

A reforma fiscal no Brasil: a quem interessa?

Jefferson Mariano*

Title: Fiscal Reform in Brazil: Who Is Interested in it?

RESUMO

O presente artigo descreve a evolução da estrutura fiscal do Estado brasileiro e os principais pólos de pressão para realizar uma ampla reforma. Demonstra as alterações ocorridas na ordem institucional e os desdobramentos da elevação da carga tributária, principalmente ao longo dos anos 90, apontando as principais demandas que surgiram no âmbito da reforma fiscal e do Estado e os impactos dessas alterações sobre a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Economia; impostos; reforma fiscal; tributação.

ABSTRACT

This article describes the evolution of the Brazilian state tax structure as well as the main pressure poles in terms of a broad tax reform. It shows the changes occurred in the institutional order and their effects on the increasing tax load, mainly during the '90s. It also points out the main demands that emerged in the context of the fiscal reform and the state, as well as the impacts of these changes on Brazilian society.

Key words: Economy; taxes; fiscal reform; taxation

JEL Classification: H 63

Introdução

A necessidade da realização de uma ampla reforma fiscal no Brasil foi um tema sempre muito visitado na academia, no âmbito da economia brasileira contemporânea. A partir da década de oitenta esse debate passa a merecer destaque na agenda política do país, principalmente em função da redemocratização política e também em decorrência da crise financeiro fiscal do Estado. O presente artigo realiza uma leitura acerca da gênese desse debate na economia

Recebido em 15.08 2005 e aprovado em 05.01.2006

* Técnico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rua General Canabarro, 706 , Rio de Janeiro Rj Brasil Cep 20271 – 205. E-mail: jmariano@ibge.gov.br

brasileira enfatizando a configuração do atual sistema e seus desdobramentos sobre a atividade econômica do país.

Na primeira seção, descreve a gênese do sistema tributário brasileiro, enfatizando a importância da reforma implementada em 1966 para o crescimento econômico verificado no período que se segue. Na segunda seção, sinaliza as mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988, destacando como resultados o processo de descentralização política e a maior autonomia dos entes federativos. Na terceira seção, destaca o ápice da crise financeira do Estado com seus desdobramentos sobre os entes federativos, ocasionando como resultado um novo processo de centralização no âmbito das finanças públicas. Na quarta seção, enfatiza a natureza da reforma da previdência, destacando principalmente os aspectos de injustiça social presentes nesse projeto. Na última seção, aponta que o crescimento da chamada guerra fiscal, que emerge na sociedade brasileira principalmente a partir dos anos noventa, ocorre em função das assimetrias existentes nessa estrutura fiscal.

Nas considerações finais, chega-se à conclusão de que as distorções apresentadas na estrutura fiscal brasileira, ao longo do período analisado, foram as principais causas do atual esgotamento do modelo e enfatiza-se a necessidade da ampliação do debate em torno de uma reforma fiscal que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

O sistema tributário brasileiro

A discussão a respeito da evolução da participação do Estado na economia nos remete ao estudo do comportamento da carga tributária brasileira. Ao realizar essa trajetória, percebe-se que não há consenso sobre qual seria o modelo ideal de estrutura tributária; no entanto, até meados da década de 80, a literatura econômica sempre enfatizou a maior racionalidade da tributação direta, ou seja, aquela que se dá em função da capacidade de pagamento do contribuinte.

No Brasil, a tributação indireta representa mais de 60% do total dos impostos arrecadados.¹ Por essa razão, nas duas últimas décadas, tem-se questionado a eficácia dessa modalidade de tributação. O argumento contrário à tributação indireta sempre esteve baseado no

fato de que, ao se estabelecer uma alíquota sobre o consumo, havia prejuízo para as classes menos favorecidas, pois as camadas mais elevadas da população consomem proporcionalmente menos do que as famílias de menor poder aquisitivo.

