

# 7

## TRIBUTAÇÃO, REFORMA E FEDERALISMO: UMA VISÃO ATUAL DA AMÉRICA LATINA (\*)

**José Roberto Afonso (\*\*)**

(Universidade Estadual de Campinas –UNICAMP– y BNDES)

**Gabriel Junqueira (\*\*\*)**

(Universidade Estadual de Campinas –UNICAMP–)

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é examinar as características recentes da tributação e de suas reformas na América Latina, com foco nas grandes federações latinas. Após uma breve introdução, é feita uma contextualização do cenário macro econômico e social, marcado pela globalização e pelo ciclo de bonança fiscal. No terceiro item é traçado um diagnóstico da tributação no mundo, observando a evolução da carga tributária, em das federações latino-americanas. O quarto compreende comparações internacionais das incidências tributárias sobre uma empresa padrão. No quinto item é apresentada a agenda recente das reformas tributárias, dando especial atenção ao debate federativo. Por fim, são traçadas algumas perspectivas e tendências acerca do tema, quando são explorados os possíveis efeitos sobre a América Latina da reversão do último ciclo expansionista.

### PALAVRAS-CHAVE:

reforma tributária, federalismo, América latina.

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es examinar las características recientes de la tributación y de sus reformas para América latina, con foco en las grandes federación es latinas. Luego de una breve introducción, se hace una contextualización del escenario macro económico y social, marcado por la globalización y por el ciclo de bonanza fiscal. En tercer lugar, se traza un diagnóstico de la tributación en el mundo, observando la evolución de la carga tributaria en las federaciones latinoamericanas. El cuarto ítem comprende las comparaciones internacionales de las incidencias tributarias sobre una empresa modelo. En el quinto se presenta la agenda reciente de las reformas tributaria, dando especial atención al debate federativo. Para finalizar, se trazan algunas perspectivas y tendencias acerca del tema, mientras son explorados los posibles efectos sobre América latina de la reversión del último ciclo expansionista.

### PALABRAS CLAVE:

reforma tributaria, federalismo, América latina

(\*) Reproduz parcialmente análise desenvolvida por José Roberto Afonso para CEPAL e apresentada no XX Seminário Regional de Política Fiscal, em Santiago, entre 28 e 31/1/2008. As opiniões aqui expressas, como de praxe, são de responsabilidade exclusiva dos autores e não das instituições a que estão vinculados. Elaborado com base em informações disponíveis até 25/4/2008.

(\*\*) Correio eletrônico: zero.ber.to.afonso@gmail.com.

(\*\*\*) Correio eletrônico: gabrielgj@gmail.com

**ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the tax system in Latin-American federations (Argentina, Brazil and Mexico) and its reforms. The startpoint is a contextualization about the macroeconomic and social scenario, from which we make a diagnosis of

taxation in the region –with special attention paid to the evolution of the tax burden–. Following is a presentation of the recent reform agenda, focused on the federative debate. At the end, some perspectives and trends are drawn.

**KEY WORDS :**

tax reform, federalism, Latin América.

## 1 INTRODUÇÃO

O padrão de tributação e as tendências das reformas dos sistemas tributários sofreram mudanças importantes nos últimos anos na América Latina. O contexto econômico e social foi muito relevante para conformar tais traços marcantes.

A região apresentou um dos ciclos mais intensos de expansão em todo o pós-guerra, especialmente puxado pelo avanço das exportações, que, por sua vez, foram embaladas pela alta dos preços de *commodities*. Os efeitos prócíclicos desse crescimento provocaram um forte e rápido incremento da carga tributária em toda região, que subiu para patamares muitas vezes inéditos na história da maioria dos países –ainda que continuem bastante acentuadas as diferenças do nível de tributação entre os países latinos–, mais até do que o diferencial entre as taxas de crescimento do produto. A maior disponibilidade de receita permitiu, inicialmente, aumentar o superávit e reduzir a dívida pública e, em um segundo e atual momento, elevar sobremaneira o gasto público fiscal.

Essa bonança econômica, tributária e fiscal pode ter contribuído para o relaxamento e o abandono da agenda de reformas econômicas, em especial do Estado. Diminuiu o ímpeto e o número de países e de mudanças legislativas no sistema tributário e também na divisão federativa de recursos

e gastos, que, aliás, passou a registrar diferentes movimentos e formas de recentralização, ao contrário da descentralização patrocinada pelas reformas dos anos 80 e 90.

Restam ainda algumas outras questões em aberto, como se a melhoria do cenário fiscal só adveio de incremento de receita ou contou com a melhoria de gasto e gestão fiscal? Teria o recente e generalizado aumento da razão tributo/PIB resultado mais de reformas tributárias das décadas passadas (que enfatizaram o IVA), ou a elasticidade-renda explica a maior parte?

O desafio da pobreza e da desigualdade continuará demandando mais gastos, como transferência de renda, mas pode não se restringir a isso: importa atentar também para a qualidade dos tributos? Irá a nova onda de reformas privilegiar impostos de renda e patrimônio em detrimento do IVA? A gestão dos tributos e não apenas alterações legislativas?

A respeito da questão federativa, cabe investigar se a descentralização perdeu espaço na agenda latina por seus resultados frustrantes ou se foi confundida com panacéia? As reformas de instituições fiscais, como leis de responsabilidade, parecem ter freado ou eliminado o ímpeto desestabilizador dos governos subnacionais. Por outro lado, percebe-se um crescimento do interesse por melhorar receitas próprias dos governos subnacionais. Neste sentido, será que a autonomia tributária e fiscal dos governos subnacionais constitui barreira ou vantagem para reorganizar os sistemas fiscais e tributários?

É certo que a consolidação da democracia resultou em maior demanda por transparência, mas será que essa se limita aos gastos, ou afetará receita? Somada à globalização, resultará mesmo em maior espaço para a esfera local de governo? Como esta poderia ser central numa região tão desigual, com administrações tão precárias e com tributos próprios tão incipientes?

As três grandes federações latinas –Brasil, Argentina e México– constituem um campo privilegiado para demonstrar tais tendências e para especular sobre as perspectivas, seja para tributação, seja para suas reformas. A provável reversão do ciclo de crescimento das economias desenvolvidas, a partir da crise financeira desencadeada nos Estados Unidos, pode mudar tal cenário institucional e reclamar no futuro breve uma volta à agenda de reformas, embora não para repetir a do passado, mas sim para enfrentar novos desafios, inclusive diante da latente demanda social da região. A equidade tributária tende a ser tornar um tema central nessa nova agenda.

Examinar as características recentes da tributação e das reformas na América Latina, com foco nas grandes federações latinas, é o objetivo deste artigo. Ele é estruturado em seis seções. Após esta breve introdução, é feita uma contextualização do cenário macro econômico e social, na qual especial

atenção é dada a agenda federativa numa era caracterizada pela expansão e aprofundamento do processo de globalização.

Na terceira seção é traçado um diagnóstico da tributação no mundo, observando a evolução da carga tributária e a latina a dos desenvolvidos. A quarta seção é focada na publicação *Paying Taxes 2008*, do Banco Mundial, que compara os tributos pagos por uma empresa-modelo em 177 países do mundo, com as federações latinas aparecendo entre os piores lugares do *ranking*. A quinta aborda a agenda recente das reformas tributárias, dando especial atenção ao debate federativo e comentando as últimas reformas e os principais desafios para as federações latinas. A sexta e última seção traça perspectivas e tendências, em particular especulando sobre os possíveis efeitos para a América Latina da reversão do ciclo expansionista observado nos últimos anos.

## 2 CONTEXTO MACRO ECONÔMICO E SOCIAL

A era da globalização é marcada pela expansão da urbanização e pela revolução na área da tecnologia da informação. A localização geográfica dos investimentos se torna muito mais flexível na medida em que novas tecnologias de comunicação e transporte se disseminaram pelo mundo, integrando-o de uma forma sem precedentes –como em Laplane e Sarti (2006: 1)–.<sup>1</sup> Já Carneiro (2007) procura destacar a predominância da esfera financeira sobre a produtiva na economia mundial. Como sugerido por Aglietta (2001), isto torna o objetivo central da empresa que tenha ações negociadas em bolsas de valores a maximização do seu valor acionário, de forma a promover o maior retorno possível aos seus sócios.

Esta lógica predominante ensejou uma nova forma de integração das cadeias produtivas em escala mundial, no qual o *outsourcing* desempenha papel fundamental. Neste sentido, Nolan (2002) mostra como há uma tendência às grandes empresas multinacionais de se especializar em seu *core business*, de modo a coordenar uma rede de fornecedores pelo mundo afora e estabelecer uma hierarquia das rentabilidades de cada ativo.

No que se refere aos Estados nacionais, especialmente nos periféricos, aquele movimento foi acompanhado de significativa redução dos graus de autonomia na condução da política macroeconômica. Isto foi agravado pela liberalização dos fluxos de capitais e pela alta volatilidade da taxa de câmbio, que se torna variável chave do sistema e faz com que as políticas monetárias sejam de certa forma a ela subordinada. Como uma reação a esse processo,

os países passaram a uma busca cada vez maior de acordos de integração regional, de natureza comercial, monetária e fiscal.<sup>2</sup>

É certo que há limitações de ordem geral que se apresentam para todos os países inseridos na economia mundial. Por outro lado, não se pode negar que o processo de globalização se manifesta de forma distinta no espaço, de acordo com as especificidades das regiões analisadas. Neste sentido, as federações se defrontam com questões particulares que precisam ser consideradas para os propósitos deste artigo.

### 2.1. A AGENDA FEDERATIVA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

O avanço da globalização acabou contribuindo para uma onda recentralizadora tributária (bases dos governos centrais mais sólidas e diversificadas) e fiscal (restrições ao déficit e ao endividamento subnacional). Paralelamente, cresceram as disparidades regionais e individuais, gerando maior pressão por gastos com programas de transferências de renda. O princípio da equidade passou a ser considerado relevante também na tributação, no sentido da adoção de impostos diretos e progressivos, como sobre a renda e a propriedade.

