ser simplesmente um compartilhamento de recursos que já não respondia mais a mudanças na renda *per capita*, ao fato de que a Bahia, por exemplo, cresceu rapidamente em relação a outros estados antes atrasados. Tudo isso foi perdido em uma simples tabela fixa de percentuais, contida no famoso Anexo da LC62/1989.

Em 2010, diante do questionamento feito por diversas ADIN's⁸, o Supremo Tribunal Federal, por meio de parecer do Ministro Gilmar Mendes, considerou inconstitucional vários artigos desta lei complementar feita em 1989 e exigiu que os critérios sejam outra vez revistos e rediscutidos. Então, nós temos hoje a obrigação de, até 2012, rediscutir esse sistema de equalização brasileiro para estados, que foi degenerado

⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN instrumento do controle direto da constitucionalidade das leis e atos normativos, exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

para uma tabela fixa de percentuais. O que o STF está exigindo é apenas que seja reconstituído o caráter dinâmico do sistema.

Bem, o que foi feito até agora? Praticamente nada. É uma pena que o Secretário Nelson Barbosa não esteja, porque a gente poderia falar sobre isso. O Governo Federal ignorou o problema e está tratando isso como um problema dos estados, quando de fato, na federação brasileira o, Governo Federal sempre foi o aglutinador e o coordenador dessas reformas mais amplas. Os estados, por meio do seu órgão técnico CONFAZ/COTEPE⁹ iniciaram estudos em 2010, aprofundaram os estudos, mas não conseguiram chegar a um acordo, mais uma vez. Consequentemente o que nos resta hoje são as propostas que estão no Congresso para revisão do FPE. Nos últimos 20 anos, 35 projetos apareceram para mudar o Fundo de Participação, entre Senado e Câmara. Todos eles têm uma característica comum: são todos sistemas paramétricos, ou seja, todos eles pegam a dotação e tentam aplicar algum coeficiente para afetar a distribuição. Eles variam apenas em relação ao número de “fatias” em que dividem a dotação, ou ao coeficiente que é privilegiado. Existem vários projetos, e eu gostaria de mostrar a vocês, a título de exemplo, o projeto que hoje é o que está na ponta da linha, o mais discutido, o projeto dos Senadores Randolfe e Romero Jucá.

Projeto Randolfe/Jucá

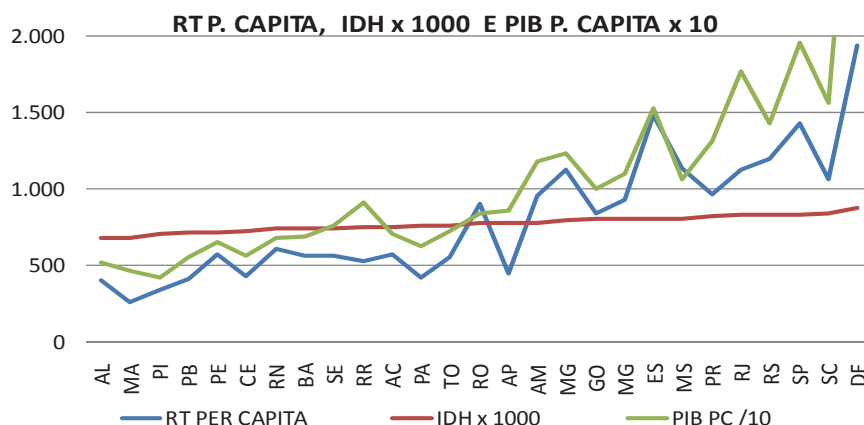
- Divide a dotação do FPE em oito tranches, sendo cada uma delas distribuída entre o Estados conforme um indicador macroeconômico diferente:
 - ▶ 25% - distância do IDH para o maior IDH;
 - ▶ 10% - com a evolução decenal do seu IDH;
 - ▶ 13% - inverso da renda per capita de cada UF;
 - ▶ 22% - proporção populacional da UF na população total;
 - ▶ 5% - participação da UF na extensão territorial do país;
 - ▶ 5% - coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;
 - ▶ 5% - coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
 - ▶ 5% - proporção da área de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da Unidade da Federação;
 - ▶ 10% inverso do Produto Interno Bruto (PIB).

O que esse projeto propõe? Ele “fatia” a dotação do FPE em oito tranches, e aplica a cada uma delas um parâmetro diferente. Por que são exatamente oito? Não está explicado em lugar nenhum. Porque é que uma é 25% dos recursos, a outra é 10%, a outra é 13% a outra é 22%, a outra é cinco, também não está explicado. Os parâmetros utilizados são variados. A cada uma dessas “fatias” aplica-se um coeficiente de distribuição: o IDH, a evolução recente do IDH; o inverso da renda *per capita*; a proporção populacional; extensão territorial; coeficiente de água tratada; cobertura de esgoto; áreas indígenas; e por aí vamos. Esse é um exemplo típico de todos os projetos que estão sendo discutidos nos últimos anos. Você pode apresentar um projeto propondo que em vez de oito sejam cinco “fatias”, e que em vez desses coeficientes a gente possa introduzir a habitação, ou então transporte urbano, para atender aqui as preocupações do Professor Campolina.

Qual é o problema com essas abordagens? Primeiro tem um dilema crucial, a simplicidade. O uso de um só parâmetro gera resultados imprecisos. Ampliar o número de “fatias” gera, como eu já falei, fragilidade política crescente. Não tem razão definitiva nenhuma para se defender um ou outro parâmetro, eu sempre posso preferir os parâmetros e as “fatias” que beneficiam a minha região ou meu estado. Então qualquer estado prejudicado pelos critérios do projeto que eu mostrei antes poderá argumentar por outros percentuais e por outros critérios.

Segundo, há a questão de indicadores gerais (macroeconômicos) *versus* indicadores setoriais. Os indicadores gerais - inverso da renda, inverso do PIB, IDH - são muito pouco flexíveis, eles são disponíveis em períodos muito amplos, o que torna um sistema rígido. Utilizar o IDH envolve uma enorme quantidade de problemas que eu não tenho espaço para discutir aqui, mas eu só lembraria a vocês que o IDH é muito determinado por setores em que já existem sistemas específicos de financiamento, que são saúde e educação, que são dois dos três elementos que determinam o IDH. Ele não reflete carências em outras áreas como habitação, como infraestrutura urbana e outros setores que também são importantes. Então, dá para questionar por que distribuir por este parâmetro? Por outro lado, o uso de indicadores setoriais implica uma grande dificuldade: por que uns e não outros? A questão fundamental para mim é perguntar: faz sentido usar parâmetros específicos setoriais? O objetivo dos sistemas de equalização e dos fundos de participação é equalizar a capacidade livre de gasto dos Governos. Eles são diferentes do SUS ou do FUNDEB, que transferem recursos condicionados. O objetivo de um fundo de participação, que é um sistema de equalização, é dar liberdade e autonomia para o orçamento local alocar os recursos. Então, qual é a lógica de eu utilizar um ou dois indicadores específicos para distribuir recursos? Eu poderia montar políticas nacionais para esses objetivos setoriais da mesma forma.

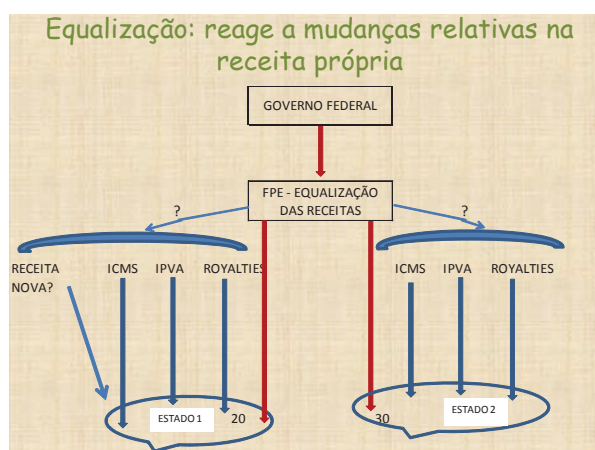
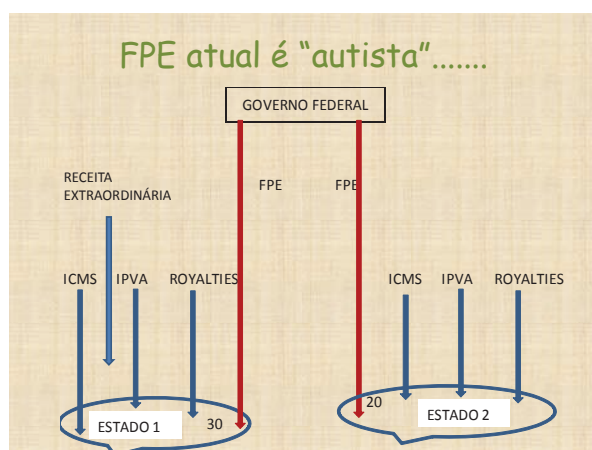
9 Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ e Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - COTEPE.



A alternativa: sistemas de equalização de receita

Qual é, então, a outra opção que não está sendo discutida no Brasil e que talvez ofereça alternativas mais eficientes ou, no mínimo complementares? A alternativa é um modelo de equalização de receitas que é utilizado nas principais federações do mundo. A equalização nessas federações é feita tomando diretamente a receita própria *per capita* das unidades da federação, ou seja, a receita que ela pode obter a partir de seus impostos próprios. Ao invés de usar parâmetros que são, de fato, indicadores indiretos das diferenças nas receitas próprias, você mensura a receita de cada estado e distribui os recursos por algum critério aplicado a estas receitas, de forma a aproximar a capacidade final de gasto *per capita* (após transferências) das regiões e dos estados. A ideia é sempre você medir a receita potencial dos Governos considerando condições médias de alíquotas e de esforço tributário e aplicar um critério distributivo.

Qual é a vantagem desse método? Ele regula diretamente a capacidade de gasto e não usa indicadores indiretos. Segundo, ele responde imediatamente a variações relativas de receita decorrentes de choques e eventos. Então, se eu tenho uma quebra de safra, em uma região, num certo semestre, e a receita cai, o sistema responde imediatamente oferecendo alguma compensação. Terceiro, ele é institucionalmente estável, não provoca facilmente questionamentos sobre indicadores e “fatias”, e permite regular de forma fácil o grau de redistributividade. Existem estudos, feitos há um ou dois anos no Fórum Fiscal de Estados Brasileiros, sob minha coordenação, onde fizemos múltiplas simulações sobre as possibilidades de usar esse tipo de modelo no Brasil. A vantagem principal desse modelo é que a equalização “olha” para as outras receitas recebidas pelos governos e ajusta a capacidade de gasto em função delas. Um exemplo do que falo pode ser visto nos quadros abaixo, em que eu tenho o FPE brasileiro atual. Eu vou dizer para vocês que ele é “autista”, ele é uma transferência que ignora as outras receitas que os estados recebem. Então, se o Estado A tem uma receita extraordinária, o FPE vai continuar transferindo 30 para o Estado A e 20 para Estado B, porque ele não é sensível às demais receitas e a variação delas ao longo do tempo, ele é simplesmente um compartilhamento de recursos. Se eu tiver uma situação de equalização, a equalização é feita considerando a totalidade das receitas de forma que o sistema vai reagir e, eventualmente, eu vou ter 20 transferidos para o Estado A, que ficou mais rico, e 30 transferidos para o Estado B, equilibrando a capacidade de gasto. O ponto simples e básico aqui é a diferença entre você trabalhar diretamente com as receitas e você trabalhar indiretamente via parâmetros.





Qual é a desvantagem desse método? Ele não é nenhuma panaceia. Para funcionar perfeitamente ele tem que utilizar como referência a receita potencial, não a receita efetiva. Se utilizar a receita efetiva eu tenho a situação em que o Governo preguiçoso em termos fiscais vai ser beneficiado por transferências. Então, a receita tem que ser a potencial. No caso brasileiro, ao contrário da Canadá, da Alemanha ou da Austrália, calcular a receita potencial de estados é um pesadelo porque nós temos 27 legislações, temos guerra fiscal, isenções, benefícios, ninguém sabe direito qual é a receita potencial de qualquer estado brasileiro hoje. Nos países em que esse sistema é utilizado o IVA é nacional e uniforme e, portanto esse cálculo é simples, mas em minha opinião isso não é um impeditivo definitivo, mas esse é outro problema que exige muito tempo para considerar.

Finalmente com base em tudo isso que abordei, há algumas recomendações que eu apresentaria a serem consideradas. Primeiro, ampliar o debate. Sistemas paramétricos são ruins, tecnicamente ruins pelos motivos que eu expus, e politicamente instáveis e não são a única alternativa. A enorme disparidade de receitas próprias entre os Governos subnacionais, que agora vai ser agravada, por exemplo, pela questão dos *royalties* do petróleo, já é complicada por outros motivos e recomenda que o sistema utilize alguma forma de equalização prévia de receitas. Em vez de enveredarmos por um processo de duvidoso resultado, confrontando sistemas paramétricos, poderíamos aprofundar a compreensão de uma alternativa de equalização direta das receitas. Finalmente, e mais importante, tirar o nariz do umbigo, olhar o que acontece em outras federações. Obrigado.

Murillo de Aragão

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Ouviremos agora as perguntas do Conselheiro Bruno Ribeiro e, depois, o consultor Armando de Negri.

Bruno Ribeiro

Conselheiro do CDES e Diretor Executivo do Instituto Dom Helder Camara (IDHEC)

Boa tarde, Conselheiro Murillo Aragão, Professor Sergio Prado, Professor Clélio Campolina. Boa tarde a todos e todas que nos honram com a presença no seminário.

Eu acho que nesta tarde também teremos a mesma qualidade e o mesmo caminho do consenso que tivemos hoje pela manhã. São dois os conceitos muito presentes em todas as falas: desigualdade e iniquidade. Ouvimos vários palestrantes mencionarem temas que são recorrentes há muitos anos no país e que ainda não encontraram uma solução adequada. Iniciamos agora com um tema muito caro para mim, que sou nordestino, que é a questão da reforma tributária e a política regional. Todas as falas nos fazem refletir que as desigualdades entre países, entre regiões de um país, entre pessoas de um país, têm efeitos, estruturas e resultados que se assemelham. Nós assistimos recentemente no Brasil o início de uma mudança nas diferenças regionais, mas de forma ainda muito lenta.

Outro tema que foi recorrente durante muitos anos e não foi bem equacionado foram os problemas da distribuição de renda. Nós estamos ainda hoje colhendo os efeitos positivos de uma melhora na distribuição de renda em um país que, afinal, tem enfrentado o óbvio. Muitas vezes nas nossas vidas pessoais, profissionais, nas questões políticas, pessoas e povos enfrentam problemas porque não resolveram bem questões óbvias. E, hoje, estamos em um país que resiste, por exemplo, a todas as crises que estão ciclicamente vindo do mundo desenvolvido, exatamente porque distribuimos renda, porque formamos um mercado interno, porque começamos a colocar em prática algo que já era antigo no país, que já era velho, mas não era gerador de uma ação comum.

A política regional é outro tema que o país precisa debater e agir, e, acredito que logo, logo vai fazê-lo, pelos efeitos no desenvolvimento que serão tão grandes quanto foram as mudanças recentes na distribuição de renda. E eu não vejo outro caminho que não seja pela reforma tributária, embora o Ministro, hoje pela manhã, tenha nos lembrado que a distribuição de renda só pode ser enfrentada no exercício da liberdade, do consenso e da constitucionalidade.

Então, eu gostaria muito de ouvir do Professor Clélio, que nos trouxe belas concepções de projeção sobre o que seria um país policêntrico, um país com polos urbanos mais horizontalmente distribuídos, e do Professor Sergio Prado, que nos trouxe também elementos muito provocantes sobre os parâmetros regionais da desigualdade de renda, algumas ideias sobre como implementar com um pouco mais de velocidade uma política regional com justiça fiscal.

O Professor Clélio foi muito feliz ao dizer que política regional não é proposta de desenvolvimento regional, mas sim, proposta nacional de desenvolvimento integrado. A gente está vendo hoje no mundo que quem cresce e, que de certo modo evita o colapso das economias desenvolvidas, são exatamente os emergentes - a China, a



Índia, o Brasil - que ainda estão sustentando algum vigor na economia mundial, já tão sofrida pelas ocorrências que estamos vivendo nos últimos anos. Então, quais são as suas sugestões para que esse processo se dê com um pouco mais de velocidade porque, afinal, quem está por trás da justiça fiscal é o Estado, que sempre onerou alguns ao arrecadar e beneficiou outros, ao aplicar os recursos. Ou seja, a quem o Estado brasileiro serviu e onerou nesses seus 500 anos e o que é que ele precisa fazer para que seja justo na hora de arrecadar e mais justo ainda ao aplicar os seus recursos? Como disse o Professor Sergio Prado, o país pode ter até uma tributação regressiva e compensá-la pela aplicação dos seus recursos, e isso eu acho que começou a ser feito nos anos recentes.

Hoje pela manhã se falou muito na educação, e o Reitor Naomar levantou a questão do enfrentamento da maior das desigualdades que não é de renda, não é fundiário, não é a desigualdade do conhecimento, mas a desigualdade da educação, que sempre foi a matriz de todas as outras desigualdades. E que continua sendo também na acumulação de conhecimento em determinadas regiões, na aplicação de investimentos públicos e desenvolvimento de pesquisas em algumas regiões. O que se espera é que as diversas regiões sejam crescentemente contempladas com ações mais efetivas de justiça fiscal e política regional.

Murillo de Arago

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Vamos ouvir agora a intervenção do consultor do Observatório da Equidade do CDES, Armando de Negri.

Armando De Negri

Consultor Observatório da Equidade do CDES

Boa tarde. Agradeço as exposições tanto desta manhã quanto da tarde. Acho que há uma ponte necessária entre as duas Mesas que nos leva à necessidade de ratificar o centro do debate. Hoje pela manhã, um Conselheiro, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná, falava que o tema central do debate ficaria, segundo a sua percepção, em torno da capacidade produtiva -competitiva do país para poder qualificar a nossa inserção na economia internacional e, ao mesmo tempo, gerar as condições econômicas para o desenvolvimento do país. Eu ousou dizer que o centro desse debate da justiça fiscal não é esse e, sim, o tema da solidariedade, da equidade mesmo, colocado para o país como o elemento qualificador do seu processo de desenvolvimento. E, nesse sentido, acho que a tensão que está colocada é que este debate acaba transitando entre duas dimensões que historicamente são conflitivas. Uma, que são os postulados do liberalismo econômico no ordenamento da economia, na lógica do crescimento etc. e, por outro lado, a tensão com o protecionismo, aqui entendido como uma proteção da população frente a um modelo que concentra riqueza - e é onde o tema da justiça fiscal tem um papel fundamental, que foi tão fortemente caracterizado pela manhã, que talvez não seja necessário lembrá-los. Mas nós temos um sistema tributário que captura a riqueza gerada no país, concentra essa riqueza e subsidia, das bases populares para os setores melhores situados na economia e na condição social, por meio de um trânsito profundamente regressivo.

Neste sentido, e colocando na perspectiva do que foi objeto da última Mesa: e se a saída fosse uma equalização do ponto de vista da receita nos estados e nas unidades federadas, como proposto pelo professor Sergio Prado? Ao propor uma equalização, nós temos um problema histórico para enfrentar que é a dimensão da dívida social acumulada num processo que vem reproduzindo essa acumulação assimétrica iniquitativa. E, portanto, se não dimensionarmos a dívida social, a tendência é que os desafios colocados para o desenvolvimento regional, em termos simétricos, persistam, por se tratar de um problema que está acumulado sem, digamos, estratégia de enfrentamento. Eu tenho, particularmente, acompanhado a situação nos estados do nordeste onde a capacidade de investimentos dos Governos atualmente é quase zero. Há um endividamento muito grande. Hoje pela manhã falamos do problema da dívida e do percentual arrecadado que se compromete na dívida e nos juros dessas dívidas e, portanto, há uma espécie de congelamento da capacidade de investimento. Isso se traduz em uma precarização dos serviços públicos, das infraestruturas, da proteção social etc. Portanto, sendo simpático a essa ideia de equalização, como ela seria qualificada de forma a responder ao tema das iniquidades que estão profundamente instaladas nessa matriz do desenvolvimento assimétrico? E qual seria a proposta dos Senhores que indicasse uma melhor forma de redistribuição? E aí eu acho que nós também temos uma dificuldade, porque até agora, podemos dizer que, de alguma maneira, houve uma mitigação através dos investimentos na área social desse último período de Governo, reduzindo o impacto duro dessa assimetria no campo tributário. Mas há um limite para isso, que está na própria matriz tributária que limita a arrecadação do Estado de alguma maneira e, ao não redistribuir com justiça a riqueza, acaba fazendo uma aproximação limitada de distribuição de renda sem, necessariamente, redistribuir a riqueza, - que, a meu ver, é o ponto central. Gostaria que vocês comentassem de que maneira podemos colocar esta perspectiva nesse panorama do federalismo brasileiro.

Obrigado.



Murillo de Aragão

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Prosseguindo, vamos ouvir agora a relatora Betina Ferraz, que vai consolidar as perguntas da plateia.

Resumo do Relator da Mesa:

Betina Ferraz

Consultora

Boa tarde a todos. Queria primeiro fazer uma observação sobre a qualidade das apresentações. É sempre um prazer ouvir o Professor Clélio Campolina sobre a questão regional brasileira e o Professor Sergio Prado, um especialista no tema da equalização fiscal no Brasil. As duas apresentações são, na verdade, complementares, pois a discussão em torno da questão federativa brasileira passa pela discussão da questão regional e da equalização fiscal. Essas foram iniciadas na Constituição de 1988 e, até o momento, não houve um amadurecimento da sociedade brasileira em torno desses temas e soluções quanto a uma institucionalização adequada.

O Professor Campolina iniciou a sua apresentação mostrando que o Brasil continua preso a esse quadro das disparidades regionais sem apresentar soluções concretas. Os temas que ainda estão na pauta regional brasileira são aqueles que se referem aos desafios de como alcançar a coesão econômica, a coesão social, a coesão territorial, acrescidos de novos problemas que nascem de uma dinâmica impressionante que o país vive nos últimos 20 anos - desse Brasil que é um Brasil muito ágil, um Brasil que se moderniza, mas que também enfrenta ainda muitos desafios.

O Professor Sergio Prado nos trouxe temas muito importantes, tanto para a questão regional brasileira, quanto para a questão do equilíbrio da federação brasileira, que são os temas-chave do pacto federativo. Não há pactuação federativa sem discutir a questão regional brasileira, sem discutir a arrecadação de impostos, a distribuição dos recursos, enfim, a justiça fiscal.

Eu vou tentar fazer uma ligação com os temas da Mesa da manhã. Na minha avaliação, o que está em jogo é como nós vamos institucionalizar sistemas de leitura da questão da desigualdade regional brasileira e do problema fiscal brasileiro, e como essas leituras vão criar sistemas de informação que irão permitir aos municípios, aos estados e ao Estado federal uma melhor alocação de recursos com base na consolidação de um pacto federativo.

O Conselheiro Antoninho Trevisan, hoje pela manhã, comentou que há um desconhecimento, falta transparência entre os sistemas de informação no Brasil, e apesar de certo grau de maturidade dos nossos sistemas e as políticas públicas que se realizam na ponta, ainda não maneja as informações para o desenho adequado das políticas.

Pela apresentação do Professor Clélio Campolina, fica claro que a ideia da política regional brasileira como política de desenvolvimento nacional ainda é muito frágil - ainda não temos um sistema que articule fundos e estratégias de desenvolvimento regionais, vinculado a um sistema de indicadores regionais, que oriente a ação dos gestores nos três níveis da federação, que estabeleça uma relação entre o planejamento em nível nacional e o planejamento nos estados e nos municípios brasileiros. E é importante que a gente saiba que no que tange à construção de um pacto federativo o Brasil é uma federação atípica - por ser a única federação do globo onde o município é um ator federativo autônomo, o que aumenta o grau de dificuldade de articulação das políticas pactuadas ou consensuais.

No que refere à questão do sistema fiscal, eu diria que também temos o mesmo problema da pactuação entre os estados na escolha de indicadores que espelham, de fato, desigualdade de receitas dos entes da federação a partir da distribuição dos recursos. Mas quais são esses indicadores, quais os indicadores que devem ser a matriz da distribuição dos recursos? Na minha avaliação, no caso da questão fiscal brasileira, há um descompasso muito grande no entendimento dos indicadores de como vamos articular essas tipologias de diferentes indicadores, tanto na questão regional, quanto na fiscal. No caso fiscal, eu vejo que as propostas discutidas hoje, à exceção do Professor Sergio Prado, olham para indicadores de tipologia produto em vez de considerar os indicadores de tipologia insumo, observados em todos os países que fazem justiça fiscal. Então, há um erro de partida no caso da política fiscal brasileira - que é um erro metodológico de escolha dos indicadores. Eu diria que os desafios, na verdade, são muitos e este seminário tem como função o debate de alternativas.

De forma bastante objetiva resumirei as questões que foram apresentadas pela Mesa. Para o Professor Clélio a questão principal diz respeito aos fundos para as políticas regionais: como pensar nos fundos da política regional? Como pensar na nova ordenação do espaço territorial brasileiro de acordo com os



desafios das novas centralidades? Dentre eles vejo a articulação do novo paradigma de desenvolvimento, que não é mais um paradigma da agenda neoliberal - onde o local era visto como capaz de desenvolver políticas e sem a pactuação com o estado nacional. Então, como construir um novo paradigma?

Para o professor Sergio as questões que aparecem dizem respeito, sobretudo, à questão da reforma tributária envolvendo, especificamente, o tema da arrecadação, da distribuição e do sistema de equalização entre os estados - e de que forma isso deveria ser apreendido a partir de um sistema de indicadores adequado, moderno, com plasticidade temporal e a luz de experiência internacional que possam ser apreendidas.