A tributação indireta seria a mais injusta na medida em que tributa de forma igual os desiguais. Por exemplo, quando se estabelece uma alíquota de 15% de ICMS sobre os alimentos comercializados, o indivíduo que ganha R\$ 5.000,00 vai pagar a mesma alíquota daquele que ganha R\$ 2.000,00. No entanto na medida em que a renda se eleva reduz-se a participação do consumo na renda. Uma pessoa que ganha R\$ 200,00 gasta esse total em consumo. Porém se passar a ganhar R\$ 1.000,00 com certeza vai gastar uma parcela dessa renda em consumo e outra parcela irá poupar. Assim o indivíduo que ganha 5.000,00 gasta uma parcela de sua renda em consumo e outra parcela ele poupa. Desse modo ele paga proporcionalmente menos imposto em consumo do que o indivíduo que auferir renda inferior. (Mariano, 2002, p. 77).

A estrutura tributária brasileira, por força de sua configuração federativa, apresenta três níveis de arrecadação – municipal, estadual e federal. De acordo com o quadro 1, é possível observar a distribuição da competência da arrecadação de impostos no Brasil, por ente federativo. A atual estrutura tributária brasileira tem sua origem na reforma de 1966, fato que representou, à época, um avanço significativo em termos de capacidade de arrecadação, principalmente com a introdução do imposto sobre valor agregado e a respectiva redução dos tributos em cascata. É também desse período a introdução do mecanismo de correção monetária, possibilitando ao país a convivência, durante muitos anos, com níveis elevados de inflação. Até aquele período, a base da arrecadação tributária advinha das atividades relacionadas ao comércio exterior, em especial das importações. Essa modalidade de estrutura é típica de países com baixo nível de desenvolvimento, cuja atividade econômica se baseia na produção de produtos primários.

Essas alterações estruturais foram vistas como naturais em razão de as mudanças ocorridas na economia brasileira, principalmente a partir da década de 50, com o governo Juscelino Kubitschek, terem possibilitado uma grande transformação e a urbanização da sociedade, tornando imprescindível ajustar o padrão tributário ao novo cenário de organização social. Assim, a base de arrecadação tributária deixa de ser a taxação das atividades relacionadas ao comércio exterior, especialmente das importações, modalidade típica de países com baixo nível de desenvolvimento cujas atividades econômicas estão centradas na produção de bens primários. Com a reforma, boa parte dos tributos passou a incidir sobre a população urbana.

Deve-se destacar que, além do processo de mudança da base de arrecadação tributária, verifica-se também uma forte tendência de centralização desses recursos pelo governo federal.

Quadro 1: Competência de arrecadação dos impostos – Brasil

IMPOSTO	COMPETÊNCIA
Imposto sobre a exportação – IE	União
Imposto sobre a importação – II	União
Impostos sobre o patrimônio e a renda	União
Imposto territorial rural – ITR	União
Imposto sobre produtos industrializados – IPI	União
Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro – IOF	União
Imposto de transmissão <i>causa mortis</i> e doações – ITCD;	Estados
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA	Estados
Impostos sobre a produção e circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação – ICMS	Estados
Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS	Municípios
Imposto predial e territorial urbano – IPTU	Municípios
Imposto de transmissão <i>inter vivos</i> – ITBI	Municípios

Fonte: Constituição Federal do Brasil, 1988.

No âmbito das finanças públicas, a reforma estabelece mecanismos importantes que permitem à economia brasileira dispor de condições de financiamento do setor produtivo. A criação de tributos sobre valor agregado (IPI e ICMS), algo extremamente novo para o momento, fez com que ocorresse uma redução da incidência sobre a cadeia produtiva e permitiu a segmentação e especialização dos grandes conglomerados industriais e o desenvolvimento de várias atividades econômicas subordinadas. De acordo com a tabela 1, é possível observar que esses dois tributos indiretos, desde sua origem, representaram um dos principais componentes da carga tributária do Brasil.

Ressalte-se que a justificativa para a elaboração de um moderno sistema tributário esteve associada à necessidade de o governo estabelecer uma nova estrutura que possibilitasse a realização dos investimentos necessários a garantir o desenvolvimento econômico do país, além de disponibilizar recursos capazes de permitir o financiamento das políticas sociais.

