

Tributação: alguns pontos para reflexão*

Alfredo Meneghetti Neto**

A literatura econômica tem documentado que a estrutura do sistema tributário de um país está intimamente ligada ao estágio de desenvolvimento desse país. O que ainda não foi muito explorado é até que ponto o sistema tributário pode influenciar a distribuição da renda. O primeiro item deste estudo procura mostrar algumas evidências sobre essa questão, pois ainda não existe uma explicação teórica relacionando essas variáveis. O segundo item discute mais detalhadamente o caso brasileiro. Finalmente, no último item, apresentam-se as considerações finais do estudo.

1 - Sistema tributário e economia

Procurando-se seguir a metodologia do FMI, que diferencia a incidência dos tributos na economia de vários países, podem-se reunir dados da incidência dos tributos em três grandes bases: lucro, renda e ganhos de capital; consumo; e propriedades. Agrupando-se dados de 17 países, nota-se uma enorme distorção no Brasil comparativamente aos demais, conforme mostra a Tabela 1.

Os países que têm uma maior carga tributária não necessariamente sofrem a maior pressão fiscal. A Suécia, por exemplo, que ocupa o primeiro lugar em termos de carga tributária (55,4%), tem uma enorme renda *per capita* (US\$ 27.601), e, por isso, a pressão fiscal é pequena. O caso do Brasil, que tem uma carga tributária média (24,5%) em relação a esse conjunto de países, revela uma pressão fiscal das maiores, porque a renda *per capita* não chega a US\$ 2.700. Da

* Trabalho apresentado no Fórum Nacional de Debates sobre a Reforma Tributária na Constituição, dia 22 de março de 1995 na FIERGS. Este estudo atualiza os dados de um trabalho anterior dos autores Meneghetti Neto, Rückert (1991).

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece os comentários e sugestões de Isabel Rückert, Maria Luíza Blanco Borsatto e Carlos Roberto Winckler e da estagiária Áurea Rosângela Soares, todos do Núcleo do Estado e Setor Financeiro da FEE. Vale registrar também que este texto contou com o esforço da estagiária Áurea no processamento dos dados. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

mesma forma, a Inglaterra, a Alemanha, a Bélgica e a Holanda, que têm uma carga tributária de 35% a 48%, dispõem de menos pressão fiscal do que, por exemplo, a Colômbia, o Peru e a Guatemala, cujas cargas variam de 7% a 12%. É que a renda *per capita* dos primeiros países está em torno dos US\$ 21.000 anuais, ao passo que a dos outros não chega a US\$ 2.100.

Tabela 1

Carga tributária, renda per capita, índice de pressão fiscal, distribuição de renda e impostos sobre as bases tributárias - 1991

PAÍSES	CARGA TRIBUTÁRIA 1991 (%)	RENDA PER CAPITA 1991 (US\$)	ÍNDICE DE PRESSÃO FISCAL (1)	DISTRIBUIÇÃO DA RENDA (%) (2)	IMPOSTOS SOBRE AS BASES TRIBUTÁRIAS (% do PIB)		
					ILRGC (3)	IBS (4)	IP (5)
Suécia.....	55,4	27 601	2,0	4,6	21,6	13,1	1,4
Holanda.....	48,0	21 219	2,3	5,5	14,7	10,5	1,7
Bélgica.....	45,6	20 007	2,3	4,5	16,4	10,8	1,1
Alemanha.....	41,5	24 553	1,7	5,7	12,6	11,0	0,9
Inglaterra.....	35,8	17 542	2,0	6,8	13,4	11,4	3,0
Canadá.....	34,9	21 248	1,6	7,0	10,5	3,8	3,1
Suíça.....	31,0	34 167	0,9	8,6	12,6	4,2	2,2
Austrália.....	30,6	17 182	1,8	9,6	17,5	7,7	2,7
EUA.....	27,7	22 278	1,2	8,9	13,3	4,7	3,3
Brasil.....	24,5	2 644	9,3	26,0	3,6	11,2	0,8
Costa Rica.....	20,3	1 840	11,0	16,5	2,1	6,5	0,1
Cingapura.....	18,7	15 066	1,2	9,6	7,6	6,4	1,9
Índia.....	16,5	357	46,2	5,1	2,0	4,9	0,2
Indonésia.....	17,2	630	27,3	4,7	10,5	4,8	0,5
Colômbia.....	12,2	1 222	10,0	13,2	3,5	3,5	0,2
Peru.....	8,7	2 016	4,3	11,8	1,3	5,9	0,4
Guatemala.....	7,8	939	8,3	10,0	1,7	2,2	0,2
Médias dos países desenvolvidos.....	38,9	22 866	1,8	6,8	14,7	8,6	2,2
Médias dos países em desenvolvimento ..	15,7	3 089	14,7	12,1	4,0	5,7	0,5

FONTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1993). New York: FMI.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1991). Washington: Banco Mundial.

(1) O índice de pressão fiscal, proposto por Frank (1959), é calculado dividindo-se a carga tributária pela renda *per capita*. Após, multiplica-se por 1.000 para evitar decimais. (2) O índice de distribuição da renda é uma proxy e procura medir quantas vezes os 20% mais ricos da população ganham a mais do que os 20% mais pobres. (3) Impostos sobre o Lucro, Renda e Ganhos de Capital (ILRGC) são impostos incidentes sobre a renda líquida real ou presumível de pessoas físicas, sobre os lucros das empresas e sobre ganhos de capital percebidos em vendas de terra, de títulos ou de outros bens. (4) Impostos sobre Bens e Serviços (IBS) incluem impostos sobre venda, circulação de mercadorias ou valor adicionado, impostos seletivos sobre o consumo de bens e impostos seletivos sobre serviços. (5) Impostos sobre as propriedades (IP) incluem impostos sobre o uso de bens ou propriedades.

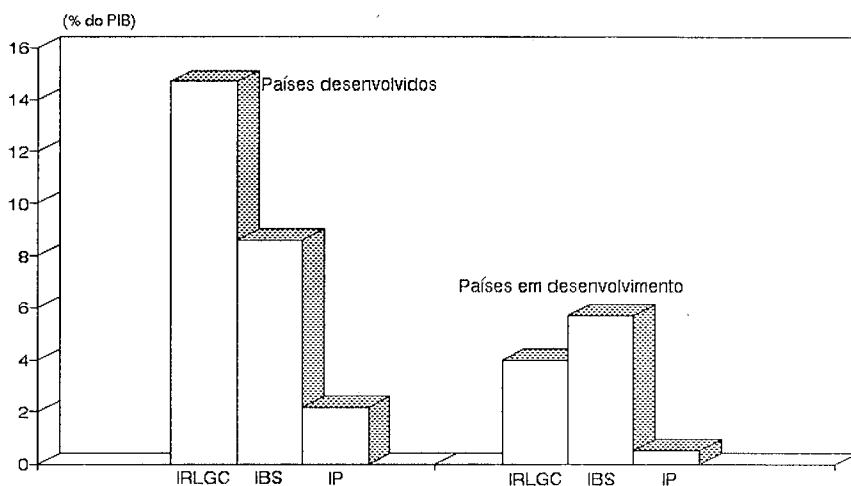
Outra constatação é a incidência dos tributos na economia desses países. Percebe-se que, no ano 1991, os países mais desenvolvidos procuraram gravar mais o lucro, a renda e os ganhos de capital do que o consumo ou as propriedades, chegando a 14,7% do PIB — quase três vezes mais do que os países em desenvolvimento (4,0% do PIB), conforme mostra o Gráfico 1.

Pelo contrário, nos países em desenvolvimento a preferência dos impostos recai sobre o consumo de bens e serviços, chegando a 5,7% do PIB — acima dos impostos sobre o lucro (4,0% do PIB) e dos impostos sobre as propriedades (0,5% do PIB). Especificamente os impostos sobre o consumo representaram muito na Índia, no Peru e no Brasil, pois variaram de 4% a 11% do PIB; praticamente os mesmos percentuais do que os dos países com renda *per capita* bem superior — como a Austrália, a Alemanha e a Holanda.

