



RELATORIO REGIONAL

O desafio fiscal na América Latina

Madri, outubro 2014

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUÇÃO
2. CARACTERÍSTICAS E ALTERAÇÕES NA TRIBUTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (1990-2014)
3. CONCLUSÕES

1. INTRODUÇÃO

O tema fiscal é uma das principais e históricas questões pendentes que a América Latina arrasta desde os tempos coloniais, e que não foi, em geral, bem solucionada nem após a independência nem no século XX. Como lembra a CEPAL, já nos anos 60 do século passado, a reforma fiscal e tributária lançava-se como uma das grandes transformações ainda por impulsionar para as economias latino-americanas: "A Carta de Punta del Este, mediante a qual se criou a Aliança para o Progresso há já meio século, incluía na sua agenda para a região a promoção de reformas tributárias, com os objetivos de aumentar os níveis de impositivos e tornar os sistemas mais progressivos, ampliando a arrecadação dos impostos diretos. Estes objetivos, como é sabido, não se cumpriram na integridade e, portanto, o desafio mantém-se vigente".

Já mais recentemente, a partir dos anos 90, os países latino-americanos pretendiam reduzir seus tradicionais déficits fiscais tentando mobilizar recursos. As democracias desde os anos 80 não chegaram à solução definitiva e, de fato, na atual década, as reformas fiscais ocuparam o centro da gestão de vários governos tanto de centro-direita como de centro-esquerda: em El Salvador em 2012, o presidente da República, Mauricio Funes, sancionou o decreto aprovado pela Assembleia Legislativa, que continha um conjunto de reformas à Lei do Imposto de Renda (ISR) para permitir ao fisco arrecadar mais de cerca de 150 milhões de dólares anualmente ao elevar de 25% para 30% o Imposto de Renda a determinadas empresas. O caminho iniciado por El Salvador começou a ser percorrido pela Costa Rica e Guatemala, sem muito êxito nestes casos, e em 2013 pelo México, cujo governo, o de Enrique Peña Nieto, conseguiu aprovar uma reforma tributária em 2013. No Brasil, há vinte anos que a reforma tributária é um problema que nenhum presidente se arriscou a antecipar. E há 12 anos que se negocia no Congresso Nacional a PEC 474/01, que cria o imposto único sobre movimentos financeiros. Seu método de arrecadação seria o mais eficiente em comparação com outras propostas e eficaz na luta contra a evasão de impostos. Além disso, simplifica a estrutura, reduz os custos públicos e privados, alivia a carga tributária individual sobre os contribuintes atuais e causa menos distorções locativas que alegam os seus críticos. Mas foi deixado de lado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. No Chile, neste 2014, Michelle Bachelet tem no seu projeto de reforma tributária o pilar fundamental onde recuperar o grande objetivo da sua presidência: a reforma educativa. Como assinala o analista político do diário chileno La Tercera, Ascanio Cavallo, "nenhum dos outros compromissos

“Quando se fala de tributação na América Latina, na realidade faz-se referência a uma longa história de reformas tributárias frustradas e que não alcançaram os objetivos programados”

presidenciais é mais importante do que este (a reforma educativa). A reforma tributária foi justificada pela necessidade de aumentar os recursos fiscais para a educação e a reforma da Constituição visa dar consagração institucional aos propósitos de mudança que encarna, antes dela, a transformação educacional”.

Tudo isto não faz senão mostrar claramente que a solução do tema fiscal continua a ser um tema que “logo se vê” na região, ao mesmo tempo em que continua ocupando e a preocupando as diferentes administrações regionais. Todas estas iniciativas de reforma fiscal tratam de ir, com mais ou menos acerto, por um mesmo caminho, que é o recomendado pela CEPAL, nas palavras de sua Secretária Executiva, Alicia Bárcena: “Na América Latina e no Caribe são necessárias reformas tributárias com visão de desenvolvimento sustentável. Trata-se de rever as estruturas de arrecadação e de despesa pública para que sejam mais justas e capazes de obter os recursos necessários para enfrentar os desafios do desenvolvimento e da mudança climática”.

Efetivamente, a relação da América Latina com as políticas fiscais é uma constante busca pelo objetivo assinalado por Alicia Bárcena: os governos apresentam cada reforma tributária como definitiva, algo que afinal está muito longe de ocorrer já que costumam ser, na maioria dos casos, mais soluções dirigidas a resolver problemas pontuais (como, por exemplo, os conjunturais dese-

quilíbrios fiscais) que soluções integrais a médio e longo prazo. Quando se fala de tributação na América Latina, na realidade faz-se referência a uma longa história de reformas tributárias frustradas e que não alcançaram os objetivos programados.

De fato, já em 2007, na Consulta de São José, convocada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), chegou-se à conclusão de que a melhoria das instituições e políticas fiscais não só era um dos maiores desafios que enfrentava a região, mas também uma das oportunidades mais importantes para aumentar suas possibilidades de desenvolvimento econômico e social no futuro. E Luis Alberto Moreno, presidente do BID, sublinhou em várias ocasiões que não há reforma mais importante para o crescimento sustentável e inclusivo da América Latina e do Caribe que a relacionada com os sistemas fiscais e tributários da região.