Obrigada.

Murillo de Aragão

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Vamos ouvir agora o Professor Clélio que vai responder às questões levantadas pelo público.

Clélio Campolina

Conselheiro do CDES e Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

Eu acho que tem aqui um painel de questões e eu vou tentar sintetizá-las. Quanto à fala do Bruno Ribeiro, sobre o problema da desigualdade, da iniquidade, acho que a gente tinha que combinar um pouco de utopia com um pouco de realidade. Na minha vida prática, eu tenho que combinar duas coisas muito difíceis, que é ser dialético na análise e prático na ação. Nós temos que ser abrangentes para entender a complexidade dos problemas, mas temos que nos mover com certa agilidade e objetividade. Caso contrário, ou perdemos o tempo inteiro no diagnóstico do nosso campo de ação ou tomamos decisões de maneira apressada, sem levar em conta as implicações de seu conjunto. Então, acho que é possível combinar um pouco de utopia e de desejo quanto à sociedade que queremos no futuro.

A proposta do Brasil policêntrico, trabalho realizado por encomenda do Ministério do Planejamento, é resultado de uma longa reflexão sobre o que está acontecendo pelo mundo, pela geografia econômica do mundo. Trata-se de uma proposta real e concreta, se houver vontade política, de concentrar investimentos em alguns espaços territoriais. Por exemplo, planejar a rede urbana como estruturadora do espaço e definidora de decisões sobre a infraestrutura do país para os próximos 20 ou 50 anos. Sei que não é fácil diante dos inúmeros condicionantes políticos, mas, na minha opinião, não podemos tirar esses referenciais da mente.

Voltando à questão fiscal, acho que o controle da guerra fiscal é uma questão emergente no Brasil. A guerra fiscal distorce preços relativos, compromete receita pública, cria competitividade espúria. Portanto, um caminho necessário para uma reforma tributária menos abrangente, no caso de não se conseguir uma reforma ampla, deveria ser o controle do sistema tributário para acabar com a tributação na origem. Em segundo lugar, temos que voltar a pensar no projeto de nação, na perspectiva das transformações mundiais e do papel do Brasil neste contexto da integração com a América do Sul, que é uma questão geográfica que tem implicações sobre os nossos equipamentos de infraestrutura e sobre a rede urbana - tendo como referência quatro variáveis gerais como fundamentos da política de desenvolvimento. São elas: a coesão territorial, a coesão política, a coesão econômica e a coesão social do país. Então, essas são considerações sobre a fala do Bruno Ribeiro.

Sobre as questões apresentadas pelo Armando De Negri, acho que quando construimos o mapa do Brasil policêntrico conseguimos, por critérios geográficos, por critérios de polarização, por intencionalidades que precisam ser discutidas, por questões ambientais, por questões de representatividade e identidade cultural, reaglomerar o país em 118 sub-regiões, com uma tipologia definida de cada sub-região, por nível de renda, nível de escolaridade, indicadores de potencialidade econômica e indicadores de restrição econômica para pensarmos numa política regional nacional. Portanto, não podemos pensar na política regional separando o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste. Não tem sentido aglutinar nove estados da federação, mais um pedaço de Minas Gerais e do Espírito Santo, e aplicar uma política homogênea diante da heterogeneidade deste espaço. A maior forma de ser injusto é tratar iguais os desiguais. Nós teríamos que identificar as homogeneidades que existem dentro dessa heterogeneidade usando o critério de homogeneidade/polarização como duas forças contrastantes a partir das quais você definiria a orientação da política econômica como uma regionalização para efeito de política pública. Este critério, apesar de prático, é difícil porque implica superar esse atual recorte político administrativo, o que não implica violentar a divisão dos estados federados, mas repensar o conjunto da nação, de maneira que a prioridade identificada no Nordeste poderia ser a mesma na metade sul do Rio Grande do Sul ou no Vale do Ribeira de São Paulo. Isso significa pensar na ação em uma perspectiva de coesão territorial, econômica, social e política.



Essa rede urbana, que em qualquer lugar do mundo estrutura e comanda o território, principalmente em um país como o Brasil onde 85% da população vive em cidades e onde existem 22 aglomerações com mais de um milhão de habitantes precisa ser pensada. Nós temos uma das mais dramáticas experiências de urbanização heterogênea do mundo ocidental. Só somos comparados ao México. Então, acho que esses são caminhos necessários. E, com todo respeito, acho que instituições que foram recriadas como Sudene e Sudam, estão superadas. Uma coisa é a Sudene da década de 1950, ligada a Presidência da República e tendo como desafio uma dramática questão nordestina. Outra coisa é o Nordeste heterogêneo, mas com ilhas de desenvolvimento e com uma superintendência isolada, sem poder político, que nada resolve. O ideal é que tivéssemos instrumentos que permitissem a cada região se capacitar e ser sujeito do seu processo de desenvolvimento. A política regional da União Europeia, apesar dos inúmeros problemas que esse arranjo político-institucional vem enfrentando, precisa ser observada do ponto de vista da tipologia das sub-regiões usada para a capacitação das mesmas e para a demanda de investimentos e soluções para que sejam agentes e atores dos seus processos.

Mas por trás de tudo isso tem duas variáveis centrais: uma, com um papel relevante, que é a questão educacional brasileira. Eu sou o Reitor de uma universidade, sou um pesquisador e, portanto, me sinto muito à vontade para dizer que a questão central da educação brasileira está na educação fundamental e média e, se o país não enfrentar para valer essa questão, nós não resolveremos o problema educacional brasileiro. E o pé de barro desta situação é o salário do professor que não é atrativo para atrair pessoas qualificadas e que desejem realmente assumir o papel de Professor de ensino fundamental e médio.

Outro desafio é a questão da ciência e tecnologia. Nós temos aqui no Brasil um grande avanço científico e não conseguimos, por várias razões estruturais, transferir o conhecimento científico para conhecimento operacional, seja do ponto de vista tecnológico, seja do ponto de vista da aplicação desse conhecimento. Uma das razões da dificuldade de transferência desse conhecimento se refere ao fortalecimento da empresa nacional - o que implica na relação entre o Brasil e os demais países. Apesar de não ter nenhuma xenofobia ao capital estrangeiro, eu tremo quando começam a dar exemplo de Coreia, Alemanha, Estados Unidos e Japão, por serem países que se industrializaram sobre bases produtivas nacionais, o que não é o caso do Brasil. Portanto, nós temos que condicionar o investimento estrangeiro para a pesquisa. Caso contrário, não teremos saída.

Volto a enfatizar a questão urbana brasileira. Em 1950 este país tinha 50 milhões de habitantes, em 2010 somos 190 milhões de habitantes, ou seja, o número de habitantes multiplicou por quatro e se concentrou nas cidades. Hoje, o Brasil é um país urbano e metropolitano, o que nos obriga a pensar a questão regional brasileira integrada à questão urbana. Isto é central. Felizmente, Celso Furtado publicou um artigo na Índia em 1967, uma de suas últimas publicações - e que não está traduzido para o português, onde reconhecia que era fundamental incluir tanto o urbano quanto a ciência e a tecnologia na problemática do desenvolvimento territorial brasileiro. Reitero, então, que a questão urbana é decisiva e é central.

Quanto ao Fundo Regional, acho que temos uma parafernália de incentivos fiscais regionalizados e que competem uns com os outros. Em minha opinião, teríamos que criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para aplicação nacional segundo a tipologia das regiões. A questão de fundo para o ordenamento do território é a rede urbana e a malha de transporte. Nós temos que ter a coragem de enfrentar esse problema estrutural brasileiro que é a mobilidade urbana, uma questão gravíssima. E se nós não mudarmos o modelo que incentiva a indústria automotiva, não haverá solução. Acho que já me alonguei muito, mas estou à disposição.

Murillo de Aragoão

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Vamos ouvir agora o professor Sérgio Prado.

Sergio Roberto Rios do Prado

Professor da Universidade Estadual de Campinas e Especialista em Finanças Públicas, Federalismo Fiscal e Tributação

Bom, primeiro, começando pela questão do ICMS que, aliás, curiosamente, foi muito pouco discutida aqui hoje. Nós falamos de tributação em geral, mas pouco falamos do ICMS. Eu queria contar uma coisa para vocês, também, para manter a minha toada de olharmos para outros lugares. Talvez nem todos vocês saibam que o único país do mundo onde o IVA - o Imposto de Valor Adicionado - é subnacional é o Brasil. E há muito boas razões para isso, dentre elas, a guerra fiscal. Na maior parte dos países do mundo - dentre eles a Austrália, a Alemanha, a Suíça - o IVA é nacional e uniforme, porque quando se delega a responsabilidade de operação do IVA aos Governos subnacionais é praticamente inevitável o uso do imposto como instrumento de política econômica. Tem um grande Professor de federalismo canadense, Richard Burt que, a partir da teoria do federalismo fiscal, sugere que o IVA tem que ser nacional e uniforme. O Brasil é a única exceção que confirma a regra.



O que nós estamos vivendo nas últimas décadas decorre exatamente disso. O ICM brasileiro, quando foi criado nos anos 60, foi concebido como um imposto bastante controlado pelo Governo Federal, controle este que o Governo usou de forma errada e abusiva durante os anos 70 e 80. Isso levou a um movimento que culminou, em 1988, na ampliação do ICM e na garantia de autonomia dos Governos estaduais para usar o ICMS. Então, a pouca regulação que havia caiu e o ICM se tornou um imposto totalmente livre na mão dos estados. Nessa mesma época, as políticas de desenvolvimento regional, como bem frisou o Clélio, já eram políticas velhas, surradas e foram abandonadas a partir do Governo Fernando Henrique, fazendo com que aquelas organizações de desenvolvimento regional fossem extintas ou sucateadas politicamente - se transformando em moeda de troca política. Consequentemente, é perfeitamente compreensível que os Governos estaduais fossem à luta, ou seja, “se não há política de desenvolvimento regional consistente, faço eu o meu desenvolvimento regional”. E nós estamos há 20 anos fazendo desenvolvimento regional por meio dessa ação predatória, ineficiente que é a guerra fiscal, que é um processo que destrói a si mesmo.

A expressão inglesa *race to the bottom* é ótima para descrever isso, já que significa uma corrida para baixo. Você compete dando incentivos, as empresas privadas controlam o processo e o resultado é que todos os benefícios vão se equalizando e o país como um todo perde receita fiscal. Alguém ganha? Sim, ganha. Paraná é um exemplo. Alguns estados que conseguem atrair investimentos ganham, mas sob um prejuízo global monumental para o país devido à perda de receita e devido a todas as implicações de eficiência econômica que isso traz.

Então, nos últimos anos, ou melhor, há mais de uma década, todas as propostas de reforma tributária que o Governo Federal vem apresentando giraram em torno da proposta de uniformização do ICMS ao buscar, exatamente, tentar eliminar essa característica nociva da autonomia estadual no ICMS. Desde a proposta de um único IVA até dois IVAs uniformes, tudo isso seria um caminho para lidar com esse problema. A dificuldade é grande, por uma razão muito simples. O controle do ICMS é um instrumento muito poderoso e muito importante na mão dos governadores e dos secretários de fazenda. Eles têm a caneta, eles podem conceder incentivos e, evidentemente, é natural que os Governos estaduais reajam a abrir mão desse único instrumento que têm para tentar o desenvolvimento, enquanto não lhes for proposta alguma coisa consistente em termos de política de desenvolvimento.

Como bem disse o Campolina, é preciso discutir uma política integrada que também não é estadual, como os governadores têm pedido recentemente para o Governo. Dessa forma, temos 27 programas de desenvolvimento regional no país, o que se torna inviável porque as regiões relevantes para se pensar o desenvolvimento, como mostrou Campolina, não obedecem às fronteiras estaduais. Elas precisam de uma política nacional e de uma integração entre os três níveis de Governo em torno de uma política nacional. Não é saindo cada um para um lado que faremos um desenvolvimento qualitativo no sentido de gerar formas de inovação e de sinergia. Então, a questão da guerra fiscal não é nada mais do que outra face do problema da degradação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Não se resolve uma sem a outra e também não se resolve isso com mais autonomia estadual.

Em relação a como fazer a equalização, essa é uma discussão mais técnica que eu teria dificuldades de detalhar aqui em função do tempo. Eu posso informar para vocês sobre o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, uma iniciativa da FGV (Fundação Getúlio Vargas) que existia há algum tempo, coordenada pelo Professor Fernando Rezende com 15 ou 16 estados brasileiros. No Fórum foram produzidos diversos estudos, dentre eles, estudos muito detalhados com todas as simulações possíveis de como a equalização podia ser aplicada. O que eu posso dizer é que esse sistema de equalização da receita dos Governos, ou seja, distribuir recursos segundo critérios, tem uma grande flexibilidade, o que permite, sem nenhum problema, que você ajuste um índice de redistributividade por meio de algoritmos de cálculo que dão resposta a alternativas políticas diferentes. Eu posso fazer desde uma equalização, que eu chamaria de radical, ou seja, eu distribuo todos os recursos só para os Governos mais pobres e os Governos mais ricos não recebem um tostão. Por exemplo, o Canadá calcula a receita *per capita* potencial de todas as províncias, depois seleciona todas aquelas que têm receita *per capita* abaixo da média, coloca recursos do orçamento e iguala todas as províncias na média, sendo que as mais ricas não recebem recursos. Na Alemanha, o processo é muito mais radical. O sistema de equalização leva a um resultado final em que praticamente todos os estados - os “landers” - ficam com a mesma capacidade de gasto *per capita*.

Em relação ao problema da herança histórica das desigualdades, aí a história é bem mais complicada. Será que nós vamos resolver os problemas da herança histórica das desigualdades apenas com esse instrumento que estamos discutindo? De forma geral, os fundos de participação e os sistemas de equalização nas federações do mundo visam um objetivo limitado, que é o de tentar reduzir as disparidades em capacidade de gasto livre dos Governos subnacionais. Ao fazer isso, eles já habilitam esses Governos a lidar com o atraso e a despender recursos de forma a reduzir as disparidades, evidentemente. No Canadá, as províncias do nordeste recebem muito mais recursos do que as outras. Na Austrália, os territórios do norte recebem três, quatro vezes mais recursos que os demais, o que já caracteriza um processo redistributivo, mas não é o único instrumento, pois todas as federações têm o que eu costumo chamar de programas nacionais. Um exemplo típico é o caso do SUS no Brasil. O que é o SUS? O SUS é um programa nacional



que tem critérios nacionais uniformes, é gerido e financiado pelo Governo Federal, mas é executado pelos Governos subnacionais. Isso é outro elemento importantíssimo que resgata grande parte da dívida e do atraso social no Brasil.

Então, gostaria de chamar atenção para a importância de se combinar um instrumento parcial de equalização de receita com políticas setoriais fortes como saúde e educação. Quer dizer, os sistemas de equalização de receita livre, tipo Fundo de Participação de Estados e Municípios, que são instrumentos parciais e devem ser combinados com políticas setoriais fortes como saúde e educação. Eu perguntaria por que não temos no Brasil políticas fortes para transporte urbano ou para habitação? Só muito recentemente fizemos o Programa Minha Casa, Minha Vida, mas nunca foi criado um sistema sólido, consistente como o FUNDEB ou o SUS para esses outros setores. Então, o resgate da histórica dívida social brasileira tem que ser buscado com a combinação desses instrumentos e com uma política regional sólida e consistente porque a melhor forma de você reduzir as desigualdades sociais é criando, evidentemente, desenvolvimento econômico. E nós não vamos resolver o problema com o Programa Bolsa Família, embora seja absolutamente fundamental.

Quanto ao questionamento do Bruno Ribeiro, confesso que indicar soluções está fora do meu alcance. O que ocorre no Brasil é que os consensos estabelecidos durante a discussão dos problemas resultam em infindáveis conflitos e divergências no momento da execução da política. Na hora de tentar resolver esses problemas, aí é uma coisa um pouco parecida com guerra fiscal. Vocês já notaram que todos os estados brasileiros, todos os secretários de finanças brasileiros, são perfeitamente capazes de concordar que a guerra fiscal é ruim? Ninguém é contra, é um consenso. Agora, na hora de você quer acabar com a guerra fiscal, aí o problema aparece.

Em minha opinião, existem questões fundamentais de natureza política que marcam a federação brasileira hoje e que nos obrigam a repensar o que costumamos chamar de pacto federativo. O pacto federativo não é só a questão da distribuição das receitas, de quem é que leva quanto, mas envolve uma dimensão política que define qual é o papel de cada nível de Governo na federação e dos mecanismos e instituições de negociação política na federação - o que hoje é muito complexo no Brasil porque os Governos estaduais vêm passando por um processo de fragilização histórica e padecem de uma absoluta falta de coesão horizontal. O Governo Federal não tem com quem conversar quando ele quer falar com os estados, pois os governadores se organizam por região quando têm que definir uma agenda comum e normalmente não sai resultado nenhum. Em todas as outras federações do mundo existem mecanismos de coordenação horizontal entre Governos estaduais que fazem com que eles tenham alguma interlocução formalizada com o Governo Federal. Até no Canadá, onde existe uma coisa que se chama Québec, separatistas e encenqueiros, o Governo Federal consegue estabelecer uma agenda comum. Então, como se vai montar um pacto federativo em uma federação que tem Governos intermediários desarticulados e frágeis? Vai sentar o Governo Federal e os municípios? Acho difícil.

Murillo de Aragão

Conselheiro do CDES e Presidente e Analista Político Sênior da ArkoAdvice

Bom, já caminhando para o encerramento deste debate eu vou fazer minhas observações sobre o tema, abusando do direito de ser o Coordenador da Mesa. A rigor, até de forma irônica, o seminário poderia se chamar injustiça fiscal, porque no Brasil se paga muito imposto e se recebe pouco frente ao que se paga. Quer dizer, temos uma carga tributária pesada e a contrapartida é baixa. E mesmo que se acuse, como bem lembrou o Armando, essas questões históricas de injustiça de setores que foram privilegiados em detrimento de outros, que é um discurso bastante coerente, há também que se considerar, principalmente junto às classes mais elevadas, o custo dobrado da educação, da segurança, da saúde, referentes ao pagamento de todos esses outros serviços que poderiam ser ofertados pelo Estado se o mesmo funcionasse melhor. Então, há uma questão muito grave com relação à justiça fiscal no Brasil que não afeta apenas o desenvolvimento regional. Como bem disse o Clélio, carga igual para desiguais só amplia as desigualdades. E o que ocorre no Brasil é a existência tanto da carga tributária desigual para estados, regiões e sub-regiões desiguais, como também a carga tributária igual para pessoas desiguais na sociedade, por meio desses impostos que são embutidos, agravado pela opacidade do sistema, já que as pessoas não sabem que estão pagando impostos. E qualquer tentativa do Congresso de aprovar um projeto de lei que obrigue a discriminar o tributo na nota fiscal ou na apresentação do preço, encontra uma forte resistência porque ninguém quer que se crie esse tipo de controle contra a carga tributária.

A outra questão fundamental que também afeta o desenvolvimento regional é a governança precária na execução dos gastos, submetidos ao clientelismo, à corrupção e aos escândalos do mau uso do dinheiro público. Há que se ter, então, maior governança na aplicação do dinheiro. Isso é uma forma de contribuir para a redução da desigualdade.

Outro aspecto que é polêmico, evidentemente, é o tamanho da carga tributária. Em 1994, o Brasil pagava 25% do PIB, hoje nós pagamos 35% do PIB. Eu acredito que a carga tributária elevada é um imperativo do estágio atual de desenvolvimento da nossa sociedade e que não há muito que fazer em termos de redução brutal ou generalizada



da carga tributária. Mas há muito que fazer no tocante à própria complexidade da carga tributária que agrega em si um custo adicional, que é um custo invisível para o Estado, que é o custo de ser legal. Quer dizer, o Governo não tem vontade de simplificar o processo do pagamento de impostos, e não me refiro nem à questão do preço do imposto no Brasil, mas da guerra fiscal que faz parte de um debate antigo entre o federalismo e o centralismo. Quem é que vai abrir mão do poder de cobrar imposto, do poder de dar isenções para o setor A, B ou C – este último mais sério do que a cobrança de imposto? Eu, como observador antigo da cena política brasileira, sou moderadamente pessimista com relação à reforma tributária por causa dessas questões, mas, sobretudo, pela ausência do poder cidadão, porque não há, verdadeiramente, um questionamento da sociedade com relação à questão tributária no país, não há uma indignação, uma consciência do contribuinte no Brasil.

Qual é a solução para esse imbróglio? Não vejo uma solução rápida, nem decisiva, nem simples. Teria que haver uma crise gigantesca para mover esses atores para o entendimento e isso não vai acontecer. Então, o mais provável que aconteça é que se busque uma reforma no tempo, num horizonte de 20, 30 anos. Outra possibilidade é iniciar a desoneração estratégica dos impostos, de forma a simplificar o processo de arrecadação e pagamento de tributos, como no caso da nova política industrial, que foi muito bem feita pelo Governo, ainda que as desonerações tenham sido modestas.

Por fim, no tocante específico do desenvolvimento regional, temos uma grande oportunidade com o debate do pré-sal no Congresso - que vai trazer à tona muitas dessas preocupações que se relacionam com a distribuição de tributos, com a carga tributária no Brasil.

Muito obrigado a todos.



Mesa 3 – Política Fiscal, Produtividade e Competitividade

Coordenador: **Antonio Gil** – Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Palestrantes:

1. **Mauro Borges Lemos** – Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
2. **Jorge Gerdau** – Coordenador da Câmara de Políticas de Gestão e Desempenho e Competitividade do Governo Federal
3. **Artur Henrique** – Conselheiro do CDES e Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
4. **Heather Lowe** – Conselheira e Diretora de Negócios Governamentais da Global Financial Integrity

Debatedores:

- **Clemente Ganz Lúcio** – Conselheiro do CDES e Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Boa tarde a todos. Boa tarde aos Conselheiros e às Conselheiras do CDES. Boa tarde às autoridades aqui presentes e aos convidados deste encontro.

Um encontro como este é de uma importância fundamental. Os temas que estão sendo discutidos aqui são importantíssimos para o futuro do Brasil. Nós vamos iniciar a última sessão de hoje, que trata da política fiscal, suas implicações sobre a produtividade e a competitividade do Brasil.

Como os senhores sabem, nós vivemos um momento global extremamente complexo. O Brasil atravessa um momento muito importante, muito virtuoso, mas, ao mesmo tempo, a globalização e a internacionalização fazem com que a única forma de competir seja, efetivamente, aumentando a competitividade e a produtividade. Em situações normais, no mundo global, nós estamos ainda mais sujeitos a todas as dificuldades que podem ser apresentadas à nossa economia, ao nosso país. Nós estamos vivendo num mundo globalizado e nós estamos vivendo num mundo informatizado. Portanto, as eventuais ameaças que as nossas economias podem sofrer vêm em velocidade de segundos, estão ao alcance de uma tecla de um computador, e isso nos afeta de uma forma ainda mais importante do que poderia ser em situações normais.

Nas últimas semanas, o Brasil tem dado demonstração de como irá enfrentar esses problemas. Refiro-me aos anúncios feitos pela Presidenta Dilma Rousseff: o Programa Brasil Maior; Ciências sem Fronteiras; a desoneração da folha de empresas que são intensivas em mão de obra; o programa de treinamento do pessoal de nível médio - quatro milhões de pessoas em quatro anos; todas essas ações caminham na direção do aumento da produtividade, da competitividade no Brasil.

Como nós temos quatro painelistas de altíssimo nível, eu vou terminar minhas considerações iniciais e passar a palavra diretamente aos nossos palestrantes, lembrando que nós temos uma restrição, temos um tempo bastante justo. Eu pediria aos senhores painelistas que, se possível, obedecessem aos limites de tempo. Como esta é a última mesa de palestras, muitos dos palestrantes e dos assistentes voltarão para outras cidades, e como os senhores sabem, devido à ascensão da nova classe média no Brasil, a coisa mais difícil é conseguir um assento no avião.

Muito bem, sem mais delongas, eu passaria a palavra ao Mauro Borges, que é o presidente da ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Mauro, 20 minutos.



Mauro Borges Lemos¹⁰

Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Muito obrigado Antonio Gil. É um prazer estar aqui neste seminário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e compartilhar a mesa com figuras tão eminentes. Eu vou tentar cumprir rigorosamente o tempo que me foi designado, e, pelo que estou entendendo, minha função aqui é defender o Plano Brasil Maior dentro do contexto da política fiscal. Bom, vamos ver se eu consigo.

Primeiro, gostaria de ressaltar o momento que estamos vivendo. Antonio Gil já iniciou a Mesa com essa observação. Nós estamos num momento de uma política fiscal invertida no mundo desenvolvido, tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia. Quer dizer, no sentido do que conhecemos em teoria econômica, nós deveríamos estar num momento de uma política fiscal anticíclica¹¹, e, paradoxalmente, se olharmos toda a política econômica do mundo desenvolvido constata-se uma política fiscal cíclica. Nesse sentido, possivelmente nós estamos caminhando para uma recessão nos países desenvolvidos, obviamente com grande possibilidade de contágio com graus variados para o resto do mundo. Essa é uma questão chave no contexto da economia mundial hoje. Quer dizer, no momento que os Estados Nacionais deveriam estar realizando dispêndios de investimento público, para poder minorar os efeitos da quebra de expectativas e redução dos investimentos privados, nós estamos tendo na verdade uma palavra de ordem, como se fosse uma palavra de ordem no mundo desenvolvido, que é: apertar os cintos. E apertar os cintos, neste momento, de fato eu considero um resultado catastrófico para a economia mundial. O acordo que houve nos Estados Unidos, entre o Congresso americano e a Casa Branca, foi um acordo bastante problemático, no sentido das grandes concessões que o Presidente dos Estados Unidos Barack Obama foi obrigado a fazer, e que estão empurrando os Estados Unidos para a recessão.

