

# A TRIBUTAÇÃO NOS PAÍSES DO NAFTA (EUA, MÉXICO E CANADÁ)

---

*Eugênio Lagemann\**  
*Luís Carlos Vitali Bordin\**

**A** experiência relativamente bem-sucedida da Comunidade Européia parece ser um estímulo para a multiplicação de tentativas de integração regional no Mundo, renovando iniciativas passadas ou criando novas. Dentre os principais blocos econômicos, citam-se os que seguem.

## **Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)**

- Estados Unidos, Canadá e México

## **Mercado Comum do Sul (Mercosul)**

- Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

## **Pacto Andino**

- Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia

## **Grupo dos Três (G-3)**

- México, Venezuela e Colômbia

## **Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC)**

- Estados Unidos, Japão, Canadá, China, Austrália, Coreia do Sul, México, Taiwan, Indonésia, Tailândia, Hong Kong, Malásia, Filipinas, Cingapura, Nova Zelândia, Chile, Papua-Nova Guiné e Brunei

## **Associação Européia de Livre Comércio (EFTA)**

- Suíça, Suécia, Áustria, Finlândia, Noruega, Islândia e Liechtenstein

---

\* Economista e Fiscal de Tributos Estaduais do RS.

### **União Européia (UE)**

- Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Portugal, Grécia, Irlanda e Luxemburgo

### **Espaço Económico Europeu (EEE)**

- Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Portugal, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Suécia, Áustria, Finlândia, Noruega e Islândia

### **Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)**

- Japão, China, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia, Tailândia, Hong Kong, Malásia, Filipinas, Cingapura, Papua-Nova Guiné e outros.

Os dados relativos ao total do PIB e à população permitem aferir a importância relativa de cada um dos citados blocos.

Em maior ou menor grau, sempre é importante, para o sucesso de uma aproximação entre diversas economias nacionais, que a tributação não se coloque como um entrave ao processo. No caso do Mercosul, a Comissão de Aspectos Tributários do Subgrupo de Trabalho X iniciou os estudos comparativos dos sistemas de forma minuciosa, no intuito de detectar eventuais pontos geradores de dificuldades para o fluxo de comércio inter-regional.

Este trabalho procura trazer informações a respeito das atividades relacionadas com a tributação nos países que constituem o NAFTA.

Dessa forma, será descrita a tributação nos três países componentes do NAFTA. Serão abordados diversos aspectos, dentre os quais as estruturas tributárias existentes, a composição e o nível de receita, os processos de reforma nos sistemas tributários e, face ao carácter federativo dos países componentes, as relações financeiras intergovernamentais.

## **1 - Tributação no Canadá**

O Canadá é o país territorialmente mais extenso do Hemisfério Ocidental, com uma área de aproximadamente 10 milhões de km<sup>2</sup>. Em 1991, a população era de aproximadamente 26,9 milhões de habitantes.

O Canadá é uma monarquia constitucional composta de 10 províncias (estados) e dois territórios. Como é bastante conhecido, o Canadá apresenta disparidades regionais significativas, além de rivalidades culturais, como a existente entre o estado de língua francesa, Quebec, e as províncias de fala inglesa. O país foi fundado como uma federação da Coroa Britânica através do British North America Act (BNA) of 1867. Com o ato constitucional de 1982 (Constitutional Act), a Grã-Bretanha transferiu todos os poderes constitucionais para o Canadá. A Constituição aloca responsabilidades para as províncias e para o Governo Federal.

A estrutura fiscal do Canadá, país que se constitui num dos principais modelos federativos do Mundo, caracteriza-se por ser bastante descentralizada nas relações entre os níveis de governo, especialmente pelo lado do gasto público. A diferença entre a receita própria e a receita disponível para o financiamento das despesas reflete a importância das transferências financeiras intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal canadense.

## **1.1 - A estrutura tributária**

O sistema tributário canadense reflete a natureza federativa do país, apresentando uma especialização tributária por nível de governo. Embora no contexto global do setor público consolidado (todos os níveis) os impostos predominantes sejam, na ordem, o Imposto de Renda Individual, os Impostos sobre Vendas (consumo) e o Imposto sobre a Folha de Pagamentos (contribuição previdenciária), por nível de governo verificamos que a base tributária federal é a renda, a estadual divide-se entre a renda e o consumo e a local repousa na propriedade.

Até a Primeira Guerra Mundial, o Governo Federal financiava suas operações através de impostos indiretos, contribuições aduaneiras e imposto sobre o consumo. A imposição sobre a renda foi introduzida em 1917 e evoluiu a ponto de se tornar a principal receita do país, alcançando tanto as pessoas físicas como as empresas.

Paralelamente ao aumento dos dispêndios públicos, o nível da arrecadação também cresceu nas últimas décadas, de 13,9% do PNB em 1926 a 41,2% do PIB em 1989.

As Tabelas 2 e 3 mostram a evolução da carga tributária do total do setor público canadense nos seus três níveis, bem como a evolução da participação

relativa de cada nível de governo no total do "bolo tributário", desde a década de 20 e ao longo da década de 80.

A análise da carga tributária por esfera governamental revela crescimento dos níveis federal e provincial e estabilidade no nível local. Províncias e Governo Federal apresentam, atualmente, quase o mesmo tamanho em potencial de receita própria, com pouca vantagem para este último, enquanto os governos locais demonstram uma baixa capacidade tributária. Dois momentos destacam-se na trajetória: de 1939 a 1946, ocorreu a elevação da carga tributária relativa a receitas federais; e de 1966 a 1975, o aumento relativo a impostos de competência das províncias.

Pela ótica da participação relativa de cada nível de governo na receita total, percebe-se que a participação dos três níveis de governo permaneceu relativamente estável ao longo do período mais recente, 1975-1989, com uma pequena elevação no nível federal em contrapartida à leve redução no nível local.

Chamam atenção, entretanto, dois movimentos antagônicos. De 1939 a 1946, houve um nítido processo de concentração, chegando o Governo Federal a arrecadar 77% da receita total, o que se explica basicamente pelo aumento dos impostos federais e, conseqüentemente, da carga tributária federal e total. Houve, simultaneamente, uma leve redução na carga impositiva das províncias e uma queda significativa das receitas dos governos locais, mas não foram estes os determinantes da concentração. De 1956, principalmente de 1966, a 1975 observa-se, por sua vez, um nítido crescimento da participação relativa das províncias. Mais uma vez, encontra-se a explicação no aumento da carga impositiva dos impostos, na esfera de governo específica. Esta aumentou, no caso, de 3,6% do PNB em 1956 e de 7,5% do PNB em 1966 para 14,4% do PIB em 1975.

### **1.1.1 - Composição da receita**

A Tabela 4 apresenta a composição percentual da receita fiscal (impostos, taxas, contribuições sociais e as transferências) segundo os níveis de governo.

Como foi salientado anteriormente, a sustentação da estrutura tributária canadense é constituída basicamente pelo Imposto de Renda, em especial o

da pessoa física, vindo num segundo plano o Imposto sobre Vendas. Essa composição tem permanecido bastante estável ao longo da década de 80 e dos primeiros anos da década de 90.

O Imposto sobre Vendas foi substituído em janeiro de 1991 por um imposto geral sobre bens e serviços, do tipo valor adicionado (VAT ou IVA). Esse imposto possui uma alíquota geral baixa, de apenas 7%, mas já vem apresentando resultados financeiros superiores à forma de tributação anterior, além de ter modernizado significativamente o sistema tributário canadense. Como veremos posteriormente, a implantação de um imposto sobre o valor adicionado é uma alternativa recorrente também no cenário fiscal dos Estados Unidos.

### **1.1.2 - As reformas no sistema tributário**

Uma das primeiras tentativas de uma grande reformulação no sistema tributário canadense na história recente resultou na publicação do relatório da Royal Commission on Dominion Provincial Relations (Rowell-Sirois) em 1940. No cerne de sua preocupação estavam as relações intergovernamentais, notadamente a exclusividade, ou não, na aplicação de determinados tributos.

Na década de 60, o Canadá vivenciou um longo processo de rediscussão do seu sistema tributário.

A primeira fase desse processo iniciou em 1962, quando foi nomeada a Royal Commission on Taxation, sob a coordenação de Kenneth Carter. Após longos estudos e um esforço de reunir opiniões, o relatório foi finalizado em 1966. A sua proposta geral era a da instituição de um sistema tributário baseado no ideal do acréscimo de riqueza líquida, formulado por Schanz-Haig-Simons. Como principal recomendação dessa comissão consta, por isso, a instituição de um imposto de renda de base ampla, incluindo os ganhos de capital, as doações e as heranças e, virtualmente, todas as formas de renda monetária. Quanto ao Imposto de Renda pessoal, ela sugeriu a adoção da família, ao invés do indivíduo, como ente tributado, e uma alíquota marginal máxima de 50%. O Imposto de Renda das corporações deveria funcionar como uma forma de antecipação do pagamento do imposto dentro de um sistema de

integração total entre o Imposto de Renda das empresas e o das pessoas. No campo da tributação do consumo, o Relatório Carter, finalmente, sugeriu a substituição do Imposto sobre Vendas a nível industrial (*manufacturer's sales tax*), de competência do Governo Federal, por um imposto sobre vendas a varejo (*retail sales tax*), de competência provincial, que seria acrescentado ao Imposto sobre Vendas já existente a esse nível de governo.

A segunda fase do processo, deslanchado no início da década de 60, inicia com o debate público do Relatório Carter. Ele mereceu a oposição de setores beneficiados com o sistema existente, que oferecia muitas lacunas na tributação da renda. O Governo, então, reiniciou os estudos a respeito do tema e publicou o **White Paper** denominado Propostas para a Reforma Tributária.

A terceira fase constitui a discussão do **White Paper** apresentado pelo Governo e a edição final do resultado através da aprovação da emenda que alterou o **Income Tax Act em 1971**, que entrou em vigor em 1<sup>o</sup> de janeiro de 1972. A experiência de discussão do **White Paper** tem chamado atenção pela estratégia adotada na sua formulação, que se constituiu num exercício com participação democrática (HEAD, 1972/73, p. 49), na medida em que os debates envolveram os parlamentares, o público e os representantes das províncias. Na área parlamentar, os debates foram centralizados através do Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, na Câmara dos Deputados, e no Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, no Senado. Esses comitês realizaram um número enorme de audiências para captar as opiniões do público, além de receberem sugestões e avaliações por escrito. As alterações finalmente realizadas na legislação foram pouco profundas. Além do mais, perdeu-se a primazia inicial da busca da justiça tributária que caracterizava o Relatório Carter. A preocupação, agora, passou a ser o crescimento econômico. Head (1972/73, p.67/68) vê no processo de participação democrático a oportunidade aproveitada pelos grupos de interesse para defender seus privilégios, que venceram por falta de conhecimento e dificuldades de organização por parte dos que seriam beneficiados com a abolição desses privilégios.

As sugestões inicialmente formuladas pelo Relatório Carter foram substancialmente alteradas, modificadas, ou mesmo abandonadas (PECHMAN, 1987, p.379).

Mesmo com os reveses acima assinalados, o sistema deu um passo em direção ao ideal apontado pelo Relatório Carter. A base do Imposto de Renda pessoal foi ampliada com a inclusão de alguns rendimentos no total dos rendimentos tributáveis (por exemplo, os benefícios do seguro-desemprego e a metade dos ganhos de capital). Entretanto os limites de isenção pessoal foram ampliados e introduzidas novas deduções.

Seguiram-se a esse movimento de reforma ampla alterações menores. Entre 1972 e 1987, foram realizadas cerca de 50 emendas à lei do Imposto de Renda (Income Tax Act). O que se expandiu foram principalmente as deduções, como os planos de poupança e os rendimentos de juros de até US\$ 1.000,00 em 1974 e os rendimentos de pensões de até US\$ 1.000,00 em 1975. Em 1974, ainda foi introduzida a indexação no Imposto de Renda.

Em 1981, houve uma tentativa de reforma, a ser realizada via lei orçamentária, que foi abortada. Essa reforma propunha a suspensão temporária da indexação, uma tributação mais severa dos benefícios dos empregados, a redução nas deduções com despesas de capital, a limitação da dedução dos custos de investimentos e a tributação dos juros recebidos a cada três anos. Além disso, repetia a sugestão de transformar o Imposto sobre Vendas a nível industrial num imposto sobre vendas a varejo (PECHMAN, 1987, p.380). Embora fossem resgatadas propostas presentes no Relatório Carter, o objetivo do Ministro das Finanças, Alan MacEachen, era, fundamentalmente, reforçar as finanças, pouco a ver com o propósito de tornar o sistema mais justo. A reação a esse "pacote de medidas" impediu a sua apreciação.

Em 1987, ressurgiu o movimento de reforma tributária. O sistema tributário era reconhecido como complexo, devido ao grande número de alterações incorporadas à legislação pós 1972, inclusive a nível provincial, e existia uma exigência por parte de contribuintes para que o sistema se tornasse mais estável e transparente. Outro motivo para a reforma consistia no reequilíbrio nas fontes de financiamento: a participação relativa do Imposto de Renda pessoal na receita total havia crescido nos últimos anos, enquanto a tributação do consumo e dos lucros das empresas havia declinado. O grande número de benefícios introduzidos na legislação pós 1972 tornou o sistema superado e cheio de lacunas novamente. Entretanto o motivo maior de uma reestruturação parece ter partido do fato de os Estados Unidos terem realizado uma ampla reforma tributária em 1986 e da avaliação decorrente, detectando

uma redução na competitividade dos produtos canadenses no mercado internacional, se não houvesse uma adequação da sua tributação de renda pessoal e dos lucros das empresas à nova sistemática americana (LANTHIER, 1987, p.497).

O impacto financeiro dessa reforma era esperado como neutro, provocando apenas a alteração na participação relativa dos impostos, com aumentos nos impostos sobre consumo e sobre os lucros das empresas, principalmente do setor financeiro e de seguros, e uma redução na contribuição do Imposto de Renda pessoal.

A nova reforma foi planejada para operar em dois estágios. No primeiro movimento, implementado já em 1988, foram reduzidas as alíquotas do Imposto de Renda pessoal e do empresarial. Na segunda fase, o Imposto sobre Vendas a nível industrial, de competência federal, foi substituído por um imposto geral sobre vendas plurifásico, do tipo IVA, implementado em 1991.<sup>1</sup> As razões de sua substituição pelo imposto tipo IVA estão nas distorções que ele causava na economia. Primeiro, como aproximadamente 50% da sua receita provinha da tributação de insumos industriais, ele causava efeitos acumulativos, retirando a competitividade externa da produção industrial canadense. Em segundo lugar, o imposto discriminava a produção industrial nacional, na medida em que, sendo unifásico, tributava os produtos similares estrangeiros com uma base menor, não estando nela incluídos, por exemplo, os custos de vendas e a distribuição no mercado interno.

O imposto geral sobre vendas, tipo IVA, por ser um imposto com elevado poder arrecadatório, deverá ter um papel cada vez mais importante no financiamento do Estado canadense e, considerando-se a reduzida alíquota inicial de 7%, apresentar-se-á como um instrumento poderoso para a geração de novas receitas. O objetivo do aumento da tributação do consumo foi concretizado, em parte, já quando, em 1989, antes de sua substituição, a alíquota

---

<sup>1</sup> No **White Paper** formulado pelo Governo, foram propostas três alternativas para a implementação de um imposto sobre vendas plurifásico: (a) um imposto de vendas nacional, substituindo os dois impostos de vendas existentes, do Governo Federal e das províncias; (b) um imposto sobre bens e serviços de competência federal; ou (c) um imposto sobre valor adicionado de competência federal.

básica do Imposto sobre Vendas a nível industrial havia sido aumentada de 12% para 13,5%. Com a diminuição do número de faixas de renda de 10 para 3 e a redução da alíquota marginal máxima de 34% para 29% concretizar-se-ia a redução da participação na arrecadação da tributação da renda pessoal.

## **1.2 - O federalismo fiscal**

### **1.2.1 - Características gerais do federalismo fiscal**

Ao contrário dos Estados Unidos, no Canadá a Constituição atribui a competência legislativa residual ao nível federal. O nível local tem seu campo de atuação limitado pela legislação estadual, sendo seu poder tributário derivado das províncias. A base do Imposto sobre Propriedades, principal fonte de recursos local, é, com exceção da província de Quebec, fixada pelo Governo Provincial. Aos governos locais são atribuídos os poderes de fixar alíquotas e arrecadar o imposto.

Existem algumas áreas onde a competência legislativa é concorrente entre províncias e Governo Central, como, por exemplo, a agricultura e a imigração. Mas, em caso de conflito, prevalece a legislação federal. Em outros campos, como propriedade e direitos civis, as leis federais podem produzir uniformidade, desde que haja a concordância explícita do Governo Provincial. No caso dos planos de pensão para idosos, por exemplo, o sistema provincial de Quebec existe paralelamente ao plano nacional de pensões, válido em todas as demais províncias. Assim, conforme ressalta Krause-Junk e Müller (1993), o Canadá apresenta, também, um exemplo de prevalência provincial em caso de conflito legislativo.

A falta de uma maior uniformidade legislativa em todo o território canadense é explicada pelo caráter especial de autonomia da província "francesa" de Quebec. Como exemplo, o Governo Federal administra o seu sistema tributário e, através de acordos, responsabiliza-se pela administração do Imposto de Renda individual de todas as províncias e dos dois territórios, com exceção da província de Quebec.

### 1.2.2 - A especialização nas funções públicas

Em relação ao gasto público, percebem-se, nitidamente, características de especialização de funções públicas existentes entre as esferas de governo.

As atividades relacionadas com a provisão de bens públicos são de responsabilidade dos três níveis subnacionais, especialmente do local. A especialização federal ocorre nas atividades de defesa nacional e previdência social. As províncias desenvolvem mais atividades relacionadas com a saúde, a educação e com programas de bem-estar social. Os governos locais, além dos serviços públicos gerais (limpeza pública, saneamento, policiamento, combate ao fogo, preservação de parques, etc., despendem parte significativa de seu orçamento na educação, quase 40% de seu dispêndio). Um aspecto interessante dessa especialização de funções é a sua estabilidade ao longo do tempo, uma vez que, nos últimos 15 anos, esse perfil de partilha de despesa pouco se alterou.

A Tabela 5 apresenta a distribuição do gasto público canadense por funções e nível de governo, incluindo o setor público consolidado ou total.

A Tabela 5 confirma a forte especialização do Governo Federal nas áreas de seguridade social (35,1%) e defesa nacional (cerca de 8%). Mostra a importância dos gastos com educação (18,8%), saúde (26,0%) e seguridade social (17,6%) no orçamento provincial e a função predominante da educação (39,9%) no dispêndio local. A nível agregado do setor público total, verificam-se as prioridades nos setores de seguridade social (24,5%), saúde (13,3%) e educação (11,5%).

Em relação às transferências de receitas, constata-se sua vinculação principalmente nas áreas de educação (38,3%), sendo a maior parte advinda de recursos das províncias e repassados aos governos locais, saúde (16,3%) e seguridade social (14,4%), sendo estas últimas financiadas, em sua maior parte, com dinheiro federal transferido às províncias.

### **1.2.3 - A distribuição dos recursos fiscais**

A Tabela 6 procura evidenciar o comportamento recente das relações financeiras intergovernamentais no Canadá, através da distribuição dos recursos fiscais (impostos, taxas e contribuições sociais) entre os diferentes níveis de governo.

As Tabelas 5 e 6 demonstram o papel importante das transferências no contexto das relações fiscais entre as esferas de governo no Canadá. O Governo Federal arrecada muito mais do que gasta com o público, enquanto os governos locais gastam mais do que arrecadam. A diferença é constituída pelas transferências, que, no caso dos governos locais, assumem proporções significativas, a ponto de dobrarem a disponibilidade fiscal. As transferências federais concedidas às províncias são praticamente equivalentes às transferências estaduais concedidas aos governos locais. Esse efeito "deslocamento" dos recursos federais até os governos locais, através das províncias, acaba tornando o nível intermediário o mais significativo em termos de disponibilidade financeira, superando a esfera central.

A receita disponível para o gasto público dos governos subnacionais ultrapassa 60% do total, ficando os outros 40% para o Governo Federal. No último ano da série, 1989, nota-se uma diminuição na disponibilidade dos governos provinciais e locais e um aumento no nível federal.

### **1.2.4 - As transferências intergovernamentais**

As Tabelas 7 e 8 apresentam a importância relativa das transferências em cada nível de governo.