Tabela 1: Evolução da carga tributária bruta em médias anuais por períodos selecionados de 1970 a 2002, em percentual do PIB

RECEITAS	1970-74	1975-80	1981-83	1984-85	1986	1987-89	1990	1991-93	1994-98	1999-02
1. RECEITAS DO OGU	15,92	16,24	17,66	15,96	15,63	14,84	17,42	14,80	17,59	20,62
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1. TRIBUTOS	9,87	8,81	8,46	8,41	8,60	7,67	9,04	7,21	8,03	8,64
Impostos s/ Comércio Exterior	0,76	0,77	0,60	0,60	0,52	0,44	0,41	0,28	0,63	0,74
Imposto de Renda	2,78	3,05	3,54	4,68	4,66	4,15	4,66	3,72	4,66	5,90
Imposto sobre Produtos Industrializados	4,14	2,74	2,19	1,65	2,16	2,26	2,54	2,36	1,99	1,62
Impostos Únicos e Seletivos	1,60	1,33	0,64	0,53	0,50	0,40	0,00	0,00		0,00
I.P.M.F.								0,02	0,21	0,00
Imposto s/ Oper. Financeiras	0,23	0,48	1,02	0,72	0,67	0,36	1,40	0,68	0,47	0,35
Taxas	0,36	0,45	0,46	0,23	0,10	0,05	0,04	0,03	0,05	0,03
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	4,45	5,39	6,39	5,74	5,87	5,48	7,60	6,91	8,83	11,20
Contribuição p/ a Previdência Social	4,45	5,39	6,05	5,13	5,17	4,57	5,35	4,87	5,08	5,10
FINSOCIAL/COFINS	0,00	0,00	0,34	0,61	0,71	0,84	1,61	1,32	2,20	3,58
C.P.M.F.									0,34	1,27
Contribuição Social s/ Lucro Líquido	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,56	0,59	0,83	0,79
1.3. OUTRAS RECEITAS	1,60	2,04	2,80	1,81	1,16	1,69	0,78	0,68	0,74	0,78
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. RECEITAS DOS ESTADOS	7,07	5,51	5,61	5,95	7,01	6,37	8,89	7,29	8,07	8,69
I.C.M./I.C.M.S.	6,12	4,91	5,05	5,39	6,32	5,77	7,95	6,44	7,09	7,55
I.P.V. A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,07	0,10	0,13	0,38	0,50
Outros	0,95	0,61	0,56	0,56	0,54	0,54	0,84	0,73	0,60	0,65
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	0,65	0,77	0,77	0,62	0,65	0,63	1,01	1,13	1,28	1,51
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4. FUNDOS PARAFISCAIS	1,83	2,57	2,51	2,01	2,45	1,75	2,72	2,39	2,46	2,67
FGTS	1,34	1,40	1,44	1,10	1,35	1,12	1,53	1,30	1,55	1,74
PIS/PASEP	0,49	1,16	1,08	0,91	1,10	0,63	1,20	1,10	0,91	0,93
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5. CARGA TRIB. BRUTA (1 + 2 + 3 + 4)	25,47	25,09	26,55	24,54	25,74	23,59	30,04	25,62	29,40	33,49

Fonte: IBGE e Ministério da Fazenda

No entanto, é importante destacar que a instituição de um modelo concentrador de arrecadação tendeu a acompanhar o processo de concentração política imposto pela ditadura e que só foi alterada a partir da Constituição de 1988.

Uma das características do regime de arbítrio que se instaurou nesse período foi a excessiva centralização do processo decisório e, paralelamente no âmbito das finanças públicas, o estabelecimento de uma estrutura fortemente amparada em transferências que, segundo Tavares (1995), não estavam fortemente institucionalizadas. Desse modo, parcela das transferências realizadas para estados e municípios se pautava na agenda política e na necessidade de apoio institucional, principalmente quando o regime passou a apresentar problemas de legitimação.

No entanto, apesar da forte centralização do processo decisório político no nível federal, em razão do “milagre” econômico entre 1968 e 1973, as tensões nos estados e municípios foram minimizadas. É importante lembrar que as estatísticas disponíveis para o período apontavam crescimento da renda em todos os estratos da sociedade e, de modo mais vigoroso, nas camadas de renda mais elevada da população, circunscrevendo a estas camadas as oportunidades de negócios que se abriam no período. Ao longo da década de 70, as crises externas do petróleo de 1973 e 1979 constituíram novos obstáculos para o regime. Para funcionar, o sistema tinha como premissa o constante processo de crescimento, mas, a partir de 1974, ocorre uma redução no ritmo de crescimento econômico e a elevação do endividamento externo do país.