Eu acabei de ler agora, vindo do avião para o evento, uma matéria na última edição da revista *The Economist* que aponta para uma chance de recessão nos Estados Unidos de 50%. Quer dizer, essa chance, se você olhasse um mês atrás, quatro números atrás da revista, era em torno de 20% e progrediu, em questão de quatro números da revista, para uma chance de 50%. Isso porque o Estado Americano não teve maturidade política para enfrentar o momento. É evidente que o problema não é a questão do *default* da dívida americana, isso é uma coisa absolutamente hilária e ridícula; qualquer pessoa que tenha bom senso sabe que esta não é a questão. O rebaixamento dos Estados Unidos é um tipo de postura, postura extremamente negativa nesse contexto, mas que está relacionada com o fato de os Estados Unidos serem o único país de origem na emissão de uma moeda de circulação mundial.

Mas a questão da recessão, essa é de grande importância, porque o cenário nos países desenvolvidos coloca uma grande dependência do crescimento da economia brasileira ao mercado interno. A possibilidade de o Brasil manter uma taxa média de crescimento nos próximos quatro anos que seja próxima ao que se considera o produto potencial brasileiro, entre 4,5% e 5%, depende fortemente do mercado interno brasileiro.

Então o tema apontado aqui é: política fiscal e competitividade; produtividade e competitividade; questões importantes dadas às condições internacionais. Se olharmos a evolução da produtividade do trabalho da economia brasileira observa-se que a produtividade do trabalho é, em particular, a produtividade do trabalho na indústria de transformação - que é o coração dinâmico do crescimento econômico, não só do Brasil como em outras economias.

Observo que a produtividade do trabalho no Brasil tem caído sistematicamente de 2002 para cá. A produtividade do trabalho agregada da indústria de transformação é cadente ao longo de todo esse período, e uma explicação importante à queda da produtividade do trabalho é que a agregação de valor das cadeias produtivas brasileiras, diminuiu. Uma das razões dessa diminuição da agregação de valor é o aumento da taxa de absorção de importações da economia brasileira.

O Brasil passou a ter uma taxa de absorção bem maior que média que ele tinha até 2002 e à medida que essa taxa de absorção foi crescente, ao longo da década de 2000, um dos resultados foi a queda sistemática da produtividade. Essa é uma variável muito importante para a discussão da Mesa, que engloba um aspecto que Antonio Gil já apontou, ao qual eu não vou voltar, que é o problema da educação da força de trabalho no Brasil. Nós temos um problema estrutural relacionado à lenta qualificação da força de trabalho, cujos dados, mais ou menos, mostram que a cada 10 anos a força de trabalho no Brasil acrescenta um ano de escolaridade. Esse é um processo extremamente lento de qualificação da força de trabalho, num país da dimensão, da diversificação produtiva e industrial do Brasil. Um ritmo de aumento de qualificação ao longo do tempo, numa perspectiva de longo prazo, extremamente preocupante - um ano de escolaridade a cada 10 anos.

10 O conteúdo do Plano Brasil Maior, apresentado durante o Seminário, encontra-se disponível no Anexo II deste documento.

11 "Política anticíclica é uma espécie de sintonia fina, quando o governo, por meio de sua autoridade monetária ou de sua autoridade fiscal, procura tomar medidas de política econômica de maneira a operar a demanda agregada". O gasto público e a política monetária são os principais instrumentos que o governo pode usar para se contrapor à crise. "Quando a economia está entrando em recessão, a ordem é gastar mais. Quando a economia está se expandindo muito, a tendência é reduzir os gastos. A política anticíclica funciona como uma espécie de amortecedor do ciclo econômico". Carlos Thadeu de Freitas Filho in Revista: Desafios do Desenvolvimento. IPEA 06/042009.



Dois são os aspectos importantes do ponto de vista de produtividade de trabalho no Brasil: um aspecto é o da queda de produtividade - que é o aumento da taxa de absorção reduzindo agregação de valor nas cadeias produtivas; e outro aspecto, tão importante quanto, é a lenta progressão da qualificação da força de trabalho no país. Isso quer dizer que temos dois problemas bastante complexos a enfrentar.

O Plano Brasil Maior procurou trabalhar dentro desse contexto e no caso estritamente da política fiscal nós sabemos que o espaço fiscal para a política anticíclica, considerando o contexto internacional, é limitado. Ele está restrito, tendo em vista que nós estamos fazendo um ajuste fiscal decorrente da política anticíclica do resultado da recessão mundial 2008/2009. O Brasil fez um esforço para manter a taxa de crescimento da economia brasileira, fez um esforço fiscal. Como existe a possibilidade do segundo mergulho do ponto de vista de recessão da economia americana, vamos ser obrigados a desenvolver um novo esforço de dispêndio do setor público, do ponto de vista do investimento, com o objetivo de preservar a taxa de crescimento da economia brasileira. É uma situação bastante complexa.

Numa perspectiva de médio e de longo prazo o Plano Brasil Maior trouxe dois eixos centrais que se relacionam com o aumento da produtividade do trabalho no Brasil. Nesse sentido, nós temos duas grandes orientações: i) ampliar o conteúdo local das cadeias produtivas – ampliando a cadeia de valor; ii) e trabalhar a inovação. Ambas as orientações estão inteiramente articuladas; onde um salto de produtividade significa um grande esforço no processo de inovação, que tem como pré-condição a qualificação da força de trabalho, o que está diretamente relacionado também com a agregação das cadeias de valor.

Ainda temos um grande desafio com a política, pois atravessamos uma recessão de curto prazo, que é exatamente a recessão fiscal no momento em que o esforço do dispêndio de investimento público deveria ser significativo. A mágica recente da política industrial trabalhou com as restrições de conjuntura no sentido de maximizar a desoneração fiscal embutida no Plano Brasil Maior. O objetivo foi usar o máximo de recurso disponível para desonerar questões centrais à produtividade, à competitividade. Esses parâmetros de escolha das desonerações fiscais, contidos nas medidas que foram anunciadas no Plano Brasil Maior, foram trabalhados em três blocos de política: i) estímulos ao investimento e à inovação, ii) comércio exterior; e iii) defesa da indústria e do mercado interno.

Começando pelo último bloco, o objetivo é tanto defensivo de preservação da indústria no momento de competição internacional muito acirrada, como de desenvolvimento de mercado interno, considerando que o mercado interno vai ser o grande *drive* de crescimento interno nesses próximos quatro anos. Nesse sentido, a questão da desoneração desse bloco é extremamente relevante. O que foi escolhido como ponto de partida - a desoneração da folha de pagamento – representa uma escolha submetida à análise tanto de especialistas e de estudiosos no Brasil, como dos empresários. Está aqui na Mesa o Dr. Gerdau - um defensor incansável desse ponto em particular. Mas sem dúvida este ponto é um dos elementos chave. O ônus que representa a tributação sobre a folha de pagamento no Brasil é comparável a poucos países do mundo. O Brasil é dos países que mais tributa diretamente a folha. Você poderia ter outras formas de tributação, como a tributação direta sobre a renda, que seriam formas que eu considero mais positivas do ponto de vista de equacionamento da questão fiscal. Então, a questão da desoneração da folha, do nosso ponto de vista, é de grande importância.

A ideia dessa medida iniciou com os setores intensivos em trabalho. Foram escolhidos quatro setores, para desenvolver essa ação piloto. Foram escolhidos setores onde o impacto poderia ser mais significativo do ponto de vista de preservação do emprego, em setores mais intensivos na geração de emprego. Essa visão da desoneração da folha, em nossa opinião, vem com o objetivo de ser *perene*. Quer dizer, nós temos que ver formas engenhosas de tornar essa desoneração uma desoneração sustentável - obviamente que não dependa de renúncia fiscal. A sustentabilidade dela depende da não renúncia fiscal para que seja uma forma sustentável no longo prazo. O que eu considero um dos grandes desafios do Plano Brasil Maior.

O bloco de comércio exterior trabalhou as desonerações das exportações. Essas tiveram dois objetivos claros. Um primeiro objetivo é a devolução de créditos já acumulados por parte dos exportadores brasileiros. Essa é uma questão evidentemente do Governo, quer dizer, não cabe ao Governo reter esse recurso. Isso já foi reconhecido há muito tempo pelo Governo Federal e essa foi uma grande oportunidade para que a devolução dos créditos se acelerasse no segundo semestre de 2011. O objetivo é que até 2012 o Governo consiga eliminar todos os créditos retidos dos exportadores brasileiros. A segunda medida foi uma medida para mitigar a situação da apreciação cambial. A ideia foi criar fôlego, do ponto de vista cambial, para os exportadores de manufaturados do Brasil, que são o segmento que tem mais sofrido com a apreciação cambial¹².

Por fim, o primeiro bloco que é de estímulos aos investimentos em inovação. Aqui, a desoneração foi muito clara; ela envolveu duas medidas diretamente ligadas ao investimento e medidas de financiamento ligadas à inovação e também ao marco legal da inovação - com vistas a possibilitar o melhor uso da Lei do Bem e da Lei da Inovação¹³. O objetivo foi fundamentalmente desonerar o investimento Brasil. As duas medidas envolvem

12 Apreciação ou depreciação cambial – termos que qualificam posição do câmbio em regime de câmbio flutuante.

13 Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005 – Lei do Bem e Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 – Lei da Inovação.



a devolução imediata de créditos, PIS, COFINS de investimento etc. Deve ser entendido como um esforço de desoneração bastante amplo, do ponto de vista de todos os componentes de investimento no Brasil - tanto o componente da desoneração ligado à devolução imediata de créditos, como uma extensão do prazo da desoneração do IPI. O objetivo foi atender a uma demanda antiga do setor empresarial eliminando a tributação direta sobre o investimento no país, além das medidas complementares do ponto de vista de financiamento, inclusive com o aumento do PROGEREN do BNDES.

Eu acredito que as políticas fiscais embutidas no Plano Brasil Maior têm um objetivo extremamente bem direcionado, voltado para redução do custo do investimento no país, estímulo à inovação, promoção das exportações com mitigação da situação cambial e redução do custo de trabalho do país, por meio do esforço de desoneração da folha. Acho que são medidas que não são pontuais, que na verdade são medidas estratégicas. Eu ouvi algumas vezes a imprensa dizer que foram medidas pontuais e eu não considero que são medidas pontuais, são medidas estratégicas que têm sua operacionalidade no curto, médio e longo prazo - como é o caso da desoneração da folha que acreditamos que esse seria o primeiro esforço nessa direção.

Estou à disposição para o debate que vai se seguir à exposição dos demais colegas da mesa. Muito obrigado.

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

O segundo componente do nosso painel dispensa apresentações - Jorge Gerdau. Ele é o coordenador da Câmara da Política de Gestão e Desempenho e Competitividade do Governo Federal. Além disso, é um dos grandes empresários brasileiros - um dos grandes empresários internacionais - cujo nome está sempre ligado ao problema do aumento da competitividade no Brasil. Eu trabalhei a maior parte da minha vida profissional em empresas multinacionais americanas. O meu trajeto era sempre São Paulo - Nova York para buscar conhecimento, para aprender as coisas, etc. e tal. Qual não foi minha satisfação quando, há uns cinco anos, eu tomei um avião aqui indo para Nova York e me sentei ao lado de um gringo, de um americano. E conversa vai conversa vem, ele me disse no que estava trabalhando, que ele era do setor siderúrgico e me disse que ele estava voltando de um seminário de uma semana em Porto Alegre, onde ele tinha vindo aprender novas técnicas de gestão, uma vez que a empresa dele nos EUA tinha sido adquirida pela Gerdau. Eu confesso que me senti vingado naquele momento. Por todas as outras viagens que fiz para o Norte, e naquele momento tinha alguém fazendo a viagem para o Sul, para melhorar a sua técnica gerencial.

Jorge, com você.

Jorge Gerdau

Coordenador da Câmara de Políticas de Gestão e Desempenho e Competitividade do Governo Federal

Obrigadas pelas referências, evidentemente exageradas.

Caro Coordenador Antonio Gil, componentes da Mesa, minhas Senhoras e meus Senhores. O posicionamento que estamos debatendo aqui é tema da política fiscal, produtividade e competitividade. É extremamente importante esse debate, e eu acho que é uma oportunidade extraordinária, que o Conselho está propiciando com este Seminário, porque o tema da política fiscal e da justiça fiscal, no Brasil, ainda não tomou a correta dimensão do peso que essa ferramenta tem para conduzir as políticas sociais e econômicas.

Eu tenho uma visão muito clara de que a política fiscal do Brasil, por fatores históricos e pela premência de necessidade arrecadatória, espelha uma visão de conflito e não uma visão fiscal, com o olhar para o sistema tributário como ferramenta, talvez a mais importante para a condução dos processos econômicos e sociais. E, eu vou lhes mostrar que o Brasil tem sabido gerenciar bastante bem os aspectos de destino fiscais, tipicamente o programa que o Brasil enfrentou aqui dando estímulos ao consumo e não tanto aos processos, como outros países fizeram para superar a crise via apoio ao sistema financeiro.

Também tivemos sorte pelo fato de que resolvemos nossos conflitos financeiros há dez anos, graças ao PROER¹⁴. Consequentemente nós entramos na crise com nosso sistema financeiro saneado.

¹⁴ Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, implantado inicialmente pela Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208 de 3/11/95.

Mas, quando eu vejo neste momento o Brasil trabalhando para superar essa crise, quando nós vivemos hoje o tema da competitividade no Brasil de uma forma que talvez nós nunca enfrentamos, seja pelo tema da desvalorização do dólar, ou valorização do real, então, nós temos a conjugação que faz com que tudo que nós temos de não competitividade estrutural, esteja emergindo hoje de uma forma absolutamente transparente. O difícil e estranho nesse processo é que hoje nós estamos vivendo no país quase uma euforia econômica e que eu pessoalmente tenho muita dúvida de quanto nós fizemos no país ou quanto a Ásia fez para nós. Esse é um tema que não se debate, mas foi graças às exportações extraordinárias que o setor de *commodities* nos propiciou, que os nossos minérios propiciaram. Com uma perspectiva futura, que ainda não está pesando na nossa balança de pagamentos, o Pré-sal é outra perspectiva de longo prazo, que é uma atividade cujos frutos realmente vão surgindo em alguns anos, porque os investimentos são enormes, fazem com que o cenário brasileiro tenha tido uma mudança completa.

E, nós, na nossa capacidade de gestão ou percepção política interna do País, nós trabalhamos a vida toda, onde a meta máxima era ter investimentos de trinta bilhões de dólares no caixa para não nos afogarmos. Isso fez com que também o dólar sempre estivesse extremamente valorizado e que possibilitasse esconder as nossas não competitividades. Eu gosto de pegar o índice do Big Mac. É número real. O Big Mac no Brasil está custando 42% mais do que o Big Mac nos Estados Unidos. E toda a vida nós comprávamos o Big Mac 20% ou 25% mais barato. Então, isso espelha o fluxo da mudança do cenário mundial e brasileiro e que exige do nosso lado uma estratégia de reanalisar a verdadeira situação de competitividade que o Brasil tem.

Eu gostaria, como vou entrar numa análise crítica, de colocar o meu elogio, meu reconhecimento, pelo fato de o Governo ter tomado essas medidas contidas no Plano Brasil Maior. O Mauro conhece bem o meu posicionamento crítico em relação à estrutura fiscal brasileira, que é um instrumento de arrecadação e não um instrumento para fazer política de desenvolvimento, tanto econômico como social. A decisão do Governo em ter adotado essas medidas é finalmente o reconhecimento de que nós temos um problema e limitações. Foram beneficiados alguns setores, mas tem um princípio básico que foi atacado que é o problema da folha de pagamento.

A folha de pagamento, em lugar nenhum do mundo, é utilizada como instrumento de arrecadação. Isto é, essa ferramenta de arrecadar via folha de pagamento é uma estrutura absolutamente medieval, porque vem dos tempos em que não havia instrumento de arrecadação sobre o faturamento. Hoje a nota eletrônica nos facilita esse processo. Antigamente as pessoas pagavam imposto em proporção ao número de operários que tinham e assim por diante. Esse era um modo de arrecadar que, na Idade Média, quando o nobre dava uma concessão de exploração, ele arrecadava em função dessa dimensão. E nós não perdemos essa prática, como também continuamos arrecadando imposto no conceito de alvará. O alvará era dado porque se arrecadava antes de o empresário conseguir produzir, porque era um modo de ganhar um dinheiro logo porque não havia outro modo de arrecadar.

Eu, dentro dessa minha análise crítica, considero que Brasil ainda não olha a evolução do *benchmark* mundial das tecnologias arrecadatórias, não usa *benchmark* para ver o que o mundo está fazendo. Eu diria que nosso sistema tributário não estimula o maior fator de prosperidade que é a poupança. Quem define a prosperidade? Hoje de manhã ainda estive aqui com a Diretoria do Banco Mundial, e tem trabalhos do Banco Mundial, da Fundação Getúlio Vargas que definem claramente que o índice de poupança é que define o índice de prosperidade. O círculo virtuoso é muito simples. É poupança, investimento, desenvolvimento econômico, geração de emprego e consequentemente o círculo é virtuoso. Em trabalhos feitos pelo Banco Mundial, países com poupança ou investimento abaixo de 20% (PIB) não crescem sistematicamente mais que 2,5%. Quando se atinge 25% (PIB) de poupança sobre o PIB, a gente atinge um sistema de aproximadamente 4% a 5% de crescimento.

Nós continuamos com o esquema de ter esse índice ao redor de 18,5%, nesse momento cai e depois sobe, mas não sai desse patamar. Consequentemente, a nossa estratégia fiscal também não propicia estímulo aos sistemas de poupança, ao contrário, vamos dizer o seguinte, o juro alto talvez seja o maior fator de despoupança do setor público - pagando entre R\$ 220 milhões e R\$ 230 milhões de custo financeiro o preço da dívida.

Nós temos uma dívida pequena - pequena não digo - mas é uma dívida proporcional em relação ao nosso PIB, e isso é posto pelos economistas. Mas quando meu juro é três ou quatro vezes maior, esses 40% do PIB em dívidas é igual a 160% do PIB em qualquer outro país civilizado. Então, esse é um tema extremamente importante e, consequentemente, quando eu discuto política fiscal e competitividade, eu indiscutivelmente tenho que analisar esses macros fatores que são decisivos, definitivos, para que haja crescimento e desenvolvimento.

Lógico que eu, com o arquétipo empresarial, analiso esse tema com maior profundidade, mas eu digo o seguinte: que há pouco, o Mauro mencionava que não existe prosperidade sem uma política, sem um desenvolvimento industrial. Eu participando do Conselho da Petrobras, no último planejamento; vinte anos pra frente; olhava os



fluxos nos próximos dez, vinte anos do petróleo, país que tem petróleo ou não etc. Aí, olhei mapa *mundi*, e o interessante nesse debate é que petróleo não quer dizer prosperidade - não ser o caso da Noruega. Isso é um tema importantíssimo. O que se faz com as riquezas?

Novamente, eu discuto sobre problemas fiscais que estimulem a poupança. O que é poupança? Capital acumulado. O que é capital acumulado? É um operário com a enxada ou um é operário com trator, um agricultor. O que é poupança? Ter universidades com conhecimentos capitalizados, com equipamentos e professores formados. Isso nada mais é do que poupança, capital. Então, é preciso analisar muito claramente esse processo como um todo. Quando eu analiso hoje o nosso processo de tributação, arrecadação, etc, nós temos praticamente, um sistema mundialmente consagrado que é o IVA. Fora os EUA, que não têm IVA, porque praticamente não têm tributação sobre o sistema produtivo, ele só cobra o *Sales Tax* na venda, mas no resto do mundo tudo funciona como IVA. Só com uma diferença: o IVA no mundo inclui todos os débitos e créditos automaticamente pelo sistema financeiro. No caso da siderurgia, eu tenho 15% de compras com impostos de PIS, CONFINS, ICM que eu não posso creditar. Porque a gestão é feita fisicamente, e não financeiramente, como no resto do mundo. A folha de pagamento, é só uma observação, eu tenho cem pessoas na empresa aqui do Brasil cuidando dessa papelada, entra, não entra, sai, não entra etc. A Petrobras tem novecentas pessoas fazendo essa papelada. E, no Canadá, que tem o IVA, para não falar Uruguai, Argentina, eu faço com “meio funcionário” toda a gestão de papelada fiscal do débito e crédito. Eu digo que esse pessoal fazendo burocracia devia estar na produção e não na burocracia. Folha de pagamento, o reconhecimento do Governo foi extremamente importante. Há 32% de impostos, calculando de cima para baixo porque o imposto que realmente nós pagamos é aquilo que o operário leva para casa. E quais são os custos adicionais? Os custos adicionais do operário, férias, fundo de garantia etc, tudo que é fora disso é imposto. Porque o sistema previdenciário do operário privado, do setor privado, com os 11%, com a contribuição que tem, ele é autossustentável. Ele não tem déficit.

O fator previdenciário, que vem a ser um ajuste tecnicamente correto, porque ele obedece a critérios atuariais porque ninguém deveria ganhar um tostão a mais de aposentadoria do que foi sua própria arrecadação com o sistema da reciprocidade do contratante, governo, empresas, o que for. Quando então entramos nesse processo, o Governo fez uma medida sensacional. Atendeu os três. Só que 60% do PIB brasileiro é trabalho. Tem estatística que vai a 80, mas eu prefiro trabalhar com número conservador, 60%. Esses 60% do PIB brasileiro pagam 32% de imposto sobre essa parcela, e que numa cadeia produtiva está embutido. Quantas folhas de pagamento entram numa linha automobilística, o minério, o aço, todas as etapas têm quantas folhas de pagamento para produzir? Então, eu estou onerando a minha exportação.

Mas hoje em dia a exportação não é o maior problema, o maior problema é a importação. Se eu tomar esse raciocínio, eu tenho que desonerar e aí eu estabeleço outro princípio. Toda estrutura fiscal tem que ser com impostos não cumulativos. Na minha proposta no grupo de acompanhamento da crise, da competitividade, eu propus claramente que o adicional sobre PIS/CONFINS com débitos e créditos automáticos, eu gostaria que entrassem todos os débitos e todos os créditos. Mas estabelece como adicional que todo mundo vai pagar igual sobre o consumo. Como é sobre o valor adicionado, a parcela no fim é de 1% ou 2% no máximo, sobre o faturamento, porque o sistema da folha de pagamento dificilmente numa empresa passa de 20%. O valor adicionado é dois somente, e os dados do gráfico em pizza representam a formação do preço: é a folha de pagamento e o juro. Bom, na formação do preço então só existe esse custo.

Então, realmente seria um sistema em que eu não faço a tributação de 1,5% que foi feita, porque novamente o imposto é não cumulativo. Com o total das folhas de pagamento, o imposto dá R\$ 90 bilhões, valor que daria mais ou menos quase um adicional de 6% no PIS/CONFINS. Lógico que a fotografia não é bonita. Mas não ia ser um tostão a mais de imposto a ninguém. Porque todo mundo paga pelas folhas de pagamento no custo de todos os produtos, que é 60% do produto do PIB. Fazendo isso via arrecadação na venda do sistema é um passo na linha do IVA.

Então, a minha tese é que nós temos que ter a reforma tributária por etapas, e incluindo todos os conceitos. Se eu falar sobre imposto e serviço, tem mais um número de louco. A verdade é a seguinte: na siderurgia, a soma dos impostos de PIS, CONFINS, não de créditos, o imposto sobre o imobilizado; a soma desses impostos dá 15% de aumento de custos não compensados. Eu poderia me estender sobre a energia. A energia no setor eletrointensivo paga 107% sobre o preço da energia, o preço da energia com lucro e com depreciação. Eu falo 107% porque todo mundo fala que é 50%. Eu não, eu acho que a gente tem falar que quando paga imposto de baixo para cima, nunca de cima para baixo.

Vocês vão comprar em qualquer lugar civilizado, vocês sabem quanto é que pagam de imposto. No Brasil, o imposto é escondido. Então eu digo: nenhum imposto cumulativo deve ser estabelecido de forma que não possa ser compensado. E por quê? Porque tem uma regra maior ainda. Não tem cabimento que eu tenha na importação uma carga tributária menor do que a produção nacional. E hoje, do produto siderúrgico, eu estou falando produto sem imposto contra o produto sem imposto do exterior, eu tenho 15% embutido no custo, que



é não competitividade entre esses PIS, CONFINS, ICM, ISS, Imposto sobre a folha de pagamento, imposto sobre a intermediação. Em lugar nenhum do mundo existe IOF sobre a intermediação financeira, porque só tem duas pessoas que tomam dívidas: o operário que não tem poupança própria e que se endivida, ou o empresário que é um sonhador que toma a dívida para construir uma empresa. São os dois loucos que se oneram na tributação do sistema e não cabe tributação sob o sistema.

O Canadá tem bem claro ali no Princípio da Intermediação, não tem tributação porque eu preciso estimular o dinheiro separado. Bom, estou falando, Senhores, dentro de uma conceituação global, para mostrar que a nossa política fiscal tem uma visão arrecadatória ao tributar o imobilizado.