Por outro lado, os impostos sobre a propriedade são pouco explorados nos países em desenvolvimento. Comparando-se os dados no Gráfico 1, nota-se que, em 1991, os países mais desenvolvidos tributaram as propriedades em 2,2% do PIB, ao passo que, nos países em desenvolvimento, esses impostos não representaram mais do que 0,5% do PIB.

GRÁFICO 1

INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE A ECONOMIA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO — 1991



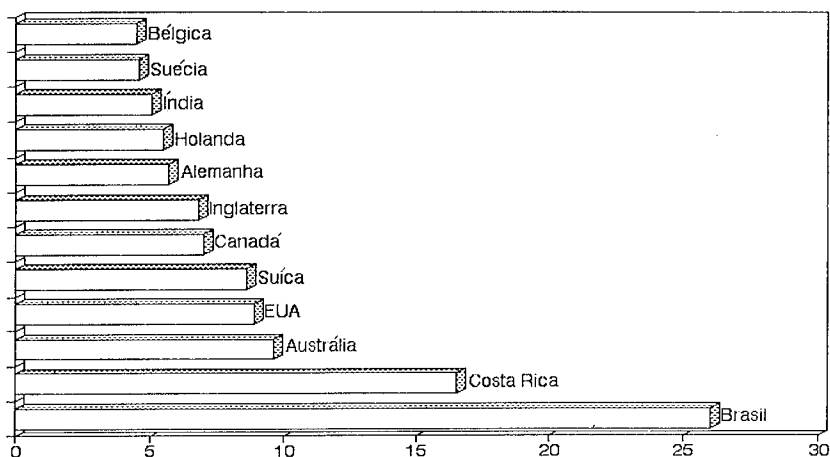
FONTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1993). New York: FMI.

No Brasil, em 1991, esses impostos não passaram de 0,8% do PIB, enquanto na Inglaterra, por exemplo, representaram 3,0% do PIB, conforme Tabela 1. Para se ter uma noção da distorção, no Brasil existem 8,5 milhões de quilômetros quadrados de terra (somente menos terras do que no Canadá e na China), entretanto a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) ficou em somente 0,003% do PIB.

As características dos países em desenvolvimento — em termos de maior pressão fiscal e de uma incidência maior dos tributos sobre o consumo — têm trazido algumas distorções na economia. Brasil, Costa Rica, Colômbia, Peru e Guatemala, que têm um índice de pressão fiscal elevado e uma incidência bem maior dos tributos sobre o consumo, são efetivamente os países com a pior distribuição de renda. No caso do Brasil, os 20% mais ricos chegam a ganhar 26 vezes mais do que os 20% mais pobres, enquanto na Suécia essa relação cai para quatro vezes, conforme mostra o Gráfico 2.

GRÁFICO 2

ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO DA RENDA EM VÁRIOS PAÍSES — 1991



FONTE: RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1991).
Washington: Banco Mundial.

NOTA: O índice de distribuição da renda procura medir quantas vezes os 20% mais ricos da população ganham a mais do que os 20% mais pobres.

De uma forma geral, em média, nos países em desenvolvimento, os 20% mais ricos ganham 12 vezes mais do que os 20% mais pobres, enquanto, nos países desenvolvidos, essa relação cai para seis vezes.

Assim, juntando-se os dados de pressão fiscal e perfil tributário dos países considerados neste estudo, pode-se supor que o sistema tributário de um país deve influenciar o seu padrão de distribuição de renda. A propósito, Musgrave (1980, p.310) argumenta que existe uma tendência da sociedade a concentrar a renda e que nem sempre a remuneração dos fatores (terra, trabalho e capital) se dá de forma eficiente. O juro tem um preço, a terra outro, o capital e o trabalho também. O que o autor sugere é que se faça uma redistribuição da chamada repartição original da renda através de despesas de caráter social ou através de impostos progressivos.