Da análise das Tabelas 7 e 8 de transferências, podemos extrair as seguintes conclusões:

- a) o Governo Federal transfere praticamente a totalidade de suas subvenções para as províncias;
- b) os governos locais recebem recursos basicamente das províncias;
- c) as províncias recebem, em média, subvenções equivalentes a 25% de suas receitas próprias e 20% da receita total (a receita total é igual à

receita própria mais transferências recebidas). Em outros termos, a autonomia tributária das províncias, em seu conjunto, é bastante elevada, possuindo, na sua estrutura fiscal total, cerca de 80% de recursos próprios;

- d) os governos locais têm recebido subvenções que equivalem de 93% a 86% de suas receitas próprias e de 48% a 46% de suas receitas totais, demonstrando um perfil de dependência bem mais elevado do que o apresentado pelas províncias em relação ao Governo Federal.

### 1.2.5 - As disparidades regionais

Uma das principais características do sistema tributário canadense é o seu elevado grau de descentralização. As transferências de recursos entre os níveis de governo seguem o modelo federal-provincial e provincial-local.

Um mecanismo que caracteriza as relações intergovernamentais no federalismo fiscal é o da equalização fiscal. Seu objetivo é o de reduzir as disparidades regionais provocadas por uma distribuição desigual de recursos naturais e de bases econômicas.

A equalização de *performance* fiscal pretende a especificação de padrões de gastos em determinadas áreas funcionais nos governos receptores de recursos. O instrumento adequado para atingir esse objetivo é o mecanismo das transferências vinculadas.

A equalização de receitas ou de capacidade fiscal visa dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços comparáveis à determinada unidade padrão. São utilizadas nessa política a partilha de impostos e as transferências gerais ou incondicionais.

Os EUA, por exemplo, adotam predominantemente as transferências condicionadas em seu sistema tributário, uma vez que a equalização de capacidade fiscal ou a redistribuição de receita entre os estados não é um dos objetivos fundamentais do sistema de transferências americano. O Canadá, ao contrário, tem na equalização da capacidade fiscal interprovincial uma das importantes responsabilidades do Governo Federal. É utilizado para essa tarefa um sistema de transferências incondicionais que procura dotar as

províncias de menor capacidade tributária de recursos que as levem ao padrão tributário das cinco províncias consideradas mais representativas (*five representative provinces*): Ontário, Quebec, Manitoba, Saskatchewan e British Columbia.

## 2 - Tributação nos Estados Unidos

Os Estados Unidos possuem um território de 9.372.610 km<sup>2</sup>, com uma população de aproximadamente 253 milhões de habitantes, segundo estimativas para o início dos anos 90. É grande produtor mundial de petróleo, carvão, milho e algodão e de diversos outros produtos minerais, agropecuários e manufaturados. É a maior potência econômica mundial.

A estrutura fiscal dos Estados Unidos, país que se constitui num dos principais modelos federativos do Mundo, é descentralizada mais fortemente pelo lado do gasto do que pelo da receita. A diferença reflete a importância das transferências financeiras intergovernamentais e de outras questões atinentes ao federalismo fiscal americano.

O sistema tributário americano reflete a natureza federativa do país, apresentando uma especialização tributária por nível de governo. Embora no contexto do setor público consolidado os impostos predominantes sejam o Imposto de Renda, o imposto sobre a folha de pagamentos (contribuição previdenciária) e os impostos sobre vendas (consumo) por nível de governo, verifica-se que a base tributária federal é a renda, a estadual repousa no consumo, e a local na propriedade.

A estrutura fiscal dos Estados Unidos está profundamente impregnada do espírito federativo de sua Constituição e é consequência de um contínuo processo de elaboração e reelaboração legislativa, efetuado pelos Poderes Executivo e Legislativo.

As leis tributárias, definidas de acordo com os decretos de receita existentes, encontram-se reunidas no Código de Receita Interna (Internal Revenue Code). Esse código é organizado pela administração tributária americana — o Internal Revenue Service (IRS) —, que interpreta, de forma detalhada, as complexas situações existentes nessa matéria. O IRS conta com cerca de

120.000 funcionários e um significativo orçamento de mais de US\$ 6 bilhões, representando, porém, menos de 0,5% da receita federal que administra (um dos menores custos de arrecadação do Mundo).

O sistema tributário americano, sua estrutura, sua administração, sua inserção constitucional, seu processo de elaboração e as relações que estabelece entre os níveis de governo da federação são os assuntos a serem abordados neste trabalho.

Inicia-se por situar o sistema fiscal dentro da estrutura constitucional e verificar as restrições existentes ao poder de tributar. Aborda-se, a seguir, o processo de elaboração legal referente à tributação, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo. Com mais detalhes, descrevem-se a evolução e a composição da estrutura tributária, as reformas tributárias implantadas ao longo do tempo, o padrão de federalismo fiscal adotado nos Estados Unidos e o desenho institucional da administração tributária federal.

## **2.1 - O Sistema tributário e a Constituição**

Os poderes fiscais do Governo Federal estão estabelecidos numa série de determinações constitucionais específicas, complementadas por interpretações judiciais. A Constituição americana requer que os impostos federais sejam uniformes em todos os estados e, originalmente, exigia que os impostos fossem aplicados proporcionalmente entre os estados numa base *per capita*. O requisito de uniformidade ainda se mantém, efetivo, embora não traga problemas aos impostos nacionais. As exigências da regra da distribuição foram, em grande parte, eliminadas pela Décima Sexta Emenda, que ficou conhecida como a Emenda do Imposto de Renda por abrir caminho para a criação desse tributo em 1913 e que se constitui hoje na viga mestra do sistema tributário americano.

A Constituição não estabelece regras explícitas com relação à política de dispêndios federais, mas autoriza o Governo a tomar medidas bastante amplas, como "as necessárias para a defesa comum e o bem-estar dos Estados Unidos".

Embora o Governo Federal deva estar investido dos poderes básicos de tributação de acordo com a Constituição, os estados não dependem dessa provisão constitucional. Os poderes tributários dos estados são inerentes aos seus direitos de soberania como membros da Federação e se baseiam na doutrina do poder residual. Não obstante, a Constituição impôs certas restrições ao poder tributante estadual. O primeiro aspecto, que, na verdade, envolve todos os níveis de governo, é a imunidade recíproca entre os entes tributantes, isto é, nenhum governo pode impor impostos sobre os outros. A restrição mais significativa diz respeito à proibição aos estados de estabelecerem tributos sobre as exportações e as importações, de forma que a regulação tributária do comércio exterior fique nas mãos do Governo Federal. Também é importante a provisão que limita o poder de tributar de um estado a sua própria jurisdição, não afetando o comércio interestadual. Conseqüentemente, a caracterização dos Estados Unidos como uma vasta área de livre comércio fica assegurada. Ao mesmo tempo, isso não garante a neutralidade da tributação estadual no que respeita à localização de empreendimentos industriais, uma vez que esta última pode ser influenciada por alíquotas diferenciadas dos impostos aplicados a nível estadual, como, por exemplo, o Imposto de Renda das corporações. Recentemente, essa "guerra fiscal" tem crescido, especialmente por iniciativa dos estados menos desenvolvidos (de forma semelhante ao que ocorre no Brasil). Os poderes fiscais dos governos locais são concedidos pelos estados, já que, ao contrário do Brasil, onde o município é membro da Federação, os governos locais americanos não têm soberania própria. São, no dizer de Musgrave e Musgrave (1989), "criaturas do Estado". Mesmo assim, o poder derivado que possuem no sentido constitucional assume, na prática, uma evidência significativa no cenário fiscal.

## **2.2 - A implementação da política tributária**

Enquanto a legislação do gasto deve ser feita a cada novo orçamento (a receita é apenas prevista), a estrutura tributária existente fornece um fluxo contínuo de recursos, sem que sejam tomadas medidas legislativas adicionais. Porém, de tempos em tempos e por vários motivos, são feitas reformas

tributárias ou alterações de menor porte no sistema tributário. Mudanças estruturais são poucas, sendo as mais conhecidas as ocorridas em 1954, 1962-64, 1969-70, mais recentemente, o Tax Reform Act de 1978, o Economic Recovery Tax Act de 1981, o Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1982, o Social Security Amendments de 1977 e de 1983 e, especialmente, o Tax Reform Act de 1986, que trouxe a primeira revisão completa do Internal Revenue Code desde 1954.<sup>2</sup> A última mudança verificou-se com o Plano de Reforma Tributária do Governo Clinton em 1993 (Clinton Tax Plan).

As propostas de reforma tributária iniciadas no Poder Executivo são de responsabilidade do Departamento do Tesouro (Treasury Department), através de duas Assessorias, a Office of Tax Analysis e a Office of the Tax Legislative Council. Elaboradas pelo Tesouro, são submetidas à Comissão de Verbas Orçamentárias (Ways and Means Committee) da Câmara, que deve ser a origem de todas as leis tributárias. Após a aprovação pela Câmara, elas são levadas à Comissão de Finanças (Finance Committee) do Senado, e, depois de aprovadas, os projetos da Câmara e do Senado são conciliados através do trabalho da Comissão de Conferência (Conference Committee). O trabalho retorna, então, à Câmara e ao Senado, é aprovado e encaminhado para sanção presidencial. Tanto as Comissões da Câmara como as do Senado são assistidas pelas Assessorias do Departamento do Tesouro e da Comissão Conjunta sobre a Tributação Interna (Joint Committee on Internal Revenue Taxation).

## **2.3 - A estrutura tributária**

### **2.3.1 - O desenvolvimento da estrutura tributária dos Estados Unidos**

Paralelamente ao aumento dos dispêndios públicos, o nível da arrecadação também cresceu significativamente nas últimas décadas. As Tabelas 9 e 10 mostram a evolução da carga tributária do total do setor público

---

<sup>2</sup> Os três códigos vigentes na história recente são os códigos de 1939, 1954 e 1986.

americano nos seus três níveis, bem como a evolução da participação relativa de cada nível de governo no total do "bolo tributário" ao longo do presente século.

Omitindo-se os períodos das guerras, a carga tributária americana girou em torno de 6% nas primeiras duas décadas do século. Nas três décadas seguintes, a carga tributária sofreu um aumento de cinco pontos percentuais, atingindo 20% em 1950, 26% em 1960 e 30% em 1970. A partir dos anos 70, a carga tributária estabilizou-se em torno dos 30% até o início da década de 80. A partir dos primeiros anos da década de 80, foi crescendo até 33% e atinge, hoje, cerca de 34%.

Pela ótica da participação relativa de cada nível de governo na receita total, percebe-se que a participação do Governo Federal permaneceu relativamente estável, entre 30 e 40% do total, de 1900 até 1940. A partir daí, houve um crescimento acentuado durante toda a década de 40, atingindo 68% em 1950. Essa participação manteve-se estável nos anos 50, caindo um pouco a partir dos anos 60, situando-se num patamar em torno de 65% até o começo dos anos 80. Daí em diante, baixou para 60%, atingindo, nos dias de hoje, cerca de 58% do total.

Durante a primeira metade do século, a participação estadual cresceu lentamente, ao passo que a participação local sofreu acentuado declínio. No decorrer das décadas de 50 e 60, as participações estadual e local estabilizaram-se. Enquanto antes da Segunda Guerra Mundial os impostos estaduais e locais respondiam por mais de dois terços da receita total, em 1960 essa contribuição tinha diminuído para um pouco mais de 30%. O quadro geral era de uma crescente centralização. A participação federal aumentava principalmente à custa da participação local. No entanto, a partir do final da década de 60, houve uma reversão dessa tendência. A participação dos impostos locais, e especialmente dos estaduais, aumentou continuamente, chegando, hoje, a atingir cerca de 40% do total.

Como veremos a seguir, a crescente centralização da receita ao longo do século resultou numa maior dependência da estrutura tributária em relação aos impostos de renda e sobre a folha de pagamentos. Enquanto o Imposto de Renda, que respondia por apenas 17% da receita total em 1940, é hoje responsável por cerca de 43% do total, os impostos sobre vendas caiu, no mesmo período, de 28% para 17%. O imposto sobre a folha de pagamentos,

criado em 1935, partiu de 13% do total em 1940 para cerca de 30% atualmente. A tributação sobre a propriedade apresentou, em compensação, no mesmo período, uma queda retumbante de 30% para apenas 9%. Mesmo assim, ela permanece como a base tributária mais importante dos governos locais, assim como os impostos sobre vendas para os governos estaduais.

Todas essas mudanças ocorridas durante quase um século transformaram drasticamente a composição da estrutura tributária americana, que passou a ser fortemente baseada na taxação da renda e da folha de pagamentos para custeio previdenciário. Mesmo com essa característica, os Estados Unidos não apresentaram os mesmos níveis de carga tributária encontrados nos países mais desenvolvidos da Europa. Uma das razões foi a baixa tributação do consumo comparativamente com a dos países europeus, que aplicam um imposto geral sobre as vendas, altamente produtivo financeiramente — o IVA ou VAT. Os EUA é um dos poucos países do Mundo que ainda tributa as vendas a varejo e não o valor adicionado em múltiplos estágios. O outro motivo muito importante é que, ao contrário dos países europeus, que possuem sistemas públicos de assistência, saúde e previdência bastante desenvolvidos, o sistema de saúde americano é proporcionalmente bem mais limitado, o que faz com que o aporte de recursos públicos para essa área seja menor, traduzindo-se numa menor carga fiscal aos seus contribuintes.

### **2.3.2 - Composição da estrutura tributária por nível de governo**

A Tabela 11 apresenta a evolução, ao longo do século, da composição da receita tributária própria em cada nível de governo.

Na Tabela 12 demonstra-se a composição média da estrutura tributária americana para a década de 80. Nela são apresentadas a distribuição por impostos em cada nível de governo e a distribuição dos principais impostos por nível de governo.

Como pode ser observado nas Tabelas 11 e 12, houve grandes modificações na composição da estrutura tributária americana e nas principais fontes de receitas próprias de cada nível de governo.

Na esfera federal, constata-se uma total preponderância dos impostos indiretos até a Primeira Guerra Mundial. A receita era dividida entre as tarifas aduaneiras e os impostos seletivos sobre a produção interna. A introdução do Imposto de Renda em 1913, após duas outras tentativas em 1862-71 e em 1894-95 (McNULTY, 1989, p.121), mudou o perfil de arrecadação federal, uma vez que, já no início da década de 20, passou a ser o imposto dominante, com cerca de 60% da receita federal total. A arrecadação dos impostos seletivos diminuiu, e as tarifas aduaneiras tornaram-se de pequena importância nesse período.

A tendência crescente do Imposto de Renda sofreu uma reversão durante os anos da depressão econômica, na década de 30, quando foram aumentadas as alíquotas dos impostos seletivos na tentativa de equilibrar o orçamento, pois o declínio da renda nacional repercutiu negativamente na arrecadação do Imposto de Renda.

O fim da década de 30 trouxe o advento do imposto sobre a folha de pagamentos, associado à criação do sistema de previdência social. O financiamento da Segunda Guerra Mundial provocou a segunda grande expansão do Imposto de Renda, especialmente o relativo às pessoas físicas, como demonstrado nas Tabelas 11 e 12. Durante a década de 40, a participação do Imposto de Renda-pessoa física (IRPF) cresceu de 17 para 40% da receita federal, enquanto o imposto das empresas cresceu de 20 para 27%. O Imposto de Renda foi transformado nesse período de um imposto aplicado aos ricos em um imposto aplicado à massa da população, pago por quase todos aqueles que auferem rendimentos. Segundo Musgrave, "(...) este imposto foi transformado de um imposto sobre os ricos, pagos por uma reduzida fração de pessoas com altas rendas, em um imposto de massas, pago por praticamente todos os que auferem renda." (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1989, p.320).

Na década de 50, mais do que duplicou a carga tributária federal, especialmente devido ao crescimento do IRPF e do imposto sobre a folha de pagamentos. Nas décadas de 60 e 70, continuou o crescimento dessas duas fontes tributárias, que passaram a ser a base da tributação federal até os dias de hoje. O crescimento do IRPF e a expansão expressiva da tributação da folha de pagamentos foram acompanhados de uma diminuição das demais fontes, em especial a do Imposto de Renda-pessoa jurídica.

No nível estadual, as maiores modificações durante a primeira metade do século foram a diminuição da participação do imposto de propriedades de 53% para 3% e um aumento na importância dos impostos sobre vendas e sobre a renda, em especial sobre as vendas a varejo, que passaram a ser a base do sistema tributário estadual até o momento. Nas décadas de 60 e 70, houve um incremento da receita do IRPF, o qual, no entanto, não foi suficiente para alterar o padrão tributário regressivo estadual, baseado na imposição do consumo final.

A estrutura tributária local foi e continua a ser dependente da tributação da propriedade, apesar do recente aumento da participação do IRPF e, especialmente, do Imposto sobre Vendas a Varejo. O nível da carga tributária local tem permanecido bastante estável, variando entre 3 a 5,7% do PIB desde o início do século, contrastando, dessa forma, com o crescimento evidenciado nos níveis federal e estadual.

### **2.3.3 - Análise da estrutura dos principais impostos**

Como foi salientado neste trabalho, o tripé de sustentação da estrutura tributária americana é constituído, hoje, por três impostos: o Imposto de Renda, o Imposto sobre a Folha de Pagamentos ou Contribuição de Seguridade Social e o Imposto sobre Vendas a varejo. Inicia-se a análise específica dos principais impostos pelo Imposto de Renda, após examinam-se as contribuições sociais e, finalmente, aborda-se o Imposto sobre Vendas a Varejo, analisando a alternativa recorrente no cenário fiscal americano de implantação de um imposto sobre o valor adicionado.

#### **2.3.3.1 - O Imposto de Renda**

Conforme demonstram os dados anteriormente apresentados, a estrutura fiscal americana caminhou com maior ênfase a partir da metade dos anos 70 em direção à imposição sobre a renda individual e à taxação para o financiamento da seguridade social.

O Imposto de Renda-pessoa física, no plano federal, sofreu muitas mudanças, promovidas por reformas tributárias nas duas últimas décadas. Conforme estudo do Congressional Budget Office, do Congresso americano, as alterações na legislação do IRPF no período das reformas de 1978, 1981, 1982 e 1986 contribuíram para estreitar a amplitude tributária favoravelmente às famílias de alta renda, reduzindo a progressividade do imposto.

Quando o Imposto de Renda pessoal foi instituído, as alíquotas eram relativamente baixas. Inicialmente, a alíquota básica foi fixada em 1%, com um adicional (*surtax*) progressivo de 1% a 6% sobre os rendimentos maiores. No período de 1914 a 1924, as alíquotas foram elevadas a até 65%. No período de 1924 a 1931, entretanto, elas foram reduzidas a um máximo de 20%. No período de 1941 a 1945 e durante a Guerra da Coréia, as alíquotas subiram novamente, chegando ao máximo de 91%. A partir de 1964, iniciou a tendência de redução, que chegou ao auge em 1986, quando a alíquota marginal máxima do Imposto de Renda pessoal caiu para 28%, sendo ela de 33% apenas para alguns casos (McNULTY, 1989, p.121).

Como se sabe, o sistema tributário americano segue a teoria das "fontes mútuas de receita", a qual enfatiza o aumento do nível de autonomia financeira e administrativa que se pode obter com uma estrutura tributária na qual cada nível de governo coletasse os diversos tipos de impostos. O IRPF americano é um caso típico de competência concorrente entre os três níveis de governo. Embora sendo explorado de forma mais significativa pelo Governo Federal, o IRPF é aplicado em muitos estados e localidades americanas.

Os 42 estados americanos que utilizam o IRPF recorrem à mesma base tributária federal, com alguns pequenos ajustes. Os impostos de renda estaduais são abatidos para o cálculo da renda tributável sob o Imposto de Renda federal, e o Imposto de Renda federal é abatido em alguns poucos estados para o cálculo da renda tributável para os propósitos do Imposto de Renda estadual.

As alíquotas do IRPF dos estados são reduzidas, variando consideravelmente de um estado para outro, mas dentro de um padrão típico, que consiste numa aproximação do conceito de renda e das isenções e deduções federais, com alíquotas progressivas entre 2% a 8%. O fato de as taxas do IRPF dos estados serem relativamente pequenas em comparação com as federais justifica-se pela competição interestadual no sentido de influir na localização dos empreendimentos econômicos.