Percebe-se também um novo padrão de relacionamento intergovernamental, no qual ocorrem cada vez mais acordos e fluxos diretos do governo central para os governos locais, com redução da relevância da esfera intermediária de governo.

Os governos locais predominam na arrecadação de impostos patrimoniais e continuarão sendo principal opção. Porém, nas regiões menos desenvolvidas, a concentração da renda e da riqueza (terra) explica o péssimo desempenho desses tributos. As leis inadequadas, alíquotas reduzidas, cadastros desatualizados, custos elevados e administrações incapazes impedem uma maior progressividade do sistema. Além disso, a equidade também requer melhor cobrança de impostos locais sobre veículos e das taxas pela prestação de serviços públicos.

Na América Latina, a descentralização fiscal não avançou tanto na geração própria de receita e induziu pressão deficitária diante das responsabilidades delegadas. Por outro lado, é inegável que governos subnacionais deixaram de ser fator perturbador do equilíbrio fiscal (inclusive nos casos de histórico recente de grandes desequilíbrios –Argentina e Brasil–). A recente tendência para recentralização da receita, por sua vez, não gerou maiores crises federativas –possivelmente porque os governos centrais tenham redistribuído parte dos ganhos obtidos com o ciclo expansionista via transferências intergovernamentais.

A região pode se beneficiar ainda de ser das que mais adotou recentemente

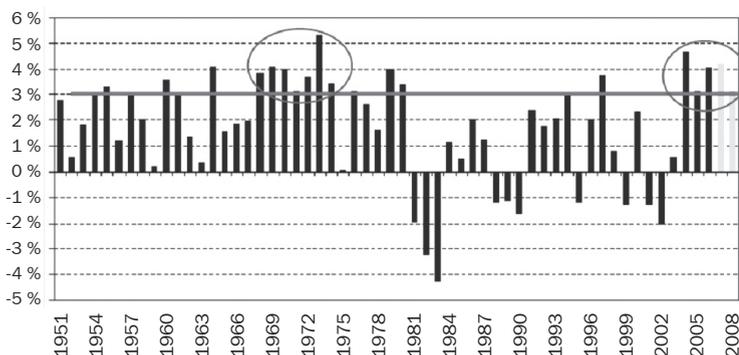
leis de responsabilidade fiscal (inclusive os países federativos), o que permitiria uma ampliação da autonomia subnacional.

## 2.2. A BONANÇA FISCAL

A entrada do novo século trouxe uma onda de crescimento acelerado das economias latino-americanas, como há muito não se via no pós-guerra. Em muitos países, esta onda foi puxada pela expansão do comércio exterior, largamente beneficiado pelo aumento dos preços das *commodities*. Machinea (2008) apresenta o gráfico abaixo e argumenta nesse sentido, na introdução de seu trabalho sobre os possíveis cenários da crise externa e de seus impactos sobre a América Latina.<sup>3</sup>

**Figura 1**

América latina y el Caribe: tasas de variación del PIB *per cápita*  
(en porcentajes)

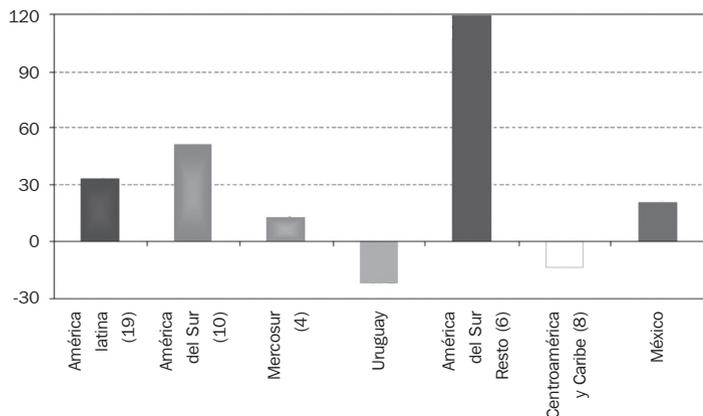


Compilado de Machinea (2008).

Esse crescimento econômico, segundo Machinea, foi acompanhado pela melhora nas condições do mercado de trabalho, quantitativa e qualitativamente, processo que exerce efeitos positivos sobre os indicadores de pobreza. Ele destaca quatro fatores: o crescimento observado na economia mundial; a abundância de liquidez nos mercados financeiros; o alto volume de remessas; e a melhora nos termos de troca. Se houve uma expressiva melhora nos termos de troca para a América Latina, quando comparado à média dos anos noventa, por outro lado, Machinea alerta que essa melhora apresentou grandes disparidades entre as sub-regiões analisadas, como deixa claro o gráfico abaixo.

**Figura 2**

América latina y el Caribe: tasa de variación de los términos de intercambio en 2007 versus el promedio de los noventa (en porcentajes)

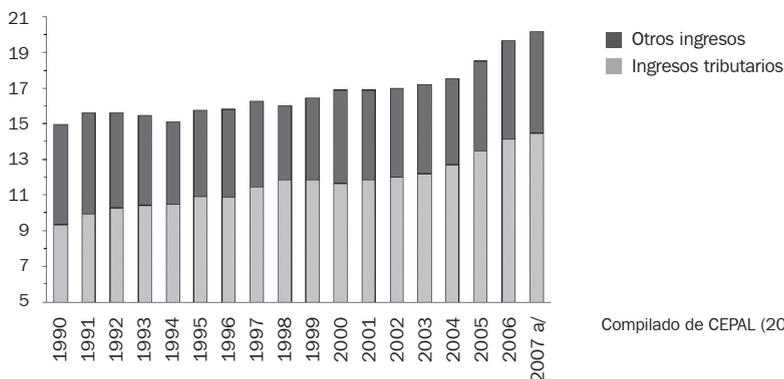


Compilado de Machinea (2008).

A melhoria do cenário macroeconômico foi acompanhado de forte aumento da arrecadação, inclusive com rápida expansão de sua razão com o PIB (a chamada carga tributária) ver gráfico a seguir. Isto viabilizou, inicialmente, uma melhora dos indicadores fiscais da região (aumentaram firme e rapidamente os superávits primário e global), e, depois, aumentos importantes dos gastos fiscais, desde programas de transferência de renda até investimentos.

**Figura 3**

América latina y el Caribe: evolución de los ingresos fiscales del gobierno central, 1990-2007 (en puntos del PIB)



Compilado de CEPAL (2007).

Em termos de composição da receita pública, os efeitos elasticidade-renda podem ter superado os ganhos com reforma passada, que focaram o IVA. Dados da Cepal (2007) e de Machinea (2008) indicam que o aumento dos preços das commodities e a recuperação do crescimento econômico na região tiveram decisiva influência na melhora nos resultados fiscais. Já sob a ótica federativa, é importante ressaltar que os ganhos de arrecadação estiveram mais concentrados no governo central, aumentando conseqüentemente sua capacidade de gasto.

É preciso cuidado, entretanto, com as perspectivas futuras, inclusive de curto prazo, diante da desaceleração da economia norte-americana. Como o crescimento da renda e da carga tributária na América Latina foi em grande parte baseado no aumento da demanda internacional por recursos naturais, é preciso ter em conta que a economia e as contas públicas estão mais vulneráveis às oscilações na procura e nos preços internacionais dessas commodities. Além disso, esses produtos são de fácil tributação, o que pode se tornar mais um desincentivo à adoção das reformas.

### **3 BREVE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO**

Sem negar que a repartição da receita de impostos e as demais relações intergovernamentais são fundamentais para financiar governos subnacionais na América Latina, o objeto da presente análise será nas competências tributárias e no processo de suas reformas, especialmente nas grandes Federações – caso do Brasil, Argentina e México.

A teoria e a prática podem ser comentados rapidamente. Shah *et alli* (1994) fazem uma série de recomendações a federações sobre como promover uma divisão adequada das competências, de acordo com a especificidade de cada tributo. Além disso, os autores também sugerem distintas atribuições de acordo com a função a ser exercida no sistema tributário. Para eles, a definição da base, a determinação da alíquota e a administração/arrecadação de cada tributo devem ser atribuídas de acordo com sua especificidade estrutural.

As análises internacionais, por outro lado, constataam padrões bem diferenciados de financiamento de governos subnacionais: em países ricos, se destacam quando tributam vendas internas e concorrem no imposto de renda. Já entre os emergentes, se destacam quando cobram impostos amplos sobre vendas, mas as bases variam muito – incidem até sob salários.

### 3.1. OCDE X LATINO-AMERICANOS: REFERENCIAL ANALÍTICO <sup>4</sup>

É interessante fazer uma comparação entre o que é observado nos países latino-americanos e nos países da OCDE, no que tange a composição da estrutura tributária. A figura a seguir facilita a compreensão do argumento.

#### Quadro 1

Carga Tributária Comparada: Médias da OCDE e da América Latina, início desta década (em % do PIB)

Ingresos	% del producto interno bruto			% relativa
	OCDE	ALatina	Diferencia	
<b>Ingreso tributario</b>	<b>35,9</b>	<b>20,2</b>	<b>15,7</b>	<b>78%</b>
Impuesto al Valor Agregado	6,7	5,8	0,9	16 %
Impuesto a la Renta	12,5	3,8	8,7	229 %
<i>empresarial</i>	3,4	2,6	0,8	31 %
<i>personal</i>	9,1	1,2	7,9	658 %
Seguridad social	9,3	2,8	6,5	232 %
Otros	7,4	7,8	-0,4	-5 %

Em relação aos impostos sobre mercado doméstico, pode-se afirmar que o tamanho do IVA latino é muito próximo à OCDE. É um tributo considerado bom arrecadador, mas exige ampla abrangência e simplicidade e reconhecer que tem efeito moderado como redistribuidor de renda. O imposto de renda arrecada bem menos em nossa região do que nos países da OCDE, sendo que a maior distância é no que incide sobre os indivíduos. As alíquotas latino-americanas são próximas, mas abaixo dos países ricos e com elevadas isenções.