A ascensão da *supply side economics*, da era Reagan e Thatcher, trouxe imensos impactos para as contas externas das economias latino-americanas. O aumento abrupto das taxas de juros dos Estados Unidos, iniciado em 1979, precipitou o processo de crise da dívida: cessaram as linhas de crédito e, paralelamente, começaram a vencer parcelas de uma dívida cada vez mais elevada.

Descentralização política e o novo ordenamento jurídico

O processo de descentralização política e dos mecanismos de arrecadação dos recursos financeiros pelo poder público no Brasil se confunde, em grande medida, com o que se pode chamar de democratização do Estado. As pressões por democratização e descentralização

ocorreram principalmente no fim dos anos 70, devido ao agravamento da crise econômica, ao lado da emergência do novo sindicalismo, com seus desdobramentos sobre os demais movimentos sociais.

Desse modo, durante a fase de elaboração da Constituição de 1988, colocava-se na agenda política brasileira a necessidade de um processo de descentralização das receitas, principalmente em benefício do poder local, e também um esforço para institucionalizar os mecanismos de transferências intergovernamentais. No Quadro 2, é possível observar o detalhamento dessas transferências estabelecidas pela Constituição.

Quadro 2: Estrutura das transferências governamentais no Brasil:

<p>I- Da União para os Estados e DF: 21% da arrecadação somada do IR e do IPI para o fundo de participação dos Estados (FPE). 10% da arrecadação do IPI para o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX). 66,66% da contribuição do salário educação. 30% do IOF – OURO. 100% do imposto de renda retido na fonte pelo Tesouro local. 20% de outros tributos que sejam criados pela União.</p>
<p>II- Da União para os Municípios: 22,5% da arrecadação somada do IR e do IPI para o fundo de participação dos Municípios. 50% da arrecadação do ITR. 100% do imposto de renda retido na fonte pelo Tesouro local. 70% do IOF – OURO.</p>
<p>III- Dos Estados para os Municípios: 22,5% dos recursos de FPEX recebidos pelos Estados da União (equivalentes a 2,5% do IPI). 25% da arrecadação do ICMS. 50% do IPVA.</p>

Fonte: Constituição Federal do Brasil, 1988.

Como é possível observar, com esse novo ordenamento jurídico ocorreu uma redução da participação da União na receita tributária total e um aumento em favor dos estados e municípios. Uma das marcas desse processo foi a possibilidade de constituição de novos municípios, com a conseqüente criação de 1000 unidades após 1988. Esse crescimento esteve diretamente relacionado às mudanças implementadas na legislação, em decorrência do aumento dos repasses

para esses entes federativos. Com o incremento das transferências, observa-se que esse novo ordenamento jurídico passa a permitir a existência de vários municípios que praticamente não dispunham de receitas próprias.

Desse modo, o argumento de alguns liberais, postulando a simples eliminação das eleições e das casas legislativas em âmbito municipal, começa a fazer eco na sociedade. A partir de indicadores disponíveis na Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda, foi possível perceber a ocorrência de um número significativo de municípios em que a receita tributária própria não era suficiente sequer para a manutenção da folha de pagamentos dos servidores da administração direta. Desse modo, as transferências estaduais e federais, que poderiam ser direcionadas para investimentos locais, inclusive em políticas sociais, concentraram-se basicamente no custeio dessas máquinas.

Não se pretende, com isso, afirmar que deva ocorrer a eliminação desse mecanismo de participação democrática em nível local; o que se quer ressaltar é a necessidade de estabelecer mecanismos mais eficientes de controle dos gastos e da arrecadação fiscal em âmbito regional, mesmo porque a manutenção dessa estrutura tende a levar ao colapso as contas públicas e a fazer com que prefeitos e governadores praticamente se transformem em gestores da dívida.