Essa colocação de Musgrave sugere que os países com pior distribuição de renda, como o Brasil, a Costa Rica, a Colômbia, o Peru e a Guatemala devem, urgentemente, ampliar os seus gastos sociais, como também modificar o perfil tributário regressivo. Pelo fato de nem uma nem outra coisa acontecer, a tendência é a de se manter a má distribuição de renda nesses países.

2 - O caso brasileiro

A carga tributária no Brasil aumentou nos últimos anos, passando de 21,8% do PIB em 1984 para 24,5% do PIB em 1993. Provavelmente ela deva ultrapassar os 25% do PIB no ano de 1994, à medida que os dados definitivos sejam incorporados. Além disso, a carga está mal distribuída. Existe uma regressividade tributária perversa no Brasil, expressa nos impostos indiretos: somos contribuintes enquanto somos consumidores.¹ Aqueles que ganham até 10 salários mínimos contribuem com 24% de sua renda, e aqueles com mais de 100 salários mínimos pagam 13,8% de sua renda. Isso foi constatado por Eris *et al.* (1983, p.121) e, ainda hoje, é válido, pois o sistema tributário brasileiro vigora desde 1967 e pouco se modificou desde então, ou seja, continua extraordinariamente regressivo.

¹ Nunca é demais lembrar algumas "preciosidades" do discurso neoliberal sobre a carga tributária no Brasil. Frequentemente, tem-se afirmado que a carga deve ser muito maior do que os 24,5% do PIB, porque é grande a importância do setor público, e este não paga imposto. Logo, a carga sobre o setor privado (que paga imposto) é muito maior do que se pensa. Esse raciocínio está totalmente equivocado. O setor público deve e paga tributos como qualquer empresa privada. Por exemplo, quando o Governo adquire um produto qualquer está contribuindo para o fisco da mesma forma que a compra por uma família ou empresa. Além disso, as obrigações tributárias das empresas estatais são idênticas às das empresas privadas.

Hoje um indivíduo que ganha salário mínimo e paga R\$ 0,57 por 1kg de arroz está contribuindo para o fisco com algo em torno de R\$ 0,20.² Em outras palavras, no Brasil a preferência dos tributos recai sobre o consumo, através dos impostos indiretos (ICMS, IPI, ISS, IVVC, COFINS, PIS-PASEP, IOF, etc.).

E o que se nota é que o consumo de alimentos das famílias de baixa renda (de dois a seis salários mínimos) não se dá satisfatoriamente, sem falar na população que passa fome. A propósito, a pesquisa de Tauile, Young (1991) mostrou que o consumo das famílias de baixa renda não conseguiu acompanhar a oferta de bens e salários na economia nos últimos 20 anos. Para isso, relacionaram o consumo dessas famílias com a oferta de bens de salário (alimentação e vestuário) da indústria nesse período. Evidenciaram aí uma gritante defasagem. Tomaram o ano de 1971 como base e constataram que a oferta de bens e salários aumentou 121%, enquanto o consumo das famílias de baixa renda não havia chegado nem a 40% de crescimento.

Para se ter idéia do problema da fome no Brasil, podem-se juntar dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) do consumo *per capita* de arroz e feijão e medir as suas taxas de crescimento com as da população.³ O Gráfico 3 apresenta a evolução dessas variáveis.

Pode-se observar, no Gráfico 3, que a evolução do consumo de arroz vem tendo um comportamento mais estável, apesar de ter tido duas quedas: em 1986 e no período de 1991 a 1993. Já a evolução do consumo de feijão dispõe de variações mais abruptas, tendo acontecido quedas no período de 1984 a 1986 e nos anos de 1988, 1989 e 1992.