É fundamental ressaltar que a diferença na composição da carga tributária reflete, em grande parte, as possibilidades de arrecadação disponíveis em cada estrutura econômica específica. Seria leviano criticar os países de renda médio-baixa por não explorar tanto quanto os ricos os impostos sobre a renda ou as contribuições. Algumas inovações foram feitas, como o IR dual, o IR empresarial com base presumida e regimes simplificados. É sempre importante ressaltar que o imposto de renda tem um efeito redistributivo muito superior ao IVA, além de apresentar um maior potencial para elevar receita.

Na América Latina, os impostos patrimoniais arrecadam muito pouco, apesar de inovarem em figuras (como a tributação de ativos empresariais).

Por outro lado, a região é pródiga em recorrer a impostos polêmicos ou duvidosos –como a tributação das transações financeiras, das exportações e os regimes simplificados.

No que tange as contribuições sociais, geralmente incidentes sobre salários (o Brasil é uma notória exceção a esta regra), é notado que os países latinos arrecadam muito menos que OCDE, apesar de aplicar alíquotas mais elevadas, como regra. A limitação tem a ver com o menor tamanho relativo do mercado formal de trabalho, os casos de reformas “privatizantes”, o desemprego alto e estrutural e ao fato dos ricos atuarem como empresas individuais, dentre outros.

### 3.2. A TRIBUTAÇÃO NAS FEDERAÇÕES LATINO-AMERICANAS

Pela leitura de Bes (2007), Afonso e Barroso (2007) e Alvaraz (2007)<sup>5</sup>, observamos as seguintes atribuições principais de competências tributárias para os governos subnacionais nas federações latino-americanas:

- Impostos sobre o mercado interno: circulação de mercadorias (Brasil-intermediário); faturamento bruto (Argentina-intermediário); venda de serviços (Brasil - local)
- Impostos sobre a propriedade: veículos (Brasil-intermediário, Argentina-intermediário, México-intermediário); imóveis (Argentina-intermediário, Brasil-local, México-local); transmissão de imóveis (Brasil-local, México-intermediário); heranças (Brasil- intermediário)
- Impostos sobre folha salarial: (México-intermediário)
- Taxas de serviços prestados: (Brasil-intermediário e local, Argentina-local, México-intermediário e local)
- Royalties: petróleo e gás (Brasil-intermediário e local, Argentina-intermediário)

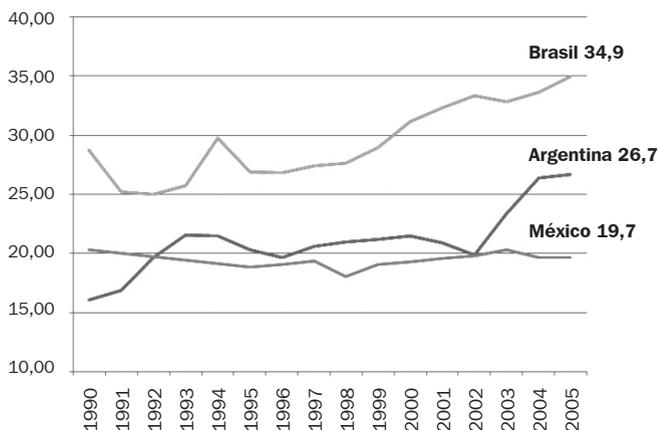
A observação desta lista de competências indica que não há padrões claros de divisão das competências –aliás, como no resto do mundo.

Os governos intermediários sobressaem (Brasil e Argentina) quando tributam vendas internas (ICMS e receita bruta). Os governos locais concentram cobrança de imposto sobre propriedade, com baixa produtividade.

As três federações analisadas apresentaram trajetórias bem distintas durante o período 1995/2005. Enquanto o México manteve sua carga tributária estável em torno dos 19%do PIB, Argentina e Brasil promoveram significativos aumentos de arrecadação em relação ao Produto, como mostra o gráfico a seguir.

#### Figura 4

Evolução da Carga Tributária nas Federações Latinas, 1990/2005  
(em % do PIB)



Compilado de Martner (2007).

Na maioria da região a receita pública é muito centralizada, com destaque para o México. Argentina, Colômbia, Costa Rica, Chile e Bolívia constituem casos intermediários. O Brasil é o país mais descentralizado na região.

A evolução da carga tributária na região mostra o quão diferentes são as respostas de cada país frente às condições macroeconômicas. Enquanto o Brasil centrou o aumento da carga nos impostos sobre a renda e sobre o valor agregado, a Argentina focou a tributação sobre a renda e, especialmente, sobre o comércio exterior. Já o México apresentou a especificidade de reduzir a carga tributária sobre a economia em geral, mais do que compensando a queda de arrecadação com receitas provenientes do petróleo.

## Quadro 2

Composição do Aumento da Carga Tributária nas Federações Latinas, 2000/2005

<b>Carga Tributária (em % do PIB)</b>	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>média CIAT</b>
em 2000	29,8	25,5	15,8	17,7
em 2005	33,2	30,5	16,9	19,5
variação	3,34	5,00	1,06	1,80
<b>Tipo de imposto (do total da variação)</b>				
impostos sobre a renda	45 %	30 %	- 11 %	33 %
contribuições para a seguridade social	22 %	1 %	0 %	0 %
impostos sobre a propriedade	3 %	-3 %	0 %	17 %
impostos sobre bens e serviços	36 %	4 %	-51 %	28 %
impostos sobre comércio exterior	- 9%	48 %	-26 %	-6 %
impostos sobre transações financeiras e de capital	5 %	36 %	0 %	6 %
receitas não tributárias	0 %	-11 %	186 %	n/a
outros impostos	-2 %	-5 %	3 %	22 %

Elaboração própria a partir de CIAT (salvo Brasil, com dados próprios).<sup>6</sup>

Quanto à composição da carga nesses países, percebemos a concentração da arrecadação em poucos tipos de tributos. Além da importância dos impostos sobre bens e serviços e sobre a renda, podemos destacar a relevância das contribuições sociais, no Brasil, da taxa sobre o comércio exterior, na Argentina, e das receitas não-tributárias (sobre o petróleo, essencialmente), no México.

### Quadro 3

#### Composição da Carga Tributária nas Federações Latinas, 2005

	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>CIAT</b>
<b>Receita em 2005 (en % del PIB)</b>	<b>33,17</b>	<b>30,47</b>	<b>16,87</b>	<b>19,50</b>
<b>Estrutura tributária (do total da receita)</b>				
impostos sobre a renda	21 %	18 %	27 %	31 %
contribuições para a seguridade social	19 %	11 %	0 %	14 %
impostos sobre a propriedade	3 %	4 %	0 %	5 %
impostos sobre bens e serviços	43 %	38 %	26 %	36 %
impostos sobre comercio exterior	1 %	10 %	2 %	6 %
impostos sobre transações financeiras e de capital	5 %	7 %	0 %	2 %
receitas não tributárias	0 %	7 %	43 %	n/a
outros impostos	8 %	5 %	2 %	6 % <sup>(*)</sup>

(\*) Inclui receitas não tributárias.

Elaboração própria a partir de CIAT (salvo Brasil, com dados próprios).

#### 3.2.1. ARGENTINA

A Argentina passou por um período de predominância das políticas liberais inspiradas no Consenso de Washington. Em janeiro de 1991, Domingo Cavallo foi nomeado ministro da economia com a preocupação de estabelecer a credibilidade da política econômica. Seu projeto era baseado no ajuste fiscal, considerado a raiz dos desequilíbrios monetários. Ele adotou a *Convertibilidad*, um regime de câmbio fixo que determinava, entre outras medidas restritivas, o fim do financiamento do déficit público com emissão monetária.<sup>7</sup>

Deste modo, ficam evidentes os determinantes do aumento da carga tributária Argentina entre 1991 e 1993: foi o “novo paradigma de desenvolvimento adotado” que ensejou o ajuste fiscal pelo lado da receita. Como mostrado em gráfico anterior, depois de uma elevação de cerca de 5% do PIB, a carga tributária foi mantida num patamar relativamente estável até a crise de 2001. Mesmo assim, Bès ressalta que não é adequado tratar o período estudado como uma fase única, e então propõe uma divisão da evolução da política econômica na Argentina.

O primeiro período se dá entre os anos de 1989 e 1995, durante o primeiro mandato do Presidente Menem, e se caracteriza por uma fase inicial de quatro anos de reformas econômicas, seguida por uma paralisação em função do esforço político na aprovação da reeleição presidencial. O fim desse

período é marcado pela primeira grande crise em mercados emergentes, a do México.

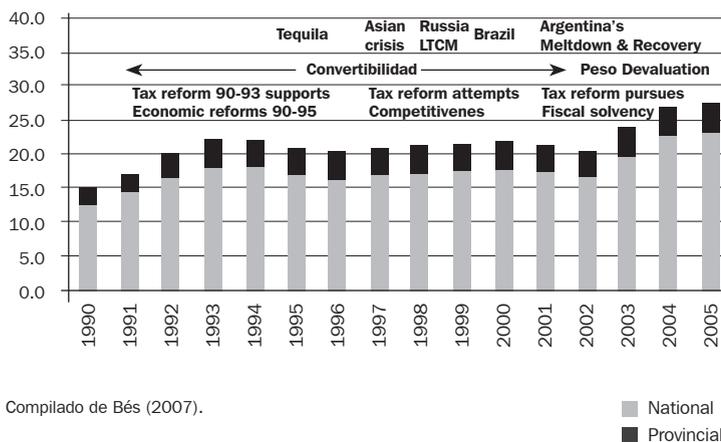
No segundo período, que compreende os anos entre 1996 e 1999, a agenda de reformas foi reduzida a pequenos aprimoramentos à primeira geração de reformas. A ambição do Presidente em conseguir outra reeleição novamente desviou os esforços políticos das reformas econômicas. Além disso, Bès afirma que a adoção de uma política fiscal expansiva, inconsistente com o regime de *Convertibilidad*, foi possível devido à facilidade de acesso aos mercados financeiros internacionais.