No nível local, embora a receita do IRPF seja pouco importante na sua estrutura tributária global, ela é explorada de forma expressiva em muitas cidades grandes. A Cidade de Nova Iorque, por exemplo, obtém mais de 20% de sua receita fiscal dessa fonte. Atualmente, cerca de 4.000 governos locais aplicam o IRPF, incluindo cidades (*cities*), condados (*counties*) e mais de 1.000 distritos escolares (*school districts*).

O Imposto de Renda das corporações aplicado pelo Governo Federal apresenta uma graduação na tributação segundo o valor do lucro. O montante do débito desse imposto resulta da soma das seguintes parcelas (Internal Revenue Code, p. 1016): montante de lucro até US\$ 50 mil, alíquota de 15%; montante de lucro de US\$ 50 mil a US\$ 75 mil, alíquota de 25%; e montante de lucro superior a US\$ 75 mil, alíquota de 34%.

A quase-totalidade dos estados americanos e muitos governos locais também tributam o lucro das corporações. As alíquotas estaduais são basicamente proporcionais (variando de 4% a 12%) e, em alguns casos, discriminam os lucros do sistema financeiro com as alíquotas mais altas. Os governos locais aplicam percentuais mais baixos, de 1% a 2%, desconsideradas as exceções, como a Cidade de Nova Iorque, que impôs 8,85%. Cabe referir-se que o débito do imposto pago a nível subnacional pode ser descontado como custo na apuração do imposto a nível federal.

#### 2.3.3.2 - O Imposto sobre Folha de Pagamentos

Estabelecido como fonte de financiamento para a previdência social (seguro-desemprego e aposentadorias), esse imposto se tornou, nos dias de hoje, a segunda fonte de receita nos Estados Unidos. O crescimento acentuado a partir dos anos 70 reflete as reformas ocorridas nessa área através dos chamados Social Security Amendments de 1973, 1977 e 1983. As alíquotas aplicadas ao empregado e ao empregador cresceram no período, passando de 5,85% (de cada) em 1973 para 7,65% em 1990. No mesmo período, a arrecadação federal desse imposto passou de 30% para 40% da receita federal total. Nos três níveis de governo, esse imposto representa atualmente cerca de 30% do setor público total, situando-se abaixo apenas do Imposto de Renda individual.

### 2.3.3.3 - Os impostos sobre vendas

Os impostos sobre vendas são análogos aos impostos de renda individual, na medida em que eles também são aplicados aos fluxos gerados na produção corrente. Os primeiros são aplicados do lado dos vendedores nas transações dos "produtos" (sobre as receitas brutas ou valores adicionados das empresas); e os últimos, do lado dos vendedores nas transações dos "fatores" de produção (sobre a renda líquida das pessoas). A grande diferença apontada pela literatura especializada é o caráter inferior dos impostos sobre vendas em termos de equidade horizontal e vertical, uma vez que não leva em conta as características pessoais dos consumidores. São, assim, considerados impostos regressivos, à proporção que recaem sobre o consumo, o qual diminui como percentagem da renda na medida em que se ascende na escala de renda. A regressividade pode ser atenuada pela adoção de isenções para produtos de consumo de massa, de alíquotas seletivas ou, como alguns poucos estados americanos fazem, fornecendo um crédito contra o Imposto de Renda.

Há a hipótese, que se verá adiante, da substituição da forma de tributação do consumo atual pela adoção de um imposto sobre o consumo pessoal ou sobre a despesa pessoal.

Na estrutura tributária americana atual, os impostos sobre vendas ocupam a terceira posição no *ranking* dos tributos, atrás do IRPF e do imposto sobre a folha de pagamentos. Cerca de 17% do total dos tributos arrecadados nos Estados Unidos advêm da tributação sobre vendas. Em termos de níveis de governo, há uma profunda diferenciação quanto à importância dessa fonte de receita nos respectivos orçamentos. No plano federal, os impostos sobre vendas são pouco representativos, compondo cerca de 5% de sua receita total. No plano local, essa participação aumenta, chegando a 27% das suas receitas próprias. Mas é no nível estadual que esses impostos assumem importância vital para o financiamento de seus gastos. Com efeito, eles constituem quase a metade da receita total estadual.

Os impostos federais sobre vendas e sobre produtos são do tipo seletivo, aplicados sobre determinados produtos (*excise tax*). A maior parte da receita deriva de bebidas, cigarros, gasolina e serviços telefônicos. São aplicados na maior parte a nível do produtor, com exceção dos serviços telefônicos e de

transporte aéreo, que são, na prática, aplicados no varejo. A maioria dos impostos seletivos adota uma base específica, como bebidas, tabaco, combustível e pneus, enquanto outros, como as tarifas telefônicas, são do tipo *ad valorem*.

O Imposto sobre Vendas a Varejo é a principal forma de tributação em relação aos impostos sobre vendas estaduais. Ao ser aplicado no estágio final, ele corresponde a um imposto de caráter mais ou menos geral sobre os dispêndios dos consumidores. Apenas cinco estados não o utilizam atualmente, e os demais o adotam com alíquotas que variam de 2% a 7%. Outra forma de tributação de vendas utilizada pelos estados corresponde aos chamados impostos específicos ou seletivos, aplicados basicamente sobre bebidas alcoólicas, cigarros e gasolina.

No nível local, o Imposto sobre Vendas a Varejo também é adotado em milhares de localidades, usualmente como uma pequena sobretaxa ao correspondente imposto estadual. Os impostos seletivos são utilizados em menor escala, enquanto as localidades menores cobram diversas taxas especiais para custeio de serviços públicos diversos.

Do exposto até o momento, podemos concluir que a tributação sobre vendas nos Estados Unidos possui algumas características singulares, quando comparada com a experiência internacional. Uma das especificidades diz respeito à não-utilização do valor adicionado como base e, sim, às vendas a varejo. Outra é a imposição concorrente entre os três níveis de governo sobre produtos específicos e a dos governos estadual e local sobre as vendas a varejo.

A não-utilização de impostos tipo IVA ou VAT (*value-added tax*) causa curiosidade, na medida em que os Estados Unidos são o único país desenvolvido e um dos poucos no cenário mundial que não os adotam. Ademais, os Estados Unidos são praticamente o único país a não dispor de um imposto nacional sobre vendas, seja do tipo valor adicionado, seja sobre vendas a varejo.

Na verdade, desde que o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA ou VAT) se tornou o instrumento básico de coordenação e harmonização tributárias entre os países da Comunidade Econômica Européia (CEE) (hoje União Européia), ele vem sendo objeto de atenção especial no debate tributário desenvolvido nos Estados Unidos. Considerado como a forma mais moderna

de tributação do consumo, o IVA espalhou-se pelo Mundo no início dos anos 60 e hoje é adotado pela quase-totalidade dos países desenvolvidos e em um grande número de países em desenvolvimento. O Canadá, por exemplo, vizinho americano, o adotou recentemente, em 1991. Nesse sentido, ao menos no campo da tributação indireta, os Estados Unidos encontram-se em atraso no desenvolvimento da tributação a nível internacional.

As várias tentativas de implantação do IVA nos Estados Unidos e os principais motivos que levaram a sua não-adoção passarão a ser tratados a seguir.

O IVA é um imposto plurifásico que pode ser estruturado de três formas principais, conforme a base utilizada. Pode ser um IVA do tipo "produto", com uma base correspondente ao produto nacional bruto (depreciação, salários, juros, lucros e aluguéis), a mais abrangente e que equivaleria a um imposto sobre vendas aplicado tanto aos bens de capital quanto aos bens de consumo. Pode ser um IVA do tipo "renda", com a base do produto nacional líquido, excluídas, portanto, as provisões para o desgaste do capital, ou seja, a depreciação, o que equivaleria a um imposto geral de renda, já que as bases de um imposto sobre o produto líquido e de um imposto de renda são, em essência, idênticas. E pode ser estruturado ainda como um IVA tipo "consumo", a forma mais usual, que se distingue do tipo "renda" por permitir a dedução do investimento bruto, isto é, da aquisição de bens de capital.

Um imposto aplicado apenas ao nível do consumo pode ser atingido por diferentes meios: (a) através de um imposto sobre os dispêndios do consumidor, ou seja, sobre a despesa pessoal; (b) através de um imposto sobre as vendas no varejo; e (c) através de um imposto sobre o valor adicionado do tipo consumo.

A adoção de um imposto personalizado sobre a despesa foi proposta pelo Tesouro dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, mas recebeu pouca atenção. Sua idealização partiu de Alfred Marshall e foi apresentada com maiores detalhes por Irving Fisher (1942) que considerava o Imposto de Renda um tributo injusto por discriminar o poupador. Em sua forma mais moderna, uma argumentação favorável a um imposto sobre a despesa pessoal foi elaborada por N. Kaldor (1955), que o sugeria como um complemento para um imposto de renda imperfeito em função da progressividade ineficaz nos níveis de alta renda. O imposto funcionaria nos moldes do Imposto de Renda, com o contribuinte determinando seu consumo ao longo do ano, com as deduções pessoais que fossem permitidas, e sobre esta base de consumo

tributável aplicar-se-ia um sistema de alíquotas progressivas. A idéia, apesar de simples, traz consigo enormes complexidades para apuração do consumo tributável, uma vez que a adição dos vários itens de consumo individual seria demasiadamente trabalhosa e praticamente inviável. Várias alternativas foram pensadas sem que se eliminassem os entraves da contabilidade das despesas, já bastante difícil atualmente sob o Imposto de Renda.<sup>3</sup>

Como observado no texto acima, a idéia original de um imposto pessoal sobre a despesa surgiu como uma alternativa de um tributo mais progressivo que o Imposto de Renda individual. Posteriormente, dado o caráter altamente regressivo do Imposto sobre Vendas a Varejo, ele veio a ser pensado como uma alternativa interessante para atenuar a regressividade intrínseca desse imposto. Nas palavras de Musgrave:

"O uso de imposto pessoal sobre a despesa iria aumentar muito a qualidade do imposto sobre consumo, porque permitiria adaptação à habilidade de pagamento e evitaria a natureza inerentemente regressiva de um imposto sobre vendas a varejo" (MUSGRAVE, 1989, p.408).

As outras duas formas de tributar o consumo são o IVA tipo "consumo" e o Imposto sobre Vendas a Varejo. Do ponto de vista econômico, um IVA-consumo apresenta a mesma base que um Imposto sobre Vendas a Varejo de mesmo grau de cobertura, gerando, a uma alíquota igual, receitas teoricamente equivalentes. As diferenças ficariam por conta dos aspectos administrativos e operacionais de cada imposto.

São justamente os aspectos técnicos e operacionais que colocam o IVA como uma forma superior de tributação indireta e que justificam a sua abrangência mundial. As características de neutralidade e a possibilidade de desoneração total das exportações o tornam mais apropriado que os impostos tradicionais sobre vendas.

---

<sup>3</sup> A Índia e o Sri Lanka experimentaram, temporariamente, essa modalidade de tributação nas décadas de 50, 60 e 70. Sua implementação, entretanto, não seguiu à risca as prescrições de Kaldor, o que é considerado como um fator importante de seu relativo insucesso.

Cabe indagar que motivos levaram e ainda levam os Estados Unidos a não adotá-lo e as razões apresentadas pelos seus inúmeros defensores, tanto nos meios acadêmicos como no meio político, para que seja inserido na estrutura fiscal americana.

Como foi esclarecido acima, o IVA, conforme a base escolhida, pode se assemelhar ao imposto de renda ou ao imposto sobre vendas a varejo. Com essas possibilidades e com suas vantagens inerentes, o IVA foi objeto de várias propostas para que viesse a substituir tanto um como outro tributo.

Segundo estudo do Congressional Budget Office (CBO), de 1979 a 1989 foram apresentadas cinco propostas no Congresso americano para introduzir o IVA e para modificar a estrutura tributária americana. Algumas das propostas tinham por objetivo diminuir a tributação sobre a renda e sobre a folha de pagamentos ou, ainda, substituir o Imposto de Renda-pessoa jurídica; outras objetivavam aumentar a receita disponível, promover o crescimento econômico e reduzir o déficit público. No trabalho **Effects of Adopting a Value-Added Tax**, também do CBO, de fevereiro de 1992, encontra-se a seguinte recapitulação das propostas recentes de introdução do VAT nos Estados Unidos:

"Embora os Estados Unidos periodicamente tenham pensado num IVA para variados propósitos, eles resistiram até aqui em adotá-lo. Em 1979, o congressista Ullmann propôs um IVA para reduzir os impostos sobre a folha de pagamentos e a renda. Em 1984, o Tesouro analisou, mas rejeitou o IVA como parte do seu plano de reformas. Em 1985, o Senador Roth propôs um IVA — denominado *business transfer tax* — para estimular a poupança. Em 1989, o Senador Hollings propôs um IVA para reduzir o déficit. Recentemente, o congressista Schulze propôs um IVA — denominado *unified business tax* — para substituir o Imposto de Renda das corporações e reduzir o custo de capital" (EFFECTS..., 1992, p.1).

Em agosto de 1993, durante a votação do plano orçamentário do Presidente Clinton, a discussão sobre a adoção do IVA voltou à tona com toda força. Pressionado pelo déficit fiscal elevado e pelas enormes carências de recursos para financiar os programas sociais de saúde e assistência, a Administração Clinton pensou em introduzir um IVA para essas finalidades. Sua implementação seria possivelmente combinada com uma redução dos impostos sobre a renda e sobre a folha de pagamentos.

Apesar dos estudos, o Plano Clinton acabou saindo sem a inclusão do IVA na proposta de orçamento que foi à votação. Mas ficou como projeto da Administração Clinton para futuras modificações na estrutura tributária. O polémico orçamento acabou se caracterizando como uma combinação de cortes de gastos com elevação dos impostos existentes, especialmente os diretos, como o sobre a renda.

Esta última tentativa de adoção do IVA foi registrada em diversos meios de comunicação. O jornal **The Sunday Times**, por exemplo, trouxe o assunto em manchete de capa da edição do dia 8 de agosto de 1993, abordado em matéria assinada por Paul Bedard. Ele se referia a uma entrevista concedida pelo Presidente Clinton à revista **Fortune** e publicada no dia anterior no **The Washington Times**. Nela, o Presidente abordara o assunto do IVA mesmo sem ser induzido pela revista. Ele declarou que o próximo principal projeto seria o de levar a cabo o pacote referente ao sistema de saúde, para, em seguida, provocar um debate a respeito de um IVA, possivelmente como uma compensação pelos impostos sobre a folha de pagamentos e a renda mais reduzidos. Esta teria sido a terceira vez num período de apenas seis meses em que o Presidente abordou a necessidade de implantar nos EUA um IVA semelhante ao aplicado pelo Canadá e pela Europa. Para Clinton, ainda segundo a citada entrevista, a questão que se coloca para os EUA, e que mereceria ser discutida, é se os impostos sobre a folha de pagamentos e a renda devem ser reduzidos e substituídos por um IVA progressivo. Na opinião do Presidente, o País deveria tratar disso numa perspectiva que levasse em consideração o potencial de criação de novos empregos.

E quais seriam as razões para a rejeição do IVA nos EUA? Os motivos vão desde razões de ordem técnica, passando por motivos político-ideológicos, até por questões relativas ao federalismo fiscal americano. No trabalho do CBO, antes referido, encontra-se uma síntese das justificativas:

"A oposição a um IVA nos Estados Unidos tem sido ampla e firme. Liberais e conservadores, ambos têm se oposto a ele, embora por razões diferentes. Alguns opositores liberais estão preocupados que parcela excessiva da carga do IVA recaia sobre os pobres e a classe média. Alguns oponentes conservadores temem que um IVA pode ser usado como uma 'máquina de dinheiro' para financiar

um crescimento sem fim do governo. Além disso, os estados têm tradicionalmente combatido o IVA como uma intromissão injustificada do Governo Federal no Imposto sobre Vendas a Varejo, que enfraqueceria sua capacidade de elevar a receita. Face a essa ampla oposição, os Estados Unidos permanecem como único país industrializado do Ocidente sem um IVA ou um imposto sobre vendas a nível nacional" (EFFECTS..., 1992, p.2).

As razões técnicas apontadas, como a regressividade do IVA, são consequência da proposta de sua introdução como substituto do Imposto de Renda, pois em relação ao Imposto sobre Vendas a Varejo não há desvantagem nesse aspecto. O estudo do CBO também aponta os custos administrativos adicionais que seriam necessários para que o Internal Revenue Service (IRS) pudesse administrar o IVA, na hipótese de vir a se constituir em um novo imposto federal. Também aí a questão é controversa, pois, se substituisse o Imposto de Renda, haveria apenas uma realocação da mão-de-obra de fiscalização; se introduzido como mais um imposto, traria custos adicionais, geraria, entretanto, uma enorme receita excedente; se viesse a ser um imposto federal em substituição aos impostos estaduais e locais sobre vendas a varejo, também não haveria aumento nos custos administrativos em termos globais, pois o custo adicional para o IRS seria compensado pela redução da máquina de fiscalização dos outros dois níveis de governo. Outra alternativa que minoraria o problema seria deixar a administração do tributo para os estados e os municípios, ficando a competência e a formulação tributárias para o nível federal.

Os motivos político-ideológicos dos conservadores americanos dizem respeito ao temor quanto ao caráter arrecadatário do IVA, que poderia transformar-se numa máquina de dinheiro (*money machine*) à disposição do Tesouro, expandindo o tamanho do Estado. De fato, o IVA é um imposto gerador de receita por excelência. O IVA bem administrado chega a gerar mais de 10% do PIB em muitos países, mesmo nos desenvolvidos. Nos Estados Unidos, os impostos sobre vendas, incluindo ainda os *excise taxes*, arrecadados pelos três níveis de governo mal chegam a 5% do PIB. Aí é que reside a preocupação desse segmento dos políticos americanos. Eles querem evitar que recursos adicionais ao Tesouro aumentem a intervenção estatal na economia.

Se se observar o atual debate tributário no Brasil, chegam a causar espanto as teses em evidência que apregoam o fim do ICMS (IVA brasileiro), por considerá-lo de baixa rentabilidade, e sua substituição por "impostos arrecadatários", como o IPMF e os impostos seletivos. Ora, o ICMS é o imposto arrecadatário por natureza e, mesmo limitado a mercadorias e apenas aos serviços de comunicação e transportes, gera cerca de 7% do PIB. Dessa forma, o Brasil, que foi um dos pioneiros no Mundo na introdução do IVA, modernizando já nos anos 60 sua estrutura tributária, revela, mais uma vez, que, quando está no caminho certo, pelo menos no campo da tributação indireta, suas elites políticas e empresariais tendem a buscar o rumo inverso.

O maior problema, entretanto, para a introdução do IVA nos Estados Unidos parece se localizar no intrincado jogo que envolve as relações financeiras intergovernamentais americanas, ou seja, os problemas relativos ao federalismo fiscal.

O grande temor dos estados americanos é a possibilidade de que venha a ser criado um IVA, a nível federal, substituindo ou concorrendo com seus impostos sobre vendas a varejo. O Imposto sobre Vendas a Varejo representa cerca de 50% da receita própria estadual, garantindo, dessa forma, a autonomia e a independência financeira desses entes governamentais.

As propostas de substituição do Imposto sobre Vendas a Varejo pelo IVA federal, ou a concorrência entre ambos, contrariam os interesses dos estados que não admitem a perda de sua principal receita própria. Enfraqueceria, na visão dos estados, o federalismo fiscal americano. No Brasil, esse problema foi resolvido pela adoção de um IVA ao nível estadual — o ICMS. Nos EUA, nunca se pensou nessa hipótese, dadas as dificuldades de coordenação exigida para administrar esse imposto. No Brasil, existe o CONFAZ, que harmoniza as diferenças entre os estados. Em compensação, como o ICMS tributa o comércio interestadual, essa coordenação é difícil e, por isso mesmo, de fundamental importância. No caso americano, já que a própria Constituição proíbe a tributação interestadual, um IVA estadual do tipo "consumo" não traria maiores problemas de harmonização tributária.

Segundo Musgrave e Musgrave (1989), a introdução de um IVA federal junto com a permanência dos impostos sobre vendas a varejo, estadual e local, traria problemas. Alega custos administrativos duplos e justifica que o Imposto de Renda concorrente nos três níveis de governo funciona bem porque tem a mesma base e funciona com a utilização de sobretaxas estaduais e locais.