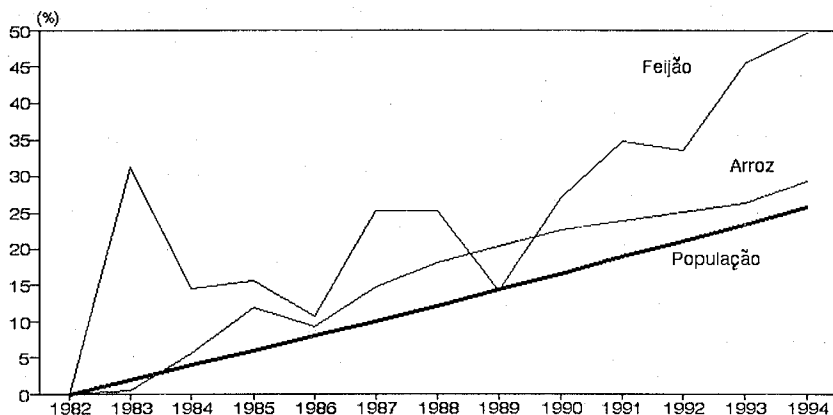
Dividindo-se o consumo total dos dois produtos pela população essas quedas ficam mais visíveis, principalmente no caso do arroz (Tabela 2).

² Na realidade, é difícil saber com exatidão os custos de um produto e os tributos embutidos nos preços. Entretanto existem estimativas que podem ser mencionadas, como, por exemplo, o estudo tributário realizado em São Paulo, em 1992. No caso do arroz, sabe-se que está isento de IPI, mas paga 12% de ICMS, 2% de FINSOCIAL e 0,65% de PIS. Os restantes 85% compreendem: custo da produção, despesas operacionais, mão-de-obra, transporte, encargos sociais, margem de lucro do produtor e do comerciante, contribuição social de 10% sobre o lucro, imposto de Renda de 30% a 40% sobre o lucro, Imposto de Renda na fonte de 8% sobre o lucro líquido, bem como outros custos e taxas. Reunindo-se os tributos embutidos nos preços, chega-se a algo em torno de 35% do preço na venda final de um quilograma de arroz. Além disso, existem outras evidências dando conta de que, no caso do arroz, já na porteira da fazenda os tributos embutidos nos preços chegam a 52,6%, considerando-se todos os gastos de investimentos e despesas necessários para operar uma empresa rural de 600 hectares (KASPER, 1991).

³ Segundo a CONAB (1995, p.12), o consumo humano de feijão no Brasil gira em torno de três bilhões de toneladas, e o do arroz ultrapassa 10 bilhões de toneladas. A esse total deve-se ainda somar o consumo de sementes — que representa cerca de 4,5% a mais. Para a medida da taxa de crescimento, foi considerado o ano de 1982 como ano-base da série.

GRÁFICO 3

**EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE ARROZ E DE FEIJÃO
NO BRASIL — 1982-94**



FONTE: CONAB.
BACEN.

Tabela 2

Evolução do consumo per capita do arroz e do feijão no Brasil — 1982-94

ANOS	CONSUMO PER CAPITA (kg)	
	Arroz	Feijão
1982	71,1	16,1
1983	70,2	20,8
1984	72,2	17,8
1985	75,2	17,6
1986	72,0	16,6
1987	74,2	18,4
1988	74,8	18,0
1989	74,8	16,1
1990	74,8	17,6
1991	74,1	18,3
1992	73,5	17,8
1993	72,8	19,0
1994	73,1	19,2

FONTE: CONAB.
BACEN.

No ano de 1994, por exemplo, o consumo *per capita* de arroz foi de 73,1kg, que é menos do que foi consumido em 1985 (chegou a 75,2kg) e também durante todo o período de 1987 a 1992, que ficou acima de 74kg.

Já o consumo *per capita* de feijão ficou em torno dos 19kg nos dois últimos anos. Apesar de ter melhorado um pouco, representa menos do que foi consumido no ano de 1983, quando foi ultrapassado o patamar dos 20kg por pessoa.