Outro aspecto importante refere-se ao processo de acirramento da chamada guerra fiscal entre estados e municípios. Além disso, sabe-se que, no Brasil, os estratos mais elevados da população brasileira, exatamente aqueles que teriam mais possibilidade de contribuir com o sistema tributário, possuem grande facilidade de burlar o fisco, com intuito de pagar uma quantia reduzida de impostos. Assim, apenas os trabalhadores assalariados, que têm o imposto de renda descontado diretamente no contracheque, acabam contribuindo de modo mais intenso com o sistema de arrecadação fiscal.

Crise dos anos 90: as reformas e a nova centralização

A crise que o país enfrentou ao longo da década de 80 gerou graves desdobramentos sobre a economia e as finanças públicas. Em razão dessa crise, o governo realizou um enorme esforço para gerar superávits na balança comercial de modo que dispusesse de excedentes para o

pagamento dos serviços da dívida externa. Esse fato fez com que a União abrisse mão de parcela significativa de sua receita, criando isenções fiscais para o setor exportador. Ao longo dos anos 90, permaneceu o quadro de estagnação econômica e de corrosão nas finanças públicas.

Assim, intensifica-se o estabelecimento dos mecanismos de contribuições de natureza social ou econômica. Sempre convém lembrar que as contribuições sociais foram mecanismos criados principalmente a partir dos anos 70, que permitiam ao governo implementar políticas sociais a despeito de restrições orçamentárias e sem depender diretamente do aumento da receita tributária. Desse modo, os setores-alvo de políticas sociais mais consistentes eram justamente os que não dependiam de receita tributária e tinham capacidade de criar mecanismos de financiamento por meio de contribuições ou mesmo de mecanismos tarifários.

Muitos segmentos, inclusive setores organizados do empresariado, apontam a incapacidade de continuar mantendo essa estrutura. Existem encaminhamentos de recursos judiciais apontando situações de superposição de tributos (PIS/COFINS) e, no âmbito das finanças estaduais e municipais, em decorrência de uma situação de guerra fiscal, os estados se vêem obrigados a reduzir sua participação na receita tributária com vistas a aumentar a atividade econômica.

A reforma da previdência (Xe “Previdência”)

O sistema previdenciário tal qual conhecemos é outro subproduto da reforma de 1966. Antes desse período, tinham acesso à previdência os trabalhadores formais, e o mecanismo de contribuição era descentralizado, com a existência de institutos por categoria profissional. Desse modo, as categorias mais fortes constituíam institutos com maior poder de atuação. Com a reforma, ocorreu a centralização em um único instituto – INPS (Instituto Nacional de Previdência Social).

Para que fosse possível financiar o atendimento em saúde e também arrecadar recursos que garantissem a aposentadoria dos contribuintes, criou-se um mecanismo no qual as contribuições para o sistema eram divididas entre o trabalhador e as empresas. É importante destacar que, em quase todos os países capitalistas, os sistemas previdenciários contam com

parcelas de recursos do Estado. Na Europa do pós-guerra, a partir da construção do *Welfare State*, estabeleceu-se um sistema tripartite, com Governo, empresa e trabalhador dividindo os custos de manutenção da previdência.

No Brasil, inicialmente, as empresas e os trabalhadores contribuíram com o percentual estabelecido pela legislação. O governo, entretanto, nunca contribuiu com sua parcela para a manutenção do sistema. No momento de sua criação, não contribuiu porque, na verdade, ocorria uma acumulação, ou seja, o número de aposentados era muito pequeno. Posteriormente, ao longo dos anos 70, já na fase de retração econômica, o argumento era justamente a crise do Estado, que aliás se intensificou nos anos 80. Desse modo, o recurso utilizado pelo governo foi o aumento das alíquotas com objetivo de fazer com que o sistema se mantivesse. Assim, o problema de déficit na previdência está relacionado com a parcela do Estado para a manutenção do sistema. Some-se a isso a melhoria na expectativa de vida no país e o conseqüente aumento do número de aposentadorias pagas

Quadro 3: Reforma da Previdência durante o Governo Fernando Henrique Cardoso

Antes da reforma	Depois da Reforma
Aposentadoria aos 35 anos de serviço, para homens, e 30 para mulheres, com proventos integrais. Se a aposentadoria ocorrer 5 anos antes, os rendimentos serão proporcionais.	Aposentadoria com 35 anos de contribuição, para homens, e 30 para as mulheres.
Existência de aposentadorias especiais para algumas categorias profissionais.	Fim das aposentadorias especiais, permanecendo apenas para professores de ensino fundamental; no entanto, com o estabelecimento de idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres.
Não havia limite de idade	Limite mínimo de 60 anos para homens e 55 para mulheres

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (2005).