Em Minas Gerais, nós fizemos a expansão e fizemos um investimento de um bilhão e meio, tinha 380 milhões de impostos pagos na frente. Em São Paulo fizemos a usina com um investimento de 500 milhões de dólares, e tinha 170 milhões de impostos na frente - é uma loucura. Pior é que eu vou pagar e não compenso tudo. Algumas coisas compensam com ICMS, mas agora já querem compensar em 10 anos, não em cinco. PIS/ CONFINS era cinco, hoje é um ano, melhorou. Mas de qualquer forma é do caixa que sai esse dinheiro para amortizar o juro cumulativo da depreciação etc. São políticas arrecadatórias, antiprodução, anticompetitividade. Então, lógico que estou colocando o debate em uma visão empresarial, mas é um absurdo que quando toda a América Latina praticamente terminou a tarefa do IVA há 20 anos, e a Europa já terminou antes ainda, eu tenha que continuar pagando imposto sobre imobilizado, imposto sobre a folha de pagamento.

Eu tenho até uma história: quando fui ao Chile construir uma fábrica, fizemos uma reunião, para analisar um projeto e aí tinha custo do pessoal. Quando perguntei sobre os adicionais da folha de pagamento, responderam: é zero, pois os custos de férias já estão dentro da previdência. Agora, todos os custos que nós temos aqui, vão a 107%, dos quais apenas uns 30% são do operário, que entram em benefício do operário; mas o resto é da estrutura de impostos.

Então, meus Senhores, qual é a visão que eu tenho? Não tem cabimento que nós, um país que se diz moderno, venhamos a ter uma política tributariamente deste tipo. Eu congratulo o Governo por ter tomado esse passo, para uma grande caminhada - uma caminhada interminável -, e o congratulo pelo fato de ter reconhecido, de ter tomado essas medidas.

Agora, quero que a desoneração das folhas vá para toda cadeia. Eu digo, quantas folhas de pagamento entram num automóvel, quantos serviços são cotados - isso tem que ser limpo. No mundo só tem três impostos praticamente sobre i) ativo, propriedade - em que a propriedade quando produtiva tem os benefícios, talvez menores, mas a propriedade seja casa, imóvel, seja o que for, ii) segundo é IVA e ii) terceiro, imposto de renda. Não tem outro imposto. A gente não termina de contar quantos impostos tem no Brasil.

Então, na minha visão a política fiscal não tem que ter uma visão exclusivamente arrecadatória, mas uma visão de desenvolvimento econômico e social. E tem que ter uma visão também de estímulo ao desenvolvimento social, essa conjugação é que é decisiva para se estabelecer uma política social, tributária e fiscal moderna.

Artur Henrique

Conselheiro do CDES e Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Boa tarde a todas e todos.

Para falar de justiça fiscal, observem trecho da Constituição Federal Brasileira, que é a Lei maior do país, e que, portanto, deveríamos, em tese, seguir. O artigo 1º diz: o fundamento de Estado Democrático de Direito, Item II – cidadania, Item III - dignidade da pessoa humana. O artigo 3º, nos quatro objetivos fundamentais do Estado Brasileiro tem como primeiro construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Artigo 4º, promover o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer outras formas de discriminação.

Iniciar pela Constituição Federal é fundamental para esclarecer que é preciso construir pontes para superar a situação que nós temos hoje no Brasil, apesar dos interesses contraditórios existentes na sociedade. Temos uma estrutura tributária brasileira injusta, complexa, irracional e regressiva.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social vem tratando desse tema desde 2003 e explico alguns números que demonstram que nós temos um sistema regressivo, uma carga mal distribuída, uma estrutura que desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego, uma inadequação do Pacto



Federativo e não há cidadania tributária. Alguns números muito rápidos comparando o Brasil com OCDE¹⁵. Apesar de o Brasil não fazer parte da OCDE, eu tenho acompanhando as reuniões como observador, e tive oportunidade de ir numa dessas reuniões.

Carga tributária bruta A média da OCDE, último dado que temos em 2007 é de 35.8%. A carga tributária bruta no Brasil naquela oportunidade era 34,7%, hoje é 30%. **Carga tributária sobre bens e serviços.** A média da OCDE 10,9% do PIB ou 30% da carga tributária total. No Brasil, sobre bens e serviços 16.3% do PIB e 46.8% da carga tributária total, dados de 2008. **Carga tributária sobre renda e propriedade.** Brasil, 8.9% do PIB ou 25% da carga tributária total. A média da OCDE 15,1% do PIB ou 42% da carga tributária total sobre renda e sobre propriedade.

No Brasil, quem ganha até dois salários mínimos paga 48,8% da sua renda em tributos. Quem ganha acima de 30 salários mínimos, paga 26.3% da sua renda em tributos. Estes são números que o Conselho de Desenvolvimento levantou no seu Observatório da chamada iniquidade, que é o mesmo que dizer falta de equidade. Pois bem, sabe quanto é a alíquota máxima do imposto de renda nos países da OCDE? Na média, 42,5% e no Brasil é 27,5%. O imposto sobre herança, a média de EUA, Grã-Bretanha e Alemanha? É de 41%. Sabe quanto é no Brasil? É de 4%. De uma carga tributária de 34,9% em relação ao PIB, no Brasil, apenas 10,4% retornam à sociedade. Em educação 4.7%, saúde 3.7%, saneamento e habitação 0.6% - aqui não estão os últimos investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Segurança pública 1.4%.

O investimento público em educação, que todos falam que é fundamental e prioritário no Brasil, 4.7% do PIB. A média na OCDE é 5.2%. Na União Europeia, 5.3%. Temos hoje no Brasil 17 estados em greve porque os governadores não pagam o piso na educação. Piso de R\$ 1.200,00. Não é piso de cinco mil, como na rede privada, que gostaria de estar comparado ao setor público. Investimento público em Saúde, no Brasil, 3.7%. A média na OCDE é 6,5%. Muita gente fala, esses números são importantes para debater onde, efetivamente, está o problema - uma carga tributária mal distribuída. Por isso, é imprescindível alterar a estrutura tributária dando-lhe progressividade.

Falamos de um país que, segundo o Banco Mundial, é nona ou oitava economia do mundo e que chegará em dois mil e alguma coisa como a quarta ou quinta potência do mundo. Isso com relação ao PIB. PIB não é desenvolvimento. PIB é crescimento econômico. Porque se é verdade que nós poderemos chegar, e eu espero que cheguemos a quarta economia no mundo, hoje somos a nona, atrás de EUA, China, Japão, Índia, Alemanha, Rússia, Reino Unido. No entanto, somos o décimo país em distribuição de renda: Namíbia, Camarões, Botsuana, Haiti, Colômbia, Angola, Bolívia, África do Sul, Honduras.

O Brasil é o décimo país do mundo em concentração de renda, ou seja, estamos entre os piores índices de distribuição de renda. Se analisarmos o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (quanto mais próximo de zero, menor o desenvolvimento, quanto mais próximo de um, maior o desenvolvimento), um indicador mais completo do que o PIB, vemos que a Noruega alcança o índice de 0,938, tem sete, seis milhões de habitantes. A Noruega tem o petróleo do Mar do Norte e, com isso, criou um fundo social do petróleo que só faz investimento para empresas que cumprem legislação trabalhista, social, ambiental e outras. A Austrália tem um IDH de 0,937. E o Brasil 0.690 - é o 73º em Índice de Desenvolvimento Humano no *ranking* do PNUD.

Se pensarmos em competitividade e custos, temos também números interessantes. Segundo o jornal Valor Econômico, no desempenho das 225 companhias que têm ações nas bolsas de valores, o lucro líquido de 2010 foi superior a 2009 em 47%. A receita líquida de 22% das 225 companhias que têm ações nas bolsas de valores. Falamos de um aumento real de 16,5% de 2010 pra 2009. O salário, no mesmo ano de 2010, remuneração média de R\$ 1.339 em 2010; e R\$ 1.257 em 2009, sofreu uma variação de 6,5% descontando a inflação 1.7 real. E tem também o lucro astronômico dos bancos, que todos conhecemos. Bradesco dez milhões. Santander, sete milhões etc. Às vezes quando se fala de Custo Brasil se utiliza, falsamente, a ideia de um custo do trabalho de 102%, como costuma expressar José Pastore. Na sua conta, considera como encargo férias e décimo terceiro salário. Como é possível debater competitividade assim? O custo da mão de obra da indústria manufatureira no Brasil, segundo relatório do *US Bureau of Labour Statistics* em 2010, para dados de 2008, era de US\$ 6.93 a hora; na Alemanha US\$ 36 a hora; França US\$ 31; Reino Unido US\$ 27; Estados Unidos US\$ 25; Espanha US\$ 23; Japão US\$ 23; Coreia US\$ 14; Singapura US\$ 9 e Taiwan US\$ 6.95. E, vem caindo a participação do trabalho na renda nacional. E a participação dos custos do trabalho nas empresas tem decrescido.

Com relação à Política Industrial, a CUT realizou seminário inclusive com a participação da ABDI, em que pontuamos algumas questões ainda não precisas e inadequadas do Plano Brasil Maior. A primeira delas é a falta de diálogo e negociação com as entidades representantes da classe trabalhadora. A segunda é a ausência de contrapartidas sociais, ambientais e de trabalho. Porque o empresariado se beneficia com as desonerações e, ainda assim, vai para os jornais dizer que se continuar a situação, a exemplo do setor

¹⁵ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.



vestuário, terá demissões no segundo semestre. E pior, afirma que se pudesse, não teria uma empresa no Brasil, teria fora. Isso aconteceu um dia após o anúncio do Plano Brasil Maior. Portanto, se não houver, pelo menos contrapartidas para diminuir a desigualdade de condições entre o capital e o trabalho, as entidades sindicais certamente farão críticas e se mobilizarão.

Nós, trabalhadores e trabalhadoras, estamos acostumados com a negociação, é uma tarefa primordial do sindicato. Contudo, é preciso equilibrar o jogo. Falar em desoneração sem falar do fator previdenciário, que temos uma luta incansável para extingui-lo, é inaceitável. A fórmula do fator embute uma taxa de juros de 0.31 que é justamente os 11% da parte do trabalhador e 205% da parte do empregador. Ao fazer a desoneração, tem que rediscutir o valor previdenciário.

Outra questão: faz parte da legislação a garantia de recursos vinculados para a seguridade social, que é previdência, saúde e assistência. Esse Conselho fez diversas apresentações sobre o sistema de proteção social brasileiro e como a crise foi enfrentada com o fortalecimento do mercado interno e com um sistema de proteção social sólido.

Por isso, é importante que tenhamos acesso aos dados para discutir desoneração. Uma de nossas críticas é que o Plano Brasil Maior atacou apenas alguns elementos circunstanciais e não as causas do problema. Para nós, a causa é a taxa de juros e o câmbio. Uma taxa como a do Brasil, pagando R\$ 220 milhões de juros, não possibilita discutir investimento, poupança e outros. Defendemos que o item desoneração deveria ser tratado no contexto da reforma tributária. Uma reivindicação inclusive de muitos empresários.

Temos, hoje, a instituição dos juros sobre capital próprio, que remuneram sócios e acionistas, com juros pela TJLP, e este valor é dedutível como despesa na apuração do imposto de renda. Agora, os trabalhadores/as pagam PLR (Participação nos Lucros e Resultados) sobre imposto de renda. Porque não há dedução, enquanto os empresários têm determinadas deduções.

O Brasil tem um problema sério de sonegação. Tem uma lei no Brasil que foi aprovada em 1995, a Lei 9249, que extingue punibilidade do crime contra a ordem tributária. Isto é, ninguém neste país vai para a cadeia por sonegação. O máximo que acontece é ser acionado na justiça e ter que pagar a dívida parceladamente. E mais, as grandes fortunas não são taxadas. E essa é outra grande luta nossa. Portanto, a reforma tributária tem que ser feita para garantir a progressividade dos impostos, para garantir mais tributos sobre renda e patrimônio e imposto sobre grandes fortunas e sobre a renda, de forma progressiva e também para alterar a tabela de imposto de renda.

Por fim, é preciso que todos atentem a uma questão essencial para o desenvolvimento do país: a energia. Conforme aqueles preceitos da Constituição Federal expressos inicialmente, precisamos ter uma preocupação com os recursos advindos do pré-sal para, efetivamente, investir em ciência, tecnologia, em pesquisa etc. principalmente com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais. Isso se aplica também às concessões do setor elétrico. Na época da privatização dizíamos que o processo traria, além da diminuição da qualidade do serviço, um grande aumento das tarifas, pelos impostos embutidos nelas. No entanto, o empresariado dizia que a competitividade diminuiria a tarifa; contudo a energia continua cara – um tema que precisa urgentemente de debate, pois vivemos um momento de renovação dessas concessões.

Por fim, é importante que o debate saia dos discursos, enfrente os interesses diferenciados existentes e efetive uma reforma tributária que seja socialmente justa. A situação mundial com a crise de 2008 coloca o desafio para o Brasil de seguir um caminho de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, alterando o modo de produção e consumo.

O modelo concentrador, baseado no mercado não deu certo. Por isso, creio ser fundamental o diálogo entre todos os atores sociais, em condições de igualdade, para definir um caminho a ser percorrido que aponte para a extinção das desigualdades, com planejamento de longo prazo, possibilitando que as prioridades, a exemplo das definidas para o Plano Brasil 2022, como a educação sejam concretizadas e tenhamos um sistema educacional de qualidade e gratuito; que a reforma tributária permita aos empresários investir e ampliar seu negócio para gerar emprego e gerar renda taxando a especulação.

Contudo, não pode ser um diálogo em que alguns atores sejam mais protagonistas que outros. A classe trabalhadora e, em especial a CUT, central sindical que congrega aproximadamente 7 milhões de trabalhadores/as sindicalizados, quer ter acesso ao debate, e poder se posicionar e que suas contribuições sejam consideradas, o que nos leva a entender a importância da reforma política, com aumento da participação popular. Daí a nossa histórica proposta de democratização do Conselho Monetário Nacional para discutir taxa de juro e também emprego. Temos que ampliar a democracia participativa para tomar já decisões que nos levem ao Brasil desenvolvido de 2022, aquele expresso na Constituição Federal, com o qual iniciei minha exposição.



Heather Lowe

Conselheira e Diretora de Negócios Governamentais da Global Financial Integrity

Sou a última oradora de um longo dia. Obrigada por seu apoio e sua participação até o final, agradeço a sua atenção.

Acho realmente impressionante como este debate é exatamente igual ao que estamos desenvolvendo nos Estados Unidos. As estatísticas são diferentes, mas todos os argumentos são os mesmos. Escutamos os argumentos repetidamente e eu devo dizer que a indústria estadunidense certamente discordaria destas afirmações sobre a não tributação sobre a folha de pagamento. Dizem que são submetidos a impostos extras na sua produção, que são sobrecarregados com os impostos sobre os trabalhadores, só para mencionar alguns.

Estou aqui mais para falar sobre o aspecto internacional deste debate. E hoje cedo ouvimos um grupo de senhores que mencionou tudo isso. Me perguntei por que é mais fácil obter os impostos dos pobres do que dos ricos? A capacidade de utilizar a legislação fiscal em seu favor custa dinheiro e tão somente os ricos podem fazê-lo. Transparência é realmente o grande nivelador neste debate. Nós realmente não sabemos o que está acontecendo com a tributação das empresas - não é totalmente clara. Uma razão é que muitas de suas empresas não são tributadas, vocês têm um imenso mercado negro.

Outra razão é que vocês sabem que o uso da taxa sobre poupança vem crescendo e ficarão felizes de saber que vou cobrir este assunto. Mas apenas para dar uma pequena noção de quem eu sou e o que faço, meu nome é Heather Lowe e eu sou Conselheira Jurídica e Diretora de Assuntos Governamentais na *Global Financial Integrity*. GFI ou *Global Financial Integrity* é uma organização sem fins lucrativos em Washington DC. Nossa principal ocupação é medir a fuga ilícita de capitais para fora dos países em desenvolvimento e tentar encontrar maneiras de evitar isto, para manter o capital nestes países. Como resultado do ponto de vista fiscal, nós tendemos a concentrar mais em como as diferentes políticas fiscais dos países interagem, com ênfase no ramo das taxas de importação/exportação e nos valores de transferência.

Então, não estamos nos concentrando tanto sobre como encargos fiscais são distribuídos, mesmo sendo este o foco principal desta Conferência. *Global Financial Integrity* também é a organização líder no que chamamos de força-tarefa para integridade financeira e desenvolvimento econômico, que é uma força-tarefa internacional que fornece informações há pelo menos 10 Governos, e a mais de 100 organizações da sociedade civil, vários economistas que estudam os problemas da fuga de capitais, e tentam resolver isto em uma base global que englobe países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

Os países desenvolvidos vêm trabalhando neste assunto há um bom tempo, por meio da OCDE. Os países em desenvolvimento não se uniram da mesma maneira e assim Artur Henrique falou com muita propriedade quando mencionou os países desenvolvidos, quando falou sobre taxas internacionais e suas relações.

Eu gostaria de agradecer o convite para que eu fizesse parte desta Conferência. É um prazer falar para vocês, uma fantástica oportunidade de conhecer alguns dos meus colegas brasileiros da sociedade civil. Eu sei que a rede para impostos é uma das organizações fundadoras da força sobre a integridade e desenvolvimento, e Marcelo Oliveira está aqui hoje e também faz parte disto.

Então, minha formação é advocacia financeira internacional. Eu costumava estruturar enormes negociações financeiras multinacionais e tentava assegurar que estas transações fossem tributadas o mínimo possível. Todas as operações das empresas eram tributadas o mínimo possível daquele ponto para frente. Nunca me ocorreu pensar sobre o que isto significava para o país que precisava da receita fiscal, o fato de que não seriam capazes de financiar a educação, água limpa, de pavimentar estradas, estas são as coisas realmente vitais e importantes. Isto é algo que o assessor financeiro internacional jamais pensa. Isto nunca é colocado na sua frente como um problema. Atualmente, trabalho para a *Global Financial Integrity*, e isto reflete tudo o que eu faço.

Esta é uma Conferência sobre a justiça fiscal com um público de profissionais que trata do tema - pessoas que são especialistas mundiais em matéria de tributação, o que foi claramente revelado no conjunto das apresentações de hoje. Mas os impostos não podem realmente ser analisados isoladamente: onde estão as pessoas contra a lavagem de dinheiro? Onde estão as pessoas do combate à corrupção? E quando eu digo corrupção, a maioria das pessoas pensa em Governo e corrupção do Governo. Mas isto não é realmente o que eu estou falando, o que eu estou falando é a corrupção comercial. Você tem cerca de 50% da economia no mercado negro. Estudos mostram que se você perguntar, cerca de 80% proprietários de negócios no Brasil iriam dizer que devem impostos regularmente, que é uma espécie de esporte nacional, e que não é um esporte exclusivo do Brasil, esta prática está presente em diversas partes do mundo.



Mas isso é algo que precisa mudar. Se você quer ter a receita fiscal que você necessita, então todo mundo precisa pagar ao sistema de forma justa. Isso é realmente urgente, a mudança do conceito de corrupção comercial, fazer que culturalmente não seja aceitável, é indispensável. A maneira mais rápida de mudar isso é trabalhar em cima da percepção pública de quem paga imposto e quem não paga imposto; e se alguém não está pagando os impostos, o público carece da informação - que resultado? Como são aplicados os impostos, quando são recolhidos? E os casos de evasão fiscal realmente precisam ser divulgados. Nós precisamos mostrar o que isso significa em termos práticos. Quantos médicos poderiam ter sido contratados para os hospitais locais com as receitas fiscais que pessoas estão tentando sonegar? Quantos quilômetros de estradas pavimentadas poderiam ser feitas com a receita fiscal de sonegadores? Estes são conceitos muito importantes, o conceito de propriedade, a propriedade do sistema fiscal, e porque é importante para uma pessoa individual, isso é realmente uma campanha de relações públicas que precisa ser travada pelo Governo, pelo rádio, pela imprensa, e ser levado a público.

Eu assisti a uma conferência há um mês, com alguns membros da sociedade civil indiana divulgando como eles lidam com a evasão fiscal e corrupção. Eles usam os muros, e nos municípios eles realmente escrevem nas paredes dos edifícios de indivíduos ou empresas que sonegam impostos, e os vizinhos escrevem “porque você não está pagando, eu pago”. Isto gera a revolta, a indignação que é necessária para envolver as pessoas. Não estou sugerindo que todos os brasileiros devam sair escrevendo nomes dos que praticam a evasão fiscal nos muros, a maioria das sociedades teria grandes problemas com isso.

Eu disse no início da apresentação que a minha organização concentra-se na quantificação da fuga de capitais de países em desenvolvimento. Nossos estudos foram assuntos nas conferências da ONU e do Banco Mundial e foram publicados no *The Economist*, no *Financial Times*, e outras publicações conhecidas. Estimamos que entre 2000 e 2008, o Brasil perdeu cerca de 60 bilhões de reais nos fluxos de capitais ilícitos – e por ilícito entendemos não só os fluxos de capitais, mas os fluxos de capitais ilegais. Em termos muito simples, estamos olhando para a diferença. Quando eu digo em termos simples, quero dizer que eu não sou o economista que faz os cálculos, olhamos para a diferença, a quantidade de dinheiro que o resto do mundo diz que recebeu do Brasil e a quantidade de dinheiro que o Brasil diz que saiu por suas portas. Estimamos que cerca de 25% desse valor, ou cerca de R\$ 19 bilhões é devido à negociação de preços. Também sabemos que estes números são baixos porque sabemos que estes números não quantificam ou adicionam o contrabando, que é apenas um olhar para as faturas onde você tem duas faturas diferentes e dois montantes diferentes. Assim, quando dois comerciantes concordam em conluio, e estabelecem um preço incorreto nas suas faturas, isto não vai ser identificado por esses números.

Assim, como e quando o Brasil pode recuperar parte desta receita perdida nos preços negociados? A partir do momento que começar a recolher dados sobre cada importação e exportação que passar por seus portos. Vocês precisam usar esses dados, não apenas após o fato ter ocorrido quando a prova estiver muito longe, e vocês já mantiveram os embarques em andamento nas docas. Uma maneira de fazer isso é distribuir um banco de dados com informações sobre cada unidade dentro de importações e exportações; provavelmente vocês já estão coletando muitos desses dados já; mas não estão fazendo isso de uma forma vantajosa. Quando você constrói dados de importação e exportação, você pode criar um sistema que permita que a alfândega na doca - com um computador ligado à Internet, isto é tudo que se precisa, entre na lista de preços para um determinado produto enquanto verifica as remessas que passam por ali.

O professor John Stuijanovic criou este tipo de sistema de dados usando dados de importação e exportação para o Governo dos EUA. Como resultado, o sistema só olha para as importações de e para os EUA. Como o Brasil exporta para os EUA talvez eu possa utilizar este sistema para mostrar como ele pode trabalhar para vocês e para o funcionário da alfândega nas docas. Portanto, este é um daqueles *slides* altamente ilegíveis, e demonstra uma variedade de exportações do Brasil em 2008; mostra aqueles que foram subestimados de acordo com as normas do mercado mundial. Eu sei que normalmente não se usam normas do mercado mundial, mas isto pode ilustrar a ideia. Em rosa, no topo, você verá uma exportação de café, indicando o valor de apenas US\$ 0,33 dólares por unidade, cerca de 13% de diferença, mas por causa do tamanho da expedição o montante total que escapou da tributação foi de R\$ 7,6 milhões ou EUA US \$ 4.7 milhões. Isto é uma quantidade enorme que faltou ser tributada em uma remessa. Se você olhar para o quadro em azul claro, com granito, e também no quadro cor pêssego no fundo, com magnésio, você verá que há *commodities* em particular que têm questões específicas. E como podem ver isso só poderia caber nessa seção e assim existem inúmeras outras. Então, vamos verificar esses carregamentos de granito.



Comodity	Descrição	Quant.	Valor (US\$)	Preço unitário	Preço menor	Valor subvalorizado (unidade)	Valor subvalorizado (total)	% Subvalorizado
0901110010	Café, arábica, não tostado, não descafeinado	14,357,964	32,147,108.00	2.24	2.57	0.33	4,706,059.45	13%
8408209000	Compressão-ignição interna, combustão pistão motor...	2,238	427,599.00	191.06	6,204.18	6,013.12	13,457,359.91	97%
8408202000	Compressão-ignição interna, combustão pistão motor...	1,000	20,041.00	20.04	17,701.71	17,681.67	17,681,669.62	100%
7321190080	Aparelhos para cozinhar e aquecedores de pratos, não portátil...	1,000	5,270.00	5.27	3,031.50	3,026.23	3,026,230.00	100%
9014206000	Instrumentos elétricos e aparelhos de aeronautica	1,000	22,000.00	22.00	4,411.00	4,389.00	4,389,000.00	100%
6403999065	Calçados com sola exterior de borracha ou de plástico e superior	365,838	1,673,513.00	4.57	16.98	12.40	4,536,829.33	73%
8708401150	Caixas de engrenagens para tratores, transporte público	3,700	102,404.00	27.68	975.26	947.58	3,506,049.03	97%
8429200000	Graduadores e automotores	82	9,150,200.00	111,587.80	158,500.15	46,912.34	3,846,811.97	30%
6802930020	Granito ,de cantaria ou de construção, cortados em um	8,229	27,426.00	3.33	1,012.04	1,008.71	8,300,667.27	100%
6802930025	Granito ,de cantaria ou de construção, cortados em um	12,285	6,327,091.00	515.03	801.27	286.25	3,516,526.57	36%
6802930025	Granito ,de cantaria ou de construção, cortados em um	4,281	105,395.00	24.62	801.27	776.65	3,324,847.31	97%
2710190535	Combustíveis pesados com menos de 25 graus APIHVG Saybol universal	300,000	14,100,000.00	47.00	83.54	36.54	10,962,316.86	44%
2601120030	Bolas de minério de ferro aglomerado	146,662	10,094,746.00	68.83	92.71	23.88	3,502,288.29	26%
2601110090	Bolas de minério de ferro aglomerado não áspero	138,554	7,112,670.00	51.34	79.57	28.24	3,912,171.40	35%
690210100	Tijolos de magnesita	479,589	382,132.00	0.80	5,836.00	5,835.20	2,798,499,272.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	446,768	362,984.00	0.81	5,836.00	5,835.19	2,606,975,064.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	232,189	183,622.00	0.79	5,836.00	5,835.21	1,354,871,382.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	204,069	180,281.00	0.88	5,836.00	5,835.12	1,190,766,403.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	179,751	139,768.00	0.78	5,836.00	5,835.22	1,048,887,068.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	172,273	148,382.00	0.86	5,836.00	5,835.14	1,005,236,846.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	54,791	47,120.00	0.86	5,836.00	5,835.14	319,713,156.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	36,999	31,819.00	0.86	5,836.00	5,835.14	215,894,345.00	100%
690210100	Tijolos de magnesita	34,122	31,573.00	0.93	5,836.00	5,835.07	199,104,419.00	100%



Vemos que o preço unitário que foi declarado para os grãos indica US\$ 24,62, pela busca o preço mais baixo do mercado é US\$ 765,75 - o valor foi subestimado em cerca de US\$ 750,00, isto significa R\$ 1.200,00. Portanto, este sistema de perfil de preços internacionais, que John Stuianovic organizou, permite que o funcionário da alfândega informe o número da *commodity*, de modo que o número corresponda ao granito; também pode consultar pelo nome do país de procedência do produto, no caso o Brasil, e o preço unitário que a embarcação informou nos formulários que apresentou - que seria US\$ 24,62. Então, o sistema automaticamente mostra os valores de mercado, as normas do mercado mundial e as margens para que se possa ver se o preço unitário informado estará acima ou abaixo do determinado pelo mercado. É um diferencial bastante amplo quando se está falando em percentuais.