A intensa volatilidade nos mercados emergentes no período (explicitadas pelas crises cambiais na Ásia, na Rússia e no Brasil) comprometeu cada vez mais a vulnerabilidade do setor público argentino. Com a entrada do novo governo, no final de 1999, inicia-se o terceiro período, que se estende até dezembro de 2001. O principal objetivo da nova administração era restaurar a solvência fiscal do Estado argentino, o que se tornava mais difícil à medida que os mercados financeiros internacionais projetavam a Argentina como a próxima economia emergente a ser atingida por uma crise. Porém, Bès (2007: 4) afirma que as mudanças nas políticas econômicas não podem ser consideradas reformas, mas “desesperadas, e no fim fúteis, tentativas de evitar a desvalorização e a moratória”.

O quarto e último período começa no ano de 2002 e vai até os dias de hoje. Se caracteriza pela emergência da de uma crise econômica, política e social sem precedentes, culminando com o abandono da *Convertibilidad*. O novo paradigma de política econômica se voltou para a diminuição das vulnerabilidades, o que passava inevitavelmente pela consecução de superávits fiscais e pela restrição ao endividamento externo.

## Figura 5

Evolução da Divisão Federativa da Carga Tributária da Argentina, 1990/2005  
(em % do PIB)



Compilado de Bés (2007).

■ National  
■ Provincial

No que se refere à distribuição federativa da carga tributária, podemos perceber que a parcela da receita que cabe aos governos subnacionais se manteve relativamente estável no período 1990/2005, em torno dos 4% do PIB. A evolução da carga tributária global foi determinada pelas mudanças na arrecadação federal, que variou de acordo com as reformas tributárias implantadas de acordo com os objetivos já mencionados.

### 3.2.2. BRASIL

O Brasil promoveu uma “escalada contínua”<sup>8</sup> da arrecadação fiscal em relação ao PIB durante o período analisado. Como mostrado em Afonso e Barroso (2007), a política de estabilização da economia, materializada no Plano Real, resultou em dois ciclos expansionistas da receita governamental. O primeiro elevou a carga tributária em cerca de 3% do PIB, mas que, de fato, já era o nível da carga, escondido até então pelo efeito Tanzi. O segundo ciclo começa com a crise cambial de 1998, quando o setor público brasileiro inicia um processo contínuo de elevação da carga, não cessando essa dinâmica mesmo após a dissipação da crise de confiança dos mercados financeiros internacionais com o novo governo. Como resultado, o Brasil se destaca entre as federações latino-americanas por apresentar, de longe, a carga tributária mais elevada.

Pior que o nível da carga é a perversidade da estrutura, que combina

características como a concentração de grande parte da arrecadação em impostos indiretos, alta regressividade, cumulatividade (em alguns casos) e excessiva complexidade das legislações (em especial o ICMS).

O resultado desse sistema é que o custo dos investimentos e das exportações é fortemente pressionado pelos tributos internos<sup>9</sup>, afetando significativamente a competitividade das empresas instaladas em território nacional. Além disso, como ressalta o estudo *Paying Taxes 2008*<sup>10</sup>, publicado pelo Banco Mundial em parceria com a consultoria privada Price Waterhouse Coopers, o Brasil é de longe o país onde as empresas gastam mais tempo (que se traduzem em recursos, portanto, custos) para se adaptar às exigências fiscais do Estado.

O debate acerca da reforma tributária sempre esbarrou na falta de disposição dos atores políticos mais relevantes em tocar em questões sensíveis, como o arranjo federativo. As mudanças que se deram foram marginais e quase sempre se destinaram ao aumento da carga tributária.<sup>11</sup>

O primeiro projeto importante para reformar o sistema tributário, proposto em 1995 pelo governo federal, constituía fundamentalmente na criação de um IVA dual compartilhado entre os governos federal e os estaduais. Porém, a oportunidade não foi aproveitada, pois o executivo tinha receio de colocar em xeque seus esforços fiscais de curto prazo.

Os autores mostram como, na falta de uma reforma estrutural com objetivos de longo prazo, os ajustes fiscais implementados foram fundados principalmente na elevação da receita tributária, através do aumento da arrecadação com contribuições sobre investimentos, lucros e movimentações financeiras.

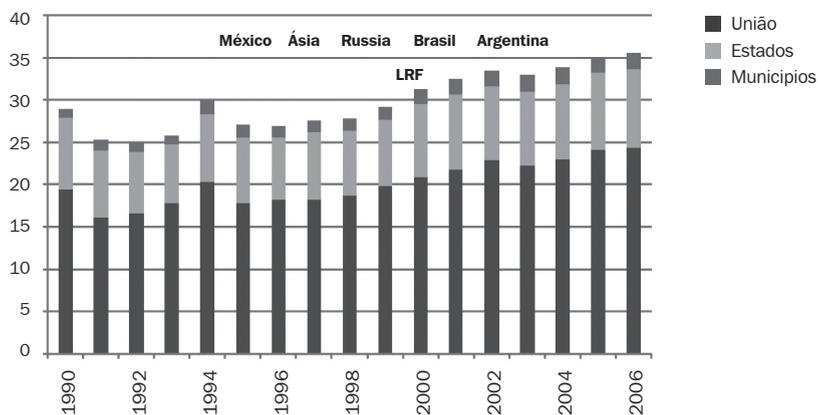
Do ponto de vista federativo, a mudança mais importante foi a aprovação da Lei Kandir, em setembro de 1996, que instituía a isenção de ICMS para as exportações de produtos primários, manufaturados e semimanufaturados. Foi criado um fundo, com R\$ 2 bilhões anuais provenientes do governo federal, para compensar os estados prejudicados pela perda de arrecadação. Isto gerou uma série de conflitos federativos que limitaram os efeitos positivos da desoneração. Por um lado, problemas nos critérios da divisão do fundo motivavam conflitos no processo orçamentário anual, onde era definida a participação de cada ente federado. Por outro lado, alguns estados passaram a se mostrar contrários às atividades exportadoras, por supostamente gerarem despesas (como em infra-estrutura, por exemplo) e nenhuma receita. Dessa forma, alguns governadores chegaram a se recusar a pagar créditos tributários e a investir em infra-estrutura para suporte às atividades exportadoras, evidenciando mais um efeito perverso da estrutura tributária brasileira.

Em 2003, foi enviada uma proposta de reforma tributária ao Congresso

no contexto de uma crise econômica marcada pelas dúvidas com a troca do comando do governo federal. Isto foi mais um fator a pesar para a extrema cautela do governo na preparação do projeto, que centrou atenções na reforma do ICMS estadual, que fracassou no Senado. Houve sucesso na prorrogação das medidas emergenciais – caso da contribuição sobre transações financeiras (CPMF) e da desvinculação das receitas federais (DRU)–. A única mudança de caráter mais estrutural foi a criação de um regime simplificado para as pequenas e médias empresas.

**Figura 6**

Evolução da Divisão Federativa da Carga Tributária no Brasil, 1990/2005 (em % do PIB)



A evolução da divisão federativa da receita fiscal no Brasil tal como na Argentina, também foi determinada pelos movimentos do governo federal. O aumento da carga tributária foi resultado da ampla exploração das contribuições, recursos não-compartilhados com a federação<sup>12</sup>. Apesar disso, ainda se destaca no Brasil a participação subnacional na receita tributária total quando comparada às outras federações latino-americanas: respondem por 31,3% do total dos tributos, quando na Argentina essa participação é de 17,2%.

No início de 2008, o governo federal enviou ao Congresso um projeto<sup>13</sup> de reforma tributária, mas que continua centrando as atenções apenas na tributação indireta: pretende criar um novo imposto estadual (ICMS) e fundir três tributos federais no que seria um novo IVA Federal. Este fato explicita

que o Brasil, ao contrário dos outros latinos, não conseguiu equacionar seu IVA durante a onda de reformas das últimas décadas.

Não há dúvidas que o Brasil não é o único que se defronta com desafios na tributação. Em toda a região há dificuldades a serem superadas, algumas comuns a todos os países, outras específicas – de acordo com cada combinação de estrutura produtiva, pauta de comércio exterior e necessidades de financiamento. A seguir é aprofundada esta discussão a respeito dos desafios que a atual conjuntura da economia e da sociedade impõe à América Latina, em especial aos países federativos.

### 3.2.3. MÉXICO

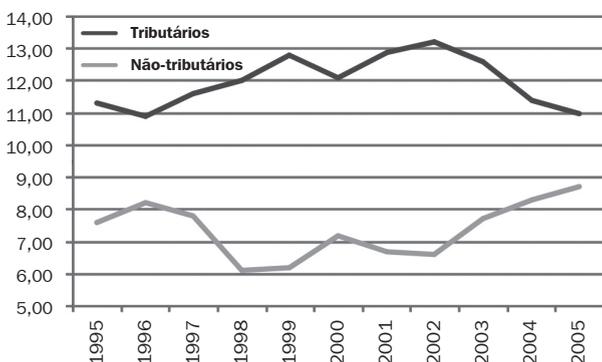
A evolução da carga tributária no México tem trajetória distinta daquela observada nas outras federações aqui estudadas, bem como do resto da América Latina. A principal característica do período recente foi a manutenção do patamar da carga tributária em torno dos 20% do PIB (ver gráfico a seguir), mas o que chama mais atenção é a mudança na composição da estrutura por categoria de receita (como já mostrado em tabela anterior, baseada em levantamento do CIAT).

A arrecadação não-tributária mais do que compensou a redução da tributação sobre a renda, bens e serviços e o comércio exterior, sendo responsável por impressionantes 187% do aumento da carga tributária. O gráfico a seguir deixa claro que esse processo foi significativamente mais intenso a partir de 2002.

**Figura 7**

Evolução das Receitas Governamentais do México, 1990/2005

(em % do PIB)



Elaboração própria com base em dados do CIAT.