Paralelamente, em razão de mudanças na Constituição de 1988, ocorreu um processo legítimo de universalização da saúde. Até então, só tinham acesso a atendimento médico, nos hospitais conveniados ao Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social – INAMPS, os trabalhadores com registro em carteira. Com a universalização, todos passaram a ser atendidos, ficando a despesa com o atendimento por conta da previdência. Ao mesmo tempo, por

decreto, estendeu-se a aposentadoria aos trabalhadores rurais, o que contribuiu para aumentar o passivo do sistema.²

Assim, a discussão a respeito da reforma da previdência e as mudanças que ocorreram visaram basicamente corrigir essa distorção a partir da transferência do desequilíbrio do sistema para os trabalhadores. Isso ocorreu inicialmente com o aumento do percentual de contribuição sobre o salário, limitação dos valores para aposentadoria, tributação dos aposentados e, por fim, elevação da idade mínima para aposentadoria, que pode ser considerada extremamente elevada quando se verifica a expectativa média de vida da população brasileira.

A partir de 2002, com a eleição do presidente Lula, a reforma da previdência retorna à agenda política do país, tendo agora como alvo o conjunto dos servidores públicos federais. Um dos argumentos utilizados pelo executivo para justificar o aumento do déficit da previdência é a contribuição do setor público para o desequilíbrio do sistema, que o levou a propor um teto de R\$ 2.400,00 para as aposentadorias no setor.

Um ponto extremamente polêmico dessa reforma e de forte injustiça social foi a imposição da contribuição aos inativos. Ressalte-se que, se por um lado, os resultados dessa reforma provocaram grande insatisfação em boa parte da população, por outro, o impacto sobre as finanças públicas será muito reduzido a médio e longo prazo.

Guerra fiscal

Como foi observado, a estrutura tributária brasileira está baseada no princípio federativo, de modo que cada ente da União é responsável por um conjunto de tributos bem como pela realização de um elenco de atividades.

No caso dos tributos estaduais, o principal é o ICMS, representando 23% do total da carga tributária. No entanto, no momento em que foi criado, estabeleceu-se um princípio de alíquotas interestaduais diferenciadas para corrigir distorções entre as unidades da Federação. Como esse imposto é cobrado na origem, isto é, o estado produtor é que arrecada, tenderia a ocorrer uma concentração em estados com atividades produtivas mais dinâmicas. Desse modo, em operações

entre estados do Sudeste e Nordeste, por exemplo, ocorre uma cobrança de alíquota reduzida, permitindo que a diferença seja cobrada no estado menos próspero. Ao longo da década de 90, permitiu-se que as unidades da federação começassem a reduzir as alíquotas ou simplesmente isentar do recolhimento desse tributo as empresas que decidissem instalar-se em seu território. A lógica seria a de que, com essa decisão, a empresa geraria uma quantidade tal de empregos diretos e indiretos que praticamente neutralizaria o efeito da perda de arrecadação fiscal; em contrapartida, o governo deixa de arrecadar uma soma significativa de recursos que poderia ser destinada a políticas sociais cuja demanda é maior justamente nesses estados. De modo agregado, perde o conjunto do país na medida em que todos os estados acabam por implementar esse tipo de política em decorrência de mudanças na legislação fiscal no estado vizinho.

Em âmbito municipal, esse processo também ocorre. Na Região Metropolitana de São Paulo (espaço que congrega 39 municípios), muitas empresas desenvolvem atividade econômica em um município e declaram sua sede no município cujas alíquotas de ISS sejam menores. Por essa razão, muitos prefeitos estão tentando estabelecer uma política de convergência tarifária. São vários os mecanismos oferecidos pelas prefeituras para atrair novas empresas: i) doação de terreno; ii) isenção de ISS; iii) isenção ou financiamento do IPTU; iv) tarifas e taxas reduzidas.