Um exemplo....

Descrição	Quantitativo	Valor	Preço unitário	Preço menor	Valor subvalorizado (unidade)	Valor subvalorizado (total)
Granito ,de cantaria ou de construção, cortados em um	4,281	US\$ 105,395.00	US\$ 24.62	US\$ 801.27	US\$ 776.65	US\$ 3,324,847.31

Também fornece as mesmas informações para o Brasil. O próprio país teria uma segunda referência no sistema, que caracterizaria a carga específica em nível de risco e, neste caso, o nível de risco é alto, uma escala de 4 para 1 para 4. O encarregado na alfândega poderia constatar que necessitaria verificar o carregamento, que existe algo de irregular ali, deve haver algum motivo para este granito estar abaixo do nível de qualidade. Deve haver alguma boa razão para este produto estar desvalorizado, mas se você não tem a informação que leva a elaborar a questão, você nunca vai chegar lá. Portanto, esta é apenas uma espécie de exemplo de como a informação pode ser usada. A nossa base de transparência real é um sistema extremamente justo o que é o principal aqui: não há subjetividade envolvida. A questão é se enquadrar ou não na norma. Se não se enquadra será inspecionado. Isso é bastante básico, isso não é um fardo para nenhum tipo de indústria. É sobre quem está jogando limpo e quem não está jogando limpo. Então, vamos verificar quem está jogando limpo e quem não está. Este trabalho não é da Global Integrity Financial, é de John Duvanovic, professor na Flórida que organizou todo este sistema. Se vocês têm dúvidas sobre como funciona o sistema ou se quiserem saber mais informações de como se organiza este sistema eu passarei seu contato.

Sistema Internacional de Perfil de Preços (IPPS)*

Checar Preço

Importação dos EUA	Produto: 6802930020	País: Brasil	Preço Unitário: US\$ 24.62	Enviar:
--------------------	---------------------	--------------	----------------------------	---------

Granito para construção, customizado, uma ou mais faces ou acabamentos, trabalhado mais do que simplesmente cortado ou serrado, espessura máxima de 1,5 cm (unidade: T)

MUNDO		BRASIL	
Transações:	1314	Transações:	201
95%:	US\$ 2,567.59	95%:	US\$ 1,492.69
Mediana:	US\$ 869.55	Mediana:	US\$ 1,074.00
5%:	294.36	5%:	US\$ 33.09
Média + 1.645 SD:	US\$ 8,045.63	Média + 1.645 SD:	US\$ 18,089.20
Média:	US\$ 831.89	Média:	US\$ 681.83
Média – 1.645 SD:	US\$ 86.01	Média – 1.645 SD:	US\$ 25.70

Índice de Risco = + 4

Índice de Risco: 4 = risco mais alto, 1 = risco mais baixo, 0 = sem risco ("+" significa dinheiro que entrou nos EUA, "-" significa dinheiro que saiu nos EUA)

* Favor considerar que esta análise está baseada em dados de abril de 2010 a março de 2011 e reflete os preços disponíveis dos últimos 12 meses. Considerar também que essa análise está baseada em dados do comércio dos EUA promovidos pelo US Census Bureau e International Trade Alert, Inc. não é responsável pela previsão ou validade da informação.

Fonte dos dados: Comércio dos EUA, abril 2010 – Março 2011.



Gostaria de chamar atenção para o fato que John é apenas um cidadão comum que compilou estes dados, e ele conseguiu esse feito porque o Governo dos Estados Unidos não apenas coleta estas informações como também as publica. Muitas pessoas não sabem disto e muitas pessoas não se interessam por isso. Mas desde que John criou este sistema as pessoas começaram a perceber que era importante tomar ciência do assunto, que era importante se interessar pelo assunto, por isso tornar a informação pública é imprescindível.

Já me alertaram que faltavam cinco minutos para encerrar minha fala há algum tempo, dessa forma vou resumir minhas últimas considerações e mencionar alguns pontos que Jim anteriormente citou sobre a forma com que o Brasil está lidando com as questões fiscais, que é uma abordagem muito diferente de como o mundo lida. Mas não necessariamente da forma como os países industrializados abordam, e existe uma boa razão para isso. Estive em uma conferência mundial sobre a taxação e mobilização de receitas para o desenvolvimento, este era o tema, e diversas vezes os peritos em impostos e as autoridades fiscais dos países em desenvolvimento se levantaram e disseram: não podemos aplicar preço de transferência, conforme descrito pela OCDE, não podemos fazê-lo, não temos a mão de obra, não temos os recursos humanos qualificados necessários para isto. Desta forma, eles precisam bolar um sistema diferente, e o Brasil tem feito isso. O sistema é perfeito? Provavelmente, não. Mas pelo menos vocês estão pensando que alguma coisa diferente precisa acontecer e nós realmente queremos incentivar isto. Nós queremos incentivar o Brasil a continuar almejando ser um país desenvolvido, observar como os mercados internacionais se relacionam com o Brasil, pois ele pode crescer melhor usando essa interação. Mas nós também queremos que o Brasil seja um líder sob este aspecto, e assim nós também encorajamos vocês a estender a mão aos países em desenvolvimento na África, Índia, outros.

Essa é minha deixa. Agora sim, eu ficaria feliz em responder as perguntas. Então, devo dizer muito obrigada.

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Vou convidar o Conselheiro Clemente para fazer uma pergunta à Mesa.

Clemente Ganz Lúcio

Conselheiro do CDES e Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)

Em primeiro lugar, acho que é muito importante nós estarmos retomando este debate. O que o Conselho fez é uma iniciativa importante e estamos no caminho correto. Pergunto para a Mesa como podemos acelerar os processos de mudanças para não perdermos a oportunidade que este país tem nos próximos 20 anos de fazer as mudanças que tanto esperamos? Se nós estivéssemos fazendo este debate nos anos 90, estaríamos todos dizendo “nós não temos chance nenhuma de fazer este país se transformar em um país desenvolvido”. Algo aconteceu para estarmos reunidos aqui e podermos dizer: nos próximos 20 anos nós poderemos transformar este país em um país desenvolvido, menos desigual e com capacidade para ser a quarta economia do mundo. E com possibilidade de essa economia vir a ser sustentável. Realmente, temos um país capaz de fazer esta transição.

Se tomarmos como referência o nosso debate e a forma como nós estamos caminhando, vamos chegar à conclusão de que não temos a menor chance de fazer isso acontecer. É urgente, exige velocidade, exige eficácia, exige escala. Nós somos lentos, não temos escala e nem sentido de urgência. Acho que se não há possibilidade de ter coesão social construída nas quatro dimensões abordadas pelo professor Clélio, se estas dimensões não estiverem constituindo o ato político de decidir, o que nós vamos fazer no país? Como vamos fazer com que os empresários, os trabalhadores e o Governo formulem esta estratégia? Porque se a estratégia for de permanente resistência a qualquer possibilidade de mudança, damos um passo para frente e cinco para trás. Então, a primeira pergunta é essa: como faremos? Se nós estivéssemos aqui reunidos e recebêssemos a notícia de que temos 24 horas de vida, e nos tivesse sido solicitado dizer o que é preciso fazer para que a próxima geração viva em um país desenvolvido, o que diríamos? Porque se não soubermos responder isso nós não daremos os passos necessários para não perdermos esta oportunidade nestes próximos 20 anos. Eu acredito que a próxima geração não terá a mesma oportunidade que temos hoje. As condições serão diferentes, muito diferentes.

Este é o momento de construirmos essa janela de oportunidade e acho que não temos o direito de não aproveitar esta oportunidade. Agora, como fazê-la? Como o Artur falou, aparentemente, nós temos um razoável consenso sobre o diagnóstico, mas nenhum consenso sobre o que fazer. E como conduzir um país deste tamanho para frente, sob que estratégia, se nós não temos acordos básicos sobre o que fazer?



Nossa democracia é recente, sabemos disso. Mas não dá para esperar o tempo histórico do amadurecimento democrático para aproveitar a oportunidade de fazer uma construção política porque 20 anos passam muito rápido - foram oito anos de Fernando Henrique, dois de Itamar, mais oito de Lula, já dão 18 anos. E se nós olharmos o que fizemos nestes 18 anos, talvez seja muito menos do que esperávamos. Então, eu queria trazer esta pergunta: o que a gente faz?

Conselheiro Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Eu convidaria agora o representante do IPEA, José Aparecido, que vai fazer o resumo das perguntas feitas pelos Conselheiros aqui presentes.

Resumo do Relator da Mesa:

José Aparecido Ribeiro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Boa tarde a todas e a todos. Acho que a síntese fundamental é que esta Mesa gerou bastante polêmica. Um dos pontos que apareceu muito nas perguntas diz respeito aos outros tributos que incidem sobre a folha de pagamentos e que não estão sendo discutidos no atual momento do Plano Brasil Maior, como: o sistema S e o Salário Educação. Outro tema que apareceu com alguma frequência foi a questão dos juros sobre capital próprio, que o Artur chamou a atenção da questão da Participação nos Lucros e Resultados - PLR¹⁶ *versus* dividendos e o impacto na redução do IRPJ. Basicamente, é o seguinte: uma vez que a desoneração da folha de pagamentos vai, por um lado, reduzir a arrecadação, quais são as saídas de aumento da arrecadação compensatórias que terão de ser feitas? Isso será feito por meio do aumento do COFINS ou via mudança na tributação do IRPJ?

Outro ponto comentado também foi a questão do repasse dos tributos recolhidos pelas empresas aos preços, se esta desoneração irá gerar um desafogo para o lucro ou se vai haver um impacto na redução de preços, uma vez que, no limite, há quem diga que as empresas repassam boa parte dos impostos para os preços.

Uma pergunta direcionada ao Mauro Borges sobre o Plano Brasil Maior: existe algum incentivo ou desoneração direcionado para a indústria naval?

Eu gostaria de comentar especificamente sobre um dos pontos da fala da Professora Heather Lowe que se refere à contribuição da folha de pagamento nos EUA. Neste país, segundo informações levantadas, se cobra uma alíquota de 6,2% sobre o salário dos empregados e 6,2% sobre a folha do empregador. No momento nos EUA também está acontecendo um debate sobre desoneração da folha de pagamentos. Em 2011, a contribuição do trabalhador foi reduzida de 6,2% para 4%; e a contribuição patronal continua em 6,2%. Obrigado.

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Obrigado. Nós vamos agora passar para a fase final do nosso painel. Cada um dos painelistas terá cinco minutos para responder às questões que foram levantadas e fazer as suas considerações finais.

Artur Henrique

Conselheiro do CDES e Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Gostaria de fazer dois rápidos comentários. Primeiro, em relação ao repasse dos preços, por ser muito normal acompanharmos as discussões sobre desoneração. Por exemplo, o debate da CPMF e a defesa do Paulo Skaf no Conselho, onde ele jurava de pé junto que o fim da CPMF iria reduzir os preços dos produtos para o consumidor, e isto não aconteceu. De qualquer forma, este é um debate importante.

¹⁶ Participação nos Lucros e Resultados - PLR, LEI No 10.101, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000.



Segundo, é a regulamentação do capitalismo. Eu acho que nós estamos em pleno debate do modelo de desenvolvimento e isso tem a ver com a pergunta do Clemente. Porque, veja, qual é o nosso grande desafio? Os modelos de desenvolvimento existentes não deram certo. Aquele modelo concentrador e concentrado num mundo unipolar, entre o modelo chinês ou soviético, também não deu certo. Mas a crise de 2008 também mostrou que o modelo neoliberal afundou ao deixar o mercado e o setor privado resolverem os problemas do mercado, o que também absolutamente não levou a lugar nenhum. Muito pelo contrário, levou à crise de 2008 que nós estamos vivendo até agora.

Então, estamos em pleno debate sobre qual é o modelo. E, aí, a pergunta do Clemente é muito importante porque eu acho que se a gente não tiver competência e responsabilidade para construir - como eu acho que este Conselho teve e espero que ainda tenha - um projeto de desenvolvimento, de planejamento de longo prazo e, principalmente, um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental com a mesma prioridade entre os três pilares, nós não chegaremos a 2022 com o país que está escrito na Constituição Federal de 1988. Ou seja, quando se começou a pensar no famoso Plano Brasil 2022, dizíamos o seguinte: se nós queremos erradicar o analfabetismo em 2022, se queremos que as pessoas tenham um sistema de educação de boa qualidade e gratuito, se queremos acesso ao sistema de saúde, se queremos que os empresários tenham uma estrutura tributária que lhes permita investir e ampliar seu negócio para gerar emprego e gerar renda, nós precisamos tomar decisões já e, para isso, não dá para fazer reforma da estrutura tributária só olhando para um lado. Não dá para não fazer discussão da reforma política, não dá para não fazer as mudanças que temos que fazer sobre o controle de capital, não dá para não decretar o fim dos paraísos fiscais. Se nós não fizermos isso hoje, nós não chegaremos a 2022 com o país que é aquele que está escrito na Constituição Federal de 1988.

Quando a gente, no Conselho, falava, e continuamos defendendo a democratização do Conselho Monetário Nacional, era isso. Eu volto a insistir, pois todo dia eu abro jornal e, de 45 em 45 dias, leio que o Banco Central ouviu a agência Focus e 336 agentes do mercado para determinar que é necessário aumentar a taxa de juros. Eu sou presidente de uma central sindical, que tem sete milhões de pessoas sindicalizadas voluntariamente, nunca me perguntaram, nunca ligaram para mim e perguntaram: *“olha, aqui é da agência Focus e gostaríamos de perguntar qual é a sua expectativa em relação ao mercado.”* Sete milhões de sócios voluntários - não é imposto sindical que nós estamos querendo acabar com esta porcaria - nunca me perguntaram qual seria a expectativa e nunca perguntaram qual seria a expectativa do empresariado. O único instrumento que tem para controlar a inflação, que ninguém quer que volte, é taxa de juro? Nós queremos debater democratização do Conselho Monetário Nacional, discutir taxa de juro e discutir também emprego e outras questões. Então, eu acho que o CDES poderia ser um espaço importante de debate para dar continuidade a estas propostas. Obrigado.

Jorge Gerdau

Coordenador da Câmara de Políticas de Gestão e Desempenho e Competitividade do Governo Federal

O tema é tremendamente amplo, mas eu tenho uma posição com a qual acho que nós aqui na Mesa, provavelmente, temos uma identificação enorme. O Brasil perdeu completamente a capacidade do conceito mais importante no campo da gestão que é a governança e a estratégia. Gostaria de colocar outra palavra importante que está nessa última obra do Peter Senge quando ele diz que não quer discutir ideias, mas propósitos - isso vem da cultura Maia. Depois de discutir propósitos, nós vamos discutir quais são os melhores meios de chegar lá. Eu acho que se nós não discutirmos com maior profundidade, no lugar de ficar no debate intelectual, acadêmico, de ideias, provavelmente nós não vamos chegar às conclusões de para onde devemos chegar para atingir os objetivos sociais, políticos e econômicos que queremos para o país.

Então, na realidade, estou totalmente aberto, não tenho temor de nenhum debate, em campo nenhum, porque tenho uma visão social muito maior do que provavelmente a maioria dos líderes das centrais sindicais. Trabalho com empenho, assim como toda a minha família. A minha visão social é, provavelmente, maior que a da maioria dos políticos, então, eu estou muito tranquilo nesse sentido, eu estou aberto. E não tem limite de tempo, porque eu tenho uma visão muito clara desse tempo. Agora, tem uma coisa num âmbito maior que nos faz enxergar a realidade. Nós nos movemos dentro de um mundo onde a competição entre os países e as regiões é absoluta, o que nos leva a trabalhar, a sustentar a instituição dentro da guerra e da competição, dentro de realidades de mercados de todo o mundo. Então, esse equilíbrio no debate do propósito, de como chegar lá, é tremendamente importante.

Temos que debater e debater aonde queremos chegar e não dá para gerenciar o país com sítios políticos de quatro anos. O mundo hoje exige que um país com 200 milhões de habitantes, com 330 bilhões de dólares, com capitais fluindo, tenha que decidir estratégias importantes. Queremos ter indústria ou não queremos ter indústria? Não tem país rico sem indústria, está certo? Então, na realidade, o debate tem que ser em termos amplos e vamos discutir propósitos, não vamos discutir ideias abstratas, que não são pragmáticas. Por que uma creche do estado custa quatro vezes mais do que uma creche da comunidade? Por que o Hospital da Santa Casa, que atende pelo SUS, uma filantrópica, tem o custo quatro vezes menor do que o Hospital Cristo Redentor em Porto Alegre, sendo que os dois atendem 4,5 mil pessoas?



Agora, a grande falha do mercado nos EUA, apontada aqui, foi porque não exerceram o poder de responsabilidade do Estado. O Estado foi omissivo, o Partido Democrata, que fez a melhor gestão de todas no campo financeiro e estabeleceu o superávit, foi que permitiu a segunda hipoteca para não enfrentar a realidade, e isso é lixo no sistema de mercado. Quer dizer, a gente tem que analisar os temas. Então, eu sou favorável ao Estado econômico, forte, mas deixem os fatores de mercado trabalhar. Eu não gosto da palavra capitalismo, porque a coisa que mais capitaliza são os sistemas comunistas e socialistas porque eles concentram o capital e não o distribuem. Eu gosto da palavra que a economia política da Alemanha usa, que é economia de mercado social. É uma visão social com a divisão de mercado, porque o mercado é que potencializa.

Hoje, uma escola pública da prefeitura em Porto Alegre é mais cara que os colégios particulares mais caros - o Anchieta e o Farroupilha. E estamos com uma qualidade de ensino público péssima, então, talvez a solução seja a distribuição de *voucher* pela prefeitura para que o aluno possa escolher o melhor colégio. Quer dizer, querer uma juventude educada deve ser um dos nossos primeiros propósitos, está certo? Então, quando a discussão não atinge o propósito final, eu não chego lá. Na realidade, nós temos que aproveitar este Conselho que, de certo modo, nos deu um aprendizado para discutir os propósitos e não ideias, porque das ideias eu vou puxar ideologias que não chegam a resultados. Eu só sei que preciso buscar os propósitos dentro do ideal.

Hoje, o estado de Pernambuco que adotou o regime integral em 170 escolas, e vai ampliar para 300 escolas, já conseguiu o primeiro lugar no Ibope. Adotou a meritocracia, os professores podem ganhar o 14º salário. Quando eu falo em meritocracia no Rio Grande do Sul, as pessoas dizem que essa palavra é proibida. Onde é que se viu que não poderemos adotar o prêmio? A lei de Deus estabeleceu a premiação, o animal que caça, come; o que não caça, morre de fome. Eu acho que o Brasil está numa evolução fantástica. Se a gente olhar, vai ver o que foi conseguido no Governo Lula, por meio de uma realização de entendimento nacional, e que foi importantíssima.

A segunda etapa é conseguir aprimorar a gestão e a eficiência do país, dentro de uma construção democrática que tem que se aprimorar. Eu tenho esperança de chegar lá. Agora, o debate tem que ser aberto. E debate aberto é dizer quais são os propósitos, porque temos que estar dispostos a sacrificar momentos de visão de curto prazo para realmente construir um país rico, e aprender a construir um país rico é tremendamente complexo porque exige poupança, muita poupança. A China vai para frente com todas as coisas erradas porque tem poupança. E nós não saímos do lugar com a poupança que temos.

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Passo a palavra a Heather.

Heather Lowe

Conselheira e Diretora de Negócios Governamentais da *Global Financial Integrity*

Apenas um esclarecimento em relação aos impostos sobre os salários. Sim, nos Estados Unidos é cobrado imposto sobre os salários. Além disso, lá nos EUA, o debate de impostos sobre os salários está sendo levado para um ponto bem diferente, pois estão se perguntando por que as empresas devem recolher os impostos sobre os trabalhadores, por que o Estado tem que fazer isto? Porque este é o propósito dos negócios, e por isso aqui estamos falando de folha de pagamento, se o recolhimento é efetivado e, dessa forma, nós estamos olhando para a questão como um imposto sobre negócios, como um negócio fiscal. E, nos EUA, assim como em diversos lugares, esse imposto é considerado um imposto sobre um indivíduo que é simplesmente recolhido pelas empresas. Essa é apenas uma visão diferente sobre esse debate em particular. Eu também, ouvindo o Senhor Gerdau dizer que não podemos compensar a perda global, acho que ele está correto, mas também não se pode ficar apenas reativo a ela. Você realmente deve conhecer a natureza destas pequenas perdas se realmente está querendo torná-las rentáveis para a sua economia, o que é absolutamente imprescindível. Obrigada.

Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Passo a palavra para o Mauro Borges para as considerações finais, em cinco minutos, por favor.



Mauro Borges Lemos

Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Primeiro, em relação à pergunta do Clemente, a gente tem que fazer outro seminário, já que não é possível respondê-la em cinco minutos. Tem uma questão mais geral do ponto de vista político-institucional que obriga o país a tomar algumas decisões fundamentais, já que ela é inviável do ponto de vista de governabilidade. Por exemplo, o sistema judiciário. Esse é um tema absolutamente complexo. O caso dos Estados Unidos, a gente conhece bem a história: um país bem-sucedido e jovem, como o nosso, que teve um enfrentamento social e se tornou mais forte como país. Historicamente, houve a guerra civil interna, depois participaram de duas guerras e isso gerou um aprendizado institucional muito importante na história dos Estados Unidos.

Eu acho que a gente tem que criar uma síntese. Não tivemos uma guerra, não tivemos todo esse aprendizado a partir de situações críticas que podem colapsar um país. Mas esse é um desafio, você tem toda a razão. Eu acho que vão dizer que o cavalo está passando arriado agora. Quer dizer, essa é a grande oportunidade do país dar um salto em termos de desenvolvimento. É comum o otimismo do Doutor Gerdau, eu também acho que temos grandes chances, mesmo diante de um processo bastante contraditório. Quer dizer, temos ainda fortes elementos do atraso que estão embutidos num processo positivo de evolução. Então, a resultante é positiva, apesar dos elementos do atraso ainda serem muito fortes e, geralmente, é muito mais fácil desmontar uma coisa do que construir. Então, essas forças do atraso têm um peso ainda muito grande na construção nacional do país.

Do ponto de vista econômico, eu acho que nós temos um desafio em relação às oportunidades que é a fronteira de recursos. Nós somos um dos países que tem a maior fronteira de recursos naturais do mundo e o desafio é transformar isso num crescimento baseado em competências. Quer dizer, temos a biodiversidade, a fronteira energética, uma riqueza mineral - que é quase inigualável no mundo - e o desafio está na exploração desses recursos com inovação. Isso é muito importante. Hoje o índice de correlação da nossa matriz tecnológica em relação à matriz mundial é de apenas 40% e queremos chegar a 100% para nivelarmos com o índice de correlação dos Estados Unidos. Todos os países, tirando os Estados Unidos e alguns países singulares do mundo, como a Alemanha, têm um índice de correlação matricial menor. Agora, 40% é muito pouco. Quer dizer, você almejar mudar essa posição relativa do ponto de vista da fronteira tecnológica mundial é extremamente relevante. Eu consideraria do ponto de vista econômico, o maior desafio. E para isso é preciso usar a nossa fronteira de recursos naturais. Nós não vamos inventar a roda, não vamos virar competentes do nada, mas sim, porque nós sabemos fazer e porque temos riquezas.

E tem uma questão embutida aí que é a questão educacional, o que leva o Brasil a ter um déficit social absurdo diante do nível de riqueza do país. Resolver esse déficit é fundamental para o salto de produtividade do trabalho que fará o Brasil continuar crescendo com distribuição de renda, aumento do salário real e manutenção do dinamismo da economia - que é a acumulação de capital. Esse é o milagre dos peixes, eu acho. Países como os Estados Unidos conseguiram fazer isso de uma forma muito bem sucedida explorando a escala na sua produção material, enquanto nós temos uma dificuldade de fazer isso em função do déficit social, que pesa fortemente para o salto da produtividade do trabalho.