Alvarez (2007) faz uma análise aprofundada da trajetória das reformas no México.<sup>14</sup> Entre 1989 e 1991, o governo do Presidente Salinas promoveu uma profunda reforma do sistema tributário. O imposto sobre a renda, por exemplo, foi reduzido, de modo a se tornar competitivo com as alíquotas dos outros países do NAFTA. Após a crise de 1994, uma série de medidas foi implementada no governo do Presidente Zedillo, como o aumento da alíquota do IVA e dos preços de bens e serviços providos por instituições do setor público. Além disso, foram concedidas isenções temporárias na tributação sobre as pequenas e médias empresas. As medidas emergenciais surtiram efeito, e a economia mexicana conseguiu retomar a atividade interna.<sup>15</sup>

A política fiscal do período entre 2001 e 2005 contribuiu para o governo mexicano alcançar seus objetivos, segundo Alvarez (2007). O déficit público foi reduzido e, com uma combinação de eficiência administrativa e de reorientação dos gastos públicos, foi possível aumentar os gastos com desenvolvimento social. As reformas recentemente aprovadas buscam tornar o sistema mais eficiente e competitivo. Quatro objetivos básicos podem ser identificados nesses projetos aprovados: competitividade, simplicidade, aumento da capacidade de arrecadação e federalismo fiscal.

Quanto ao panorama atual da agenda das reformas, pode-se notar uma preocupação central com a limitação que o atual sistema mexicano impõe à elevação dos níveis de arrecadação. A solução teria que se basear, portanto, na ampliação das bases tributárias, de forma a robustecer a capacidade de arrecadação sem afetar a competitividade do sistema (as alíquotas baixas). Esse esforço ainda se mantém, em que pese os obstáculos enfrentados.<sup>16</sup>

Aliás, o México é citado<sup>17</sup> em estudo do Banco Mundial como um dos poucos países latino-americanos que promoveram reduções nas alíquotas dos impostos sobre a renda de pessoas jurídicas, além de ser um dos poucos no mundo que adotaram reformas no sistema em todos os anos desde 2005.

#### **4 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS DOS TRIBUTOS PAGOS PELAS EMPRESAS**

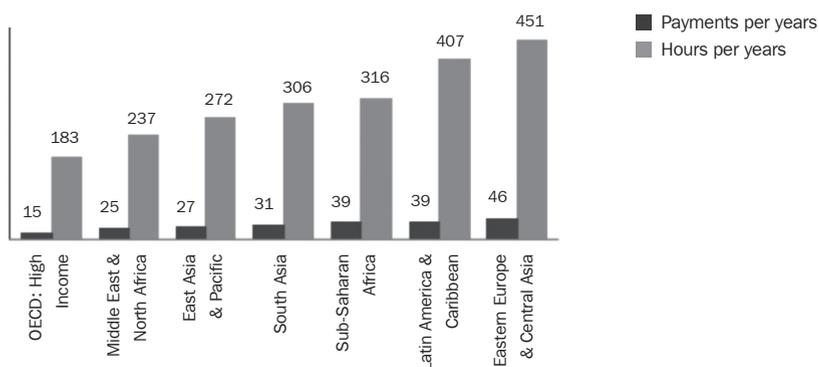
O Banco Mundial e a Price Waterhouse Coopers, como já citado, publicaram recentemente um estudo<sup>18</sup> que calcula tributos e carga de trabalho, devidos por uma empresa com a mesma estrutura de negócio, incluindo mesmas receitas e lucros, em 177 países do mundo, em 2006.

As empresas da América Latina aparecem no estudo como submetidas às maiores cargas de trabalho para pagar tributos (medida em horas/anos) e da elevada alíquota total de tributos empresas (medida pela razão entre

montante de tributos devido em % do lucro comercial). Na comparação entre as regiões mundiais, a maior discrepância da região e do Leste europeu respeita aos custos referentes ao cumprimento das exigências fiscais. A quantidade de pagamentos e de horas despendidas para pagar os tributos são cerca de duas vezes maiores que as enfrentadas pelas empresas nos países da OCDE e do Leste Asiático.

**Figura 8**

Custos para Atendimento das Exigências Fiscais entre Diferentes Continentes (*compliance*)



Compilado de Banco Mundial e PwC (2007: 24)

De acordo com a publicação do Banco Mundial, as empresas das federações latinas estão entre os piores lugares do *ranking*, na carga de trabalho para pagar impostos, e no montante de tributos devido em relação ao seu lucro.

**Quadro 4**

Classificação de Países Latinos entre 177 Países Analisados Segundo Pagamento de Tributos pelas Empresas

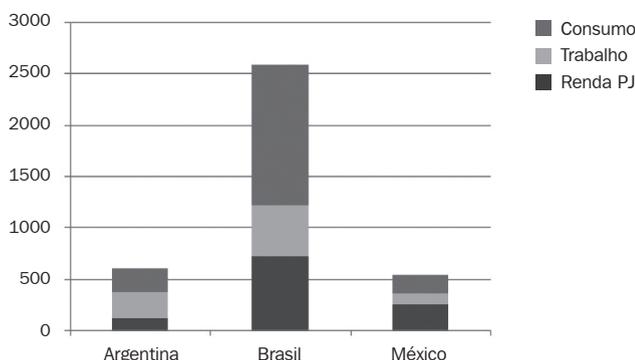
	Facilidade	Pagamentos	Tempo	TTR
<b>Argentina</b>	147	46	159	172
<b>Brasil</b>	137	24	177	158
<b>México</b>	135	74	155	127

Elaboração própria a partir de Banco Mundial e PwC (2007)

O Brasil se destaca por ser o último no *ranking* mundial de horas anuais despendidas para o cumprimento das exigências fiscais (ver tabela 3). Apesar da posição de Argentina e México no ranking não ser tão distante, uma análise do valor absoluto do tempo gasto mostra o quão nocivo é o sistema tributário brasileiro para a competitividade das empresas desse País<sup>19</sup>. Mais de metade (1.374 h/ano, ou 52,8% do total) do custo de *compliance* do Brasil abrange o ICMS estadual, que possui 27 legislações distintas (uma em cada estado), além de apresentar uma série alíquotas diferenciadas (de acordo com a atividade econômica).

**Figura 9**

Composição por Tipo de Tributo do Custo para Atendimento das Exigências Fiscais (“compliance”) nas Federações Latinas (horas gastas por ano)



Elaboração própria a partir de Banco Mundial e PwC (2007)

A Argentina se caracteriza por apresentar uma das mais altas razões tributo/lucro do mundo, ganhando apenas da Bielorrússia e de alguns países africanos. O principal ponto a se destacar da composição desse indicador na Argentina é sua concentração em poucos tributos: de uma TTR (*Total Tax Rate*) de 112,9%, apenas três tipos de tributos respondem por 85% do total.

O México, como já indicado anteriormente, é citado no estudo do Banco Mundial como um destaque por promover um processo contínuo de aprimoramento do sistema tributário, com reduções significativas nas alíquotas dos impostos sobre a renda de pessoas jurídicas.

## 5 A NOVA AGENDA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A agenda tributária segue a reboque a macroeconômica. A falência ou o abandono do dito Consenso de Washington foi seguido por um período em que o referencial macroeconômico é marcado pela falta de um novo consenso. Cada vez mais ganha força a idéia de que cada caso é um caso, que deve possuir diagnóstico e agenda própria de reforma.

Durante as décadas de 80 e 90, diversas reformas tributárias foram feitas na América Latina sob inspiração do Consenso de Washington. Entre seus principais objetivos estavam o ajuste fiscal, no curto prazo, e a descentralização fiscal, no longo prazo.

Estas reformas consistiam no redesenho global do sistema de tributos e transferências, na introdução do IVA, na simplificação, alargamento de bases e redução de alíquotas. Além disso, tinham como grande motivação contornar as crises fiscais, como na Argentina, em 1989/90, e no México, em 1983 e 1988/89.

As reformas se mostraram bem sucedidas no aumento da receita e implantação do IVA, mas geraram frustração com os resultados da descentralização. Já no debate federativo houve uma reavaliação da descentralização fiscal, cujos resultados frustraram as expectativas iniciais. Porém, o conceito não foi rejeitado, continuando no debate de outra maneira: como desenvolver formas de melhorar esse processo?

### 5.1. ÚLTIMAS REFORMAS PELO MUNDO

Um ponto de partida para refletir sobre a nova agenda tributária seria observar as experiências internacionais recentes de reforma. O mesmo estudo do Banco Mundial antes citado indica que, nos últimos anos, 65 países realizaram (90) reformas, dos quais apenas nove latinos. Os principais objetivos dessas reformas foram implantar a prestação on-line de informações fiscais (inclusive pagamento eletrônico), a cobrança unificada de tributos sobre mesma base, promover a simplificação da administração tributária, a redução de tributos e o alargamento da base. Dos 31 países que facilitaram o pagamento de tributos, os únicos latinos citados foram Colômbia, Uruguai e México.

A reforma mais comum foi a da redução de alíquotas de impostos sobre a renda de pessoas jurídicas (ver tabela 2). O trabalho também aponta para os quatro tipos de reformas mais bem sucedidas desde 2005: foram aquelas que introduziram prestação on-line de informações fiscais (inclusive pagamento eletrônico); cobrança unificada de tributos sobre mesma base; simplificação da administração tributária; e redução de tributos e o alargamento da base.