Cabe salientar que o simples fato de ter havido uma queda de consumo de 1kg por pessoa significa praticamente 150 mil toneladas consumidas a menos no Brasil. Isso é dramático, pois o problema é que cerca de 61,3 milhões de brasileiros não recebem o suficiente para comprar a quantidade de alimentos necessária para evitar a subnutrição. Concretamente, passam fome. Aproximadamente 40% da população brasileira vive hoje abaixo da linha de pobreza.⁴

Mas o importante a ressaltar é que os tributos embutidos nos preços da alimentação no Brasil representam de 25% a 40%, enquanto nos Estados Unidos não passam de 8% e na Alemanha não chegam a 13%. Isso sem contar que não existem tributos nos alimentos na Suíça e na Inglaterra. Isso é dramático para as classes menos favorecidas, pois acabam pagando tributos até para se alimentarem. Como esses impostos são embutidos no preço dos produtos, os consumidores não têm consciência de que os estão pagando.

Atualmente, estuda-se a fusão do ICMS e do IPI em um único tributo: o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). Isso significa dizer que a tendência no Brasil é concentrar a tributação sobre a renda consumida e não sobre a recebida. Existem poucos estudos na literatura que se aprofundam na análise do que aconteceria com a arrecadação dos 27 estados, caso o Governo consiga aprovar o IVA. Alguns estudos, como o de Rezende (1993), por exemplo, argumentam que não existe base estatística para isso ser calculado. Por outro lado, Torres (1993, p.160), mesmo sem ter conseguido dados atualizados das importações e das exportações interestaduais, estimou a base do IVA através de uma *proxy*: a base do ICMS.

A Tabela 3 mostra o que aconteceria às arrecadações das regiões se a alíquota média interna do ICMS fosse mantida para a base mínima do IVA.

⁴ Segundo o IPEA (PELIANO, coord., 1993) existem 61,3 milhões de pobres no Brasil que vivem com uma renda familiar de quatro salários mínimos, que mal conseguem adquirir a cesta básica e atender às despesas com saúde, habitação, educação, vestuário e transporte. Dentro dessa população, estão ainda os indigentes, que chegam a 31,7 milhões. Eles vivem com uma renda familiar de dois salários mínimos e não conseguem adquirir nada além da cesta básica. Cabe salientar que só no Rio Grande do Sul existem 1,5 milhão de pobres.

Tabela 3

Perdas de receita devido à alteração do ICMS no Brasil -- 1993

REGIÕES	RECEITA DO ICMS (CR\$)	RECEITA DO IVA (CR\$)	DIFERENÇA (%)
Norte	428 301	454 290	6,1
Nordeste	1 380 750	1 463 453	5,9
Sudeste	6 726 629	5 811 807	-13,6
Sul	1 821 176	1 673 928	-8,1
Centro-Oeste ...	741 883	921 054	24,2
BRASIL	11 098 542	10 324 632	-7,0

FONTE: TORRES, I. (1993). IVA - simulações sobre adoção da base consumo. Estudos Econômicos, São Paulo, v.23, n. esp., p.160.

Especificamente, Torres (1993, p.160) argumenta que haveria uma perda de 7% de receita total no Brasil, entretanto isso não se daria de uma maneira igual para todas as regiões. A Região Sul e a Sudeste perderiam 8,1% e 13,6% de suas receitas, ao passo que outras regiões, como a Centro-Oeste, teriam um aumento de 24,2% em suas receitas. Dessa forma, as regiões com maior participação de bens de capitais em suas operações internas e com maiores saldos favoráveis nas exportações internas e externas tenderiam a ser prejudicadas em suas receitas, o que as obrigaria a elevar as alíquotas internas. Entretanto o autor acredita que as perdas para o Sul e o Sudeste seriam pequenas e temporárias, uma vez que essa base mínima calculada não seria a mesma definitiva do IVA.