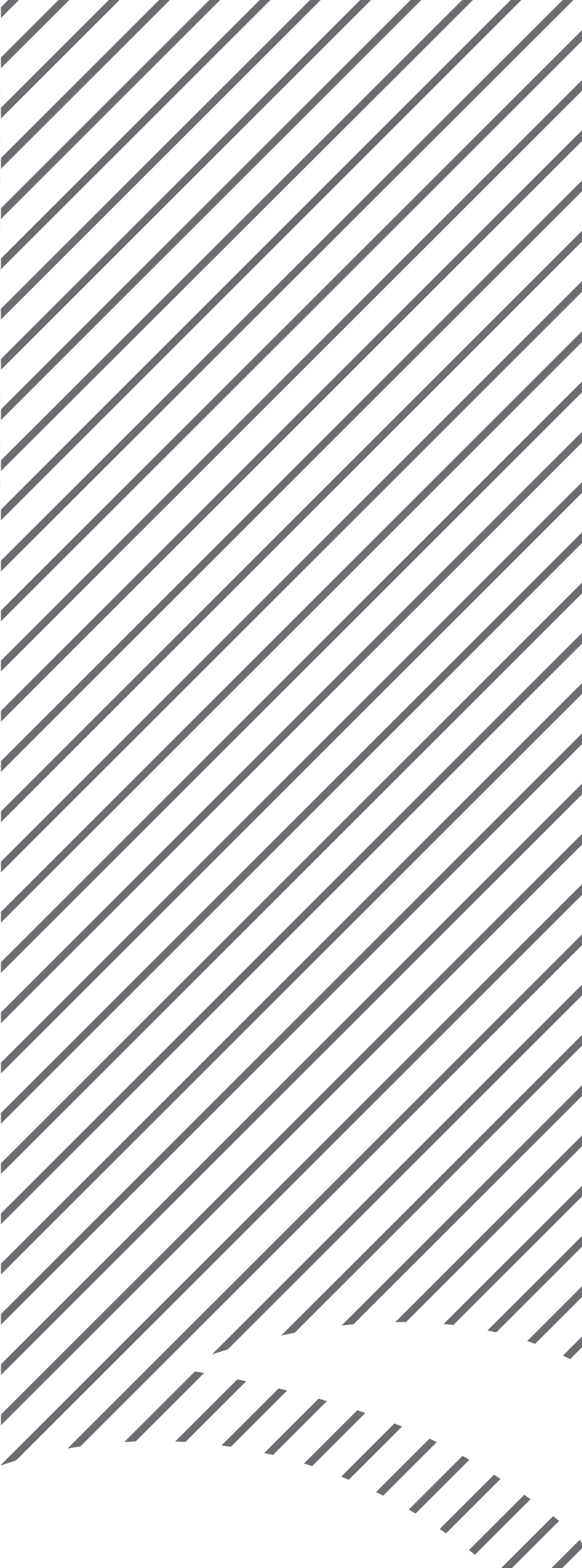
Finalmente, uma questão muito específica sobre a indústria naval. Ela está, sim, integrada dentro do Plano Brasil Maior, apesar de não ter ficado muito claro quando do lançamento do Plano. Quer dizer, fizemos uma aposta ao criar regimes setoriais especiais, não só apenas regimes tributários, mas regimes tributários na direção da desoneração. Esses regimes especiais setoriais implicam uma revisão, no caso do setor de petróleo e gás, do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados à exploração e à produção de petróleo e gás natural - REPETRO, que permite a importação de equipamentos específicos para serem utilizados na indústria de petróleo e gás. Tem uma grande discussão em curso no âmbito do REPETRO, tanto na cadeia de fornecedores, quanto dos operadores e eu acredito que em função da oportunidade do Pré-Sal, a revisão deste regime é de enorme importância para a indústria metal-mecânica e para a acumulação de capital no Brasil. Por este motivo, ele está sendo revisto com muito cuidado, todos vão ser chamados à mesa. Então, esse é um dos regimes especiais e terão vários outros que estão na linha de montagem. Eu acredito que o resultado no médio e no longo prazo da política industrial, no sentido mais estruturante, é o fato da gente acreditar que podemos fazer mudanças profundas na competitividade de cada setor, como no setor naval que, como parte da cadeia de suprimento petróleo e gás, vai contribuir dessa forma para o desenvolvimento dessa indústria no Brasil.



Antonio Gil

Conselheiro do CDES e Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

Chegamos ao final do nosso Seminário e eu queria aproveitar para agradecer, em primeiro lugar, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e ao *staff* do Conselho pela organização e pela oportunidade da nossa participação aqui. Queria agradecer aos senhores Conselheiros e demais participantes e principalmente os participantes das várias Mesas que nos antecederam. Também queria agradecer à TV NBR que nos prestigiou filmando todo o evento e isto será útil para outras pessoas. Muito obrigado a todos.



Anexos



Anexo I - Dinâmica Regional e Ordenamento do Território^{17 18}

Clélio Campolina Diniz

Conselheiro do CDES e Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

1. Introdução

Com uma área de 8,5 milhões de km², uma plataforma marítima de aproximadamente 4,5 milhões de km², e fortes desigualdades econômicas e sociais em seu território, o Brasil exige uma ativa e consistente política de desenvolvimento regional. Essa política deve contribuir para reduzir as desigualdades regionais e sociais e para um melhor ordenamento do território. Embora o país acumule uma longa história de estudos e políticas regionais, os avanços teóricos e instrumentais recentes e as experiências de planejamento e políticas regionais contemporâneas indicam a necessidade de novos padrões de intervenção pública e de sua articulação com os demais agentes sociais, seja do setor empresarial, seja das diferentes organizações e segmentos da sociedade civil.

Em primeiro lugar, é preciso superar a visão tradicional de que a região é apenas um recorte do território, cujas características são refletidas por diferentes indicadores naturais, econômicos e sociais. Embora esses indicadores sejam fundamentais para se caracterizar o território, eles não são suficientes para entendê-lo, e nele atuar e agir. Além dos atributos e diferenças refletidas nos indicadores naturais, econômicos e sociais, o território contém história e cultura e, portanto, identidade política, o que dá aos seus habitantes a ideia de pertencimento. Nesse sentido, seus habitantes e outros entes institucionais (públicos, empresariais e da sociedade civil) são e devem ser vistos como agentes do seu próprio processo de desenvolvimento. Dentro dessa visão, o território deixa de ser apenas uma paisagem ou instância passiva e passa a ser um elemento central no seu próprio processo de desenvolvimento e no processo de desenvolvimento de outras escalas territoriais de maior dimensão. Isto exige uma complexa combinação de ações e de articulação entre os diferentes níveis de Governo (Federal, Estaduais, Locais).

Por um lado, deve ser superada a clássica visão de políticas de cima para baixo (*top down*), desconhecendo a legitimidade política, a importância e a força dos agentes locais. Por outro lado, deve também ser superada a recente moda vigente durante o auge “neoliberal” das políticas locais (*bottom up*) como capazes de resolver todos os problemas, desconhecendo os determinantes macroeconômicos ou políticos das escalas nacional e internacional. Urge, portanto, a busca de um novo instrumental de políticas que seja capaz de combinar os diferentes níveis de Governo e destes com os agentes locais e sua inserção no mercado nacional e internacional (Diniz e Crocco, 2006)

Essas características, em um país como o Brasil, nos levam a uma reflexão sobre a divisão político-administrativa do seu território e das formas institucionais de sua organização. País Federado, com três instâncias de Governo (União, Estados e Municípios), cuja atuação, embora tenha uma divisão de responsabilidades e atribuições, exige uma permanente interação. Se por um lado, a divisão político-administrativa do território é fixa ou de difícil modificação (divisão de estados e criação de novos municípios), por outro lado, as dinâmicas econômicas e demográficas têm sua própria lógica, não respeitando fronteiras geográficas de estados e municípios e nem sequer do próprio país. Isto pode gerar conflitos entre o recorte político-administrativo e a lógica econômica e social, exigindo um processo de interação e negociação permanente entre as instâncias governamentais e, mesmo dentro de cada instância, na definição de objetivos e de formas de atuação global, setorial ou temática. Esse processo ocorre em um ambiente de permanente competição e cooperação, exigindo esforço e cuidados permanentes na compatibilização das políticas públicas e na articulação das instâncias políticas propriamente ditas.

Dentro de todos os condicionantes mencionados, há que se estabelecer os objetivos das políticas territoriais. Parte-se do entendimento de que é objetivo da administração pública e da sociedade a busca de redução das desigualdades econômicas e sociais no território e de se aproveitar o potencial produtivo que as diferenças naturais, históricas e culturais proporcionam para a construção de um Projeto Nacional de Desenvolvimento. Isto nos leva à necessidade de se pensar um novo ordenamento do território, no qual os objetivos de coesão territorial, econômica, social e política estejam claramente identificados e instrumentalizados. Adicionalmente, a integração nacional deve levar em conta as formas de articulação internacional, em especial a integração com a América do Sul. Este último ponto tem relação direta com as decisões sobre o sentido da malha de infraestrutura e da rede urbana que se deseja privilegiar no novo processo de desenvolvimento.

Por fim, é fundamental ter claro que não se podem separar as políticas regionais das políticas urbanas. As centralidades urbanas ordenam e comandam o território. Rede de cidades, por meio de suas hierarquias e a malha de infraestrutura, especialmente do sistema de transportes, determinam, em última escala o ordenamento do território e têm forte articulação com a distribuição demográfica e econômica dentro do mesmo.

¹⁷ Agradeço o apoio do CNPq, FAPEMIG e do IPEA que apoiaram a realização deste trabalho em diferentes etapas. Agradeço a Bernardo Campolina pela ajuda na preparação do material empírico e dos mapas.

¹⁸ Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG. Reitor da UFMG. Bolsista de Produtividade do CNPq.



2. Características Territoriais e Indicadores de Desigualdade Regional

A herança histórica, as características e as formas de ocupação do território brasileiro levaram a um forte desbalanceamento no seu ordenamento, refletidas no balanço entre a distribuição da área territorial, da população, das atividades econômicas, e das desigualdades sociais entre as regiões (Furtado, 1964; Prado Jr., 1963; Diniz, 2000). De forma sintética, os dados da Tabela 1 mostram que a Região Norte, com 45% da área geográfica, participa com menos de 8% da população e de apenas 5% do PIB. Essa região, constituída, na sua quase totalidade, pelo Bioma Amazônico, com grandes áreas de florestas naturais ainda intocadas, é motivo de uma grande preocupação político-ambiental e geopolítica. Sua ocupação, embora tenha tido um surto no final do século XIX, com a exploração da borracha, foi arrefecida ao longo da primeira metade do século XX. Ela foi retomada a partir das últimas décadas do século XX, por meio da intervenção política do Governo Federal, preocupado com o controle da região e, mais recentemente, pelo avanço das fronteiras agropecuária e mineral. Essas novas formas de ocupação têm trazido fortes impactos ambientais negativos, o que tem exigido um grande esforço governamental para seu controle e tem sido palco de disputas políticas entre ambientalistas e os agentes de ocupação (especialmente fazendeiros e empresas de exploração agropecuária e mineral).

A segunda grande região é o Nordeste, de ocupação antiga, mas com baixos níveis de desenvolvimento econômico e social. Ela participa com 18% da área, 28% da população, mas apenas 13% do PIB nacional. Esses indicadores mostram que a renda *per capita* média da região ainda é menos que a metade da média nacional e, pela comparação entre os estados mais pobres (Piauí) e mais ricos do país (São Paulo), a diferença é de quase cinco vezes. Embora, objetivo de políticas regionais desde o início do século XX e, mais especificamente, com sua intensificação a partir da criação da SUDENE, em 1959, a região conseguiu manter sua posição relativa no período de grande crescimento econômico nacional. Nas últimas décadas, tem havido uma recuperação relativa da região, pela combinação da expansão industrial, do aumento dos serviços relacionados com o turismo e com a fronteira agrícola nos cerrados, na parte ocidental da região, além da agricultura irrigada no semiárido próximo às margens dos rios São Francisco e Açu.

Em terceiro lugar, vem a Região Sudeste, a mais desenvolvida do país. Com 11% da área, detém 42% da população, 56% do PIB. Embora seja a mais rica região do país ela é relativamente heterogênea, como pode ser observado nos indicadores econômicos e sociais por estados. Além da maior concentração econômica, industrial e de serviços, a região tem uma agricultura bem desenvolvida, especialmente no estado de São Paulo. Contém dentro dela a mais densa rede urbana brasileira, liderada pelas três maiores metrópoles do país, que são as áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que formam o triângulo metropolitano primaz do país. Essas três metrópoles contêm a maior concentração de riqueza do país, mas também, uma grande concentração da pobreza e graves problemas de gestão, trânsito, habitação e segurança.

Em quarto lugar, vem a Região Sul, a mais homogênea ou menos desigual do país. Com 7% da área, detém 14% da população e 16% do PIB e, relativamente, os melhores indicadores sociais. Embora a região venha se beneficiando de um relativo maior crescimento industrial, os estados do Rio Grande do Sul e Paraná continuam expulsando população, em função das limitações de terras para expansão agrícola no Rio Grande do Sul e pela transição do café para grãos no Paraná. Em conjunto, as Regiões Sudeste e Sul do Brasil formam o que Furtado chamou de Região Centro-Sul, por ele considerada a região desenvolvida, em contraste com o Nordeste, a região atrasada, e o Centro-Oeste e Norte do país, consideradas, à época, regiões relativamente vazias (Furtado, 1967).

Por fim, vem a quinta macrorregião do país, o Centro-Oeste. Embora parte desta região tenha sido objeto da exploração aurífera no século XVIII, o declínio do ouro levou ao seu relativo esvaziamento. A retomada de sua ocupação só se deu a partir da segunda metade do século XX, com o impacto da nova capital, Brasília, com o avanço da infraestrutura e com o desenvolvimento tecnológico que permitiu a incorporação produtiva das terras do cerrado. Essa região se constitui na mais dinâmica área agropecuária do país, especialmente de grãos e pecuária bovina e, mais recentemente, com cana-de-açúcar. Articulada a essa expansão agrícola, moderna, capitalizada e mecanizada, vem se desenvolvendo uma rede urbana de suporte e de serviços, o que indica o seu potencial. Dentro desta região está a capital do país, Brasília, que se transformou em um grande aglomerado urbano, funcionando como centro político-administrativo do país, mas com pouca capacidade de polarização econômica da região Centro-Oeste (Campolina, 2006).

Em linhas gerais, essas características mostram as fortes desigualdades de ocupação, de desenvolvimento econômico e social do país e servem de referência para se pensar o papel do território em um Projeto Nacional de Desenvolvimento, combinado às dificuldades, mas também, às potencialidades de suas diferenças.

TABELA 1: Área geográfica, PIB, população e taxa de analfabetismo por Estados e Regiões (anos selecionados)

Regiões / Estados	Área	PIB (2008)	População (2010)	PIB per capita (BR=100%)	Taxa de analfabetismo (2008)
Rondônia	2,8	0,6	0,8	75	8,1
Acre	1,8	0,2	0,4	62	12,3
Amazonas	18,5	1,5	1,8	88	7,5
Roraima	2,6	0,2	0,2	74	8,2
Pará	14,7	1,9	4,0	50	10,9
Amapá	1,7	0,2	0,4	69	3,6
Tocantins	3,3	0,4	0,7	64	12,9
Norte	45,3	5,1	8,3	64	9,7
Maranhão	3,9	1,3	3,4	38	17,5
Piauí	3,0	0,6	1,6	34	22,5
Ceará	1,7	2,0	4,4	44	17,3
Rio Grande do Norte	0,6	0,8	1,7	51	18,3
Paraíba	0,7	0,8	2,0	43	21,3
Pernambuco	1,2	2,3	4,6	50	16,4
Alagoas	0,3	0,6	1,6	39	23,4
Sergipe	0,3	0,6	1,1	61	15,4
Bahia	6,6	4,0	7,3	52	15,7
Nordeste	18,3	13,1	27,8	47	17,7
Minas Gerais	6,9	9,3	10,3	89	7,9
Espírito Santo	0,5	2,3	1,8	127	8,1
Rio de Janeiro	0,5	11,3	8,4	135	4,1
São Paulo	2,9	33,1	21,6	153	4,4
Sudeste	10,9	56,0	42,1	132	5,4
Paraná	2,3	5,9	5,5	106	6,0
Santa Catarina	1,1	4,1	3,3	127	4,1
Rio Grande do Sul	3,3	6,6	5,6	115	4,6
Sul	6,8	16,6	14,4	114	5,0
Mato Grosso do Sul	4,2	1,1	1,3	89	7,2
Mato Grosso	10,6	1,7	1,6	112	8,7
Goiás	4,0	2,5	3,1	81	8,4
Distrito Federal	0,1	3,9	1,3	288	3,7
Centro-Oeste	18,9	9,2	7,4	127	7,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100	9,2

* População com idade superior a 10 anos.

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2010. IBGE. Contas Nacionais, 2005. IBGE. PNAD, 2008.

3. Tendências Recentes da Rede Urbana

De um país rural, o Brasil evoluiu, em poucas décadas, para um país fortemente urbanizado e com grandes concentrações metropolitanas. Entre 1950 e 2010, a população brasileira subiu de 52 para 191 milhões de habitantes e o grau de urbanização de 36% para 84% (Tabela 2). O número de cidades e, portanto, de sedes municipais subiu de 1.889 para 5.565. O número de cidades com mais de 50 mil habitantes, que era de 38 em 1950, subiu para 124 em 1970, e 476 em 2010.



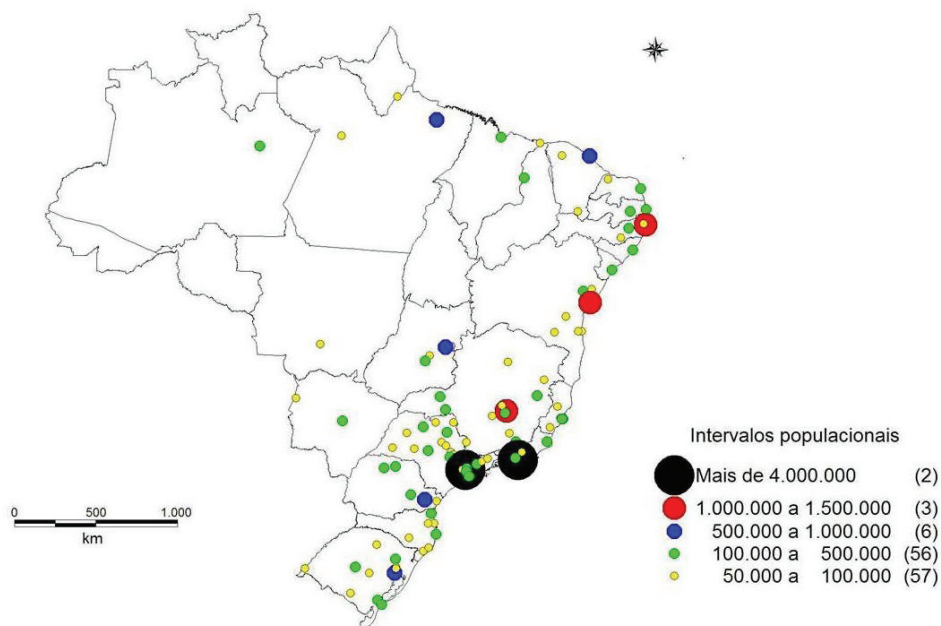
TABELA 2: Distribuição regional da população e grau de urbanização por Estados e Regiões (1950 e 2010)

Regiões/Estados	1950			2010		
	Hab.	(%)	G.U.	Hab.	(%)	G.U.
Rondônia	37	0,1	37,4	1.562	0,8	73,6
Acre	115	0,2	18,5	734	0,4	72,6
Amazonas	514	1,0	26,8	3.484	1,8	79,1
Roraima	18	0,0	28,3	450	0,2	76,6
Pará	1.123	2,2	34,6	7.581	4,0	68,5
Amapá	37	0,1	37,1	670	0,4	89,8
Tocantins	204	0,4	12,9	1.383	0,7	78,8
Norte	2.049	3,9	29,6	15.864	8,3	73,5
Maranhão	1.583	3,0	17,3	6.575	3,4	63,1
Piauí	1.046	2,0	16,3	3.118	1,6	65,8
Ceará	2.695	5,2	25,2	8.452	4,4	75,1
Rio Grande do Norte	968	1,9	26,2	3.168	1,7	77,8
Paraíba	1.713	3,3	26,7	3.767	2,0	75,4
Pernambuco	3.396	6,5	34,4	8.796	4,6	80,2
Alagoas	1.093	2,1	26,2	3.120	1,6	73,6
Sergipe	644	1,2	31,8	2.068	1,1	73,5
Bahia	4.835	9,3	25,9	14.017	7,3	72,1
Nordeste	17.973	34,6	26,4	53.082	27,8	73,1
Minas Gerais	7.782	15,0	29,8	19.597	10,3	85,3
Espírito Santo	957	1,8	20,8	3.515	1,8	83,4
Rio de Janeiro	4.675	9,0	72,6	15.990	8,4	96,7
São Paulo	9.134	17,6	52,6	41.262	21,6	95,9
Sudeste	22.548	43,4	47,5	80.364	42,1	92,9
Paraná	2.116	4,1	25,0	10.445	5,5	85,3
Santa Catarina	1.561	3,0	23,2	6.248	3,3	84,0
Rio Grande do Sul	4.165	8,0	34,1	10.694	5,6	85,1
Sul	7.841	15,1	29,5	27.387	14,4	84,9
Mato Grosso do Sul	309	0,6	36,7	2.449	1,3	85,6
Mato Grosso	213	0,4	30,2	3.035	1,6	81,8
Goiás	1.011	1,9	21,7	6.004	3,1	90,3
Distrito Federal	-	-	-	2.570	1,3	96,6
Centro-Oeste	1.533	3,0	25,9	14.058	7,4	88,8
Brasil	51.944	100,0	36,2	190.756	100,0	84,4

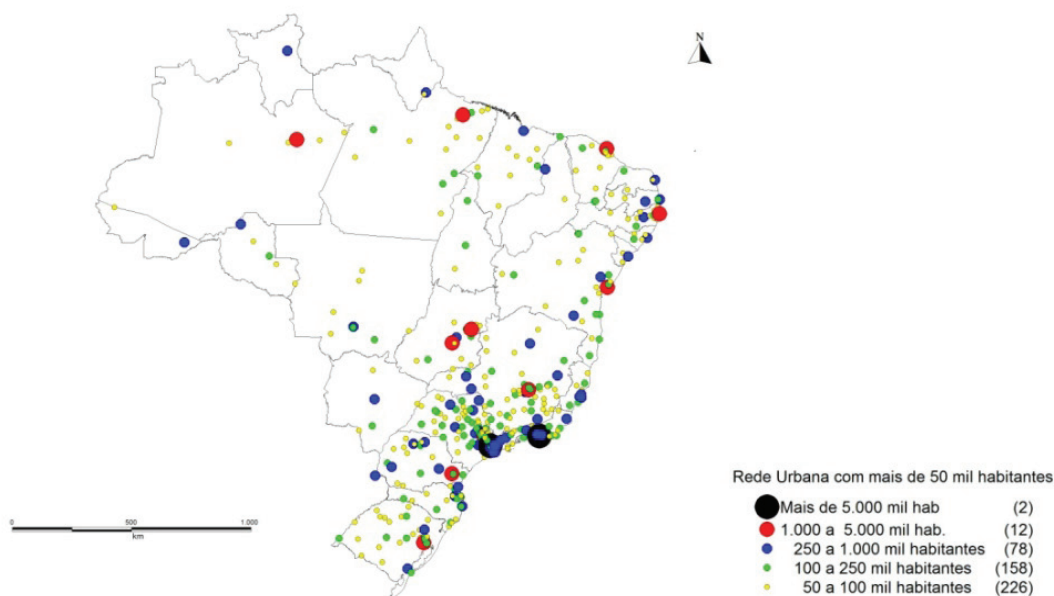
Fonte: IBGE: Censo Demográfico, 1950 e 2010.

A força da urbanização foi tal que entre 1970 e 2010 o número de cidades com mais de 100 mil habitantes subiu de 67 para 250. Esse processo, embora generalizado em todo o país, não foi uniforme. Há um maior adensamento da rede urbana entre a região central de Minas Gerais e o nordeste do Rio Grande do Sul, região que também concentra a maior parcela da produção industrial do país. Nesse sentido, o processo de urbanização é influenciado pelo crescimento industrial e dos serviços (Mapas 1 e 2).

MAPA 1: Rede Urbana com mais de 50 mil pessoas (1970)



MAPA 2: Rede Urbana com mais de 50 mil pessoas (2010)



Coerentemente com os processos acima mencionados, ocorreu também um forte processo de metropolização. Segundo os dados da Contagem Demográfica de 2010, havia no país 20 aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes. Destacam-se as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, mas seguidas por várias outras com tamanhos entre três e cinco milhões de habitantes e ainda sustentando altas taxas de crescimento para os seus tamanhos, conforme pode ser comprovado pela leitura da Tabela 3.