## Quadro 5

Natureza das Reformas mais Comuns, 2006/2007 (número de países)

<b>Redução do imposto sobre os lucros</b>	27
<b>Redução da contribuição ou taxa trabalhista</b>	12
<b>Simplificação do processo de pagamento</b>	8
<b>Revisão do código tributário</b>	6
<b>Eliminação de taxas</b>	6

Elaboração própria a partir de Banco Mundial e PwC (2007)

O estudo do Banco Mundial (2007: 43) assim sintetiza o debate mais recente em torno da tributação pelo mundo:

*“While reducing tax rates is the most common reform, there is an increasing focus on administration and the number of taxes that have to be complied with. There is growing concern that the regulatory burden can inhibit businesses’ ability and willingness to invest and grow as they struggle to remain competitive. Tax is a large component of this regulatory burden which is why it is useful to find a measure that enables us to compare the tax compliance and regulatory regimes around the world.”*

126

### 5.2. DESAFIOS PARA OS LATINOS

A reforma tributária pode ser considerada incompleta na América Latina por diversos fatores: em primeiro lugar, devido ao ainda baixo nível de arrecadação com elevada complexidade e custos indiretos. Segundo, porque foi ineficiente para as empresas (anti-competitivo) e iníquo para famílias (regressivo).

O IVA tende a perder a centralidade que ocupou na última onda de reforma tributária na região (Lora, 2005). A questão é saber se isto decorre de já terem sido atendidos os objetivos pretendidos na implantação ou reforma passada (a exceção do Brasil – pioneiro, não reformou) ou por que as mudanças de tal imposto já perderam funcionalidade?

O que se percebe é que o foco do debate parece estar mudando da quantidade para a qualidade da tributação. Os indivíduos e o empresariado reclamam mais atenção para a composição da receita do que o seu tamanho –para melhorar justiça e, ao mesmo tempo, a competitividade–. Se, por um lado, é verdade que os impostos sobre a renda e o sobre o patrimônio já estão assumindo um papel mais importante nos debates (vide o caso do Uruguai), por outro é preciso admitir que é difícil aumentar a carga de tributos diretos numa região marcada por pobreza e profunda desigualdade.

É fundamental ter sempre presente que a desigualdade (característica mais acentuada dos latinos do que dos demais continentes) dificulta sobremaneira o desenho e, especialmente, a implantação dos sistemas tributários. É muito difícil, por exemplo, elevar o imposto sobre a renda sobre ganhos financeiros em um contexto de ampliação e aprofundamento da globalização financeirizada e desregulamentada.

Importa ter em conta que a tributação sobre a renda incide sobre uma classe média limitada e sobre ricos com muitos dos ganhos e do patrimônio no exterior, quando não obtidos na forma de empresas. Por motivos semelhantes, é quase impossível elevar impostos sobre a maioria de habitações miseráveis e de mansões urbanas, assim como dos latifúndios rurais possuídos pela elite, inclusive política. Além disso, tal como nos países ricos, não é fácil identificar e tributar adequadamente atividades em expansão, como comércio eletrônico, serviços profissionais, agricultura, microempresas e informais.

No que se refere mais especificamente às questões federativas na América Latina, a descentralização fiscal não avançou tanto na geração própria de receita, induzindo uma pressão deficitária diante das responsabilidades delegadas. Por outro lado, é inegável que governos subnacionais deixaram de ser fator perturbador do equilíbrio fiscal (inclusive nos casos de histórico recente de grandes desequilíbrios –Argentina e Brasil).

A recente tendência para recentralização da receita, por sua vez, não gerou maiores crises federativas –possivelmente porque os governos centrais tenham redistribuído parte dos ganhos obtidos com o ciclo expansionista via transferências intergovernamentais–. A região pode se beneficiar ainda de ser das que mais adotou recentemente leis de responsabilidade fiscal (inclusive os países federativos), o que permitiria uma ampliação da autonomia subnacional sem o comprometimento das contas públicas.

Outra questão relevante que se apresenta é que, existindo realmente uma tendência aos governos locais assumirem mais espaço nas federações, como capacitar e redesenhar a gestão em países menos desenvolvidos? O governo central poderia fomentar reforma com subsídios e crédito para projetos de modernização e com prêmios para eficiência nas transferências. Aos governos intermediários restaria compartilhar impostos nacionais, por exemplo.

As experiências consideradas mais bem sucedidas de descentralização dentre países emergentes, regra geral, estão vinculadas à exploração de impostos de bases rentáveis – o Brasil é o caso mais notório, por intermédio do ICMS. Se for impossível eliminar tais competências do governo intermediário e, sendo interessante fortalecer receita própria, caberia modernizar e compartilhar cobrança – como é o caso das diferentes propostas para IVA

Dual, mantida cobrança local, especialmente no Brasil. Nesse caso, cabe salientar a proposta de Varsano (1999), que ficou conhecida como o “modelo barquinho” devido à sua recomendação inovadora sobre o tratamento das transações interestaduais.

Os impostos seletivos e *royalties* podem ser opção interessante para tributação pelos governos subnacionais, desde que tomadas as devidas cautelas com possíveis efeitos sobre a comutatividade. Nos países mais ricos, o imposto sobre a renda (IR) é muitas vezes compartilhado entre a esfera central e as locais: no caso de indivíduos (melhorando equidade) e preferencialmente com alíquota adicional (mantida legislação e cobrança na esfera federal de governo). Já na América Latina, com menor renda per capita e com os fiscos carecendo normalmente de melhor produtividade na aplicação do IR, é mais difícil repetir a competência tributária concorrente desta base.

Para superação dos desafios é fundamental evitar que as reformas sejam retardadas (quem sabe até abandonadas) devido à onda de bonança macroeconômica. Se considerarmos a falta de estratégias de desenvolvimento bem definidas e consistentes, o cenário econômico torna-se muito incerto para as federações latino-americanas.

Não custa mencionar que as mudanças carecem de um ambiente político adequado. É fundamental aprofundar avanços institucionais já observados, como transparência (balanços, renúncia...), maior participação e responsabilidade dos legislativos, modernização da cobrança e gestão (informatização como meio e financiamentos externos como fomento). É importante também conciliar administrações fracas e dependentes de “pragmatismo” arrecadador (métodos de presunção de base, substituição de contribuintes, regimes simplificados, e imposto temporário de transações financeiras) com modernização do desenho e da gestão.

Neste contexto, é inevitável lembrar que, sendo as crises ambientes propícios ao avanço de reformas, uma forte reversão do ciclo expansionista pode vir a impulsionar uma nova onda de reformas.

## 6 PERSPECTIVAS

As turbulências internacionais recentes resgataram o tema das flutuações cíclicas de volta para o centro das atenções ao menos dos organismos internacionais – em especial, da CEPAL, de certa forma recuperando também assuntos e análises históricos desse organismo. Aparentemente, a maioria das autoridades econômicas dos governos das regiões não vem despertando

a mesma preocupação que os organismos, uma vez que ainda são embalados pelos altos preços das commodities e pelas taxas ainda altas de crescimento econômico.

Titelman *et alli* (2008) é um dos autores que tem analisado a dinâmica e os possíveis impactos dos choques nos termos de intercâmbio e dos choques financeiros na América Latina, especialmente para o período compreendido entre 1980 e 2006. Eles identificam um aumento da volatilidade do crescimento econômico na região a partir da década de 80, tanto em comparação com as décadas anteriores como em relação a outras regiões do mundo. Além disso, notam que a variação do PIB está altamente correlacionada com o ciclo.

A partir da década de 90 é notado um aumento na frequência e na amplitude dos ciclos. Enquanto no período 1960-1995 cada ciclo dura quatro anos, a partir de 1995 se registra uma contração/aceleração a cada dois anos. No que se refere à amplitude, há um aumento de 2,9% para 4,2% entre os períodos considerados. Os choques financeiros também têm sua frequência e magnitude aumentadas a partir da década de 90.

A dinâmica do crescimento se tornou mais volátil a partir da década de 90, sendo que, distintamente de outras regiões, a tendência não desempenha um papel significativo.

Quando confrontados os choques nos termos de intercâmbio e os financeiros, os autores concluem que os primeiros são mais relevantes nos períodos 1980-1991 e 2002-2006, enquanto os choques financeiros se destacam entre 1991 e 2001. Eles afirmam que a frequência e a amplitude dos choques nos termos de intercâmbio diminuíram, enquanto as dos choques financeiros aumentaram.

Titelman *et alli* (2008) também ressaltam que os efeitos de tais choques na demanda interna são diferenciados. Enquanto os choques financeiros resultaram em um ajuste médio ponderado de 6,99% do PIB, os referentes aos termos de intercâmbio impactaram em 2,6% do produto. Além disso, os autores afirmam que o efeito dos choques financeiros diminuiu com o tempo, o contrário ocorrendo com aqueles nos termos de intercâmbio.

Por fim, os autores afirmam que os choques financeiros representam um perigo maior para a região do que os choques nos termos de intercâmbio. Portanto, ressaltam a importância da adoção de políticas anticíclicas, além da relevância da institucionalidade financeira, para o controle dos efeitos destes choques sobre a renda.

A conjuntura da economia internacional é marcada pela eminência de uma crise de crédito no EUA, com chances de contaminar outros mercados pelo

mundo. Neste contexto, Machinea (2008) vêm chamando a atenção para os possíveis impactos da crise externa sobre a América Latina separando os possíveis efeitos de acordo com seu canal de transmissão (real e financeira). No canal real inclui a possibilidade de haver redução das remessas, desaceleração das exportações de manufaturas e diminuição do preço dos bens primários. Por outro lado, ressalta que as commodities podem se transformar em reserva de valor, o que tenderia a contrabalançar a redução na demanda mundial. Além disso, ressalta que a recessão nos Estados Unidos teria efeitos distintos sobre os países da América Latina, de acordo com a composição de suas diferentes pautas exportadoras.

O maior impacto será para os países que exportam manufaturados para os países desenvolvidos, para os receptores de remessas e para aqueles que tenham altas necessidades de financiamento. A tabela a seguir alerta o caso do México, que tende a ser o mais afetado com a crise.