O que parece claro é que as receitas tributárias na América Latina continuam a ser relativamente baixas, ponderadas pelo próprio nível de desenvolvimento dos países —abaixo das nações da OCDE—, por causa de administrações fiscais com poucos meios, pela alta informalidade que diminui fortemente a base fiscal e faz com que amplos setores sociais se encontrem fora de qualquer tipo de pressão fiscal. Essa escassez das receitas fiscais tem consequências sociais e econômicas sobre os países que padecem de uma

“A estrutura tributária se encontra marcadamente desequilibrada, tende para os impostos indiretos e os níveis de incumprimento são muito elevados”

maior volatilidade macroeconômica e cujos estados não contam com a necessária capacidade financeira para impulsionar o investimento em capital físico e humano, o que, por sua vez, expõe os setores de menores receitas a uma alta instabilidade por carecer de acesso a mecanismos de proteção social eficazes face às mudanças econômicas bruscas.

Nas páginas seguintes serão analisadas as características dos sistemas fiscais na América Latina (muito heterogêneas), as principais transformações que sofreu nos últimos anos (aumento da arrecadação graças ao maior peso de determinados impostos, especialmente o IVA) e as principais questões pendentes que deve enfrentar a região em matéria fiscal nos próximos anos.

2. CARACTERÍSTICAS E ALTERAÇÕES NA TRIBUTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (1990-2014)

Sobre a taxação na América Latina existem vários tópicos e lugares comuns que vale a pena analisar, pois alguns deles já se encontram claramente desatualizados embora continuem vivos no subconsciente coletivo. Em geral, considera-se habitualmente que a tributação latino-americana é baixa, a estrutura tributária se encontra marcadamente desequilibrada, tende para os impostos indiretos e os níveis de incumprimento são muito elevados. Essa visão, apenas parcialmente certa, aborda por alto

algumas das mudanças mais importantes que tiveram lugar na região desde os anos 80 e que transformaram profundamente o panorama fiscal:

A tributação aumentou embora continue a ser baixa (salvo raras exceções) e volátil

O que se deve constatar primeiro é que, como lembra a CEPAL, as mudanças estruturais do sistema fiscal na América Latina foram muito importantes desde inícios do novo milênio: "Durante a última década a maioria dos países da região vivenciou um marcado crescimento da carga tributária como porcentagem do PIB (especialmente a partir de 2002), juntamente com profundas mudanças estruturais, como a consolidação do IVA, uma significativa melhoria da participação dos impostos diretos (sobre os rendimentos e sobre o patrimônio) e o declive dos encargos sobre o comércio internacional".

Nas duas últimas décadas, os países da América Latina foram diminuindo sua tradicional e histórica brecha entre receitas fiscais e despesas graças a um aumento da carga tributária e a uma mudança na estrutura da arrecadação: diminuição da participação dos impostos ao comércio exterior, um forte aumento das receitas procedentes do IVA e um aumento, menor, da participação dos impostos sobre os rendimentos e o patrimônio, especialmente o do rendimento pessoal.

A CEPAL assinala que desde meados dos anos noventa, e especial-

mente na última década, se assiste, de fato, a uma nova etapa na tributação latino-americana. Como se vê no seguinte quadro, o nível da arrecadação tributária como porcentagem do PIB mostrou uma tendência crescente tanto na média regional como na grande maioria dos países da América Latina e do Caribe. Entre 2000 e 2011, a carga tributária média dos países da América Latina passou dos 15,4% aos 19,1%

do PIB, enquanto no Caribe subiu dos 19,3% para os 23% do PIB. De fato, a carga tributária aumentou mais nos países latino-americanos e caribenhos do que em qualquer outra região do mundo: 2,7 pontos do PIB desde inícios da década de 1990 até à segunda metade da década de 2000. Na atualidade, na América Latina e no Caribe pagam-se mais impostos (em proporção às receitas) do que nos países asiáticos ou africanos, devido ao fato de os países latino-americanos terem realizado grandes reformas em matéria tributária durante as últimas duas décadas: reformas do IVA nos anos 90 e o impulso dos impostos sobre os rendimentos na passada década.