TABELA 3: População das Aglomerações Urbanas e taxas de crescimento 1970-2010

Aglomerações urbanas	População (mil habitantes) 2010	Taxas de crescimento geométricas				
		Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990	Anos 2000	1970-2010
São Paulo	19684	4,5	1,9	1,6	1,0	2,2
Rio de Janeiro	11836	2,4	1,0	1,2	1,0	1,4
Belo Horizonte	4884	4,5	2,5	2,4	1,1	2,6
Porto Alegre	3959	3,5	2,5	1,6	0,6	2,1
RIDE do DF	3718	7,1	3,3	3,5	2,3	4,0
Recife	3691	2,7	1,9	1,5	1,0	1,8
Fortaleza	3616	4,2	3,5	2,4	1,9	3,0
Salvador	3574	4,4	3,2	2,1	1,7	2,9
Curitiba	3174	5,4	2,9	3,1	1,4	3,2
Campinas	2797	6,5	3,5	2,5	1,8	3,6
Goiânia	2173	6,3	3,6	3,2	2,7	4,0
Manaus	2106	7,4	4,3	3,7	4,1	4,9
Belém	2102	4,3	2,9	2,8	1,6	2,9
Grande Vitória	1688	6,1	3,8	2,7	1,6	3,5
Baixada Santista	1664	3,9	2,2	2,1	1,2	2,4
Natal	1351	3,8	3,6	2,6	1,9	3,0
Grande São Luís	1331	5,1	4,6	3,0	2,2	3,8
João Pessoa	1199	3,2	3,2	1,8	2,4	2,7
Maceió	1156	3,9	3,8	2,6	1,6	3,0
RIDE de Teresina	1151	4,5	3,5	1,9	1,3	2,8
Sub total	76853	4,1	2,3	2,0	1,4	2,4
Brasil	190756	2,5	1,9	1,6	1,2	1,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1970 – 2010.

Dentro dos processos de crescimento populacional e de urbanização merecem destaque os movimentos migratórios. São notoriamente conhecidos no Brasil os movimentos migratórios originados do Nordeste e de Minas Gerais para o Rio de Janeiro e São Paulo, a partir da segunda metade do século XIX e durante o século XX. Nas últimas décadas do século XX e na primeira década deste século, as regiões Norte e Centro-Oeste também passaram a ser áreas de atração, embora com comportamento irregular¹⁹.

O primeiro destaque é para São Paulo. Com saldo migratório positivo de 1,137 milhões de pessoas no quinquênio 1975/80, este saldo vem caindo ao longo do tempo, registrando um saldo de 194 mil no quinquênio 2003-2008. As explicações são pela redução da atração industrial na região metropolitana de São Paulo, pelo movimento da fronteira agropecuária e pelo crescimento econômico de outras regiões, bem explicado pelo processo de desconcentração industrial, agrícola e dos serviços, o que será analisado nos itens seguintes.

¹⁹ As últimas estatísticas para o período 2003-2008 estão baseadas na PNAD. Os microdados do Censo de 2010, ainda não divulgados, permitirão uma atualização censitária dessas tendências.

TABELA 4: Saldo migratório quinquenal por Estados e Regiões

Estados/Regiões	Saldo Migratório Quinquenal				Taxa do Saldo Migratório Quinquenal (%)			
	1975/80	1986/91	1995/00	2003/08	1975/80	1986/91	1995/00	2003/08
Rondônia	148.968	(92.471)	12.773	1.690	36,8	(9,5)	1,0	0,1
Acre	(3.656)	(1.101)	(1.513)	1.466	(1,5)	(0,3)	(0,3)	0,2
Amazonas	11.043	16.147	34.044	14.471	1,0	0,9	1,4	0,4
Roraima	6.644	29.313	34.799	11.442	10,2	15,6	12,4	2,9
Pará	147.465	30.278	(47.310)	3.372	5,3	0,7	(0,9)	0,0
Amapá	6.000	16.884	29.984	(4.657)	4,2	6,9	7,3	(0,8)
Tocantins	(---)	10.708	13.703	(7.085)	(---)	1,4	1,3	(0,6)
Norte	316.464	9.758	76.480	20.699	5,7	0,1	0,7	0,1
Maranhão	(109.585)	(133.492)	(171.778)	(97.937)	(3,3)	(3,2)	(3,5)	(1,6)
Piauí	(104.961)	(66.025)	(51.046)	(29.702)	(5,9)	(3,0)	(2,0)	(1,0)
Ceará	(171.020)	(122.270)	(20.589)	(32.227)	(3,8)	(2,2)	(0,3)	(0,4)
Rio Grande do Norte	(79.051)	(545)	7.780	10.588	(4,9)	(0,0)	0,3	0,4
Paraíba	(138.277)	(84.993)	(60.041)	(47.464)	(5,9)	(3,0)	(1,9)	(1,3)
Pernambuco	(46.033)	(144.303)	(110.765)	(51.845)	(0,9)	(2,3)	(1,6)	(0,6)
Alagoas	(29.894)	(51.380)	(70.818)	(42.319)	(1,8)	(2,4)	(2,9)	(1,4)
Sergipe	(42.451)	13.833	(4.076)	(405)	(4,4)	1,1	(0,3)	(0,0)
Bahia	(149.368)	(280.734)	(261.855)	(143.655)	(1,9)	(2,7)	(2,2)	(1,0)
Nordeste	(870.640)	(869.909)	(743.188)	(434.966)	(3,0)	(2,4)	(1,7)	(0,8)
Minas Gerais	(231.252)	(102.026)	50.103	(9.262)	(2,0)	(0,7)	0,3	(0,0)
Espírito Santo	(6.360)	45.065	36.442	28.736	(0,4)	2,0	1,3	0,9
Rio de Janeiro	105.606	(32.219)	62.248	38.468	1,1	(0,3)	0,5	0,3
São Paulo	1.137.061	769.741	397.930	194.110	5,2	2,7	1,2	0,5
Sudeste	1.005.055	680.561	546.723	252.052	2,2	1,2	0,8	0,3
Paraná	(577.297)	(196.143)	(5.041)	(25.928)	(8,7)	(2,6)	(0,1)	(0,3)
Santa Catarina	16.982	47.153	67.778	86.645	0,5	1,2	1,4	1,5
Rio Grande do Sul	(67.392)	(18.690)	(29.272)	(57.363)	(1,0)	(0,2)	(0,3)	(0,5)
Sul	(627.707)	(167.680)	33.465	3.354	(3,8)	(0,9)	(0,2)	0,0
Mato Grosso do Sul	37.931	23.749	(2.473)	(570)	3,2	1,5	(0,1)	(0,0)
Mato Grosso	114.160	109.307	52.099	24.383	11,9	6,2	2,3	0,9
Goiás	(34.517)	112.547	207.059	128.140	(1,3)	3,2	4,6	2,3
Distrito Federal	169.574	54.540	32.055	6.908	16,9	3,8	1,7	0,3
Centro-Oeste	287.148	300.143	288.740	158.861	4,9	3,6	2,8	1,2

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1980, 1991 e 2000; IBGE, PNAD, 2008.

O Nordeste, histórica região com grandes correntes migratórias, teve esses saldos negativos significativamente reduzidos nas últimas décadas. As razões são várias. Em primeiro lugar, pela menor atração de São Paulo. Em segundo lugar, pelo crescimento econômico do próprio Nordeste, baseado na indústria, no turismo e na agricultura irrigada dos cerrados, e pelos seus efeitos sobre as atividades urbanas, gerando emprego e renda. Em terceiro lugar, pelos efeitos das políticas sociais, que começaram com a aposentadoria rural e evoluíram com o LOAS, com o Bolsa Família. Essas fontes de renda melhoraram as condições da população e reduziram as pressões migratórias.

De forma semelhante ao Nordeste, o estado de Minas Gerais teve seus saldos migratórios negativos invertidos, com saldo positivo na década de 1990, voltando a apresentar um pequeno saldo negativo no quinquênio 2003/8. As explicações são semelhantes às do Nordeste. Menor atração dos estados vizinhos, recuperação econômica e efeito das políticas sociais.

O Norte, que foi uma grande área de atração na década de 1970, arrefeceu na década de 1980, ganhou novo ímpeto na década de 1990 para voltar a cair, demonstrando uma irregularidade. A região Centro-Oeste é fortemente influenciada por Brasília e pela fronteira agropecuária. Embora os saldos para o Distrito Federal tenham caído, os altos saldos para Goiás são, em parte, explicados pela área contígua à capital federal. A fronteira agropecuária, embora esteja baseada em ocupações altamente mecanizadas e capitalizadas, tem também um forte efeito sobre as cidades, pela demanda de serviços e de consumo decorrentes da renda agropecuária, o que explica os crescimentos demográficos dos estados de Mato Grosso e Goiás.

Merecem ainda destaque os estados do Rio Grande do Sul e Paraná, que têm apresentado um consistente processo de expulsão populacional, embora tenham tido um crescimento econômico relativamente superior à média nacional nas últimas décadas. No caso do Rio Grande do Sul pelo relativo esgotamento de áreas agriculturáveis, o que gerou o movimento de “gaúchos” para a fronteira agrícola brasileira. O Paraná pela alteração da estrutura produtiva, iniciada com a crise da cafeicultura e sua substituição por grãos, embora seja um estado com crescimento industrial superior à média nacional. Ao contrário dos dois outros estados, Santa Catarina tem sido um estado com atração de migrantes, o que pode ser explicado pela sua dinâmica industrial.

Em síntese, os movimentos migratórios refletem diferentes movimentos. Em primeiro lugar, pelas forças de atração e repulsão das microrregiões e dos estados. Em segundo lugar, pelos efeitos da própria dinâmica interna de cada estado. Por fim, pelos efeitos das políticas sociais, que ao melhorarem as condições de vida da população reduzem a pressão migratória. Esses efeitos são conjugados com a dinâmica econômica e agem no sentido de uma nova reconfiguração demográfica e urbana do país.



4. Dinâmica Regional Recente da Indústria

Após um longo processo de concentração industrial na região metropolitana de São Paulo, a partir das últimas décadas do século XX e no início do século XXI, passou a ocorrer uma forte alteração dos padrões locacionais da indústria no Brasil. Os processos de concentração em São Paulo e das posteriores mudanças encontram-se analisados de forma detalhada e consistente em uma ampla literatura (Cano, 1977; Diniz, 1993; Diniz, 2000). Se por um lado a região metropolitana de São Paulo deixou de atrair novas indústrias e, inclusive, passou a perder várias plantas, por outro lado, o processo de desconcentração não tem um padrão único. Ele combina diferentes tendências e padrões (Diniz e Crocco, 1996). Entre eles, pelo menos três grandes padrões podem ser observados, por conterem características semelhantes. O primeiro é de uma significativa aglomeração nas capitais e em muitas cidades grandes e médias das regiões Sudeste e Sul do Brasil, naquilo que Furtado (1967) denominou região Centro-Sul, e que Diniz (1993) denominou reaglomeração poligonal. Um segundo grande movimento se dá com a retomada da expansão industrial em várias capitais e outras cidades da região nordestina (Diniz e Basques, 2004). Por fim, um terceiro amplo movimento se dá com a localização dispersa de indústrias nas capitais e outras cidades das regiões de fronteira agropecuária e mineral, especialmente nos cerrados. Os resultados do processo de desconcentração e a mudança de peso relativo dos estados estão apresentados na Tabela 5 e no Gráfico 1.

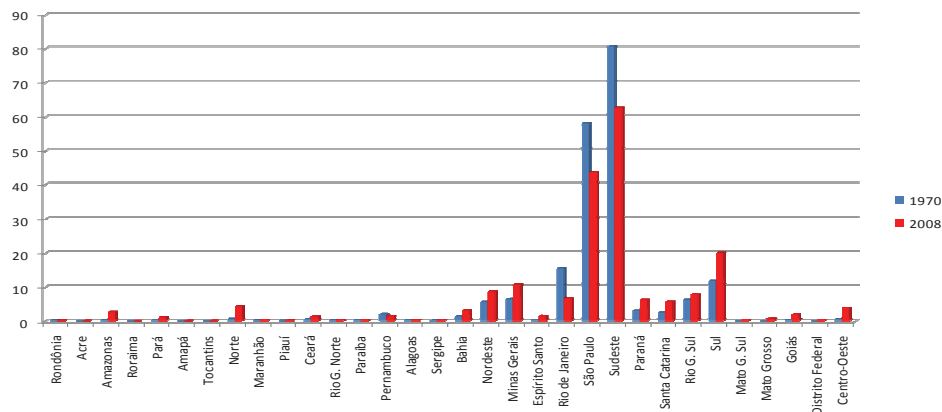
TABELA 5: Distribuição do VTI20 e do Emprego Industrial por Estados e Regiões (anos selecionados)

Regiões / Estados	VTI		Emprego Industrial	
	1970	2008	1986	2009
Rondônia	0,2	0,2	0,2	0,4
Acre	0,0	0,0	0,0	0,1
Amazonas	0,3	2,7	1,3	1,5
Roraima	(---)	0,0	0,0	0,0
Pará	0,4	1,3	1,0	1,2
Amapá	(---)	0,0	0,1	0,0
Tocantins	---	0,1	---	0,2
Norte	0,8	4,5	2,6	3,4
Maranhão	0,2	0,5	0,4	0,4
Piauí	0,1	0,2	0,3	0,3
Ceará	0,7	1,5	1,7	3,2
Rio Grande do Norte	0,2	0,4	0,7	0,9
Paraíba	0,3	0,5	0,6	0,9
Pernambuco	2,2	1,6	3,4	2,9
Alagoas	0,4	0,4	1,0	1,4
Sergipe	0,1	0,4	0,5	0,5
Bahia	1,5	3,2	2,3	2,8
Nordeste	5,7	8,8	10,7	13,5
Minas Gerais	6,5	10,7	8,2	10,2
Espírito Santo	0,5	1,6	1,3	1,5
Rio de Janeiro	15,7	6,7	10,2	5,4
São Paulo	58,1	43,7	45,5	35,4
Sudeste	80,7	62,6	75,3	52,5
Paraná	3,1	6,3	4,6	8,4
Santa Catarina	2,6	5,8	5,6	8,0
Rio Grande do Sul	6,3	8,0	9,3	9,0
Sul	12,0	20,1	19,4	25,4
Mato Grosso do Sul	---	0,5	0,4	1,0
Mato Grosso	(---)	0,9	0,4	1,2
Goiás	0,4	2,1	1,0	2,6
Distrito Federal	(---)	0,5	0,3	0,5
Centro-Oeste	0,8	4,0	2,1	5,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censo Industrial 1970. MTE/RAIS, 2009. IBGE. Sistema de Contas Regionais, 2008.

20 VTI – Valor de Transformação Industrial com base na Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física IBGE. Indicador de produção física mensal; que traduz uma estimativa do movimento de curto prazo do produto real da indústria. Seus resultados são utilizados na mensuração preliminar da taxa de variação do componente industrial do Produto Interno Bruto. Ver metadados do IBGE :<http://metadados.ibge.gov.br/detalhePesquisa.aspx?cod=PZ>.

GRAFICO 1: Distribuição do VTI por Estados (1970 e 2008)



Fonte: IBGE, Censo Industrial 1970. IBGE. Sistema de Contas Regionais, 2008.

Esses novos padrões locacionais da indústria no Brasil podem ser observados a partir da evolução do número e do tamanho das áreas industriais e das características destas. Para isto, em vez de se considerar as cidades, devem ser consideradas as microrregiões geográficas, por permitirem visualizar, de forma conjunta, o comportamento das aglomerações, muitas delas integrando áreas industriais contíguas ou semi-contíguas em mais de um município, especialmente nas grandes áreas metropolitanas ou em áreas industriais contíguas em mais de um município.

Entre 1985 e 2000, o número de microrregiões com mais de 10 mil empregos na indústria de transformação cresceu de 76 para 98. Entre 2000 e 2009 esse número subiu para 140, ou seja, em apenas 16 anos o número de microrregiões com mais de 10 mil empregos industriais quase dobrou, demonstrando uma forte mudança dos padrões locacionais da indústria no Brasil. Ao lado da reversão do processo de polarização da área metropolitana de São Paulo, analisada e reanalisada em uma ampla literatura (Azzoni, 1986; Diniz, 1993), vem ocorrendo a atração exercida por outras regiões ou áreas do país. Essas estão ligadas a diferentes condições e características: criação de economias de aglomeração e externalidades em outras áreas; integração produtiva com as fronteiras agropecuária e mineral; efeitos das políticas de desenvolvimento regional e pelas políticas estaduais; melhoria da infraestrutura; disponibilidade de matérias-primas; estratégia de barreiras à entrada ou de ocupação de mercados, entre outras.

Considerando-se a distribuição dessas áreas industriais por grandes regiões e estados observa-se que seu número cresceu em todas as regiões e estados. Em primeiro lugar, a Região Norte, que possuía apenas duas microrregiões com mais de cinco mil empregos industriais passou para nove. A Região Nordeste passou de 23 para 37, demonstrando uma vigorosa expansão, para a região com menores índices de desenvolvimento social do país. Nessa região todos os estados passaram a ter pelo menos uma aglomeração industrial com mais de 10 mil empregos, quebrando a tradicional concentração em Salvador, Recife e Fortaleza. Na Região Sudeste, embora venha ocorrendo o processo de reversão da polarização da região metropolitana de São Paulo, várias outras aglomerações vêm sendo criadas, inclusive no próprio interior do estado de São Paulo. O número total de microrregiões com mais de cinco mil empregos industriais na Região Sudeste subiu de 67 para 98 entre 1985 e 2009. Destacam-se os casos de Minas Gerais e Espírito Santo, pelo significativo aumento e, o Rio de Janeiro por ser o estado com menor aumento, passando apenas de oito para nove microrregiões com mais de cinco mil empregos indústrias, indicando a heterogeneidade da região. A Região Sul teve o número de microrregiões com mais de cinco mil empregos ampliado de 36 para 62, com grande destaque para os Estados do Paraná e Santa Catarina e pelo menor desempenho do Rio Grande do Sul. Por fim, a Região Centro-Oeste passou de cinco para vinte, com destaques para Goiás e Mato Grosso, ambos puxados pelo movimento da fronteira agrícola e pelo processo de urbanização. Essas mudanças de padrão locacional podem ser melhor visualizadas pela comparação de sua distribuição regional para os anos de 1985 e 2009, como indicam os Mapas 4 e 5.

MAPA 4: Microrregiões Geográficas com mais de 5 mil empregos industriais (1985)



MAPA 5: Microrregiões Geográficas com mais de 5 mil empregos industriais (2009)



Desse conjunto de informações três grandes tendências ou padrões podem ser confirmados. O primeiro é pela combinação da perda relativa da região metropolitana de São Paulo e por uma forte reaglomeração macro-espacial entre o centro de Minas Gerais e o nordeste do Rio Grande do Sul, indicando uma integração produtiva e complementaridade inter-industrial. Nesta ampla região está localizada a maior parcela da produção industrial brasileira e das atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento.

A segunda tendência é da expansão industrial do Nordeste, combinando uma intensificação nas grandes áreas industriais Salvador, Recife e Fortaleza. Na primeira com mudanças na estrutura industrial em prol de atividades mais intensivas em capital e tecnologia, como são o polo petroquímico e o complexo automotivo liderado pela Ford. Na segunda, pela localização de grandes estaleiros navais, pelo projeto da refinaria, com efeitos sobre outras atividades em torno do Porto de Suape. Isto poderá recuperar a indústria da região metropolitana de Recife, que vinha em crise nas últimas décadas. A terceira, pela forte expansão industrial na região metropolitana de Fortaleza. Inicialmente, baseada em têxtil, confecções e calçados, mas diversificando-se com as atividades em andamento na região do Porto do Pecém, inclusive com uma grande siderúrgica. Nas demais capitais nordestinas predominam industriais tradicionais: têxtil, confecções e calçados. Há, no entanto, algumas áreas industriais no interior, especialmente no agreste e no sertão, como Sobral, Crajubar (Crato, Juazeiro e Barbalha), Caicó, São Bento, Campina Grande, Santa Cruz de Capibaribe, indicando diversificação dos padrões locais das atividades tradicionais. Por fim, alguns novos núcleos industriais nas regiões dos cerrados, ligados às atividades agropecuárias em expansão, a exemplo de Barreiras e Imperatriz (Diniz e Basques, 2004).

O terceiro movimento da indústria está vinculado às fronteiras agropecuária e mineral das regiões Centro-Oeste e Norte. Isto pode ser observado pelo surgimento de novos núcleos industriais na ampla faixa dos cerrados, incluídas as capitais dos estados e outras cidades, e na região do grande Carajás, especialmente Marabá e ao longo da ferrovia Carajás - São Luís. Nesse sentido, cabe mencionar o fenômeno de São Luís, beneficiado pelo corredor de transportes, tanto para as atividades ligadas aos setores mineral e metalúrgico, quanto de atividades agrícolas pela exportação e beneficiamento de grãos.

5. Dinâmica Regional Recente da Agropecuária

Passadas as fases colonial e escravista, de uma agricultura mercantil, para fora e, natural, para dentro, a agropecuária brasileira assumiu, historicamente, dois padrões predominantes, que perduraram de meados do século XIX até a segunda metade do século XX. O primeiro, por uma agricultura mercantil, liderada pelo café não escravista e por uma agropecuária mercantil de alimentos e, posteriormente, pela produção de matérias-primas. Esse padrão produtivo se localizou, inicialmente, no estado de São Paulo, estendendo-se para seus vizinhos, de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, embora houvesse dentro desta ampla região sub-regiões ou grupos populacionais dedicados predominantemente a atividades de subsistência. O outro padrão produtivo se caracterizou pela predominância da subsistência ou de relações de trabalho não assalariadas, o que ocorreu nas regiões de ocupação antiga e estagnadas, como os casos de parcela do território mineiro e do Nordeste. Neste último, há que ressaltar a remanescente atividade açucareira na região da mata nordestina, com trabalho assalariado, mas com precárias condições e relações de trabalho. Por volta de 1970, 70% do valor da produção agropecuária e 75% da produção de grãos estavam nas regiões Sudeste e Sul, mas apenas 45% da ocupação no setor, embora nelas estivessem incluídas muitas atividades de subsistência, especialmente nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Nas últimas décadas do século XX, especialmente a partir da década de 1970, passaram a ocorrer fortes mudanças na estrutura produtiva e nos padrões locais da agropecuária brasileira. Em primeiro lugar, por uma grande intensificação produtiva no estado de São Paulo, com produção de cana-de-açúcar, laranja e outros produtos de maior valor por área, especialmente hortifruticultura e pecuária intensiva. Como consequência, São Paulo passou a não expandir ou a expulsar a produção de grãos e a pecuária extensiva. Entre 1968/70 e 2007/2009 a participação de São Paulo na produção de grãos foi reduzida de 14% para 5% e o rebanho de 12% para 6% dos totais nacionais. A grande expansão da produção de grãos, que sobe de 25 milhões de ton/ano em 1968/70 para 132 milhões em 2009 se deu nos estados do Sul, inicialmente, e, posteriormente, na fronteira dos cerrados, especialmente Goiás e Mato Grosso. Na primeira fase, das décadas de 1970 a 1990, a grande expansão se dá no Sul, passando de aproximadamente 10 para 30 milhões de toneladas/ano. Os estados do Centro-Oeste, que por volta de 1970 produziam apenas 2,5 milhões de toneladas, predominantemente no Estado de Goiás - a produção subiu para a média anual de 18 milhões de toneladas em 1997/98 e para 45 milhões de toneladas em 2007/09. Do ponto de

vista relativo, o Sul tem sua participação relativamente reduzida de 46% para 43%, enquanto o Centro-Oeste tem sua participação relativa ampliada de 11% para 34%. Em anos mais recentes, o movimento da fronteira agrícola de grãos nos cerrados tomou o destino oriental, atingindo os cerrados dos Estados da Bahia, Piauí e Maranhão, cuja produção vem se expandindo de forma significativa.

TABELA 7: Indicadores do setor agropecuário por Estados e Regiões (1968/70 – 2007/09)

Regiões / Estados	Valor Prod. Agrop.		Prod. Grãos		Efet. Bovino		Pessoal Ocupado	
	1970	2008	1968/70	2007/09	1970	2009	1970	2009
Rondônia	0,2	2,4	0,1	0,6	0,0	5,6	0,0	1,4
Acre	0,4	0,8	0,1	0,1	0,1	1,2	0,4	0,3
Amazonas	1,0	1,3	0,0	0,0	0,3	0,7	1,6	1,4
Roraima	0,1	0,2	0,0	0,1	0,3	0,2	0,0	0,2
Pará	1,4	2,5	0,5	0,9	1,3	8,2	3,1	3,4
Amapá	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Tocantins (1)	---	1,6	---	1,1	---	3,7	---	1,3
Norte	3,1	8,9	0,7	2,8	2,2	19,7	5,3	8,0
Maranhão	2,1	5,0	3,8	1,8	1,9	3,4	6,7	6,2
Piauí	0,8	1,1	0,8	1,0	1,5	0,8	3,0	4,8
Ceará	1,9	2,4	2,1	0,6	2,2	1,2	5,8	7,2
Rio G. do Norte	0,7	0,7	0,4	0,1	0,8	0,6	1,8	2,1
Paraíba	1,4	0,9	1,0	0,1	1,1	0,6	3,3	2,4
Pernambuco	3,2	2,1	1,4	0,2	1,5	1,1	6,4	6,7
Alagoas	1,5	0,9	0,4	0,1	0,6	0,6	2,4	2,9
Sergipe	0,7	0,6	0,2	0,4	0,8	0,5	1,5	1,1
Bahia	6,1	5,9	2,1	3,6	7,2	5,0	12,1	14,4
Nordeste	18,3	19,7	12,3	7,9	17,6	13,8	43,0	47,8
Minas Gerais	12,0	15,3	14,1	7,4	19,3	10,9	11,3	12,0
Espírito Santo	1,8	2,5	1,5	0,1	1,8	1,1	1,7	2,3
Rio de Janeiro (2)	2,6	0,8	0,8	0,0	1,5	1,0	1,5	0,8
São Paulo	20,8	7,9	14,2	4,5	11,6	5,5	8,1	6,5
Sudeste	37,3	26,4	30,6	12,0	34,2	18,5	22,5	21,7
Paraná	12,3	9,6	17,7	21,2	6,0	4,7	11,3	5,7
Santa Catarina	4,9	5,6	5,5	4,7	2,5	1,9	4,3	3,3
Rio Grande do Sul	16,6	11,9	22,4	17,3	15,7	7,0	8,2	7,2
Sul	33,8	27,1	45,6	43,2	24,1	13,6	23,8	16,2
Mato Grosso do Sul (3)	---	3,0	---	5,8	---	10,9	---	1,3
Mato Grosso	3,2	8,9	2,9	19,0	12,0	13,3	2,1	2,2
Goiás	4,2	5,6	7,9	8,9	9,9	10,2	3,1	2,7
Distrito Federal	0,1	0,3	---	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1
Centro-Oeste	7,5	17,8	10,8	34,1	22,0	34,4	5,3	6,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Volume Físico*	---	---	25.060	132.630	78.562	205.260	17.582	17.263

Fonte: IBGE, Sistema de Contas Regionais 1970 - 2007; IBGE, Pesquisa Agrícola Municipal, 1968 - 2008; IBGE, Pesquisa Pecuária Municipal, 1968 - 2009; IBGE, PNAD, 2009.