A própria argumentação de Musgrave sinaliza a solução do problema para a introdução do IVA no território americano. Poderia existir um IVA federal com sobretaxas estaduais e locais ou um IVA estadual com sobretaxas federais e locais. Assim, não haveria os alegados prejuízos de coordenação e, ademais, modernizaria o sistema de tributação indireta do país. A última alternativa, de um IVA estadual suplementado pelos governos federal e local, teria a vantagem de preservar o federalismo americano, mantendo sólidas bases tributárias próprias para os estados. Nesse sentido, o Brasil pode vir a ser um modelo interessante para os EUA e para os demais países federativos.

## 2.4 - As reformas no sistema tributário

A exigência por alterações no sistema tributário americano cresceu na década de 70. As propostas contidas no relatório de Kemp-Roth, de 1978, por exemplo, influenciaram o Economic Recovery Tax Act de 1981, editado pelo Governo Reagan (KOREN, 1989, p.54).

A base dessa reforma consistiu numa redução em cerca de 30% nas alíquotas do Imposto de Renda. A alíquota inicial foi reduzida para 10%, e a alíquota marginal máxima foi reduzida de 70% para 50%. A redução foi implementada gradualmente até 1984. Outra medida importante foi a indexação das faixas de renda e da renda mínima isenta com base no Índice de Preços ao Consumidor. Além disso, foram aumentados os limites para algumas deduções, como, por exemplo, as contribuições para planos de pensões e as retiradas da base de determinadas receitas de juros. Para impedir, no entanto, que algumas pessoas pudessem usufruir de tantas deduções e vantagens que ficariam livres da tributação, foi instituída uma contribuição mínima, calculada a partir de uma renda bruta, com algumas deduções, sobre a qual era aplicada a alíquota de 20%.

Também houve uma desoneração no Imposto de Renda das corporações, no qual foram ampliados os abatimentos incluídos no *tax credit system* e permitida a depreciação acelerada.

Em síntese, o Economic Recovery Tax Act de 1981 provocou uma erosão da base do sistema tributário americano. A justificativa dessas medidas encontrava-se no objetivo de reduzir a carga tributária e de oferecer estímulos à

poupança e ao investimento, para reativar a economia através de condições melhores para os ofertantes. A reforma tributária era uma peça de um programa econômico mais amplo, complementado por um processo de desregulamentação da economia americana, a tentativa de quebrar a tendência crescente na inflação, que atingia 12,5% em 1980, e de combater o déficit fiscal do Governo Federal.

O resultado foi, entretanto, um aumento do déficit em 1982, na medida em que o corte das despesas não acompanhou a redução nas receitas.

O Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1982 deveria recompor o equilíbrio orçamentário. Uma das medidas foi a elevação de impostos indiretos, sendo aumentada a tributação sobre cigarros e elevadas as taxas incidentes sobre a telefonia e as taxas de aeroportos, por exemplo. Também as contribuições sociais para o Old-Age, Survivors, end Disability (OASDI) e o Medicare e as contribuições para o seguro-desemprego foram elevadas.

Em meados da década de 80, a inflação havia arrefecido, e a economia encontrava-se em crescimento, embora sem mostrar grandes ganhos de produtividade. O déficit público federal, entretanto, continuava alto, alcançando 5,5% do PIB em 1985 (KOREN, 1987, p.61). O Governo, portanto, não estava mais em condições de abrir mão de receitas.

A pressão por reformas baseava-se na argumentação da falta de justiça horizontal (iguais tratados de forma igual) e, conseqüentemente, da eficiência econômica, devido à erosão da base de diversos impostos.

O Fairness Growth and Simplicity Tax Act de 1986 também reduziu as alíquotas do Imposto de Renda pessoal e do Imposto de Renda das corporações. Mas compensou essa medida com a redução dos "gastos tributários" no âmbito do mesmo imposto, principalmente na tributação das empresas. O resultado final dessa reforma deveria ser neutro, não afetando o volume total das receitas.

A medida mais marcante dessa reforma foi, sem dúvida, a redução do número de faixas de renda a apenas dois (três) e a redução da alíquota marginal máxima do Imposto de Renda pessoal para apenas 28% (33% em alguns casos). A novidade também consistiu na criação do adicional de 5% para determinada faixa de renda. A redução do número de faixas e da alíquota marginal máxima foi marcante, porque ela influenciou a política tributária de diversos países no Mundo, entre eles o Brasil, que, em 1988, reformulou a tabela progressiva do Imposto de Renda do ano de

1989, instituindo também as duas faixas de renda (três, se considerada a faixa isenta) e fixando a alíquota de entrada em 10% e a máxima em 25%.

Nos "gastos tributários", benefícios embutidos no imposto, eliminados ou reduzidos, destacaram-se, dentre outros: a eliminação da regulamentação que permitia que 60% dos ganhos de capital de longo prazo ficassem fora da base de cálculo; a limitação de abatimentos de juros debitados; a limitação nos incentivos oferecidos às contribuições previdenciárias individuais; e a eliminação da possibilidade de descontar os débitos relativos aos impostos sobre vendas pagos aos governos subnacionais.

No Imposto de Renda das corporações, também foi a redução da alíquota máxima de 46% para 34% que chamou atenção. Para compensar as perdas de receita, foram eliminados benefícios, destacando-se, dentre eles, a prática extinção do *tax credit system* e o aumento dos prazos de depreciação.

Com a finalidade de garantir uma receita tributária suficiente para financiar os gastos, foram editadas, simultaneamente, leis que aumentaram as penas por sonegação e instituídos controles mais severos pela fiscalização (KOREN, 1987, p.64).

A reformulação recente no Imposto de Renda pessoal criou uma faixa de renda mais elevada, tributada à alíquota marginal de 31%. Para o caso de um indivíduo não casado, vigorava o constante na Tabela 13 em 1993 (INTERNAL..., 1993, p.1002).

A proposta da política tributária de Clinton previa a criação de mais uma faixa de renda, tributada a 36%, e de um adicional de 10% para rendas anuais superiores a US\$ 250 mil, o que poderia ser concretizado também por uma tributação com a alíquota marginal de 39,6%. Até o momento, essa proposição ainda não mereceu um exame oficial.

O que é recorrente no debate é a possibilidade da criação de um imposto geral sobre o consumo tipo IVA, assunto anteriormente examinado. Na verdade, a situação da seguridade social e o déficit público do Governo Federal exigem a busca de alternativas, dentre as quais está a elevação da carga tributária.

## **2.5 - O federalismo fiscal**

### **2.5.1 - Origens e perspectivas do federalismo americano**

Os Estados Unidos são uma federação constituída por um Governo Federal, com sede no Distrito de Colúmbia (onde se localiza a capital do País, Washington) e 50 estados. Por sua vez, cada Estado compartilha suas funções fiscais com governos locais de vários tipos, incluindo cidades, condados, distritos escolares e outros distritos dedicados à prestação de serviços especiais, totalizando mais de 80.000 unidades. Em comparação com a maioria dos outros países, a estrutura fiscal americana desenvolveu-se ao longo de linhas relativamente descentralizadas.

É importante destacar, numa retrospectiva histórica, que a estrutura fiscal da confederação americana original foi formulada com o objetivo de proteger as posições dos estados e de assegurar a debilidade fiscal do Governo Federal (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1989). Mas essa estrutura teve vida curta, já que a Constituição de 1788 fortaleceu a posição fiscal do Governo Federal. Como vimos no início deste trabalho, embora estabelecesse a estrutura para um sistema descentralizado, a Constituição não definia de forma específica a divisão das responsabilidades fiscais. Dessa forma, a estrutura do federalismo fiscal foi desenvolvida dentro de um sistema constitucional flexível, e as forças relativas dos vários níveis de governo têm se alterado ao longo dos anos.

Na retrospectiva elaborada por Musgrave e Musgrave (1989), o século XIX foi aberto com um grande debate entre a "escola jeffersoniana", que defendia a minimização das funções do Governo Central, e a "escola federalista", que defendia o fortalecimento dessas funções. Com o passar do tempo, esta última saiu vitoriosa, e a evolução, ao longo do século, foi no sentido de um Governo Federal mais forte, especialmente a partir da segunda metade, em função das necessidades fiscais geradas pela expansão para o Oeste e das conseqüências da Guerra Civil (Guerra da Secessão, de 1861 a 1865).

No início do século XX, a participação predominante na estrutura fiscal era dos governos locais e do Governo Federal, vindo depois os governos estaduais. Esse padrão se alterou significativamente a partir dos anos 30, quando as necessidades da Grande Depressão trouxeram o primeiro aumento substancial na participação federal. O Governo Federal implementou vários

programas de bem-estar (a década de 30 marcou o desenvolvimento do sistema de previdência social) e investimentos na economia, especialmente na agricultura. As contingências da Segunda Grande Guerra redundaram no segundo grande aumento da esfera do Governo Federal, notadamente na área de defesa. A expansão federal continuou no Pós-Guerra, devido à emergência do Estado de Bem-Estar (Welfare State) e dos grandes programas sociais da Administração Johnson no final dos anos 60. A década de 80 viria a ser o ponto de inflexão da ascendência centralizante, especialmente em função dos cortes dos programas sociais federais promovidos pela Administração Reagan, sendo que, em alguns casos, tiveram que ser assumidos pelos demais níveis. Os anos iniciais desta década de 90 ainda não revelam a tendência futura do federalismo americano, se para o caminho de uma maior descentralização, como vem ocorrendo, ou para uma nova centralização. A hipótese de um incremento da atividade federal é bastante provável, caso se agrave a situação no campo social. É nessa perspectiva, por exemplo, que tem sido inserida a questão da introdução do IVA na estrutura tributária federal, isto é, como fonte financiadora das demandas sociais crescentes.

### **2.5.2 - Características gerais do federalismo fiscal dos Estados Unidos**

Como se viu anteriormente, uma das principais características do sistema tributário americano é a concorrência entre as esferas de governo. Nos EUA, há tributação concorrente nos três níveis de governo para os casos do Imposto de Renda e das contribuições previdenciárias. O imposto sobre vendas a varejo é aplicado concorrentemente por estados e municípios.

As transferências de recursos entre os níveis de governo nos EUA seguem um sentido semelhante ao brasileiro: há transferências do Governo Federal para os estados (a sua maior parte) e para os municípios, enquanto os estados transferem recursos aos municípios.

O que se verifica no universo dos países federados é que são poucos os casos tanto de liberdade absoluta na imposição fiscal (competências concorrentes) quanto de exclusividade pura e simples da competência tributária. Em

geral, mesclam-se os sistemas, como no caso do Brasil, onde há tributos exclusivos, tributos partilhados e mecanismos de transferências dentro de sua estrutura tributária.

A distribuição de recursos entre as esferas de governo evidencia uma questão muito polêmica, qual seja, a relação direta entre o aumento da dependência das receitas transferidas e o grau de centralização do sistema tributário. Bahl, citado por Afonso (1992, p.22), destaca que a centralização não resulta simplesmente do aumento da dependência das receitas transferidas, mas também do tipo de transferência utilizado. O ponto central e determinante do centralismo tributário seria o da condicionalidade ou não no uso de recursos transferidos ou partilhados. Nos EUA, predominam as transferências condicionadas a propósitos específicos.

Um outro mecanismo que caracteriza as relações intergovernamentais no federalismo fiscal é o de equalização fiscal. Seu objetivo é o de reduzir as disparidades regionais provocadas por uma distribuição desigual de recursos naturais, de bases industriais e agrícolas, etc. Esse objetivo é atingido mediante transferências de recursos de uma esfera de governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais). Além disso, os sistemas de equalização podem assumir duas dimensões. Rezende e Lobo (1985, p.37) caracterizam essas dimensões como sendo a de equalização da capacidade fiscal (de receitas) ou de *performance* fiscal (de despesas).

A equalização de *performance* fiscal pretende a especificação de padrões de gastos em determinadas áreas funcionais nos governos receptores de recursos. O instrumento adequado para alcançar esse objetivo é o mecanismo das transferências vinculadas.

A equalização de receitas ou de capacidade fiscal visa dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços comparáveis à determinada unidade padrão. São utilizadas nessa política a partilha de impostos e as transferências gerais ou incondicionais.

Entre os países federativos, nenhum adota explicitamente o modelo de equalização de *performance* fiscal. Os EUA aproximam-se bastante dessa linha, devido à predominância das transferências condicionadas em seu sistema tributário (mais de 90% são as chamadas *categorical grants*).

Conforme Krause-Junk e Müller (1993, p.55), as relações fiscais americanas caracterizam-se assim:

"Todos os três níveis de governo colaboram num programa de financiamento partilhado em quase todas as áreas importantes da atividade pública: educação, bem-estar, saúde, habitação, transporte, recursos naturais e meio-ambiente.

"Os pagamentos são, por isso, feitos na forma de transferências em bloco, isto é, relacionadas a uma atividade específica, ou na forma de transferências por categorias, isto é, relacionadas a partes de uma atividade específica. As transferências são destinadas a gastos específicos e, muitas vezes, condicionadas a contrapartidas. Geralmente elas são distribuídas de acordo com uma fórmula, considerando a situação fiscal do governo beneficiário".

Fica claro, portanto, que a equalização da capacidade fiscal ou a redistribuição de receita entre os estados não é um dos objetivos fundamentais do sistema de transferências americano. Na década de 80, por exemplo, dois programas federais restritos de transferências incondicionais foram extintos: para os estados em 1980 e para os municípios em 1986, aumentando ainda mais o percentual relativo das transferências condicionadas.

Nas palavras de Krause-Junk e Müller (1993, p. 22): "(...) as transferências são geralmente destinadas a certas finalidades e relacionadas ao *status* financeiro do beneficiário. Mas a equalização interestadual não é um objetivo maior".

### **2.5.3 - A especialização nas funções públicas**

Em relação ao gasto público, percebe-se uma nítida especialização na execução de funções públicas entre as diversas esferas de governo.

A maioria das atividades relacionadas com a provisão de bens públicos é de responsabilidade dos níveis subnacionais, especialmente do local. A especialização federal ocorre nas atividades de defesa nacional e de previdência social. Os estados desenvolvem mais atividades relacionadas com educação, saúde, programas de bem-estar social e transporte. Os governos locais, além dos serviços públicos gerais (limpeza pública, saneamento, policiamento, combate ao fogo, preservação de parques, etc.), despendem parte significativa de seu orçamento na educação, quase 50%. Um aspecto interessante dessa

especialização de funções é a sua estabilidade ao longo do tempo, uma vez que, nos últimos 40 anos, esse perfil de partilha de despesa pouco se alterou.

A Tabela 14 apresenta a distribuição do gasto público americano por funções e nível de governo, incluindo o setor público consolidado ou total.

Os dados da Tabela 14 confirmam a forte especialização do Governo Federal nas áreas de seguridade social (25,6%) e defesa nacional (cerca de 23%). Mostra a importância dos gastos com educação (33,4%), saúde (18,3%) e seguridade social (16,7%) no orçamento estadual e a função predominante da educação (43,6%) no dispêndio local. A nível agregado do setor público total, verificam-se as prioridades nos setores de seguridade social (19,8%), educação (14,4%) e saúde (12,9%).

Em relação às transferências de receitas, constata-se sua vinculação principalmente nas áreas de educação (40,5%), a maior parte advinda de recursos dos estados e repassados aos governos locais, saúde (18%) e seguridade social (19,1%), sendo estas últimas financiadas, em sua maior parte, com dinheiro federal transferido aos estados.

#### **2.5.4 - A distribuição dos recursos fiscais**

As Tabelas 15 e 16 procuram evidenciar o comportamento recente das relações financeiras intergovernamentais nos Estados Unidos, através da distribuição dos recursos fiscais (impostos, taxas e contribuições sociais) entre os diferentes níveis de governo.

As Tabelas 15 e 16 demonstram o papel importante das transferências (*grants*) no contexto das relações fiscais entre as esferas de governo nos Estados Unidos. Os Governos Federal e Estadual arrecadam muito mais do que gastam com o público, enquanto os governos locais gastam mais do que arrecadam. A diferença é constituída pelas transferências, que, no caso dos governos locais, assumem proporções significativas, a ponto de se tornarem o segundo nível em termos de disponibilidade fiscal, superando os estados.

A receita disponível para o gasto público dos governos subnacionais chega a quase 50% do total, ficando a outra metade para o Governo Federal. No último ano da série, 1990, nota-se uma diminuição de mais de seis pontos

percentuais na disponibilidade do Governo Federal (58,2% de receita própria para 51,8% de receita disponível), de mais de três pontos percentuais para os governos estaduais (de 25% de receita própria para 21,8% de receita disponível) e um aumento expressivo na capacidade fiscal dos governos locais de quase 10 pontos percentuais (de 16,8% de receita própria para 26,4% de receita disponível).

### **2.5.5 - As transferências intergovernamentais**

As Tabelas 17, 18, 19, 20 e 21 apresentam o volume das transferências de cada nível de governo e a importância relativa nas respectivas composições tributárias.

Da análise dos dados relativos às transferências, podem-se retirar as seguintes conclusões:

- a) o Governo Federal transfere, em média, cerca de 90% de subvenções para os estados e apenas 10% para os governos locais;
- b) os governos locais recebem recursos basicamente dos estados, sendo pouco significativas as subvenções federais;
- c) os estados recebem, em média, subvenções equivalentes a 25% de suas receitas próprias e 20% da receita total (receita total é igual à receita própria mais transferências recebidas). Em outros termos, a autonomia tributária dos estados, em seu conjunto, é bastante elevada, possuindo, na sua estrutura fiscal total, cerca de 80% de recursos próprios;
- d) os governos locais têm recebido subvenções que equivalem de 57% a 67% de suas receitas próprias e de 36% a 39% de suas receitas totais, demonstrando um perfil de dependência bem mais elevado que o apresentado pelos estados em relação ao Governo Federal.

### 2.5.6 - Disparidades regionais e caracterização dos governos locais

Há uma clara falta de uniformidade na estrutura fiscal americana. Existem variações entre os estados quanto ao nível de receita própria, composição dos impostos e volume de transferências recebidas. Essas disparidades refletem as diferenças nos estágios de desenvolvimento e nos níveis de renda *per capita* entre os estados. Com dados de 1990, Krause-Junk e Müller ilustram bem essas diferenças econômicas:

"Disparidades econômicas em termos de renda pessoal *per capita* ocorrem principalmente entre os estados mais pobres, como Mississippi, Arkansas, Louisiana, Alabama e Carolina do Sul no Sudeste, com renda *per capita* variando de US\$ 12.084 a US\$ 15.274 em 1990, e os estados mais ricos da costa do Atlântico, como Connecticut (US\$ 24.395), Nova Jersey (US\$ 23.616) e Massachusetts (US\$ 21.851)" (KRAUSE-JUNK, MÜLLER, 1993, p.51).

Cabe agora examinar o papel de redistribuição de receitas via transferências por parte do Governo Federal. Musgrave analisa esse aspecto concluindo não existir uma correlação inversa entre a distribuição *per capita* das transferências federais e a renda *per capita* dos estados, ou seja, não há uma preocupação maior de redistribuição fiscal. Porém, se avaliada sob a perspectiva de "transferências líquidas", isto é, confrontando o que cada estado arrecada de impostos federais e recebe de transferências, ocorre uma certa redistribuição de recursos. Nas palavras de Musgrave: "O valor *per capita* das transferências não mostra uma relação inversa à da renda *per capita*. Se as transferências forem consideradas numa base líquida, ocorre algum grau de equalização" (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1989, p.494).

A Tabela 22 mostra o estudo desenvolvido por Musgrave. A coluna A apresenta, em ordem crescente, a renda *per capita* dos estados. O número 50 é dado ao Estado que apresenta o menor nível de desenvolvimento, e o número 1 ao estado que tem o maior. A coluna B apresenta a renda *per capita* referente a 1982 em dólares; a coluna C, as transferências *per capita* em dólares, a coluna D, a arrecadação *per capita* do Imposto de Renda federal em dólares; e, finalmente, a coluna E expõe as transferências *per capita* líquidas, resultado da diferença entre as colunas C e D.

A configuração institucional dos governos locais é diferente em várias partes do País. Existem várias unidades governamentais que compõem o nível local de governo, num total de quase 83.000. A Tabela 23 apresenta o número de unidades e o padrão de dispêndios existente.