### Quadro 6

América latina: Canasta de exportaciones y distribución geográfica en 2006  
(Porcentajes del total de exportaciones)

	Composición de las exportaciones (% del total)	Distribución geográfica	
		Países desarrollados	Economías emergentes
<b>América latina (19)</b>			
Bienes primarios	54,2	57,9	42,1
Manufacturas	44,6	71,5	28,5
Total	<b>98,9</b>	<b>63,6</b>	<b>36,4</b>
<b>América latina sin México (18)</b>			
Bienes primarios	72,9	51,1	48,9
Manufacturas	25,7	35,8	64,2
Total	<b>98,6</b>	<b>46,5</b>	<b>53,5</b>
<b>México</b>			
Bienes primarios	25,7	87,6	12,4
Manufacturas	73,7	90,5	9,5
Total	<b>99,4</b>	<b>89,8</b>	<b>10,2</b>

Compilado de Machinea (2008).

Quanto ao canal financeiro, afirma que é pouco provável que a crise afete o mercado financeiro local (salvo eventuais de problemas com filiais de bancos estrangeiros), mas alerta que pode ocorrer um impacto sobre os níveis de risco-país<sup>21</sup>.

O autor ressalta ainda o dilema de política monetário enfrentado atualmente pelos países da região, em uma conjuntura de aceleração inflacionária e baixa na taxa de juros dos Estados Unidos.

Em síntese, Machinea mostra que as incertezas em relação ao cenário externo apontam para uma tendência de forte volatilidade nos mercados financeiros. Considera que haverá recessão nos Estados Unidos (suave no momento), além de afirmar que existe alta probabilidade de haver uma forte desaceleração na Europa.

Na perspectiva de Machinea, o impacto sobre a América Latina será menor que no passado devido à redução da vulnerabilidade externa da região, o que não significa que estamos totalmente livres dos efeitos da desaceleração mundial. Por fim, considera difícil prever a evolução dos preços dos bens primários, concluindo que o crescimento esperado para 2008, de 4,7%, se dará em parte por inércia.

Hoje, os sistemas tributários e fiscais apresentam situação muito melhor do que no período anterior à onda de reformas, o que permite ousar mais no desenho dos instrumentos tributários, como ao fortalecer competências tributárias subnacionais e diminuir paulatinamente dependência das transferências, além de exigir mais investimentos nas administrações fazendárias. Mesmo assim, é importante desenvolver e disseminar instrumentos para enfrentar o cenário de maior volatilidade da economia e dos fluxos fiscais.

De agora em diante, o foco por mudanças – ao invés do consenso vindo do exterior – será outro, fruto de uma maior pressão interna e política por mais transparência, equidade tributária e eficiência na gestão, se tornando inevitável aumentar o espaço para governos locais e manter as políticas sociais ativas, o que exigirá reorganizar os gastos de custeio e gestão nas áreas sociais.

É sempre um grande desafio interpretar os acontecimentos em meio a eles e traçar algumas perspectivas. Porém, aqui apresentamos mais questões do que respostas sobre a evolução estrutural dos sistemas tributários na região.

Primeiro, será que a melhoria do cenário fiscal só adveio de incremento de receita ou contou melhoria de gasto e gestão fiscal? Terá o recente e generalizado aumento da razão tributo/PIB resultado mais de reformas tributárias das décadas passadas (que enfatizaram o IVA) do que da elasticidade-renda?

É muito interessante a análise de Bello e Jimenez (2008), que estudam a relação entre política fiscal e os ciclos econômicos na América Latina, do início da década de 1990 até os dias de hoje, buscando identificar se as reformas recentes modificaram esse caráter cíclico. Estes autores se propõem a caracterizar a política fiscal do governo central de cada um dos países estudados. Essa avaliação é feita pelo cálculo da correlação entre os componentes cíclicos do gasto primário e o PIB. Analisando o período 1990-2006, eles apontam como principais tendências estruturais dos sistemas tributários a menor participação de tributos sobre o comércio exterior, concentrando as receitas em impostos sobre o valor adicionado e sobre a renda. Ressaltam também as ondas de privatizações e de descentralização do setor público, além das reformas previdenciárias.

Bello e Jimenez (2008) concluem que as políticas fiscais dos países analisados apresentam comportamentos distintos. São consideradas procíclicas as políticas da Argentina, México, Bolívia, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela. No Brasil e no Chile a política fiscal é acíclica. Para eles, as reformas influíram sobre o nível e a composição das contas públicas, mas não modificaram o caráter procíclico da política fiscal. Os autores sugerem criar critérios amplos de controle da volatilidade, analisando as fontes do caráter procíclico do sistema, que residem na própria estrutura das receitas fiscais. Ressaltam a importância de conhecer os diversos instrumentos disponíveis, como, por exemplo, as *Reglas de Balance Estructural* do Chile ou a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil.

Cabe refletir se, diante da inevitável (ainda que imprecisa) reversão da fase expansionista do ciclo, por acaso a necessária prudência se limitaria às regras fiscais (fundos de estabilização, investimentos x custeio, limites para gasto/dívida), ou demandaria novas mudanças tributárias?

São questões que não estão claras no momento atual, e será necessário acompanhar de perto as conseqüências da crise no EUA para traçar cenários mais precisos. De qualquer modo, fica claro que a bonança macroeconômica e a eminência da recessão mundial se impõem sobre os rumos do debate federativo em todo mundo, e a América Latina não é exceção.

Nas federações latinas, os governos subnacionais geralmente reclamam de perda de autonomia e de receitas, uma vez que os tributos federais exploraram bases mais sólidas e os subnacionais sofreram com a baixa-elasticidade e, em muitos casos, da expansão da guerra fiscal. O modelo tradicionalmente dependente de transferências foi prejudicado por cortes de repasses, exclusão de tributos da base de compartilhamento e pela exploração crescente de outros tributos não repartidos com outros governos. Além disso,

foram promovidas restrições bem sucedidas ao déficit orçamentário e ao endividamento, com a implantação de leis de responsabilidade e, sobretudo, de condicionamento do crédito bancário e externo (avais).

Uma maneira de criar receitas próprias para solucionar parcialmente estes conflitos poderia ser a reforma dos tributos sobre a renda (dos indivíduos), de modo a compartilhar a cobrança entre o governo central e os outros entes da federação, como fazem muitas economias desenvolvidas (notoriamente, os Estados Unidos). Seria o caso de manter a legislação nacional do imposto, permitindo a fixação por um governo subnacional de alíquota adicional sobre os residentes em seu território. Também é importante que o imposto de renda seja mais equitativo. Há ainda a pressão exercida pelos crescentes gastos sociais (pensões e transferência de renda), que têm como prioridade combater desigualdades entre famílias e não entre regiões ou governos, evidenciando uma desatenção com a divisão horizontal de recursos e as profundas diferenças *per capita*. No novo padrão de relacionamento inter-governamental, percebe-se cada vez mais a ocorrência de acordos e fluxos diretos do governo central para os governos locais, com redução da relevância da esfera intermediária de governo. A transparência nas contas públicas também passou a ser exigida pelos cidadãos localmente.

Este cenário parece levar os governos locais a exercer um papel cada vez mais relevante e dinâmico em termos da organização do setor público, não apenas nos Estados federais. Por outro lado, a maior visibilidade pode estar escondendo um aprofundamento da relação de dependência da esfera local, visto que os recursos de convênios com a União são, em grande parte, sujeitos a imposições de diversas naturezas. Portanto, o mais importante não se torna discutir sobre descentralizar ou não, mas sim sobre como melhorar continuamente o processo.

Enfim, a emergência da crise e a bonança macroeconômica estão impondo uma nova agenda na América Latina. O ciclo econômico de médio prazo pode ser marcado por profunda oscilação, o que impõe a necessidade de conciliar políticas fiscais mais austeras e políticas sociais mais ativas. Não está claro se os países da região estão definindo estratégias de desenvolvimento claras e preparadas para essa realidade. A reforma tributária e a federativa podem jogar importante papel nessas estratégias.

É preciso que se abandone o imobilismo ou o relaxamento em relação a estas reformas institucionais que caracterizaram os últimos anos, em que a forte expansão da economia e das receitas levou a retirada de prioridade, ou mesmo ao abandono completo, de qualquer agenda de mudanças. A crença de que a América Latina estará descolada da desaceleração ou mesmo

recessão que começa a grassar nos Estados Unidos e nas economias mais ricas é outro perigo.

Manda o bom senso e a prudência que a política econômica esteja preparada para uma eventual reversão do ciclo e não faltam questões e temas para a reforma tributária, ainda mais nas federações latinas. A equidade tributária é uma pauta certa diante das fortes demandas sociais da região, uma vez que, depois da expansão do gasto social e que venha a perder ímpeto os seus efeitos sobre pobreza e redistribuição, é preciso cuidar também da forma como são obtidos os recursos aplicados no custeio daqueles gastos. A qualidade da tributação, seja para simplificar e melhorar a competitividade empresarial, seja para tornar mais justa a cobrança de impostos, será um ponto chave para as próximas reformas.

As condições políticas podem apontar em direção as reformas, principalmente se forem sentidos os efeitos da crise no mundo desenvolvido. Nesta nova onda de reformas, se modifica o foco das mudanças. Ao contrário da última onda de reformas, esta nova agenda permite uma maior ousadia no tocante a descentralização, em função das condições fiscais mais robustas, e mesmo quanto à tributação, tendo em vista os sistemas já estarem mais bem estruturados e as administrações da receita mais preparadas. Além disso, a maior demanda por transparência, equidade e eficiência na gestão são pressões irreversíveis que se originam de fontes internas, em oposição ao consenso vindo do exterior. Cada país deve identificar e hierarquizar seus problemas e gargalos estruturais e formular uma proposta de enfrentamento por intermédio de pautas próprias de reformas. Quanto antes anteciparem nessa direção, aproveitando ainda a bonança fiscal, maiores serão as chances de enfrentarem as eventuais turbulências futuras.

## NOTAS

<sup>1</sup> Laplane e Sarti (2006: 1) assim resumem a evolução da dinâmica industrial na virada de século: “Desde a segunda metade da década de 1970, a dinâmica industrial no plano internacional é uma dinâmica schumpeteriana. A combinação de mudanças tecnológicas e organizacionais, de fusões e aquisições de empresas, da construção de redes internacionais de fornecimento e de deslocamentos geográficos da capacidade de produção tem alimentado a expansão vigorosa da produção industrial mundial, desde a segunda metade dos anos 1980.”