Uma alternativa que poderia ser mais discutida no Brasil é a seguinte: aliviar um pouco as alíquotas dos impostos que incidem sobre a cesta básica, utilizando as câmaras setoriais como mecanismos de pactuação social, onde o Governo, os trabalhadores e os empresários ajustariam tributos, salários e preços. A propósito, o Governo Federal vem defendendo a proposta de isentar de impostos, em todos os estados, os produtos da cesta básica, como o arroz, o feijão, o açúcar, o sal, a farinha de trigo e o óleo. Isso teria um bom impacto na economia, à medida que a concorrência no mercado afastaria a possibilidade de os agricultores e os comerciantes incorporarem o fim da tributação a sua margem de lucro, em vez

de reduzirem seus preços.⁵ Entretanto o problema é que os estados produtores (RS, PR, SP, MG e Goiás) temem a perda de arrecadação. Inclusive, a isenção já foi tentada (durante o Governo Itamar Franco), mas foi rejeitada pelos governadores. Essa discussão, entretanto, poderia ser encaminhada às câmaras setoriais. Atualmente, já existem 27 câmaras setoriais, segundo um documento do Ministério da Indústria e do Comércio (1994). Só para se ter idéia, no ano de 1994, foram realizadas 11 reuniões de câmaras setoriais e sete dos grupos de trabalho. Com isso, foram conseguidos sete acordos setoriais: dois no setor automotivo, dois no setor de brinquedos, um no setor de cosméticos e outro no setor de tratores, máquinas e implementos agrícolas.

No que diz respeito à câmara setorial da agroindústria, sabe-se que não houve uma sequer reunião no ano de 1994, pois não havia nenhuma proposta de acordo setorial. Todavia ela está toda reestruturada, com 21 subcomissões específicas e cinco grupos de trabalhos permanentes, sendo que um discute mais detalhadamente a carga tributária do setor. São várias as propostas desse grupo, tais como a redução das alíquotas do IPI sobre embalagem, a redução das alíquotas do ICMS da cesta básica e a isenção do ICMS de insumos agrícolas no CONFAZ.

Certamente, dando seguimento a esse grupo de trabalho e implementando a câmara setorial da agroindústria, poderia haver um acordo para aliviar os impostos e baratear os alimentos, principalmente o arroz e o feijão. Isso tenderia a aumentar a demanda das famílias de baixa renda e, principalmente, daquelas que hoje estão fora do mercado.

Finalmente, cabe salientar que essa discussão, apesar da sua importância, deveria ter sido antecedida por uma outra que se julga mais importante: a do papel do Estado na sociedade. Antes de se definir a carga tributária e as competências tributárias, deve-se discutir qual é o tamanho do Estado e, principalmente, quais são as atribuições de cada uma das esferas governamentais. O Governo não deve fazer o que pode ser realizado pela iniciativa privada, e a União não deve fazer o que pode ser realizado pelos estados e pelos municípios.

A questão que surge é a seguinte: que tipos de bens devem ser supridos pela União, além da defesa nacional, da representação diplomática e da

⁵ Cabe salientar que, nos estados em que a redução do ICMS da cesta básica foi implementada, como no Rio Grande do Sul, acabou não dando certo. Tudo começou em agosto do ano de 1992, quando o Legislativo aprovou uma redução do ICMS de 31 produtos da cesta básica, com a finalidade de melhorar a competitividade dos produtos gaúchos. Cinco meses depois, argumentava-se (MENEGHETTI NETO, 1992) que os preços dos produtos da cesta básica haviam aumentado ainda mais e que era fundamental um acordo setorial e um acompanhamento de preços, para que os consumidores pudessem receber os benefícios dessa medida. Concluiu-se que havia forte predominância do nível do atacado como ponto de origem das oscilações de preços agrícolas e também que as perdas do Tesouro haviam sido enormes. A lição que fica é que, junto com a redução de tributos, é fundamental negociar um realinhamento dos preços da cesta básica. Isto porque o benefício (da redução do ICMS) deve ser estendido até ao consumidor.

arbitragem dos conflitos interestaduais? Segundo Simonsen (1993, p.10), em princípio não há porque centralizar o que pode ser descentralizado, como o ensino básico e os serviços de água e esgoto. No outro extremo, a União só pode ficar com a defesa nacional, a representação diplomática, a arbitragem dos conflitos interestaduais, a emissão da moeda, a regulamentação do câmbio, do crédito e do comércio exterior. O problema é que, no meio do caminho, existe uma área cinzenta em função de considerações políticas e econômicas. Além do mais, também deve ser salientado que as condições institucionais dos estados e dos quase cinco mil municípios são extremamente heterogêneas e que muitos deles estão, sem dúvida, despreparados para assumir encargos e responsabilidades que historicamente não lhes cabiam.