A Tabela 23 revela um número quase que equivalente entre os distritos, os distritos escolares e os municípios, enquanto os distritos especiais são mais numerosos e os condados bem menos numerosos. Existe uma grande variedade de padrões de governos locais entre os diferentes estados da Federação. Assim, os condados são de maior importância no sul; distritos escolares abundam em South Dakota, Texas e Nebraska; os distritos têm maior significado nos estados do noroeste do País. Os municípios, isto é, as cidades e os distritos escolares têm importância muito maior no quadro fiscal local, respondendo por cerca de dois terços do total dos gastos locais. Em seguida, vêm os condados com 23%. Os distritos e os distritos especiais, embora numerosos, respondem pela menor parcela fiscal, com cerca de 10%.

Segundo Musgrave e Musgrave (1989), o número total de unidades locais declinou de 155.000 em 1942 para 102.000 em 1957 e para 82.000 em 1977, especialmente em função da redução no número dos distritos escolares, refletindo economias de escala em muitas escolas. Ao mesmo tempo aumentou o número de distritos especiais para o desenvolvimento de funções específicas, como trânsito, parques, policiamento, etc. Ademais, grandes cidades, como, por exemplo, Los Angeles, Chicago e Nova Iorque, foram ganhando maior independência e, em alguns casos, chegam a competir em importância no papel de prestador de serviços públicos com seus próprios estados. Dos anos 70 para os dias de hoje, houve uma certa estabilização no número total de unidades locais. Conforme o estudo de Musgrave acima destacado, em 1982 existiam 82.290 unidades locais, e, pelos dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Gov. Finan. Statist. yb., 1992), no ano de 1992, o número total era de 83.186.

### **3 - A política e a estrutura tributárias no México**

Os Estados Unidos Mexicanos possui um território de 1,9 milhão de km<sup>2</sup>, e sua população era estimada, no início da década de 90, em aproximadamente 82 milhões.

O País possui um subsolo rico em minerais e petróleo. É um dos maiores produtores de prata, flúor e estrôncio. Além disso, exporta a metade dos 48 principais minerais não-metálicos. Suas reservas petrolíferas e de gás natural são consideráveis.

O México é uma república federal representativa, integrada por 31 estados e um Distrito Federal que é a capital e sede dos poderes da Federação. Cada estado da República é constituído por municípios.

#### **3.1 - Evolução das finanças públicas e da política tributária**

O México, ao lado do Chile e da Bolívia, foi considerado, até recente crise cambial, um dos principais exemplos de ajuste fiscal na América Latina.

Com efeito, a experiência estabilizadora mexicana é muito comentada entre os economistas, especialmente pelo caráter de seu ajuste fiscal e pelo manejo adequado do instrumento tributário. Nas linhas seguintes, pretende-se dar uma visão do contexto e das características do processo de ajuste fiscal mexicano. Não são abordados, portanto, os problemas nas finanças mexicanas decorrentes da crise cambial recentemente verificada.

O comportamento do setor público determinou, em grande parte, a atuação econômica do México desde os anos 70. Comparado com os 30 anos anteriores, o papel intervencionista assumiu proporções significativas, muito além do caráter meramente regulador vigente nas décadas de 40 a 60. O Estado mexicano tornou-se importante produtor de bens e serviços, em particular petróleo, e um grande agente indutor das decisões sobre investimentos na economia.

A Tabela 24 demonstra a expansão do setor público na economia mexicana, no período de 1960 a 1990. Percebe-se, claramente, que, no período de uma década (de 1970 a 1981), o Estado mexicano dobrou de tamanho, passando de cerca de 20% para 40% do PIB.

A expansão do Estado envolve o aspecto fundamental de como as suas atividades são financiadas. Para efeito deste estudo, considerando-se que o aumento do setor público começou a se evidenciar com maior intensidade a partir dos anos 70, dividir-se-á a análise da evolução das finanças públicas mexicanas (dispêndio e seu financiamento) em diversos períodos, de acordo com as grandes mudanças ocorridas no quadro macroeconômico.

Nos anos 70, a exemplo da década anterior, o crescimento econômico foi impulsionado pelo gasto público. Segundo Hierro e Krause (1990), o período de 1954 a 1970, conhecido como *desarrollo estabilizador*, foi um dos mais exitosos da história econômica mexicana, apresentando crescimento real de salários e elevação significativa dos níveis de poupança e investimento. A expansão da despesa pública não tinha na receita uma evolução semelhante. Na década de 60, praticamente nada foi feito no sentido de melhorar o sistema tributário e pouco se fez em termos de manutenção real dos preços do setor público. O resultado da combinação gasto crescente e erosão de receitas foi o desequilíbrio financeiro no setor público, nos anos 70, manifestado através de déficits crescentes a partir do ano de 1972. De 1972 a 1976, o déficit em relação ao PIB praticamente dobrou, passando de 4,9% para 9,8%. No final de 1976, o Governo firmou acordo com o FMI, que durou até 1980, no sentido de melhorar o desempenho de suas finanças. Já em 1977, o déficit reduziu-se para 6,8% do PIB, mas uma nova onda de gastos, decorrente da descoberta de novas riquezas de petróleo, acabou elevando o desequilíbrio fiscal até o término da década, chegando o déficit a atingir um valor equivalente a 7,8% do PIB em 1980.

No que concerne às receitas tributárias nesse período, cabe ressaltar que, embora tenha ocorrido um aumento no nível de receitas em comparação ao PIB, este ficou em nível inferior ao da evolução da despesa. A participação dos impostos no PIB manteve-se constante até 1973, quando a alíquota do Imposto sobre Vendas foi aumentada de 2,8% para 4%. Em 1976, ano do acordo com o FMI, houve uma grande mudança institucional na área tributária. Os setores responsáveis pela administração das receitas e das despesas foram separados. Assim, surgiu a Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diretamente vinculada ao chefe do Poder Executivo, que passou a desempenhar todas as funções relativas à política e à administração tributárias. Em termos de regramento e de legislação fiscal, quer dizer, de política tributária, entretanto, pouco se realizou até o final da década.

A composição da receita tributária começou a mudar a partir das novas descobertas de petróleo em 1977. A receita tributária do País passou a se tornar muito dependente do petróleo, preocupando os técnicos do Governo, que queriam modificar o sistema. Em 1979, a reforma foi realizada. Ela consistiu na ampliação da base do Imposto de Renda e, principalmente, na introdução do IVA. O IVA veio substituir o imposto plurifásico sobre vendas ("em cascata"), modernizando a tributação indireta mexicana. A alíquota foi fixada em 10%, sendo que as exportações e alguns produtos do Setor Primário foram gravados à taxa zero.

A Tabela 25 sintetiza as evoluções da receita tributária, destacando a parcela referente aos impostos sobre o petróleo, e do déficit público durante a década de 70.

Durante a década de 80, a economia mexicana passou por transformações sem precedentes. Os déficits acumulados na década anterior eram financiados pelo endividamento externo, cujo serviço "estourou" em 1982, provocando a chamada "crise da dívida", que acabou se abatendo sobre quase toda a América Latina.

O desempenho econômico mexicano, durante os anos 80, foi muito ruim. O PIB quase não cresceu em termos reais, enquanto o PIB *per capita* decresceu substancialmente durante a década. Segundo a CEPAL (EL DEFICIT..., 1991), esse desempenho não se deve apenas à carga excessiva da dívida externa ou ao movimento adverso dos termos de intercâmbio comercial, mas, fundamentalmente, ao manejo inadequado das finanças públicas.

Segundo a análise cepalina, nenhum dos ajustes fiscais efetivados no período antes do denominado Pacto de Solidaridad Económica, implementado quase ao final da década, logrou resultados positivos.

Seguindo a metodologia de análise por períodos, pode-se dividir a evolução das finanças mexicanas nos anos 80 em cinco fases macroeconômicas: a primeira, no período 1980-81, quando a economia apresentou um crescimento expressivo, com altas taxas de investimento, embora com elevado déficit público; a segunda, no ano da crise de 1982, quando as altas taxas de juros internacionais, os enormes déficits comerciais e a fuga de capital ocasionaram a inadimplência mexicana, pois o País não dispunha de divisas para pagar o serviço da dívida externa; a terceira, nos anos iniciais do Governo Miguel de Lamadrid (1983-85), quando o déficit foi parcialmente controlado; a

quarta, constituída pelo período da segunda crise da década, 1986-87, quando, dentre outros fatores, a caída abrupta do preço externo do petróleo voltou a desestabilizar a economia e quando, em particular, a inflação alcançou níveis nunca experimentados no México; e, finalmente, a quinta, no período pós 1988, quando, devido a um conjunto de medidas de estabilização ortodoxas e heterodoxas, a inflação foi contida, a economia voltou a crescer e o déficit foi controlado.

O desequilíbrio das finanças públicas foi considerado como uma das maiores causas da crise de 1982. O descuido com a política tributária na década anterior foi identificado como um dos pontos críticos. Mesmo com a introdução do IVA, a dependência em relação às receitas petrolíferas era muito forte, o que dava um caráter instável à arrecadação. Para combater a crise fiscal, foi lançado o Programa Inmediato de Reordenación Económica. A redução do déficit em 1983 foi obtida graças a três fatores fundamentais: primeiro, pela elevação da arrecadação do IVA, alcançada através do aumento da sua alíquota geral de 10% para 15%, e pela criação de uma alíquota especial de 20% para artigos de luxo; segundo, pelos aumentos dos preços e tarifas de produtos e serviços, em especial a gasolina; e, terceiro, pela redução drástica dos investimentos públicos.

O ano de 1986 marcou o início da nova crise fiscal e financeira. A queda dos preços internacionais do petróleo trouxe grande perda tributária e pressionou o déficit fiscal, já agravado com os gastos extraordinários para a recuperação dos danos materiais causados pelo terremoto de 1985.

A crise de 1986 teve um profundo impacto no curso que tomariam as políticas econômicas do Governo no resto da década. A crise forçou o Governo a empreender um processo de privatizações de empresas estatais deficitárias. A inflação elevada e a estagnação da produção acabaram levando o País a uma situação política delicada no final de 1987. Assim, em dezembro de 1987 nasceu o Pacto de Solidaridad Económica, um plano baseado num acordo entre todos os setores sociais para debelar a inflação e estabilizar a economia. O pacto, renovado na administração de Salinas de Gortari sob o nome de Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico, teve grande êxito, conseguindo reduzir a inflação e controlar o déficit público.

O plano mexicano de estabilização teve o mérito de integrar três importantes ingredientes: política de rendas, ajuste fiscal e reformas estruturais.

A política de rendas consistiu em acordar entre os diversos setores sociais os preços, os salários e o câmbio. O ajuste fiscal consistiu no corte de despesas e na elevação dos preços públicos e da receita tributária. As reformas estruturais consistiram na abertura da economia ao Exterior, na continuação do programa de privatizações, na renegociação da dívida externa em bases bastante favoráveis e numa ousada reforma tributária.

A Tabela 26 apresenta a evolução das finanças públicas mexicanas na década de 80, destacando os gastos e as receitas totais, a receita tributária, o custo do serviço da dívida e o déficit público.

Os cortes na despesa pública envolveram principalmente a redução drástica do funcionalismo público.

Os preços do setor público foram elevados a níveis internacionais, chegando estes a registrarem, em alguns casos, aumentos superiores a 100% em termos reais, como foi o caso da energia.

A continuidade do processo de privatizações permitiu ao Governo obter recursos novos, cerca de US\$ 32,7 bilhões, que ajudaram na redução da dívida interna e no controle do déficit. O número de empresas estatais caiu de 1.115 em 1986 para 124 em 1991.

A abertura comercial mexicana foi profunda. No início dos anos 80, ainda se debatia a conveniência de se aderir ao GATT. Em 1986, o México não só ingressou naquele organismo, como empreendeu um regime tarifário bastante liberal, com tarifas de importação reduzidas. O avanço no processo de liberalização, aliado à estabilização e à tendência mundial de formação de blocos comerciais, tornou viável o acordo de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá — o NAFTA.

A reforma tributária foi um dos pontos mais importantes para a recuperação das finanças públicas mexicanas. Até 1987, o México havia experimentado poucas, mas importantes, modificações em seu sistema tributário. A modernização da tributação indireta, com a introdução do IVA, foi a principal medida, além de pequenas alterações no Imposto de Renda. As relações financeiras intergovernamentais foram alteradas com a introdução do IVA e a eliminação de diversos impostos estaduais e municipais. Estabeleceu-se um sistema de distribuição de receitas tributárias denominado "Sistema de Coordinación Fiscal". O novo esquema contemplava três fundos de distribuição de recursos federais que compensavam a perda de autonomia tributária dos

estados e municípios. Não obstante, o desempenho do sistema tributário na década não foi satisfatório, especialmente pela falta de um adequado manejo da administração tributária.

A reforma tributária implantada a partir de 1988 trouxe alterações significativas e resultados exitosos. Ela contemplou medidas de política e de administração tributárias.

No campo da política tributária, foram efetuadas várias alterações na legislação fiscal. Na sua essência, consistiram elas na redução das alíquotas de vários tributos e na ampliação da base tributária dos mesmos, de forma a compensar as perdas de arrecadação. Paralelamente, foi introduzido um novo imposto, incidente sobre ativos, e acionados diversos mecanismos de combate à evasão fiscal.

Em relação ao Imposto de Renda das Empresas, por exemplo, a sua base foi ajustada integralmente à inflação. A alíquota do IRPJ foi reduzida, gradualmente, de 42% em 1987 para 35% em 1991. A tributação dos dividendos foi abolida, mas, em compensação, foi ampliada a base fiscal do Imposto, através da eliminação de subsídios e de deduções antes permitidas. Os tratamentos preferenciais dados aos pequenos contribuintes através dos regimes denominados Bases Especiales de Tributación e Contribuyentes Menores foram revogados, uma vez que representavam refúgios fiscais para contribuintes que queriam evadir-se do Imposto de Renda. Conforme Diaz (1993), esses pequenos e médios contribuintes geravam 18% do PIB mas contribuíam com menos de 1% da arrecadação do Imposto de Renda, isto é, 0,01% do PIB. Em substituição aos esquemas anteriores estabeleceu-se o Régimen Simplificado, com uma carga fiscal proporcional ao tamanho dos setores, o que permitiu o fortalecimento da arrecadação e facilitou o trânsito da economia informal para a formal.

O Imposto de Renda-pessoas física teve sua alíquota máxima reduzida de 60,5% para 35%. O gravame sobre os juros pagos a pessoas físicas também foi reduzido de 2,52% para 1,4%.

O conjunto de medidas de reduções de alíquotas significou um sacrifício na receita anual correspondente a quase dois pontos percentuais do PIB (DIAZ, 1993, p.17).

A grande compensação, além das tentativas de ampliação da base fiscal, foram os efeitos notáveis na arrecadação sobre a renda, proporcionado pelo

Imposto sobre Ativos, criado em 1989. Esse imposto, incidente sobre os ativos das empresas e cobrado anualmente com uma alíquota de 2%, é complementar ao Imposto de Renda das empresas, já que permite o creditamento do primeiro em relação ao segundo, de forma que só o excedente é efetivamente pago. Esse novo imposto foi dirigido às empresas que declaravam prejuízos há vários anos como forma de sonegar o Imposto de Renda. Trata-se, portanto, de um imposto de alta eficiência administrativa, ao reduzir a evasão fiscal no Imposto de Renda.

Na área da tributação indireta, a redução do IVA para novamente 10% representou uma modificação de grande importância em termos de credibilidade política por representar o cumprimento de um compromisso assumido em 1983, quando da elevação da alíquota do IVA para 15%. Na época, o aumento foi considerado medida temporária para ajuste das finanças públicas. Os alimentos e os remédios passaram a ser, então, e continuam sendo hoje, tributados à taxa zero. Essa reestruturação do esquema de aplicação do IVA representou uma perda adicional na arrecadação de 1% do PIB. Como compensação, ampliou-se a base tributável através da incidência do IVA sobre os juros de empréstimos fornecidos pelo sistema financeiro a pessoas físicas e através da eliminação das alíquotas reduzidas que existiam em algumas regiões do País, como na faixa de fronteira, por exemplo.

A experiência de reformas tributárias no México, assim como as que ocorreram nos ajustes fiscais do Chile e da Bolívia, revela um interessante aspecto: a redução de alíquotas dos tributos sempre resultou em diminuição da receita arrecadada, assim como o aumento das taxas sempre acarretou acréscimo de recursos. Ao contrário do Chile e da Bolívia, que aumentaram a receita sem reduzir as alíquotas de seus tributos, o México optou por outra estratégia. Ele reduziu as alíquotas de seus principais impostos, mas ampliou a base tributária e o universo de contribuintes. Só dessa forma foi possível compensar a queda expressiva de receita resultante da redução de alíquotas e garantir o controle do déficit público. O mesmo não ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos, durante o Governo Reagan, onde a redução dos impostos para reativar a economia acabou gerando enormes déficits fiscais. Nesses casos, a receita tributária não se encontrava, portanto, na "área proibida", onde, segundo a "curva de Laffer", o aumento nas alíquotas resulta numa redução da receita tributária.

Em relação ao sistema de distribuição de receitas intergovernamentais, mais especificamente de transferências do Governo Central a estados e municípios, foi introduzido um novo critério que modificou a composição dos fundos de transferência. A inovação consistiu em considerar o esforço fiscal em arrecadar maior volume de receitas próprias por parte dos estados e municípios para a determinação dos coeficientes de participação.

Ao lado de todas essas medidas de política tributária, ocorreu uma profunda modificação na forma de administrar os tributos e de combater a sua evasão. A administração dos tributos internos e dos aduaneiros foi unificada. Os sistemas de informação e de auditoria fiscal foram modificados, e as penalidades tributárias para os evasores aumentadas.

O universo de contribuintes federais cresceu 32% no período 1988-92. A presença fiscal foi melhorada: de 54 mil atos de fiscalização realizados em 1988, só 13% haviam trazido resultados em favor do fisco; em 1991, foram efetuadas 156 mil auditorias, e 90% apresentaram saldo a favor do fisco.

Como balanço da experiência mexicana de ajuste fiscal, verifica-se que foram conjugados diversos fatores: privatizações, abertura comercial, renegociação da dívida externa, controle de gastos e reforma tributária. O sucesso do ajuste fiscal conquistado até 1994 não assegurava, entretanto, que este estivesse consolidado ou que fosse imune às oscilações da política cambial. A recente crise cambial e os seus reflexos negativos nas finanças públicas mexicanas são um exemplo dessa influência. Certamente, o efeito negativo seria ainda maior se não houvesse ocorrido um prévio ajuste fiscal.

Nesse contexto de êxito na reforma tributária, mas de crise cambial, ganha relevância o acordo comercial concretizado através do NAFTA. Além das vantagens inerentes de um acordo dessa natureza — perspectiva de integração com economias altamente desenvolvidas —, acrescenta um elemento importante de disciplina na política econômica do País.

### **3.2 - A estrutura tributária: composição e evolução**

A Tabela 26, sobre a evolução das finanças públicas mexicanas, revela a expressiva participação dos impostos do setor petróleo na receita tributária total do País. Os impostos recolhidos pela estatal mexicana de petróleo — PEMEX —

chegaram quase a igualar a receita dos demais tributos em meados da década de 80. A composição dos impostos pagos pela PEMEX ao Governo Federal inclui o IVA de vendas no mercado interno e o imposto especial sobre gasolina. A dependência de uma fonte de receita tão instável tem preocupado as autoridades tributárias mexicanas ao longo dos anos. Em 1986, por exemplo, devido à queda dos preços internacionais do petróleo, houve uma brusca e importante queda do nível de receitas, o que gerou pressões deficitárias.

A Tabela 27 mostra a evolução e a composição da receita tributária do México no período de estabilização econômica (1988-1991), excluídas as receitas do petróleo e da seguridade social.

A análise dos dados apresentados revela a preponderância dos impostos sobre a renda e sobre o valor agregado na estrutura tributária mexicana. Os dois compõem cerca de 75% da receita tributária. O Imposto de Renda, embora tenha mantido sua participação relativa em torno de 43%, apresentou crescimento em relação ao PIB com a introdução do Imposto sobre Ativos em 1989. O IVA registrou crescimento desde 1988 tanto em relação ao PIB como na sua participação global, ficando esta última em torno de um terço.