<sup>2</sup> Este foi o tema do *Trade and Development Report 2007*, da UNCTAD.

<sup>3</sup> Machinea (2008) alerta que: “Para encontrar un periodo de crecimiento sostenido mayor al 3%, habría que remontarse 40 años atrás”.

<sup>4</sup> Para aprofundar o debate deste tema, sugere-se Barreix e Roca (2007), Tanzi (2007) e Martner e Sabaini (2007).

<sup>5</sup> Capítulos do livro “Tax systems and tax reforms in Latin America” de Bernardi, L. *et alli* (2007).

<sup>6</sup> Elaboração própria, com base nos dados do CIAT, ajustados para a nova metodologia de cálculo do PIB brasileiro feita pelo IBGE e disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>7</sup> Segundo Bès (2007: 3): “An improvement in fiscal performance was a requirement of Convertibilidad. On the expenditure side, there was a widely held view that while the level of spending was more

or less rigid its composition was not. Financial support of state enterprises would be eliminated as a result of the privatization program, but these resources would be required to increase health and education spending as well as the transitional costs of economic reforms. The conclusion was that the thrust of improvements in fiscal accounts would need to come from the revenue side. The reform of the tax system implemented at the early 1990s was designed to support fundamental economic reforms required by the new development paradigm adopted by the country”.

<sup>8</sup> Como demonstrado em Afonso, Meirelles e Castro (2007).

<sup>9</sup> Em Afonso, Meirelles e Castro (2007: 28) esta discussão é aprofundada: “Decompor a receita nacional por principais bases tributárias interessa ainda mais quando se avizinha a reabertura das discussões da reforma tributária, a partir da apresentação de nova estratégia pelo Ministério da Fazenda, visando a fundir vários impostos indiretos em imposto sobre valor adicionado, com cobrança compartilhada entre os governos federal e estaduais. É um caminho correto a se considerar que a tributação indireta respondeu por mais da metade da elevada carga global brasileira.”.

<sup>10</sup> Os resultados deste trabalho são tratados com mais profundidade na terceira seção deste artigo.

<sup>11</sup> Em Afonso e Barroso (2007: 4-5) a questão

no Brasil é sintetizada da seguinte forma: “The debate on tax reform has returned to the national political agenda since the announcement that economic growth had fallen short of estimates, once again. There is absolute consensus over the need for such reform, but when the debate shifts to the details of proposals, so dissention increases. This lack of agreement in relation to the ideas and measures put forward comes from the broad gulf that separates different interests, not only between taxman and taxpayer (which is natural in any system around the world), but also between the governments of different regions and at different levels (see the federative question) and between sectorial interest groups. (many benefited by constitutional earmarkings).”

<sup>12</sup> Para Afonso, Meirelles e Castro (2007, 28): “[a União] arrecadou em 2006 mais contribuições sociais (8,41%) do que impostos (7,14%) ou contribuições previdenciárias (5,21%, sempre do PIB). Ou seja, embora a reforma da Constituinte de 1988 tenha se empenhado em modernizar a cobrança de impostos e a eles dedicado um extenso capítulo da Carta Magna, há um sistema paralelo e maior para a cobrança de tributos no país, o das contribuições.”

<sup>13</sup> Para conhecer melhor a proposta, ver Cartilha da Reforma Tributária, elaborada pelo Ministério da Fazenda e disponibilizada em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>.

<sup>14</sup> Segundo Alvarez (2007: 6): “By the end of the 1980s (...) [t]he new development strategy based on economic openness, deregulation, and privatization demanded a new tax structure compatible with the modernizing of the economic structure, to the adoption of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) with the US and Canada, and to the entrance of Mexico in the OECD”.

<sup>15</sup> Por outro lado, Alvarez (2007: 8) pondera que: “(...) the plural composition of the Congress observed in 1997 for the first time in the modern history of Mexico, resulted in poor agreements to reach consensus upon a revenue enhancing reform. This lack of agreements in Congress over one of the most pressing and unaccomplished issues in Mexico, still lingers as of today.”

<sup>16</sup> Como mostra Alvarez (2007: 25): “Several efforts have been attempted in the recent past to overcome some of the revenue insufficiencies embedded into the tax code. The Executive Branch of the Mexican Government has recurrently sent to Congress diverse reform initiatives with the explicit objective of closing loopholes and to level field ground for all economic sectors and productive activities. For its depth and potential consequences to attain revenue collection goals, it stands out the Integral Fiscal Reform Bill (IFR) introduced to Congress in the early stages of President Fox term. Though some of the proposals contained in the IFR were actually approved and implemented, the core part of it, which basically included a broad-based new VAT structure, is still pending. Given the immediate and unavoidable fiscal pressures faced by the Mexican Government in the short term, it is expected that new tax reforms initiatives, covering similar issues proposed by the IFR, will be introduced again to Congress by newly elected Federal Government authorities.”

<sup>17</sup> Segundo Banco Mundial e PwC (2007: 22): “In Latin America and the Caribbean, Trinidad and Tobago made the biggest reduction in the TTR by cutting the corporate income tax rate by Five percentage points. Uruguay passed a new tax law that eliminates 15 taxes, simplifies the social contributions and reduces the profit, personal income and value added taxes. Colombia eliminated the system of adjustment for inflation, simplifying tax computation. Mexico continues to reduce the corporate income tax rate gradually.”

<sup>18</sup> Banco Mundial e PwC (2007). *Paying taxes 2008 - The global picture*.

<sup>19</sup> Quando confrontada com outro grupo de países, como os chamados BRICs, a situação brasileira fica ainda pior: na Índia esse número é de 271 horas/ano; na Rússia, inferior a 500 horas/ano; e na China, menor que 1.000 horas/ano.

<sup>20</sup> Sobre este tema, são recomendados Martner e Sabaini (2007), Figari e Gandullia (2007) e Lora (2005).

<sup>21</sup> Para Machinea, isso aumenta a relevância das necessidades de financiamento para 2008.

**BIBLIOGRAFÍA**

**Afonso, J.R; e Barroso, R.:** *Brazil*, en: Bernardi, L. et *alli.* (2007): *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica, Working paper no. 591.

**Afonso, J.R; Meirelles, B; Castro, K.:** *Carga Tributária: a Escalada Contínua*. Boletim de Desenvolvimento Fiscal n. 4, IPEA. Março, 2007.

**Aglietta, M.:** *Macroeconomie financière*. Paris: La Decouverte, 2001. 2v.

**Alvarez, D.:** *México*, en Bernardi, L. et *alli.* (2007) *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica, Working paper Nº. 591.

**Banco Mundial; PWC:** *Paying taxes 2008 - The global picture*. World Bank. Washington, 2007

**Barreix, A.; Roca, J.:** *Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta*. Revista de la CEPAL 92, Agosto, 2007.

**Bès, M.:** *Argentina*, in Bernardi, L. et *alli.* (2007) *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica. Working paper Nº. 591.

**Bello, O.; Jiménez, J.P. (2008):** *Política fiscal y ciclo económico en América Latina*. Apresentação na oficina de “Política macroeconômica e flutuações cíclicas”. CEPAL, Santiago do Chile.

**Bernardi, L. et alli. (2007):** *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Working paper N° 591.

**Carneiro, R.:** *Globalização financeira e integração periférica*. Texto para Discussão n. 126, IE/Unicamp. Julho de 2007.

**CEPAL:** *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago, dezembro de 2007.

**CIAT:** *Manual de Clasificación de Ingresos*. Panama, 2007.

**Figari, F. and Gandullia, L.:** *An Outline of Tax Systems and Tax Reforms*. In Bernardi, L. et alli. (2007) *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Working paper N° 591.

**Laplane, M. e Sarti, F.:** *Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. Em CECON. *Política econômica em foco*, N° 7, IE/Unicamp. Novembro/2005 - Abril/2006.

**Lora, E.:** *Las reformas tributárias em America Latina desde 1990*. Material de base para o IPES 2006 sobre reforma do Estado. Banco Interamericano de desenvolvimento, janeiro de 2005.

**Machinea, J.L. (2008):** *Posibles escenarios e impactos de la crisis externa em la economía latinoamericana*. Apresentação na oficina de “Política macroeconômica e flutuações cíclicas”. CEPAL, Santiago do Chile.

**Martner, R. (2007):** *La política fiscal em tiempos de bonanza*. Serie Gestión Pública N° 66, ILPES/Cepal. Santiago.

**Ministério da Fazenda:** *Cartilha da Reforma Tributária*. acessada em 25 de abril de 2008 em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>.

**Nolan, P. (2002):** *Industrial policy in the early 21st century: The challenge of global business revolution*. In Chang, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London, Anthem Press.

**Ocampo, J. (2007):** *La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana*. Revista de la Cepal N° 93.

**OCDE:** *Challenges to fiscal adjustment in Latin America: The cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*. Fevereiro de 2006.

**Sabaini, J.C.; Martner, R. (2007):** *Taxation Structure and Main Tax Policy Issues*. In: Bernardi, L. et alii. *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica, Working paper N° 591.

**Shah, A.; Roberts, S.; Boadway, R. (1994):** *La Reforma de los Sistemas Fiscales en Las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes: Una Perspectiva Federalista*. Policy Research Working Papers N° 1259, World Bank.

**Tanzi, V. (2007):** "Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America". In: Bernardi, L. et alii. *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica. Working paper N° 591.

**Titelman, D., Caldentey, E.P. Minzer, R. (2008):** *Una comparación de la dinámica e impactos de los choques de términos de intercambio y financieros en América Latina para el período 1980-2006*. Apresentação na oficina de "Política macroeconômica e flutuações cíclicas". CEPAL, Santiago do Chile.

**UNCTAD:** Trade and development report, 2007. Regional cooperation for development. Genebra, 2007.

**Varsano, R. (1999):** *Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution*. The World Bank Conference, Valdivia, Chile.