1 Valor adicionado em R\$ milhões a preços constantes (2000); produção agrícola em Ton mil; e demais unidades mil.

No que se refere à pecuária bovina, o rebanho deu um salto, subindo de aproximadamente 79 milhões para 205 milhões de cabeças, entre 1970 e 2009, além da melhoria genética, com redução do tempo de abate e aumento do peso da carcaça. Do ponto de vista relativo, a grande expansão do número de cabeças se dá nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, as quais passam de aproximadamente 15 milhões para 70 milhões de cabeças e de 1,5 milhão de cabeças para 40 milhões de cabeças, respectivamente, entre 1970 e 2009.

Por fim, há que ressaltar a expansão da agricultura irrigada nas regiões semiáridas, no Norte de Minas Gerais e em áreas próximas dos grandes rios do semiárido nordestino, especialmente São Francisco, Açu e Acaraú. Os principais núcleos de agricultura irrigada estão no norte de Minas Gerais (Janaúba e Jaíba), na Bahia (Bom Jesus da Lapa, Juazeiro), em Pernambuco (Petrolina), no Rio Grande do Norte (Mossoró) e no Ceará (baixo Acaraú). Nelas predomina a produção de frutas, facilitada pelo clima quente e seco ao longo da maior parte do ano, o que viabiliza a produção contínua de várias frutas, voltadas para os mercados nacional e internacional. Além dos efeitos econômicos dessas novas atividades, intensivas em conhecimento e capital, há um grande benefício para a sociedade brasileira, por sustentar uma oferta permanente de várias frutas e por viabilizar o aumento das exportações.

Os dados da expansão da produção de grãos e do rebanho bovino no Brasil, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, são suficientemente fortes para demonstrar uma marcante mudança nos padrões quantitativos, qualitativos e relativos da agropecuária brasileira e de sua força na expansão econômica e no domínio dos mercados internacionais.



6. Dinâmica Regional Recente dos Serviços

As mudanças tecnológicas e organizacionais que vêm ocorrendo na economia mundial, em geral, e na economia brasileira, em particular, têm alterado de maneira rápida as estruturas produtivas e o peso dos setores na composição da renda e da ocupação. Isto significa que os setores produtores de bens vêm perdendo posição relativa, tanto na renda do trabalho quanto na ocupação, enquanto o conjunto de atividades classificadas como serviço vem ampliando sua importância (Daniels, 1993; Kon, 2004). Parte dessas mudanças, indicadas nas estatísticas, decorrem de alterações nos próprios processos de trabalho, com a transferência de um conjunto de atividades até então classificadas dentro da produção de bens para o setor serviços, no chamado processo de terceirização. A outra parte decorre realmente das mudanças estruturais na cesta de produção e consumo. De fato, os avanços tecnológicos aumentam a produtividade nos setores produtores de bens e reduzem, também, os preços relativos dos bens industriais. Por outro lado, à medida que se aumenta a renda da população ocorrem fortes alterações nos padrões de demanda ou cesta de consumo, em prol de mais serviços e menos bens. Todas essas mudanças refletem na estrutura produtiva, da renda e da ocupação, por setores.

No caso do Brasil, os dados estatísticos apurados pela PNAD indicam a velocidade dessas transformações. Em 1976, 65% da ocupação e 59% da renda do trabalho estavam vinculadas aos setores produtores de bens (indústria, agricultura, mineração, silvicultura, pesca). Em 2008 esses dados haviam sido alterados de forma marcante, caindo para respectivamente 40% da ocupação e apenas 30% da renda. Além do aumento da produtividade, parte das atividades antes contabilizadas como serviços foi transferida para o setor terciário. Em contrapartida, a participação do conjunto de atividades denominadas serviços teve suas participações aumentadas, respectivamente para 60% e 70% da ocupação e da renda. O comportamento foi generalizado para todo o país, embora com diferenças entre estados e regiões (Tabela 8).

TABELA 8: Estrutura Produtiva por Estados e Regiões (1976 – 2008)

Estados/Regiões	Bens				Não bens			
	Ocupação		Renda		Ocupação		Renda	
	1976	2008	1976	2008	1976	2008	1976	2008
Rondônia	43,5	47,6	46,7	31,7	56,5	52,4	53,3	68,3
Acre	37,7	36,6	43,3	17,9	62,3	63,4	56,7	82,1
Amazonas	51,5	38,5	47,4	29,2	48,5	61,5	52,6	70,8
Roraima	55,1	27,5	51,0	22,5	44,9	72,5	49,0	77,5
Pará	48,2	41,2	46,8	33,6	51,8	58,8	53,2	66,4
Amapá	44,0	24,8	44,6	19,6	56,0	75,2	55,4	80,4
Tocantins (1)	-	46,7	-	25,9	-	53,3	-	74,1
Norte	48,2	40,7	46,7	29,9	51,8	59,3	53,3	70,1
Maranhão	82,9	50,3	69,5	29,5	17,1	49,7	30,5	70,5
Piauí	81,1	55,5	67,0	25,0	18,9	44,5	33,0	75,0
Ceará	75,5	48,8	68,6	28,7	24,5	51,2	31,4	71,3
Rio Grande do Norte	67,8	41,3	61,9	24,9	32,2	58,7	38,1	75,1
Paraíba	78,0	43,6	76,4	22,4	22,0	56,4	23,6	77,6
Pernambuco	66,6	43,2	55,9	25,8	33,4	56,8	44,1	74,2
Alagoas	83,6	51,8	70,8	30,2	16,4	48,2	29,2	69,8
Sergipe	74,9	39,1	66,9	23,2	25,1	60,9	33,1	76,8
Bahia	72,0	48,6	62,8	30,6	28,0	51,4	37,2	69,4
Nordeste	74,3	47,5	63,9	27,8	25,7	52,5	36,1	72,2
Minas Gerais	68,4	43,6	65,8	33,3	31,6	56,4	34,2	66,7
Espírito Santo	66,3	42,2	62,1	32,0	33,7	57,8	37,9	68,0
Rio de Janeiro	47,1	23,7	42,9	20,5	52,9	76,3	57,1	79,5
São Paulo	62,3	34,0	61,4	32,1	37,7	66,0	38,6	67,9
Sudeste	60,5	35,1	57,6	30,1	39,5	64,9	42,4	69,9
Paraná	72,7	40,4	68,2	31,2	27,3	59,6	31,8	68,8
Santa Catarina	72,8	45,1	68,0	35,6	27,2	54,9	32,0	64,4
Rio Grande do Sul	66,7	46,9	59,3	34,8	33,3	53,1	40,7	65,2
Sul	70,1	44,0	64,0	33,6	29,9	56,0	36,0	66,4
Mato Grosso do Sul (2)	-	38,6	-	30,4	-	61,4	-	69,6
Mato Grosso	53,3	42,7	57,5	35,9	46,7	57,3	42,5	64,1
Goiás	54,4	37,3	58,9	30,5	45,6	62,7	41,1	69,5
Distrito Federal	34,4	13,0	29,4	7,2	65,6	87,0	70,6	92,8
Centro-Oeste	49,0	34,5	47,9	24,5	51,0	65,5	52,1	75,5
Brasil	65,4	40,2	59,2	29,8	34,6	59,8	40,8	70,2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1976 e 2008.

* Neste período a pesquisa passou por mudanças metodológicas e de cobertura geográfica, o que torna os números aqui apresentados apenas uma ilustração do que ocorre nestes 30 anos.

¹ Em 1976 os dados estão somados ao estado de Goiás; (2) Em 1976 os dados estão somados ao estado de Mato Grosso.

Esses dados são coerentes com o rápido processo de urbanização, de modernização tecnológica e de alterações na estrutura produtiva, observados no Brasil. No entanto, eles indicam a necessidade de se alterar nossos instrumentos e critérios de análise, nossas bases de medida estatística e a natureza das políticas econômicas. O setor serviços, até então considerado o resto da economia, passa a ter importância central na geração de emprego e renda, no manejo da política econômica, nas diretrizes de desenvolvimento tecnológico e na política social. Por sua vez, eles estão fortemente articulados com o processo de urbanização, e tem localização predominantemente urbana. Adicionalmente, o setor serviços, que pela natureza tecnológica da produção e do consumo não permitia transporte ou armazenamento, com as mudanças técnicas contemporâneas passa a permitir ambos, alterando sua vinculação com a economia nacional e internacional.

7. Diretrizes de Política Pública

À luz das tendências e dos indicadores antes analisados, uma nova política regional para o Brasil precisa combinar essas diferentes tendências e as intencionalidades que se propõe para a redução das desigualdades regionais e para uma maior harmonia política e social em seu território.

Fica claro, também, que o processo de urbanização, pela sua força, passa a ter um papel central no ordenamento do território e como base de consumo e de suporte produtivo ao seu *hinterland*. Na perspectiva *christalleriana*²¹, as centralidades e suas áreas complementares, com hierarquias diferenciadas controlam o território. Rede urbana e a forma de acessibilidade e conectividade entre elas estruturam e comandam o território no sentido de determinar os padrões produtivos, as estruturas de mercado e suas tendências.

Se a intenção for de reduzir as desigualdades regionais e melhor ordenar o território, um conjunto de novas centralidades como base para o planejamento e o suporte deveria ser selecionado. Nesse sentido, estudo recente coordenado pelo autor, por encomenda do Ministério do Planejamento, por meio do CGEE (Diniz et AL. 2008), propõe uma nova regionalização do país para efeitos de política pública e a seleção de um conjunto de novas centralidades como base para o ordenamento territorial. Essas novas centralidades foram selecionadas segundo objetivos geográficos e de potencial produtivo das regiões, de forma a combinar a intencionalidade de alteração espacial com o potencial produtivo, com vistas à busca da coesão territorial, econômica, social e política do país.

Considerada a dimensão do país, as intencionalidades de alteração regional e o potencial regional, foram selecionadas sete novas centralidades para serem apoiadas e ampliadas para que venham a assumir papel de macropolos, com vistas a um reordenamento macroespacial do território. Em seguida, foram selecionadas 22 novas sub-centralidades que deveriam cumprir o papel de centralidades de menor escala, adaptadas segundo as características e especificidades das sub-regiões, visando compor uma hierarquia de rede urbana, servir de centros de consumo e de apoio à produção de seus entornos. Para o caso da Amazônia, tendo em vista o objetivo de se evitar a antropização da região, foram selecionadas uma rede de cidades que formariam um colar da floresta. Essas novas centralidades deveriam ser apoiadas para se transformarem em centros de geração de conhecimento novo, como suporte a uma revolução técnico-científica para a Amazônia.

A rede de novas centralidades e a infraestrutura, especialmente do sistema de transportes, funcionariam como as bases para a integração territorial, econômica, social e política do país e para um melhor ordenamento do seu território. A rede urbana e a infraestrutura formariam as bases para uma nova política regional. A essas deveriam ser adaptadas as políticas tecnológicas, industrial, agropecuária, de serviços públicos e de outras atividades que se ajustariam segundo as intencionalidades políticas e econômicas de cada território e de seus agentes.

8. Conclusão

Entre 1950 e 2010 a população brasileira subiu de 52 milhões para aproximadamente 191 milhões de habitantes, o grau de urbanização passou de 36% para mais de 84%, o número de cidades, ou sedes municipais, de 1.889 para 5.565. Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, existiam 250 cidades com população superior a 100 mil pessoas, havendo 20 aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes e a Região Metropolitana de São Paulo se aproximava dos 20 milhões de residentes.

Do ponto de vista das atividades econômicas, após uma forte concentração na Região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo e em sua área metropolitana, nos últimos anos iniciou-se um processo de desconcentração produtiva no país. Esse processo combina múltiplos setores e tendências. Uma delas é a desconcentração relativa da indústria, com três grandes movimentos simultâneos e articulados: desconcentração para as áreas próximas a São Paulo, compreendendo seu próprio interior e a macrorregião que vai do centro de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul; expansão industrial da região Nordeste do país, com destaque para Bahia, Ceará e, mais recentemente, Pernambuco; indústrias ligadas ao setor agropecuário (à montante e à jusante) e ao setor mineral, no Centro-Oeste e Norte do país. Outro movimento é o da agricultura, também combinando diferentes atividades: grãos, algodão e cana nos cerrados; agricultura irrigada no Nordeste e; intensificação agrícola, em São Paulo e nos estados vizinhos. Articulado à desconcentração da produção industrial, agrícola e mineral, ocorre, também o crescimento das cidades de porte grande e médio e, consequentemente do conjunto de atividades de serviços.

²¹ Walter Christaller (1893-1969) geógrafo alemão que trabalhou modelos de Economia Regional e Urbana, que desenvolveu a teoria do Lugar Central.



É, pois, em função dessas características e tendências que se deve analisar as dinâmicas econômicas e demográficas regionais no Brasil, seus impactos sociais e geopolíticos, seus efeitos no ordenamento do território e suas implicações para o futuro da nação. Considerada a histórica concentração econômica e populacional no Sudeste e os desequilíbrios regionais e de ordenamento do território, as tendências acima indicadas deveriam ser potencializadas com vistas à redução das desigualdades regionais e um melhor ordenamento do território. Devem-se considerar, também, os objetivos políticos de fortalecer a integração do Brasil com os demais países da América do Sul.

Nesse sentido, as diretrizes de uma nova política nacional de desenvolvimento regional deveriam considerar o papel central do fortalecimento de novas centralidades. Essas novas centralidades, com pelo menos duas escalas, cumpririam o papel de servirem como novos centros de produção e consumo e como suporte à expansão produtiva de seus entornos. Suas capacidades polarizadoras vão depender da sua própria base produtiva e da infraestrutura de acessibilidade. Nesse sentido, as políticas regional, urbana e de infraestrutura precisam estar articuladas.

Anexo II – Plano Brasil Maior



Principais Medidas

- **Estímulos ao Investimento e à Inovação**
 - Desonerações Tributárias
 - Financiamento ao Investimento e à Inovação
 - Marco Legal da Inovação
- **Comércio Exterior**
 - Desonerações das Exportações
 - Defesa Comercial
 - Financiamento e Garantias para Exportações
 - Promoção Comercial

Principais Medidas

- **Defesa da Indústria e do Mercado Interno**
 - Desoneração da Folha de Pagamento
 - Regime Especial Automotivo
 - Compras Governamentais
 - Harmonização de Políticas de Financiamento

Estímulos ao Investimento e à Inovação

Financiamento ao Investimento

Medida	Descrição	Impactos
BNDES: extensão do PSI até dez/12	- Orçamento: R\$ 75 bilhões - Taxa: de 4% a 8,7% - Focos mantidos: bens de capital, inovação, exportação, procaminhoneiro - Novos setores/programas: componentes e serviços técnicos especializados; equipamentos TICs; ônibus híbridos; Proengenharia; Linha Inovação Produção	Ampliação do apoio à agregação de valor via inovação e aquisição/produção de bens de capital/componentes
Ampliação capital de giro para MPMEs BNDES PROGEREN	- Novas condições de crédito e prazo: - Orçamento: de R\$ 3,4 para R\$ 10,4 bilhões - Taxa de juro: 10% a 13% a.a. - Prazo de financiamento: de 24 para 36 meses - Vigência prorrogada até dez/12 - Novos setores incluídos (para médias empresas): autopeças, móveis e artefatos	- Redução do custo de capital de giro - Mais recursos e melhores condições de crédito para capital de giro



Financiamento ao Investimento

Medida	Descrição	Impactos
Relançamento do Programa BNDES Revitaliza	Novas condições de financiamento ao investimento: - Orçamento: R\$ 6,7 bilhões - Taxa fixa: 9% - Prazos flexíveis conforme projeto - Novo setor incluído: autopeças - Vigência até dez/2012	Redução do custo do investimento
Criação do Programa BNDES Qualificação	- Apoio à expansão da capacidade de instituições privadas de ensino técnico e profissionalizante reguladas pelo MEC - Taxa de juros máxima: 8,3% a.a. - Orçamento: R\$ 3,5 bilhões	Ampliação da oferta de pessoal qualificado
BNDES: criação de Programa para Fundo do Clima (MMA)	Recursos para financiar projetos que reduzam emissões de gases de efeito estufa	Produção mais limpa



Financiamento à Inovação

Medida	Descrição	Impactos
Novos recursos para Finep	Aumento de crédito de R\$ 2 bilhões do BNDES para ampliar carteira de inovação da FINEP. Taxa: de 4% a 5% a.a.	Maior disponibilidade de crédito para inovação
BNDES: crédito pré-aprovado para planos de inovação empresas	Inclusão de planos plurianuais de inovação das empresas no BNDES Limite de Crédito Inovação	Maior agilidade na liberação de recursos para inovação
BNDES: ampliação dos programas setoriais	Ampliação de orçamento e condições de acesso aos programas setoriais do BNDES (Pro-P&G, Profarma, Prosoft, Pro-Aeronáutica e Proplástico) quando da sua renovação	Ampliação dos recursos para setores intensivos em conhecimento
BNDES: financiamento para redução de emissões	Apoio ao desenvolvimento tecnológico e à comercialização de bens de capital com selo de eficiência energética do INMETRO e para linhas de equipamentos dedicados à redução de emissões de gases de efeito estufa (Fundo Clima – MMA)	Produção mais limpa



Marco Legal da Inovação

Medida	Descrição	Impactos
Encomendas Tecnológicas	Permitir contratos com cláusulas de risco tecnológico previstas na Lei de Inovação	Desenvolvimento de tecnologias de fronteira pelas compras públicas
Financiamento a ICTs privadas sem fins lucrativos	Permitir inclusão de projetos de entidades de ciência e tecnologia privadas sem fins lucrativos na utilização dos incentivos da Lei do Bem	Cerca de 100 entidades de C&T privadas poderão ter projetos financiados por empresas brasileiras, duplicando universo de ICTs que podem atender empresas via Lei do Bem



Marco Legal da Inovação

Medida	Descrição	Impactos
Fundações de Apoio às ICTs	Permitir que as fundações de apoio atendam mais de uma ICT	Ampliação da rede de interação universidade-empresa
Modernização do Marco Legal do Inmetro	- Ampliação no controle e fiscalização de produtos importados; - Ampliação escopo de certificação do Inmetro - Implementação da "Rede de Laboratórios Associados para Inovação e Competitividade" - Maior facilidade em parcerias e mobilização de especialistas externos	- Apoio ao combate e práticas enganosas de comércio; - Apoio à inovação na empresa



Comércio Exterior



Desonerações das Exportações

Medida	Descrição	Impactos
Instituição do Regime Reintegra	- Devolução de créditos residuais acumulados na cadeia produtiva em percentagem do valor exportado de manufaturados	Redução do custo das exportações
Ampliar o ressarcimento de créditos aos exportadores	- Dar celeridade aos pedidos de ressarcimento de R\$ 19 bilhões - A partir de out/2011 empresas com escrituração fiscal digital terão processamento automático dos pedidos, com pagamento em 60 dias - Escrituração fiscal digital obrigatória para todas as empresas a partir de mar/2012	Redução do custo das exportações

BRASIL

Defesa Comercial

Medida	Descrição	Impactos
Intensificação da defesa comercial: antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias	Redução de prazos: - 15 para 10 meses para investigação - 240 para 120 dias para aplicação de direito provisório	Maior eficácia na defesa contra importações desleais
Combate à circumvenção	Extensão de direitos antidumping ou de medidas compensatórias a importações cujo objetivo seja burlar medidas de defesa comercial em vigor	Maior eficácia ao combate às práticas desleais de comércio
Combate à falsa declaração de origem	Indeferimento da licença de importação no caso de falsa declaração de origem, após investigação	Maior eficácia ao combate às práticas ilegais de comércio
Combate a preços subfaturados	Fortalecimento da fiscalização administrativa dos preços das importações para identificação de casos de subfaturamento	Redução da exposição dos setores econômicos às importações ilegais

BRASIL

Defesa Comercial

Medida	Descrição	Impactos
Aperfeiçoamento da estrutura tarifária do II com foco na Política	Apelar, no âmbito do Mercosul, a proposta de criação de mecanismo para permitir aumento do imposto de importação	Maior flexibilização no uso do imposto de importação
Aumento da exigência de certificação compulsória	- Instituição (ou ampliação) de tratamento administrativo para importações de produtos sujeitos à certificação compulsória e fortalecimento do controle aduaneiro desses produtos mediante cooperação entre INMETRO, SECEX e RFB - 150 novos servidores INMETRO	Isonomia entre produto nacional e importado
Fortalecimento do combate a importações ilegais	Acordo de cooperação MJ- MDIC para combater a violação de propriedade industrial e de certificação compulsória	Redução de importações ilegais

BRASIL

Defesa Comercial

Medida	Descrição	Impactos
Suspensão de ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados	Revisão da Resolução CAMEX suspendendo a concessão de ex-tarifário para bens usados	Redução na importação de bens de capital usados
Quadruplicar o número de investigadores de defesa comercial	Ampliar de 30 para 120 o número de investigadores de defesa comercial	Aumento da capacidade de conduzir investigações simultâneas

BRASIL

Financiamento e Garantias para Exportações

Medida	Descrição	Impactos
Criação de Fundo de Financiamento à Exportação de MPME PROEX FINANCIAMENTO	- Fundo de natureza privada criado no BB - Empresas: faturamento até R\$ 60 milhões - União é principal cotista (aporte inicial) - Outras instituições poderão ser cotistas - Alimentado com os retornos futuros do PROEX - Financiamento - Aprovação na alçada do BB - Seguro de crédito à exportação/FGE: sistema informatizado emissão de apólice on line-BR ou BNDES	- Nova fonte de recursos para financiamento à exportação das MPME - Ampliação de acesso de pequenos exportadores ao seguro de crédito do FGE - Instituição financeira única para todas as etapas do processo de exportação

BRASIL



Financiamento e Garantias para Exportações

Medida	Descrição	Impactos
Enquadramento automático PROEX EQUALIZAÇÃO	- Definição de spreads de referência que terão aprovação automática nas exportações de bens e serviços - Empresas com faturamento de R\$ 60 a R\$ 600 milhões continuarão com condições de financiamento equiparadas ao PROEX Financiamento	- Previsibilidade e transparência para instituições financeiras e exportadores - Simplificação de procedimentos e aumento do número de beneficiários
FGE-limite relativo instituições financeiras - países de maior risco	- Fundo de Garantia à Exportação - Limite de US\$ 50 milhões ano - Pagamento do financiamento abre saldo para novas operações - Exportação de bens manufaturados	- Ampliação de acesso de exportadores ao seguro de crédito do FGE - Viabiliza exportações para potenciais mercados de bens manufaturados

BRASIL

Promoção Comercial

Medida	Descrição	Impactos
Entrada em vigor ATA-CARNET	Facilitação da circulação dos bens em regime de admissão temporária (sem a incidência de tributos)	Maior rapidez no despacho de amostras, bens em exposição, etc.
Estratégia Nacional de Exportações	Adoção de estratégia de promoção comercial por produtos/serviços prioritários em mercados selecionados e adoção dos Mapas de Comex por Estado	Ampliação e diversificação das exportações brasileiras, por produto e por destino

Defesa da Indústria e do Mercado Interno

Desoneração da Folha de Pagamento Setores Intensivos em Trabalho

Medida	Descrição	Impactos
Desoneração da folha de pagamento: projeto piloto até 2012	- Setores beneficiados: Confecções, Calçados, Móveis e Software - Pagamento será transferido para o faturamento - Impacto neutro sobre a Previdência Social - Comitê tripartite de acompanhamento: governo, sindicatos e setor privado	- Manutenção e geração de emprego - Estimulo à atividade produtiva

Regimes Especiais Setoriais Automotivo

Medida	Descrição	Impactos
Criação Novo Regime Automotivo	- Incentivo tributário como contrapartida ao investimento, agregação de valor, emprego e inovação - Assegurado os regimes regionais e acordo do Mercosul	Aumento do investimento, agregação de valor, emprego e inovação

Compras Governamentais

Medida	Descrição	Impactos
Compras Governamentais Regulamentação da Lei 12.349/2010	- Institui margem de preferência de até 25% nos processos de licitação para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras - Foco nos setores: Complexo de Saúde, Defesa, Têxtil e Confecção, Calçados e TIC - As margens serão definidas levando em consideração, entre outros: (i) geração de emprego e renda (ii) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país	Estímulo à geração de emprego e à inovação tecnológica nos setores produtivos contemplados

BRASIL

Harmonização de Políticas de Financiamento

Medida	Descrição	Impactos
Acordo Bancos Públicos: harmonização políticas de financiamento	Harmonização das condições de financiamento dos bancos públicos com recursos da União (FAT, Fundos Constitucionais, recursos do tesouro)	Agregação de valor e criação de empregos no país

BRASIL

BRASIL MAIOR

Inovar para competir. Competir para crescer.

Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAZ, SEGURANÇA E BOM GOVERNO