Em relação aos demais países da América Latina, o México distinguiu-se por apresentar um sistema tributário mais progressivo, uma vez que a tributação da renda, combinada com o Imposto sobre Ativos, atingiu cerca de 6% do PIB. Por outro lado, o IVA, embora com tendência crescente, alcançou um patamar relativamente baixo, com pouco mais de 3% do PIB. Talvez seja um dos pontos a se reformular na tributação mexicana. Devido a sua alíquota de 10%, relativamente baixa frente à média de 15% na Europa e nos países latino-americanos, o IVA mexicano pode estar sendo insuficientemente explorado. Dada a forte dependência em relação a receitas instáveis, como as do petróleo, o caminho mais adequado, embora menos prático, indica na direção da ampliação da arrecadação do IVA e da redução dos impostos sobre o petróleo.

Tendo em vista a importância dos impostos gerais que incidem sobre o fluxo de bens e serviços para efeitos da harmonização tributária no âmbito do NAFTA, como de qualquer outro bloco comercial (caso da harmonização do IVA europeu), apresentar-se-á, a seguir, uma síntese com as principais características do IVA mexicano.

O IVA mexicano é um imposto plurifásico do tipo consumo e que adota o princípio de tributação no destino, tributando as importações e não gravando as exportações. É um imposto de competência do Governo Federal, embora sua fiscalização já tenha pertencido aos governos estaduais. Suas principais características são as que seguem.

**Fato imponible:**

- venda de bens;
- prestação de serviços;
- importações de bens ou serviços.

**Exonerações:**

- o solo;
- venda de construções destinadas à habitação;
- venda de livros, periódicos e revistas;
- venda de bens imóveis usados, com exceção dos vendidos por empresas;
- partes sociais e títulos de crédito;
- prestação de serviços de ensino, de transporte público de passageiros;
- seguros de vida;
- uso temporal de imóveis destinados à moradia;
- importações temporárias, nos termos da legislação aduaneira;
- exportações de bens ou serviços.

**Determinação do imposto através do sistema de débito e crédito.**

**Alíquotas:**

- taxa geral de 10%;
- alíquota zero para venda de produtos animais e vegetais não industrializados, bens alimentícios em geral, máquinas e implementos agrícolas, fertilizantes e remédios.

**Bens de capital:** trata-se de um IVA tipo-consumo, permitindo o crédito fiscal relativo à compra de bens para o ativo fixo.

**Pagamento:** apuração mensal com pagamento até o dia 17 do mês seguinte.

**Prescrição:** cinco anos.

**Atualização monetária:** no caso de atraso, o imposto é atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, acrescido de juros moratórios.

## Conclusão

Os sistemas tributários dos países do NAFTA refletem a natureza federativa desses países, apresentando uma especialização fiscal por nível de governo. Nos EUA e no Canadá, predominam os impostos diretos sobre a renda, enquanto no México prevalecem os indiretos sobre bens e serviços.

A descentralização fiscal é mais acentuada no Canadá e nos Estados Unidos do que no México.

O estudo realizado demonstrou o papel importante das transferências no contexto das relações fiscais entre as esferas de governo nos três países, havendo diferenças de país para país em função do maior ou menor grau de vinculação na destinação desses recursos.

Em relação ao gasto público, percebem-se nitidamente as características de especialização de funções públicas existentes entre as esferas de governo nos três países.

A maioria das atividades relacionadas com a provisão de bens públicos é de responsabilidade dos níveis subnacionais, especialmente o local. A especialização federal ocorre nas atividades de defesa nacional e previdência social. Os estados desenvolvem mais atividades relacionadas com educação, saúde, programas de bem-estar social e transporte. Os governos locais, além dos serviços públicos gerais (limpeza pública, saneamento, policiamento, combate ao fogo, preservação de parques, etc.) despendem parte significativa de seu orçamento na educação.

Há uma clara falta de uniformidade na estrutura fiscal de cada um dos três países. Existem variações entre os estados quanto ao nível de receita própria,

composição dos impostos e volume de transferências. Essas disparidades refletem as diferenças nos estágios de desenvolvimento e nos níveis de renda *per capita* existentes.

Tabela 1

Total do PIB e da população nos principais blocos econômicos — 1992

| BLOCOS ECONÔMICOS | PIB (US\$) | POPULAÇÃO<br>(milhões) |
|-------------------|------------|------------------------|
| NAFTA .....       | 6 770      | 365                    |
| UE .....          | 6 750      | 350                    |
| EFTA.....         | 890        | 33                     |
| EEE .....         | 7 390      | 375                    |
| APEC .....        | 12 100     | 2 070                  |
| Mercosul .....    | 642        | 190                    |
| Pacto Andino .... | 147        | 93                     |
| G-3 .....         | 400        | 140                    |
| ASEAN .....       | ...        | ...                    |

FONTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington:  
IMF.

FOLHA DE SÃO PAULO.

Tabela 2

Receita tributária própria como percentagem do PNB/PIB  
no Canadá - 1926-1989

| (%)  |         |            |       |       |
|------|---------|------------|-------|-------|
| ANOS | FEDERAL | PROVINCIAL | LOCAL | TOTAL |
| 1926 | 6,9     | 2,1        | 4,9   | 13,9  |
| 1939 | 8,4     | 4,2        | 5,1   | 17,7  |
| 1946 | 20,6    | 3,5        | 2,8   | 26,9  |
| 1956 | 16,6    | 3,6        | 3,2   | 23,4  |
| 1966 | 16,1    | 7,5        | 4,0   | 27,6  |
| 1975 | 16,5    | 14,4       | 4,2   | 35,1  |
| 1980 | 17,8    | 15,6       | 4,4   | 37,8  |
| 1985 | 18,7    | 16,5       | 4,3   | 39,5  |
| 1989 | 20,2    | 16,7       | 4,3   | 41,2  |

FONTE: Até 1966: PECHMAN, Joseph A., ed. (1987). Comparative tax systems: Europe, Canada and Japan. Arlington, Virginia: The Brookings Institution/Tax Analysts. p.385, tab.1.

A partir de 1975, calculados com base nos dados do GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 3

Participação relativa no total dos tributos, no Canadá - 1926-1989

| (% do total) |         |            |       |       |
|--------------|---------|------------|-------|-------|
| ANOS         | FEDERAL | PROVINCIAL | LOCAL | TOTAL |
| 1926         | 50      | 15         | 35    | 100   |
| 1939         | 47      | 24         | 29    | 100   |
| 1946         | 77      | 13         | 10    | 100   |
| 1956         | 71      | 15         | 14    | 100   |
| 1966         | 58      | 27         | 15    | 100   |
| 1975         | 47      | 41         | 12    | 100   |
| 1980         | 47      | 41         | 12    | 100   |
| 1985         | 47      | 42         | 11    | 100   |
| 1989         | 49      | 41         | 10    | 100   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Até 1966: PECHMAN, Joseph A., ed. (1987). Comparative tax systems: Europe, Canada and Japan. Arlington, Virginia: The Brookings institution/Tax Analysts. p.385, Tab.1.

A partir de 1975: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

NOTA: A participação relativa no total dos tributos refere-se à distribuição da receita própria (sem transferências).

Tabela 4

Composição da receita fiscal, por nível de governo,  
no Canadá - 1989

|                                 | (% do total) |            |       |
|---------------------------------|--------------|------------|-------|
| RECEITAS                        | FEDERAL      | PROVINCIAL | LOCAL |
| Receita tributária .....        | 100          | 81         | 54    |
| Imposto de renda .....          | 52           | 29         | -     |
| Imposto sobre propriedade ..... | -            | 3          | 33    |
| Impostos sobre vendas ...       | 19           | 28         | 1     |
| Seguridade social .....         | 14           | 9          | -     |
| Taxas e outras .....            | 15           | 12         | 20    |
| Transferências .....            | -            | 19         | 46    |
| Receita fiscal total .....      | 100          | 100        | 100   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

Tabela 5

Despesa do setor público, por função e nível de governo,  
no Canadá - 1989

|                                  | (em %) |          |            |       |                |
|----------------------------------|--------|----------|------------|-------|----------------|
| FUNÇÕES                          | TOTAL  | FEDERAL  | PROVINCIAL | LOCAL | TRANSFERÊNCIAS |
| Serviços públicos em geral ..... | 11,5   | 9,9      | 8,6        | 13,7  | 0,7            |
| Educação .....                   | 11,5   | 2,9      | 18,8       | 39,9  | 38,3           |
| Saúde .....                      | 13,3   | 5,2      | 26,0       | 5,5   | 16,3           |
| Seguridade social ..             | 24,5   | 35,1     | 17,6       | 4,2   | 14,4           |
| Habituação .....                 | 2,9    | 1,3      | 1,9        | 10,0  | 3,4            |
| Transporte e comunicações .....  | 5,9    | 3,8      | 5,1        | 10,6  | 2,0            |
| Outros .....                     | 30,4   | (1) 41,8 | 22,0       | 16,1  | 24,9           |
| TOTAL .....                      | 100,0  | 100,0    | 100,0      | 100,0 | 100,0          |

FONTE: KRAUSE-JUNK, Gerald, MÜLLER, Regine (1993). Fiscal decentralization in select industrial countries. Santiago do Chile: CEPAL. (Proyecto regional de descentralización fiscal).

(1) Desse percentual, cerca de 18% refere-se à defesa nacional.

Tabela 6

Distribuição da receita fiscal própria e disponível,  
por nível de governo, no Canadá - 1980-1989

(%)

| ANOS | RECEITA PRÓPRIA |            |       |       |
|------|-----------------|------------|-------|-------|
|      | Federal         | Provincial | Local | Total |
| 1980 | 47              | 41         | 12    | 100   |
| 1985 | 47              | 42         | 11    | 100   |
| 1989 | 49              | 41         | 10    | 100   |

  

| ANOS | RECEITA DISPONÍVEL (1) |            |       |       |
|------|------------------------|------------|-------|-------|
|      | Federal                | Provincial | Local | Total |
| 1980 | 36                     | 41         | 23    | 100   |
| 1985 | 36                     | 43         | 21    | 100   |
| 1989 | 39                     | 41         | 20    | 100   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

(1) A receita disponível corresponde à receita própria, agregada ou diminuída em função das transferências de receitas.

Tabela 7

Transferências federais concedidas às províncias no Canadá - 1980-1989

| ANOS | % DA RECEITA PRÓPRIA | % DA RECEITA TOTAL |
|------|----------------------|--------------------|
| 1980 | 26                   | 21                 |
| 1985 | 26                   | 21                 |
| 1989 | 24                   | 20                 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

Tabela 8

Transferências provinciais concedidas aos governos locais  
no Canadá -- 1980-1989

| ANOS | % DA RECEITA PRÓPRIA | % DA RECEITA TOTAL |
|------|----------------------|--------------------|
| 1980 | 93                   | 48                 |
| 1985 | 90                   | 47                 |
| 1989 | 86                   | 46                 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

Tabela 9

Evolução da carga tributária, por nível de governo,  
nos EUA -- 1902-1990

| ANOS |         |          |       |       | (% do PIB) |
|------|---------|----------|-------|-------|------------|
|      | FEDERAL | ESTADUAL | LOCAL | TOTAL |            |
| 1902 | 2,3     | 0,7      | 3,2   | 6,2   |            |
| 1913 | 1,7     | 0,8      | 3,3   | 5,8   |            |
| 1922 | 4,6     | 1,4      | 4,2   | 10,2  |            |
| 1927 | 3,6     | 1,8      | 4,7   | 10,1  |            |
| 1940 | 5,7     | 4,4      | 4,5   | 14,5  |            |
| 1950 | 13,6    | 3,4      | 2,9   | 19,9  |            |
| 1960 | 18,2    | 4,5      | 3,8   | 26,5  |            |
| 1970 | 19,8    | 6,0      | 4,2   | 30,0  |            |
| 1983 | 19,7    | 7,5      | 5,2   | 32,4  |            |
| 1984 | 19,4    | 7,7      | 5,2   | 32,3  |            |
| 1985 | 19,9    | 7,9      | 5,3   | 33,1  |            |
| 1986 | 19,5    | 8,2      | 5,4   | 33,1  |            |
| 1987 | 20,4    | 8,5      | 5,6   | 34,5  |            |
| 1988 | 20,0    | 8,3      | 5,6   | 33,9  |            |
| 1989 | 20,2    | 8,3      | 5,5   | 34,0  |            |
| 1990 | 19,8    | 8,5      | 5,7   | 34,0  |            |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P.B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill.

THE CHANGING distribution of federal taxes: 1975-1990 (1987).  
Washington, D.C.: Congress of the United States/Congressio-  
nal Budget Office.

De 1983 a 1990, calculado com base nos dados do GOVERNMENT  
FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 10

Participação relativa no total dos tributos, por nível de governo,  
nos EUA - 1902-1990

|      |         |          |       | (% do total) |
|------|---------|----------|-------|--------------|
| ANOS | FEDERAL | ESTADUAL | LOCAL | TOTAL        |
| 1902 | 37,4    | 11,4     | 51,3  | 100          |
| 1913 | 29,1    | 13,2     | 57,6  | 100          |
| 1922 | 45,2    | 13,9     | 40,9  | 100          |
| 1927 | 35,5    | 18,0     | 46,5  | 100          |
| 1940 | 38,8    | 30,0     | 31,2  | 100          |
| 1950 | 68,3    | 17,3     | 14,4  | 100          |
| 1960 | 68,5    | 17,1     | 14,5  | 100          |
| 1970 | 65,8    | 20,1     | 14,1  | 100          |
| 1983 | 60,8    | 23,1     | 16,1  | 100          |
| 1984 | 60,1    | 23,8     | 16,1  | 100          |
| 1985 | 60,1    | 23,9     | 16,0  | 100          |
| 1986 | 58,9    | 24,8     | 16,3  | 100          |
| 1987 | 59,1    | 24,6     | 16,3  | 100          |
| 1988 | 59,0    | 24,5     | 16,5  | 100          |
| 1989 | 59,4    | 24,4     | 16,2  | 100          |
| 1990 | 58,2    | 25,0     | 16,8  | 100          |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P.B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill.

THE CHANGING distribution of federal taxes: 1975-1990 (1987).  
Washington, D.C.: Congress of the United States/Congressional Budget Office.

De 1983 a 1990, calculado com base nos dados do GOVERNMENT  
FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

NOTA: Os dados referem-se às receitas próprias, excluídas as transferências.

Tabela 11

Composição da receita tributária, por nível de governo,  
nos EUA - 1902-1986

|                                        | ( % sobre a receita total) |       |       |       |       |       |       |       |       |  |
|----------------------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| DISCRIMINAÇÃO                          | 1902                       | 1913  | 1922  | 1927  | 1940  | 1950  | 1960  | 1970  | 1986  |  |
| <b>Federal</b>                         |                            |       |       |       |       |       |       |       |       |  |
| Imposto de renda pessoal               | -                          | -     | 56,8  | 25,6  | 16,9  | 40,7  | 45,4  | 48,1  | 42,6  |  |
| Imposto de renda das cor-<br>porações  | -                          | 5,3)  | -     | 36,6  | 19,8  | 27,1  | 24,0  | 17,5  | 6,8   |  |
| Imposto sobre vendas e<br>seletivos    | 47,6                       | 45,6  | 24,4  | 14,6  | 31,6  | 19,2  | 12,8  | 8,4   | 4,8   |  |
| Imposto sobre o comércio<br>exterior   | 47,4                       | 46,8  | 9,3   | 17,0  | 5,8   | 1,1   | 1,2   | 1,3   | 1,7   |  |
| Imposto sobre heranças e<br>doações    | 1,0                        | -     | 4,1   | 2,6   | 6,3   | 1,8   | 1,8   | 1,9   | 0,8   |  |
| Imposto sobre a folha de<br>pagamentos | -                          | -     | 1,2   | 2,1   | 14,2  | 9,0   | 14,2  | 22,3  | 40,0  |  |
| Outros                                 | 4,1                        | 2,3   | 4,2   | 1,4   | 5,5   | 1,1   | 0,7   | 0,5   | 0,7   |  |
| Total                                  | 100,0                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |  |
| <b>Estadual</b>                        |                            |       |       |       |       |       |       |       |       |  |
| Imposto de renda pessoal               | -                          | -     | 4,1   | 4,0   | 4,7   | 7,4   | 9,9   | 16,0  | 24,9  |  |
| Imposto de renda das cor-<br>porações  | -                          | -     | 5,5   | 5,3   | 3,5   | 6,0   | 5,3   | 6,5   | 6,8   |  |
| Imposto sobre vendas e<br>seletivos    | 17,9                       | 19,9  | 27,2  | 42,8  | 51,0  | 55,6  | 54,0  | 52,2  | 48,7  |  |
| Imposto sobre propriedade              | 52,6                       | 46,5  | 33,0  | 21,2  | 5,9   | 3,1   | 2,7   | 1,9   | 2,2   |  |
| Imposto sobre a folha de<br>pagamentos | -                          | -     | 10,1  | 7,9   | 24,5  | 18,8  | 19,4  | 16,4  | 14,4  |  |
| Imposto sobre heranças e<br>doações    | 29,5                       | 33,6  | 20,1  | 18,9  | 10,3  | 9,1   | 1,9   | 1,7   | 3,2   |  |
| Outros                                 | -                          | -     | -     | -     | -     | -     | 6,9   | 5,2   | -     |  |
| Total                                  | 100,0                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |  |
| <b>Local</b>                           |                            |       |       |       |       |       |       |       |       |  |
| Imposto de renda pessoal               | -                          | -     | -     | -     | -     | 0,8)  | 1,3)  | 1,4   | 4,0   |  |
| Imposto de renda das cor-<br>porações  | -                          | -     | -     | -     | -     | 0,1)  | -     | -     | 1,1   |  |
| Imposto sobre vendas e<br>seletivos    | -                          | 0,2   | 0,6   | 0,6   | 2,8   | 5,9   | 7,7   | 8,1   | 26,9  |  |
| Imposto sobre propriedade              | -                          | 21,0  | 96,4  | 96,8  | 91,3  | 86,2  | 85,0  | 82,1  | 62,3  |  |
| Imposto sobre a folha de<br>pagamentos | -                          | 0,2   | 0,5   | 0,6   | 1,5   | 2,3   | 2,9   | 3,2   | 2,8   |  |
| Outros                                 | -                          | 8,6   | 2,5   | 2,1   | 3,9   | 4,7   | 3,0   | 2,5   | 2,9   |  |
| Total                                  | 100,0                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |  |
| <b>Todos os níveis</b>                 |                            |       |       |       |       |       |       |       |       |  |
| Imposto de renda pessoal               | -)                         | 1,5)  | 27,0  | 9,8   | 8,1   | 29,3  | 33,0  | 35,4  | 33,5  |  |
| Imposto de renda das cor-<br>porações  | -)                         | -     | -     | 13,9  | 8,7   | 19,6  | 17,3  | 12,8  | 8,2   |  |
| Imposto sobre vendas e<br>seletivos    | 19,8                       | 16,1  | 15,1  | 13,2  | 28,5  | 23,6  | 19,1  | 17,2  | 17,0  |  |
| Imposto sobre o comércio<br>exterior   | 7,7                        | 13,6  | 4,2   | 6,0   | 2,3   | 0,7   | 0,8   | 0,9   | 1,1   |  |
| Imposto sobre propriedade              | 51,4                       | 58,6  | 44,0  | 48,8  | 30,3  | 13,0  | 12,7  | 11,9  | 8,9   |  |
| Imposto sobre a folha de<br>pagamentos | -                          | 0,1   | 2,1   | 2,4   | 13,3  | 9,7   | 13,4  | 18,5  | 29,2  |  |
| Imposto sobre heranças e<br>doações    | 11,1                       | 10,1  | 7,5   | 5,8   | 8,9   | 4,2   | 1,5   | 1,6   | 0,8   |  |
| Outros                                 | -                          | -     | -     | -     | -     | -     | 2,1   | 1,7   | 0,1   |  |
| Total                                  | 100,0                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |  |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P.B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill.

NOTA: Arrecadação conjunta do Imposto de Renda-pessoa física e das corporações.