Um estudo do IPEA (SUBSÍDIOS..., 1994) argumenta que deve ser implementada no Brasil, mais intensamente, a chamada descentralização, que significa uma mudança na estrutura do Estado, onde as três esferas governamentais estariam mais articuladas entre si. Isso se daria através de um pacto federativo entre a União, os estados, os municípios e a sociedade. À União deveria caber a iniciativa de empreendê-lo, assegurando, também, as condições básicas para sua concretização. Os estados deveriam ter um papel de destaque neste novo arranjo, eles se constituiriam em elementos-chave da concepção e da implementação da Política Nacional de Descentralização. Os municípios ficariam com a administração do cotidiano de seus habitantes, formulando e implementando políticas, planos e programas voltados à prestação dos serviços públicos. Finalmente, esse esforço de mobilização deve ser estendido à sociedade civil de forma ampla, aos segmentos empresariais, às organizações não governamentais e às comunidades.

3 - Considerações finais

Como se depreende da leitura deste artigo, existem evidências de que, a maior pressão fiscal e o perfil tributário concentrado no consumo tendem a atuar como um fator de concentração de renda. Isso foi constatado em países como o Brasil, Costa Rica, Colômbia, Peru e Guatemala.

Vale lembrar as colocações de um estudo anterior (MENEGETTI NETO, RÜCKERT, 1993) de que o ajuste fiscal exige, fundamentalmente, o debate de toda a sociedade. Sem a participação do consumidor final dos bens e serviços, que é também o contribuinte maior de toda a carga tributária no Brasil, pode-se frustrar qualquer tentativa de o Governo alterar o sistema fiscal — que continuará extremamente regressivo. Esse debate, necessariamente, deve ser precedido por um outro: a redefinição do papel e o tamanho do Estado e, principalmente, as atribuições das três esferas de Governo.

Bibliografia

- CÂMARAS setoriais: situação atual (1994). Brasília: MICT.
- ERIS, I. et al. (1983). A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ____. **Finanças públicas**. São Paulo: Pioneira/FIPE. p.95-152.
- FRANK, H. J. (1959). Measuring state tax burdens. **National Tax Journal**, Massachussets, 12 Jun.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1993). New York: FMI.
- KASPER (1991). **Análise da carga tributária incidente sobre uma lavoura**. Corumbá.
- MENEGHETTI NETO, A. (1992). Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.4, p.181-205.
- MENEGHETTI NETO, A., RUCKERT, I. (1993). Uma agenda para a questão tributária. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.3, p.224-236.
- MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. (1980). **Finanças públicas**. São Paulo: USP.
- PELIANO, Anna Maria T. M., coord. (1993). **O mapa da fome: a indigência entre as crianças e os adolescentes**. Brasília: IPEA.
- RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1991). Washington: Banco Mundial.
- RELATÓRIO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1993). Brasília, v.30.
- REZENDE, F. (1993). A moderna tributação do consumo. In: LONGO, C. A. **Reforma fiscal**. São Paulo: USP.
- SAFRAS, PREVISÃO E ACOMPANHAMENTO (1994). Brasília: CONAB, v.19, n.2, dez.
- SIMONSEN, M. H. (1993). O princípio federativo no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.23, n. esp.
- SUBSÍDIOS para a reforma do Estado: o novo pacto federativo (1994). Brasília: IPEA.
- TAUILE, J. R., YOUNG, C. E. F. (1991). **Concentração de renda e crescimento econômico: uma análise sobre a década de setenta**. Rio de Janeiro: IPEA. (Caderno de economia, n.9).
- TORRES, I. (1993). IVA - simulações sobre a adoção da base consumo. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.23, n. esp.