No caso dos municípios, a guerra fiscal também traz muitos prejuízos à população. Nos grandes centros urbanos, é comum a pessoa não residir na mesma região em que trabalha e, muitas vezes, o município economicamente mais dinâmico terá de atender parte da demanda por equipamentos sociais do município vizinho que implementou isenções fiscais.

Considerações finais

Neste trabalho, foi possível observar que o atual desenho da estrutura fiscal da economia brasileira apresenta profundas distorções. Já se destacou que as reformas implementadas em 1966 foram extremamente positivas para o desenvolvimento econômico brasileiro e que a constituição de 1988 institucionalizou um quadro até então discricionário de transferências para estados e municípios.

No entanto, o estudo demonstra que essa estrutura está bastante corroída. O processo contínuo de elevação da carga tributária fez com que já não haja mais espaço para o governo

ampliar sua arrecadação utilizando esse mecanismo. No âmbito da atividade empresarial, vários setores demonstram-se bastante insatisfeitos com a atual estrutura tributária. O crescimento dos tributos indiretos, principalmente aqueles que incidem sobre o lucro, tem privilegiado empresas menos competitivas.

Desse modo, diversos setores da sociedade brasileira apontam para a necessidade de uma ampla reforma fiscal. Localizam, na estrutura tributária nacional, um dos motivos para que não ocorra uma forte retomada do crescimento econômico, provocando o aumento do chamado “custo Brasil”.

Os principais argumentos para a realização de uma ampla reforma fiscal são estes: a) crescimento elevado da carga tributária, principalmente nos anos recentes; b) elevada participação dos tributos indiretos (caráter regressivo); c) grande presença de tributos em cascata, incidindo sobre a atividade produtiva (PIS; COFINS. CPMF); d) elevado custo de contratação de mão-de-obra.

No tocante aos gastos do governo, existem críticas que apontam a ineficiência do Estado em alocar os recursos. No entanto, deve-se destacar que o endividamento externo do país fez com que praticamente todo o excedente de arrecadação tributária fosse destinado ao pagamento da dívida pública (interna e externa).

Paralelamente, no mercado de trabalho, percebe-se uma queda contínua da participação dos trabalhadores com carteira assinada e um grande crescimento da informalidade. Dessa maneira, é difícil não concordar com a necessidade de realizar uma ampla reforma institucional. Obviamente, ela deve ser realizada com cuidado, de modo a não prejudicar os setores com menor capacidade de organização. Principalmente no âmbito das reformas sindical e trabalhista, o que se vislumbra é apenas um mecanismo de utilizar o custo da mão-de-obra como elemento de competitividade, traduzido na redução dos encargos sociais. Na verdade, as reformas precisariam garantir mecanismos de proteção sobre o já fragilizado mercado de trabalho brasileiro.

Referências

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. 1991. São Paulo, Saraiva, 432 p.

FAGNANI, E. 1997. Política social e pactos conservadores no Brasil – 1964/92. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, IE-UNICAMP, (8):183-238.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2002. *Contas nacionais*. Rio de Janeiro, IBGE. 58 p.

MARIANO, J. 2002. *Manual de introdução à economia*. Campinas, Papyrus, 112 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. 2005. *Demonstração das receitas tributárias*. Brasília. 88 p.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2005. *A reforma da Previdência*. Brasília. 94 p.

TAVARES, M. C. e ASSIS, J. 1985. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 124 p.

¹ Esclareça-se, desde logo, que este formato da tributação direta não exclui o caráter perverso da taxação direta, uma vez que a distância entre as alíquotas é mínima e a última faixa muito pequena quando comparada às demais economias de mercado.

² Não se pretende aqui questionar o direito dessas pessoas a atendimento médico ou mesmo a aposentadoria, e sim defender que essas despesas não onerem a previdência, mas que sejam previstas como dotação específica para a política social, tendo nos recursos fiscais sua fonte de financiamento.