Tabela 12

Receita tributária, por imposto e nível de governo,  
nos EUA - média dos anos 80

(% sobre o total)

| IMPOSTO                                   | DISTRIBUIÇÃO EM CADA NÍVEL |          |       |       |
|-------------------------------------------|----------------------------|----------|-------|-------|
|                                           | Federal                    | Estadual | Local | Total |
| Imposto sobre a propriedade               | -                          | 2        | 62    | 9     |
| Imposto de renda pessoal ...              | 43                         | 25       | 4     | 34    |
| Imposto de renda das corporações .....    | 7                          | 7        | 1     | 8     |
| Imposto sobre heranças e doações .....    | 1                          | 3        | -     | 1     |
| Imposto sobre vendas e seletivos .....    |                            |          |       |       |
| Imposto sobre a folha de pagamentos ..... | 40                         | 14       | 3     | 29    |
| Outros .....                              | 4                          | -        | 3     | 2     |
| TOTAL .....                               | 100                        | 100      | 100   | 100   |

| IMPOSTOS                                  | DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL |          |       |       |
|-------------------------------------------|------------------------|----------|-------|-------|
|                                           | Federal                | Estadual | Local | Total |
| Imposto sobre a propriedade               | -                      | 3        | 97    | 100   |
| Imposto de renda pessoal ..               | 60                     | 35       | 5     | 100   |
| Imposto de renda das corporações .....    | 47                     | 47       | 6     | 100   |
| Imposto sobre heranças e doações .....    | 25                     | 75       | -     | 100   |
| Imposto sobre vendas e seletivos .....    | 6                      | 61       | 33    | 100   |
| Imposto sobre a folha de pagamentos ..... | 70                     | 25       | 5     | 100   |
| Outros .....                              | 57                     | -        | 43    | 100   |
| TOTAL .....                               | 61                     | 23       | 16    | 100   |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill.

THE CHANGING distribution of federal taxes: 1975-1990 (1987). Washington, D.C.: Congress of the United States/Congressional Budget Office.

GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 13

Tabela progressiva do Imposto de Renda pessoal nos EUA - 1993

| RENDA TRIBUTÁVEL<br>(US\$) |           | VALOR FIXO A PAGAR<br>(US\$) | +<br>% SOBRE O VALOR<br>EXCEDENTE AO DIA<br>COLUNA I |
|----------------------------|-----------|------------------------------|------------------------------------------------------|
| A Partir de<br>I           | Até<br>II |                              |                                                      |
| 19 450                     | 19 450    | 0                            | 15                                                   |
| 47 050                     | 47 050    | 2 917,50                     | 28                                                   |
|                            |           | 10 645,50                    | 31                                                   |

FONTE: Internal Revenue Code, 1993, p.1002.

Tabela 14

Despesa, por função e nível de governo, nos EUA - 1990

|                                      |       |         |          |       |                | (% do gasto total) |
|--------------------------------------|-------|---------|----------|-------|----------------|--------------------|
| FUNÇÕES                              | TOTAL | FEDERAL | ESTADUAL | LOCAL | TRANSFERÊNCIAS |                    |
| Serviços públicos                    |       |         |          |       |                |                    |
| em geral .....                       | 11,0  | 7,5     | 7,0      | 14,9  | 1,2            |                    |
| Educação .....                       | 14,4  | 1,7     | 33,4     | 43,6  | 40,5           |                    |
| Saúde .....                          | 12,9  | 13,5    | 18,3     | 8,4   | 18,0           |                    |
| Seguridade social                    | 19,8  | 25,6    | 16,7     | 7,4   | 19,1           |                    |
| Habitação .....                      | 2,3   | 2,6     | 0,7      | 2,8   | 1,3            |                    |
| Transporte e comu-<br>nicações ..... | 4,3   | 2,4     | 8,7      | 6,2   | 7,5            |                    |
| Outros .....                         | 35,3  | (1)46,7 | 15,2     | 16,7  | 12,4           |                    |
| TOTAL                                | 100,0 | 100,0   | 100,0    | 100,0 | 100,0          |                    |

FONTE: KRAUSE-JUNK, Gerald, MÜLLER, Regine (1993). Fiscal decentralization in select industrial countries. Santiago do Chile: CEPAL. (Proyecto regional de descentralización fiscal). p.76.

(1) Desse percentual, cerca de 50% referem-se à defesa nacional.

Tabela 15

Distribuição da receita fiscal própria e da receita disponível,  
por níveis de governo, nos EUA - 1983-90

(US\$ bilhões)

| ANOS | RECEITA PRÓPRIA |          |       |       | RECEITA DISPONÍVEL(1) |          |       |       |
|------|-----------------|----------|-------|-------|-----------------------|----------|-------|-------|
|      | Federal         | Estadual | Local | Total | Federal               | Estadual | Local | Total |
| 1983 | 653             | 249      | 174   | 1 076 | 574                   | 215      | 287   | 1 076 |
| 1984 | 719             | 284      | 191   | 1 194 | 635                   | 253      | 306   | 1 194 |
| 1985 | 792             | 315      | 210   | 1 317 | 701                   | 277      | 339   | 1 317 |
| 1986 | 823             | 346      | 229   | 1 398 | 724                   | 306      | 368   | 1 398 |
| 1987 | 910             | 378      | 251   | 1 539 | 814                   | 335      | 390   | 1 539 |
| 1988 | 963             | 398      | 269   | 1 630 | 860                   | 349      | 421   | 1 630 |
| 1989 | 1 047           | 431      | 285   | 1 763 | 938                   | 375      | 450   | 1 763 |
| 1990 | 1 086           | 463      | 313   | 1 862 | 965                   | 407      | 490   | 1 862 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

(1) A receita disponível corresponde à receita própria, agregada ou diminuída em função das transferências de receitas.

Tabela 16

Distribuição da receita fiscal própria e da receita disponível  
nos EUA - 1983-90

(% do total)

| ANOS | RECEITA PRÓPRIA |          |       |       | RECEITA DISPONÍVEL(1) |          |       |       |
|------|-----------------|----------|-------|-------|-----------------------|----------|-------|-------|
|      | Federal         | Estadual | Local | Total | Federal               | Estadual | Local | Total |
| 1983 | 60,8            | 23,1     | 16,1  | 100   | 53,3                  | 20,0     | 26,7  | 100   |
| 1984 | 60,1            | 23,8     | 16,1  | 100   | 53,2                  | 21,2     | 25,6  | 100   |
| 1985 | 60,1            | 23,9     | 16,0  | 100   | 53,2                  | 21,0     | 25,8  | 100   |
| 1986 | 58,9            | 24,8     | 16,3  | 100   | 51,8                  | 21,8     | 26,4  | 100   |
| 1987 | 59,1            | 24,6     | 16,3  | 100   | 52,9                  | 21,8     | 25,3  | 100   |
| 1988 | 59,0            | 24,5     | 16,5  | 100   | 52,7                  | 21,4     | 25,9  | 100   |
| 1989 | 59,4            | 24,4     | 16,2  | 100   | 53,2                  | 21,3     | 25,5  | 100   |
| 1990 | 58,2            | 25,0     | 16,8  | 100   | 51,8                  | 21,8     | 26,4  | 100   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK  
(1992). Washington: IMF.

(1) A receita disponível corresponde à receita própria, agregada ou diminuída em função das transferências de receitas.

Tabela 17

Transferências de receitas intergovernamentais nos EUA - 1983-90

| (US\$ bilhões)                                |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| TRANSFERÊNCIAS                                | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| Federais concedidas ...                       | 79   | 84   | 91   | 99   | 96   | 103  | 109  | 121  |
| Federais concedidas aos Estados .....         | 67   | 75   | 81   | 89   | 95   | 98   | 105  | 115  |
| Federais concedidas aos governos locais ..... | 12   | 9    | 10   | 10   | 1    | 5    | 4    | 6    |
| Estaduais concedidas aos governos locais .    | 101  | 106  | 119  | 129  | 138  | 147  | 161  | 171  |
| Totais recebidas pelos governos locais .....  | 113  | 115  | 129  | 139  | 139  | 152  | 165  | 177  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 18

Participação do valor das transferências concedidas aos estados pelo Governo Federal nas receitas estaduais, nos EUA - 1983-90

| ANOS | % DA RECEITA PRÓPRIA | % DA RECEITA TOTAL |
|------|----------------------|--------------------|
| 1983 | 27                   | 21                 |
| 1984 | 26                   | 21                 |
| 1985 | 26                   | 20                 |
| 1986 | 26                   | 21                 |
| 1987 | 25                   | 20                 |
| 1988 | 25                   | 20                 |
| 1989 | 24                   | 19                 |
| 1990 | 25                   | 20                 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 19

Participação do valor das transferências concedidas aos governos locais nas suas receitas, nos EUA - 1983-90

| ANOS | % DA RECEITA PRÓPRIA | % DA RECEITA TOTAL |
|------|----------------------|--------------------|
| 1983 | 65                   | 39                 |
| 1984 | 60                   | 37                 |
| 1985 | 61                   | 38                 |
| 1986 | 61                   | 38                 |
| 1987 | 55                   | 36                 |
| 1988 | 57                   | 36                 |
| 1989 | 58                   | 37                 |
| 1990 | 57                   | 36                 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 20

Composição das transferências federais concedidas aos estados e aos governos locais nos EUA - 1983-1990

| ANOS              | (% do total transferido) |                     |
|-------------------|--------------------------|---------------------|
|                   | AOS ESTADOS              | AOS GOVERNOS LOCAIS |
| 1983              | 85                       | 15                  |
| 1986              | 90                       | 10                  |
| 1990              | 94                       | 6                   |
| Média dos anos 80 | 90                       | 10                  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 21

Composição das transferências recebidas pelos governos locais dos estados e do Governo Federal nos EUA - 1983-1990

| ANOS              | (% do total recebido) |                     |
|-------------------|-----------------------|---------------------|
|                   | AOS ESTADOS           | AOS GOVERNOS LOCAIS |
| 1983              | 89                    | 11                  |
| 1986              | 93                    | 7                   |
| 1990              | 96                    | 4                   |
| Média dos anos 80 | 93                    | 7                   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.

Tabela 22

## Transferências federais e equalização nos EUA - 1985

| ESTADOS        | RANKING NA<br>RENDA PER<br>CAPITA<br>(A) | RENDA PER<br>CAPITA<br>(1) (US\$)<br>(B) | TRANSFERÊNCIA<br>PER CAPITA<br>(US\$)<br>(C) | IMPOSTO<br>DE RENDA<br>FEDERAL<br>PER CAPITA<br>(US\$) (D) | TRANSFERÊNCIAS<br>LÍQUIDAS PER<br>CAPITA<br>(US\$) (E) |
|----------------|------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Mississippi    | 50                                       | 9 187                                    | 512                                          | 239                                                        | 273                                                    |
| West Virginia  | 49                                       | 10 193                                   | 554                                          | 280                                                        | 274                                                    |
| Arkansas       | 48                                       | 10 467                                   | 473                                          | 263                                                        | 210                                                    |
| Utah           | 47                                       | 10 493                                   | 485                                          | 284                                                        | 201                                                    |
| South Carolina | 46                                       | 10 586                                   | 391                                          | 296                                                        | 95                                                     |
| Alabama        | 45                                       | 10 673                                   | 434                                          | 296                                                        | 138                                                    |
| Kentucky       | 44                                       | 10 824                                   | 479                                          | 297                                                        | 182                                                    |
| New Mexico     | 43                                       | 10 914                                   | 579                                          | 324                                                        | 255                                                    |
| Montana        | 42                                       | 10 974                                   | 723                                          | 315                                                        | 408                                                    |
| Idaho          | 41                                       | 11 120                                   | 434                                          | 273                                                        | 161                                                    |
| South Dakota   | 40                                       | 11 161                                   | 645                                          | 275                                                        | 370                                                    |
| Tennessee      | 39                                       | 11 243                                   | 443                                          | 341                                                        | 102                                                    |
| Louisiana      | 38                                       | 11 274                                   | 453                                          | 363                                                        | 90                                                     |
| North Carolina | 37                                       | 11 617                                   | 360                                          | 338                                                        | 22                                                     |
| Maine          | 36                                       | 11 887                                   | 572                                          | 534                                                        | 38                                                     |
| North Dakota   | 35                                       | 12 052                                   | 638                                          | 334                                                        | 304                                                    |
| Vermont        | 34                                       | 12 117                                   | 617                                          | 335                                                        | 282                                                    |
| Oklahoma       | 33                                       | 12 232                                   | 424                                          | 383                                                        | 41                                                     |
| Indiana        | 32                                       | 12 446                                   | 363                                          | 382                                                        | -19                                                    |
| Georgia        | 31                                       | 12 452                                   | 447                                          | 375                                                        | 72                                                     |
| Iowa           | 30                                       | 12 594                                   | 406                                          | 330                                                        | 76                                                     |
| Oregon         | 29                                       | 12 622                                   | 497                                          | 340                                                        | 157                                                    |
| Arizona        | 28                                       | 12 795                                   | 364                                          | 386                                                        | -22                                                    |
| Wisconsin      | 27                                       | 13 154                                   | 483                                          | 354                                                        | 129                                                    |
| Wyoming        | 26                                       | 13 223                                   | 925                                          | 422                                                        | 503                                                    |
| Ohio           | 25                                       | 13 226                                   | 443                                          | 394                                                        | 49                                                     |
| Missouri       | 24                                       | 13 244                                   | 391                                          | 401                                                        | -10                                                    |
| Nebraska       | 23                                       | 13 281                                   | 414                                          | 350                                                        | 64                                                     |
| Pennsylvania   | 22                                       | 13 437                                   | 480                                          | 411                                                        | 69                                                     |
| Texas          | 21                                       | 13 483                                   | 312                                          | 493                                                        | -181                                                   |
| Michigan       | 20                                       | 13 608                                   | 476                                          | 421                                                        | 55                                                     |
| Florida        | 19                                       | 13 742                                   | 278                                          | 477                                                        | -199                                                   |
| Kansas         | 18                                       | 13 775                                   | 359                                          | 414                                                        | -55                                                    |
| Hawaii         | 17                                       | 13 814                                   | 445                                          | 389                                                        | 56                                                     |
| Washington     | 16                                       | 13 867                                   | 427                                          | 443                                                        | -16                                                    |
| Rhode Island   | 15                                       | 13 906                                   | 585                                          | 399                                                        | 186                                                    |
| Minnesota      | 14                                       | 14 087                                   | 501                                          | 387                                                        | 114                                                    |
| Delaware       | 13                                       | 14 272                                   | 496                                          | 478                                                        | 18                                                     |
| Nevada         | 12                                       | 14 488                                   | 434                                          | 512                                                        | -78                                                    |
| Virginia       | 11                                       | 14 542                                   | 344                                          | 453                                                        | -109                                                   |
| Illinois       | 10                                       | 14 738                                   | 434                                          | 447                                                        | -13                                                    |
| Colorado       | 9                                        | 14 812                                   | 379                                          | 466                                                        | -87                                                    |
| New Hampshire  | 8                                        | 14 964                                   | 393                                          | 506                                                        | -113                                                   |
| Maryland       | 7                                        | 15 864                                   | 438                                          | 565                                                        | -127                                                   |

(continua)

Tabela 22

## Transferências federais e equalização nos EUA - 1985

| ESTADOS       | RANKING NA<br>REDA PER<br>CAPITA<br>(A) | REDA PER<br>CAPITA<br>(1) (US\$)<br>(B) | TRANSFERÊNCIA<br>PER CAPITA<br>(US\$)<br>(C) | IMPOSTO<br>DE RENDA<br>FEDERAL<br>PER CAPITA<br>(US\$) (D) | TRANSFERÊNCIAS<br>LÍQUIDAS PER<br>CAPITA<br>(US\$) (E) |
|---------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| New York      | 6                                       | 16 050                                  | 696                                          | 495                                                        | 201                                                    |
| California    | 5                                       | 16 065                                  | 418                                          | 485                                                        | -67                                                    |
| Massachusetts | 4                                       | 16 380                                  | 528                                          | 534                                                        | -6                                                     |
| New Jersey    | 3                                       | 17 211                                  | 440                                          | 613                                                        | -173                                                   |
| Connecticut   | 2                                       | 18 089                                  | 471                                          | 678                                                        | -207                                                   |
| Alaska        | 1                                       | 18 187                                  | 1 243                                        | 752                                                        | 491                                                    |
| Média         |                                         | 13 876                                  | 452                                          | 435                                                        | 17                                                     |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill. p.488-489.

NOTA: Denominação dos estados mantida na língua original.

(1) Renda per capita referente a 1982.

Tabela 23

## Número e distribuição da despesa das unidades governamentais locais nos EUA - 1982 e 1986

| TIPOS                                         | NÚMERO DE GASTOS<br>EM 1982 | VALOR DOS GASTOS EM<br>1986 (US\$ bilhões) | % DO GASTO<br>LOCAL TOTAL |
|-----------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|---------------------------|
| Condados (Counties) (1) ....                  | 3 041                       | 77,0                                       | 23,4                      |
| Municípios (cities) .....                     | 19 076                      | 102,2                                      | 31,1                      |
| Distritos (townships) (2) ..                  | 16 734                      | 11,1                                       | 3,4                       |
| Distritos escolares (school districts) .....  | 14 851                      | 116,2                                      | 35,4                      |
| Distritos especiais (special districts) ..... | 28 588                      | 22,1                                       | 6,7                       |
| TOTAL .....                                   | 82 290                      | 328,6                                      | 100,0                     |

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1989). Public finance in theory and practice, United States. McGraw-Hill. p. 477.

(1) O condado (county) é uma subdivisão administrativa do Estado, correspondendo aproximadamente a um município ou a uma região administrativa, envolvendo mais de um município. (2) O Distrito (township) é uma divisão administrativa do condado (county).

Tabela 24

## Gasto do setor público consolidado no México - 1960-1990

| ANOS | % do PIB |
|------|----------|
| 1960 | 16,0     |
| 1970 | 22,3     |
| 1975 | 31,9     |
| 1980 | 35,0     |
| 1981 | 41,4     |
| 1990 | 40,0     |

FONTE: HIERRO, Jorge, KRAUSE, Allen S. (1990). El comportamiento del sector público en México: 1970-1985. In: EL SECTOR público y las crisis de la América Latina. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. (serie lecturas, n.69).  
 CEPAL.  
 SHCP do MÉXICO.

Tabela 25

## Receita tributária e déficit público no México - 1970-80

| ANOS | (% do PIB)            |                           |                    |
|------|-----------------------|---------------------------|--------------------|
|      | RECEITA<br>TRIBUTÁRIA | TRIBUTAÇÃO<br>DO PETRÓLEO | DÉFICIT<br>PÚBLICO |
| 1970 | 8,0                   | 0,3                       | 3,8                |
| 1971 | 8,0                   | 0,2                       | 2,5                |
| 1972 | 8,1                   | 0,3                       | 4,9                |
| 1973 | 8,8                   | 0,1                       | 6,8                |
| 1974 | 9,3                   | 0,5                       | 7,2                |
| 1975 | 10,9                  | 1,2                       | 9,9                |
| 1976 | 11,1                  | 1,1                       | 9,8                |
| 1977 | 11,9                  | 1,6                       | 6,8                |
| 1978 | 12,3                  | 1,7                       | 6,7                |
| 1979 | 12,8                  | 2,0                       | 7,7                |
| 1980 | 15,2                  | 4,3                       | 7,8                |

FONTE: SHCP do México.

Tabela 26

## Evolução das finanças públicas do México - 1980-90

| ANOS | (% do PIB)       |                       |                                            |                |                         |                |
|------|------------------|-----------------------|--------------------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
|      | RECEITA<br>TOTAL | RECEITA<br>TRIBUTÁRIA | RECEITA DE IMPOSTOS<br>NO SETOR PETROLEIRO | GASTO<br>TOTAL | SERVIÇO<br>DA<br>DÍVIDA | DÉFICIT<br>(1) |
| 1980 | 15,3             | 10,4                  | 4,1                                        | 18,1           | 3,5                     | 7,5            |
| 1981 | 15,3             | 10,1                  | 4,2                                        | 21,5           | 5,0                     | 14,1           |
| 1982 | 15,6             | 8,7                   | 5,9                                        | 27,1           | 8,2                     | 16,9           |
| 1983 | 17,8             | 8,4                   | 8,4                                        | 25,9           | 12,4                    | 8,6            |
| 1984 | 16,9             | 8,3                   | 7,8                                        | 24,3           | 11,9                    | 8,5            |
| 1985 | 16,9             | 8,4                   | 7,6                                        | 24,6           | 11,5                    | 9,6            |
| 1986 | 16,0             | 8,9                   | 5,9                                        | 28,9           | 16,6                    | 16,0           |
| 1987 | 17,1             | 8,6                   | 7,3                                        | 31,2           | 19,7                    | 16,0           |
| 1988 | 16,6             | 9,6                   | 5,7                                        | 26,9           | 16,7                    | 12,3           |
| 1989 | 18,6             | 11,5                  | 5,5                                        | 24,0           | 12,6                    | 5,5            |
| 1990 | 18,1             | 12,3                  | 5,2                                        | 21,6           | 9,8                     | 3,5            |

FONTE: MORENO, Alma R., BUDEBO, Mario G. (1993). Evasion fiscal en Mexico. Santiago do Chile: CEPAL. (Serie política fiscal, n.41).

DIAZ, Francisco Gil (1993). Análisis y evaluación de las reformas tributarias en Mexico: 1978-1992. Santiago do Chile: CEPAL. (Serie política fiscal, n.40).

CEPAL.

NOTA: 1. O IVA sobre o petróleo está incluído na receita de impostos no setor petrolífero e não na receita tributária.

2. Além do IVA sobre o petróleo, a receita tributária não inclui seguridade social, cuja média, na década, foi de 2% do PIB.

(1) Corresponde às necessidades de financiamento, não sendo, necessariamente, igual à diferença entre a receita total e gasto total.

Tabela 27

## Estrutura tributária no México - 1988-91

| TRIBUTOS           | 1988     |            | 1989     |            |
|--------------------|----------|------------|----------|------------|
|                    | % do PIB | % do Total | % do PIB | % do Total |
| Imposto de Renda . | 4,9      | 43         | 5,4      | 44         |
| IVA .....          | 3,3      | 28         | 3,4      | 27         |
| Outros (1) .....   | 3,4      | 29         | 3,6      | 29         |
| TOTAL .....        | 11,6     | 100        | 12,4     | 100        |

  

| TRIBUTOS           | 1990     |            | 1991     |            |
|--------------------|----------|------------|----------|------------|
|                    | % do PIB | % do Total | % do PIB | % do Total |
| Imposto de Renda . | 5,1      | 43         | 5,2      | 43         |
| IVA .....          | 3,9      | 33         | 3,8      | 31         |
| Outros (1) .....   | 2,8      | 24         | 3,2      | 26         |
| TOTAL .....        | 11,8     | 100        | 12,2     | 100        |

FONTE: MORENO, Alma R., BUDEBO, Mario G. (1993). Evasion fiscal en México. Santiago do Chile: CEPAL. (Serie política fiscal, n.41).

(1) Inclui impostos seletivos sobre fumo, bebidas, energia; impostos de importação e exportação; e automóveis, dentre outros.

## Bibliografia

- ADMINISTRATIONS fiscales: structure et responsabilités des services chargés de l'établissement, des procédures et du recouvrement de l'impôt (1993). Paris: OCDE.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1992). Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.22, n.1, p.5-34, jan./abr.

- AMÉRICA Latina: la política fiscal en los años ochenta (1989). Santiago do Chile: CEPAL. (Série política fiscal, n.2)
- BEDARD, Paul (1993). Sin tax? VAT? the tax man cometh. **The Sunday Times**, Washington, p. A.1, A.6, 8 ago.
- BIRD, Richard M. (1992). Tax reform in Latin America: a review of some recent experiences. **Latin American Research Review**, v.27, n.1, p.7-36.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali, LAGEMANN, Eugenio (1992). **A política e a administração tributárias como instrumentos de ajuste fiscal no Chile e Argentina**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS. (Caderno, 2).
- CENTRO Interamericano de Administradores Tributários (1993). **Revista de CIAT**. Panamá.
- THE CHANGING distribution of federal taxes: 1975-1990 (1987). Washington., D.C.: Congress of the United States/Congressional Budget Office.
- THE CLINTON tax plan (1993). New York: J. K. Lasser. (Pocket books).
- EL DEFICIT del sector publico y la política fiscal en México, 1980-1989. Santiago do Chile: CEPAL. (Série política fiscal, n.10).
- DIAZ, Francisco Gil (1992). A reforma mexicana. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, p.83-89, jan.
- DIAZ, Francisco Gil (1993). **Análisis y evaluación de las reformas tributarias en Mexico: 1978-1992**. Santiago do Chile: CEPAL. (Serie política fiscal, n.40).
- EFFECTS of adopting a value-added tax (1992). Washington, D.C.: Congress of the United States/Congressional Budget Office.
- ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1990 (1991). Santiago do Chile: CEPAL, v.1.
- ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1991 (1992). Santiago do Chile: CEPAL, v.1.
- FELDSTEIN, M. (1993). **Tax policy in the 1980s: a personal view**. Washington: World Bank, Apr. (Working paper, n.4223).
- FISCHER, Irving (1942). **Construtive income taxation**. New York: Harper.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1992). Washington: IMF.
- HEAD, John G. (1972/73). Canadian tax reform and participatory democracy. **Finanzarchiv**, Tubigen, NF Band 31, p.49-68.

- HIERRO, Jorge, KRAUSE, Allen S. (1990). El comportamiento del sector público en Mexico: 1970-1985. In: EL SECTOR público y las crisis de la America Latina. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Economic. (Serie lecturas, n.69).
- INTERNAL revenue code (1993). New York: Research Institute of America.
- KALDOR, N. (1955). **An expenditure tax**. Londres: G. Allen.
- KOREN, Stefan (1989). **Steuerreformen in internationalen Vergleich**: Volkswirtschaftliche Schriften. Berlim: Duncker & Humblot. (Heft 389).
- KRAUSE-JUNK, Gerold, MULLER, Regine (1993). **Fiscal decentralization in select industrial countries**. Santiago do Chile: CEPAL. (Proyecto regional de descentralizacion fiscal).
- LANTHIER, Allan R. (1987). Canada: proposals for tax reform. **Bulletin for International Fiscal Documentation**, v.41, p.495-504.
- LEVIN, Jonathan (1991). **Measuring the role of subnational governments**. Washington: IMF. (Working paper n.91/8).
- McLURE, C. (1987). **The value-added tax, key to deficit reduction**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- McNULTY, John K. (1989). Struktur der Einkommensteuer und Reformtendenzen der Besteuerung in den Vereinigten Staaten. **Steuer und Wirtschaft**: Zeitschrift für die gesamte Steuerwissenschaft, v.66, n.2, p.120-137.
- MEXICO. Secretaria de Hacienda y Credito Publico (1992). **Relatórios de desempenho do órgão**. México. (mimeo).
- MEXICO. Secretaria de Hacienda y Credito Publico (1992a). **Organização da administração tributária**. México. (mimeo).
- MORENO, Alma R., BUDEBO, Mario G. (1993). **Evasion fiscal en Mexico**. Santiago do Chile: CEPAL. (Serie política fiscal, n.41).
- MUESSENER, Ingo (s.d.). Kanada. In: MENNEL. **Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan**. NWB Verlag. (Loseblätter).
- MUESSENER, Ingo (s.d.a). USA. In: MENNEL. **Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan**. NWB Verlag. (Loseblätter).
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1989). **Public finance in theory and practice, United States**. McGraw-Hill.
- OATES, Wallace (1990). **Fiscal federalism: an overview**. public finance with several levees of government. Remy Prudihomme Foundation Journal Public Finance.

- OLIVEIRA, Gesner (1992). A receita mexicana. **Executive News**, São Paulo, n.22, p.30-36.
- PECHMAN, Joseph A., ed. (1987). **Comparative tax systems**: Europe, Canada and Japan. Arlington, Virginia: The Brookings Institution/Tax Analysts.
- REZENDE, Fernando, LOBO, Thereza (1985). Competência tributária em regimes federativos. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília: MINIFAZ, n.362, abr./jun.
- TAIT, Alan A. (1988). **Value-added tax**: International practice and problems. Washington, D.C.: IMF.
- VALUE-added tax (1984). In: **TAX reform for fairness, simplicity and economic growth**. Washington, D.C.: Departament of Treasury of USA. v.3.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT 1988/1992 (1988). Washington: World Bank.

# **ANEXO ESTADÍSTICO**

# **ANEXO 1**

## **Agricultura**

Tabela 1

Levantamento sistemático da produção agrícola  
no Brasil - safras 1994 e 1995

## a) produção

| PRINCIPAIS<br>PRODUTOS         | SAFRA 1994<br>(t) (A) | SAFRA 1995<br>(t) (B) | VARIACÃO %<br>(B/A) |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Abacaxi (1).....               | 973 107               | 982 996               | 1,02                |
| Algodão herbáceo (em caroço).. | 1 349 087             | 1 513 079             | 12,16               |
| Alho.....                      | 26 742                | 22 449                | -16,05              |
| Amendoim (em casca - total)... | 158 857               | 159 136               | 0,18                |
| Arroz (em casca).....          | 10 460 073            | 11 155 783            | 6,65                |
| Banana (2).....                | 559 937               | 561 951               | 0,36                |
| Batata-inglesa (total).....    | 2 335 017             | 2 441 823             | 4,57                |
| Café.....                      | 2 453 421             | 2 276 420             | -7,21               |
| Cana-de-açúcar.....            | 291 846 015           | 295 737 651           | 1,33                |
| Cebola.....                    | 1 018 841             | 901 268               | -11,54              |
| Feijão (em grão - total).....  | 3 077 993             | 2 851 481             | -7,36               |
| Fumo (em folha).....           | 532 359               | 482 030               | -9,45               |
| Laranja (1).....               | 86 314 003            | 86 008 154            | -0,35               |
| Maçã (1).....                  | 3 666 844             | 3 796 480             | 3,54                |
| Mandioca.....                  | 23 952 767            | 25 681 105            | 7,22                |
| Milho (em grão - total).....   | 32 150 913            | 34 891 566            | 8,52                |
| Soja (em grão).....            | 24 911 345            | 25 597 379            | 2,75                |
| Sorgo.....                     | 208 972               | 219 628               | 5,10                |
| Tomate.....                    | 2 676 480             | 2 464 607             | -7,92               |
| Uva.....                       | 806 684               | 802 475               | -0,52               |

## b) área

| PRINCIPAIS<br>PRODUTOS         | SAFRA 1994<br>(ha) (A) | SAFRA 1995<br>(ha) (B) | VARIACÃO %<br>(B/A) |
|--------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| Abacaxi (1).....               | 43 480                 | 44 976                 | 3,44                |
| Algodão herbáceo (em caroço).. | 1 058 435              | 1 163 902              | 9,96                |
| Alho.....                      | 5 623                  | 4 922                  | -12,47              |
| Amendoim (em casca - total)... | 91 070                 | 91 842                 | 0,85                |
| Arroz (em casca).....          | 4 401 754              | 4 330 033              | -1,63               |
| Banana (2).....                | 503 676                | 500 932                | -0,54               |
| Batata-inglesa (total).....    | 164 616                | 165 736                | 0,68                |
| Café.....                      | 1 916 353              | 1 891 525              | -1,30               |
| Cana-de-açúcar.....            | 4 346 034              | 4 390 413              | 1,02                |
| Cebola.....                    | 81 478                 | 73 144                 | -10,23              |
| Feijão (em grão - total).....  | 5 166 857              | 4 892 637              | -5,31               |
| Fumo (em folha).....           | 325 252                | 292 354                | -10,11              |
| Laranja (1).....               | 886 015                | 876 220                | -1,11               |
| Maçã (1).....                  | 26 667                 | 26 859                 | 0,72                |
| Mandioca.....                  | 1 809 201              | 1 929 308              | 6,64                |
| Milho (em grão - total).....   | 13 601 528             | 13 996 905             | 2,91                |
| Soja (em grão).....            | 11 514 425             | 11 555 063             | 0,35                |
| Sorgo.....                     | 107 635                | 105 199                | -2,26               |
| Tomate.....                    | 61 422                 | 59 133                 | -3,73               |
| Uva.....                       | 60 096                 | 59 082                 | -1,69               |

Tabela 1

Levantamento sistemático da produção agrícola  
no Brasil - safras 1994 e 1995

c) produtividade física

| PRINCIPAIS<br>PRODUTOS          | SAFRA 1994<br>(t/ha) (A) | SAFRA 1995<br>(t/ha) (B) | VARIAÇÃO %<br>(B/A) |
|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| Abacaxi (1).....                | 22,381                   | 21,856                   | -2,34               |
| Algodão herbáceo (em caroço) .. | 1,275                    | 1,300                    | 1,99                |
| Alho.....                       | 4,756                    | 4,561                    | -4,10               |
| Amendoim (em casca - total)...  | 1,744                    | 1,733                    | -0,67               |
| Arroz (em casca).....           | 2,376                    | 2,576                    | 8,42                |
| Banana (2).....                 | 1,112                    | 1,122                    | 0,91                |
| Batata-inglesa (total).....     | 14,185                   | 14,733                   | 3,87                |
| Café.....                       | 1,280                    | 1,203                    | -6,00               |
| Cana-de-açúcar.....             | 67,152                   | 67,360                   | 0,31                |
| Cebola.....                     | 12,504                   | 12,322                   | -1,46               |
| Feijão (em grão - total).....   | 0,596                    | 0,583                    | -2,17               |
| Fumo (em folha).....            | 1,637                    | 1,649                    | 0,74                |
| Laranja (1).....                | 97,418                   | 98,158                   | 0,76                |
| Maçã (1).....                   | 137,505                  | 141,349                  | 2,80                |
| Mandioca.....                   | 13,239                   | 13,311                   | 0,54                |
| Milho (em grão - total).....    | 2,364                    | 2,493                    | 5,46                |
| Soja (em grão).....             | 2,163                    | 2,215                    | 2,39                |
| Sorgo.....                      | 1,941                    | 2,088                    | 7,53                |
| Tomate.....                     | 43,575                   | 41,679                   | -4,35               |
| Uva.....                        | 13,423                   | 13,582                   | 1,19                |

FONTE: LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1995). Porto Alegre: IBGE/GCEA-RS, abr.

(1) Produção em 1.000 frutos; rendimento em frutos/ha. (2) Produção em 1.000 cachos; rendimento em cachos/ha.

Tabela 2

Levantamento sistemático da produção agrícola da safra de verão  
no Rio Grande do Sul - safra 1994/95

## a) área

| DISCRIMINAÇÃO               | COLHIDA NA<br>SAFRA 1994<br>(ha) (B) | ÁREA A COLHER<br>SAFRA 1995<br>(ha) (A) | VARIACÃO %<br>(A/B) |
|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------|
| Abacaxi (1) .....           | 363                                  | 366                                     | 0,83                |
| Amendoim (em casca) .....   | 5 017                                | 5 026                                   | 0,18                |
| Arroz total .....           | 976 540                              | 987 588                                 | 1,13                |
| Arroz irrigado .....        | 955 585                              | 967 518                                 | 1,25                |
| Arroz sequeiro .....        | 20 955                               | 20 040                                  | -4,37               |
| Banana (2) .....            | 10 538                               | 10 447                                  | -0,86               |
| Batata-inglesa (total) .... | 45 358                               | 47 917                                  | 5,64                |
| Cana-de-açúcar .....        | 33 912                               | 28 843                                  | -14,95              |
| Cebola .....                | 19 134                               | 16 878                                  | -11,79              |
| Feijão (total) .....        | 197 581                              | 225 443                                 | 14,10               |
| 1a. safra .....             | 156 787                              | 181 593                                 | 15,82               |
| 2a. safra .....             | 40 794                               | 43 850                                  | 7,49                |
| Fumo .....                  | 135 716                              | 129 998                                 | -4,21               |
| Laranja (1) .....           | 28 858                               | 28 525                                  | -1,15               |
| Maçã (1) .....              | 10 779                               | 10 186                                  | -5,50               |
| Mandioca .....              | 115 021                              | 111 525                                 | -3,04               |
| Milho .....                 | 1 721 487                            | 1 867 485                               | 8,48                |
| Soja .....                  | 3 185 058                            | 3 007 645                               | -5,57               |
| Sorgo .....                 | 31 241                               | 29 222                                  | -6,46               |
| Tomate .....                | 2 436                                | 2 338                                   | -4,02               |
| Uva .....                   | 38 672                               | 38 086                                  | -1,52               |

## b) produção

| DISCRIMINAÇÃO               | COLHIDA NA<br>SAFRA 1994<br>(t) (D) | ESTIMADA EM MAIO/95<br>PARA A SAFRA<br>1995 (t) (C) | VARIACÃO %<br>(C/D) |
|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|
| Abacaxi (1) .....           | 3 626                               | 3 864                                               | 6,56                |
| Amendoim .....              | 6 156                               | 6 224                                               | 1,10                |
| Arroz total .....           | 4 230 680                           | 5 043 513                                           | 19,21               |
| Arroz irrigado .....        | 4 194 219                           | 5 007 869                                           | 19,40               |
| Arroz sequeiro .....        | 36 461                              | 35 644                                              | -2,24               |
| Banana (2) .....            | 10 286                              | 10 206                                              | -0,78               |
| Batata-inglesa (total) .... | 401 588                             | 467 366                                             | 16,38               |
| Cana-de-açúcar .....        | 1 046 154                           | 890 747                                             | -14,86              |
| Cebola .....                | 175 804                             | 136 318                                             | -22,46              |
| Feijão .....                | 168 185                             | 193 165                                             | 14,85               |
| 1a. safra .....             | 140 621                             | 162 019                                             | 15,22               |
| 2a. safra .....             | 27 564                              | 31 146                                              | 13,00               |
| Fumo .....                  | 229 524                             | 222 611                                             | -3,01               |
| Laranja (1) .....           | 2 318 097                           | 2 283 263                                           | -1,50               |
| Maçã (1) .....              | 1 752 915                           | 1 541 184                                           | -12,08              |
| Mandioca .....              | 1 720 797                           | 1 673 968                                           | -2,72               |
| Milho .....                 | 4 751 443                           | 5 906 136                                           | 24,30               |
| Soja .....                  | 5 442 728                           | 5 886 182                                           | 8,15                |
| Sorgo .....                 | 66 454                              | 63 515                                              | -4,42               |
| Tomate .....                | 73 759                              | 73 598                                              | -0,22               |
| Uva .....                   | 479 034                             | 482 966                                             | 0,82                |

Tabela 2

Levantamento sistemático da produção agrícola da safra de verão  
no Rio Grande do Sul - safra 1994/95

## c) produtividade física

| PRINCIPAIS<br>PRODUTOS      | SAFRA 1994<br>(t/ha) (A) | SAFRA 1995<br>(t/ha) (B) | VARIAÇÃO %<br>(B/A) |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| Abacaxi (1) .....           | 9,989                    | 10,557                   | 5,69                |
| Amendoim .....              | 1,227                    | 1,238                    | 0,92                |
| Arroz total .....           | 4,332                    | 5,107                    | 17,88               |
| Arroz irrigado .....        | 4,389                    | 5,176                    | 17,93               |
| Arroz sequeiro .....        | 1,740                    | 1,779                    | 2,22                |
| Banana (2) .....            | 0,976                    | 0,977                    | 0,09                |
| Batata-inglesa (total) .... | 8,854                    | 9,754                    | 10,16               |
| Cana-de-açúcar .....        | 30,849                   | 30,883                   | 0,11                |
| Cebola .....                | 9,188                    | 8,077                    | -12,10              |
| Feijão .....                | 0,851                    | 0,857                    | 0,66                |
| 1a. safra .....             | 0,897                    | 0,892                    | -0,52               |
| 2a. safra .....             | 0,676                    | 0,710                    | 5,12                |
| Fumo .....                  | 1,691                    | 1,712                    | 1,25                |
| Laranja (1) .....           | 80,328                   | 80,044                   | -0,35               |
| Maçã (1) .....              | 162,623                  | 151,304                  | -6,96               |
| Mandioca .....              | 14,961                   | 15,010                   | 0,33                |
| Milho .....                 | 2,760                    | 3,163                    | 14,58               |
| Soja .....                  | 1,709                    | 1,957                    | 14,53               |
| Sorgo .....                 | 2,127                    | 2,174                    | 2,18                |
| Tomate .....                | 30,279                   | 31,479                   | 3,96                |
| Uva .....                   | 12,387                   | 12,681                   | 2,37                |

FONTE: Safra 1994 - LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA  
(1994). IBGE/GCEA-RS, dezembro/1994.

LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA  
(1995). IBGE/GCEA-RS, janeiro/1995.

Safra 1995 - LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA  
Porto Alegre, IBGE/GCEA-RS, maio/1995.

(1) Produção em 1.000 frutos; rendimento em frutos/ha. (2) Produção  
em 1.000 cachos; rendimento em cachos/ha, estimado em maio.

# **ANEXO 2**

## **Indústria**