QUADRO 1: AMÉRICA LATINA E CARIBE (33 PAÍSES): RECEITAS TRIBUTÁRIAS, 2000 E 2011 (Em porcentagem do PIB)

| PAÍS | Receitas tributárias sem segurança social | | Receitas tributárias com segurança social | | Receitas totais | |
|--------------------------|---|------|---|------|-----------------|------|
| | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 |
| GRUPO 1 | | | | | | |
| Argentina | 18,1 | 27,4 | 21,5 | 34,9 | 25,0 | 38,0 |
| Brasil | 23,0 | 26,0 | 30,1 | 34,8 | 32,5 | 38,3 |
| Uruguai | 14,6 | 18,6 | 22,5 | 26,5 | 27,4 | 29,0 |
| GRUPO 2 | | | | | | |
| Bolívia | 16,3 | 20,4 | 17,9 | 22,1 | 26,7 | 34,5 |
| Costa Rica | 12,6 | 14,4 | 18,9 | 22,0 | 21,3 | 24,1 |
| Chile | 16,9 | 18,9 | 18,2 | 20,2 | 21,3 | 24,1 |
| Ecuador | 16,9 | 18,9 | 18,2 | 20,2 | 21,9 | 24,6 |
| Nicarágua | 11,2 | 15,2 | 13,5 | 19,0 | 16,8 | 21,8 |
| Colômbia | 11,6 | 16,2 | 14,0 | 18,1 | 17,7 | 22,4 |
| Panamá | 9,6 | 11,3 | 16,0 | 17,8 | 24,6 | 24,3 |
| Peru | 12,4 | 15,3 | 14,1 | 17,0 | 17,0 | 19,4 |
| Paraguai | 9,3 | 12,1 | 12,5 | 16,1 | 18,1 | 21,7 |
| Honduras | 13,8 | 15,0 | 14,3 | 15,8 | 16,2 | 18,3 |
| El Salvador | 10,2 | 13,9 | 12,4 | 15,5 | 14,2 | 17,1 |
| GRUPO 3 | | | | | | |
| Haiti | 7,9 | 13,1 | 7,9 | 13,1 | 8,2 | 14,3 |
| Guatemala | 10,5 | 10,9 | 12,4 | 12,8 | 14,1 | 13,6 |
| Rep. Dominicana | 11,2 | 12,7 | 11,3 | 12,8 | 14,1 | 13,6 |
| Venezuela | 12,9 | 11,9 | 13,6 | 12,5 | 20,9 | 23,0 |
| México | 10,1 | 9,7 | 11,9 | 11,4 | 17,4 | 19,5 |
| América Lat. (19 países) | 12,7 | 15,7 | 15,4 | 19,1 | 19,6 | 23,6 |
| Caribe (13 países) | 19,3 | 23,0 | ... | ... | 24,5 | 28,3 |
| Cuba | 33,3 | 34,5 | 37,2 | 38,8 | 48,8 | 65,7 |
| OCDE (34 países) | 26,3 | 24,7 | 35,2 | 33,8 | 41,4 | 40,5 |

Fonte: CEPAL <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf>

Como se pode comprovar no Quadro 1 elaborado pela CEPAL e como aponta o BID, "a carga tributária aumentou em praticamente todos os países latino-americanos e caribenhos, seja em economias relativamente ricas como a Argentina, Chile e Uruguai; ou em países com menores receitas como a Bolívia e Guatemala; seja em países ricos em petróleo e minerais como a Colômbia, Equador e Peru; seja em economias menos abundantes em recursos naturais, como El Salvador e República Dominicana; seja em países que dependem do turismo, como Barbados; ou de transferências externas, como a Nicarágua. Apenas o México, Trinidad e Tobago e Venezuela, que são exportadores de hidrocarbonetos, viram cair sua carga tributária entre o triênio 1991-93 e o triênio 2008-10".

Esse aumento de arrecadação foi favorecido por diversos motivos e

“Além do IVA, na passada década verificou-se um significativo aumento da arrecadação do imposto sobre os rendimentos das sociedades e paralelamente surgiram novos impostos”

não é possível apontar uma única razão. O consenso entre os especialistas assinala os seguintes itens como sendo os fatores que contribuíram para o aumento da arrecadação: (1) os altos e favoráveis preços dos principais produtos de exportação, (2) a melhoria das capacidades das respectivas administrações tributárias nacionais e (3) a boa conjuntura econômica, após o sexênio virtuoso (2003-2008) e o crescimento (em torno de 5% anuais) do último quadriênio (2010-2013) que propiciou a existência de altos níveis de solvência financeira e fiscal.

Durante estes anos, o imposto de valor agregado (IVA) transformou-se na principal fonte de recursos fiscais na América Latina e no Caribe, com uma arrecadação que já alcança 6,3% do PIB. Esse fortalecimento da arrecadação do IVA (por extensão aos serviços intermédios e finais e um progressivo aumento da taxa geral do imposto) viu-se favorecido, além disso, segundo a CEPAL, pelo alto crescimento da economia mundial, o aumento do preço internacional dos produtos primários exportados pelos países latino-americanos e um contexto macroeconômico propício, o que permitiu uma redução dos déficits fiscais e comerciais. Assim, os impostos gerais sobre o consumo (principalmente o IVA e os impostos sobre vendas) representaram 33,8% das receitas tributárias dos países da América Latina e o do Caribe em 2011, face a 20,3% dos países da OCDE. Do ponto de vista histórico, o IVA veio substituir no final dos anos 80 e princípios dos anos 90 (após as reformas de corte neoliberal que abriram as econo-

mias ao comércio internacional) os impostos ao comércio exterior.

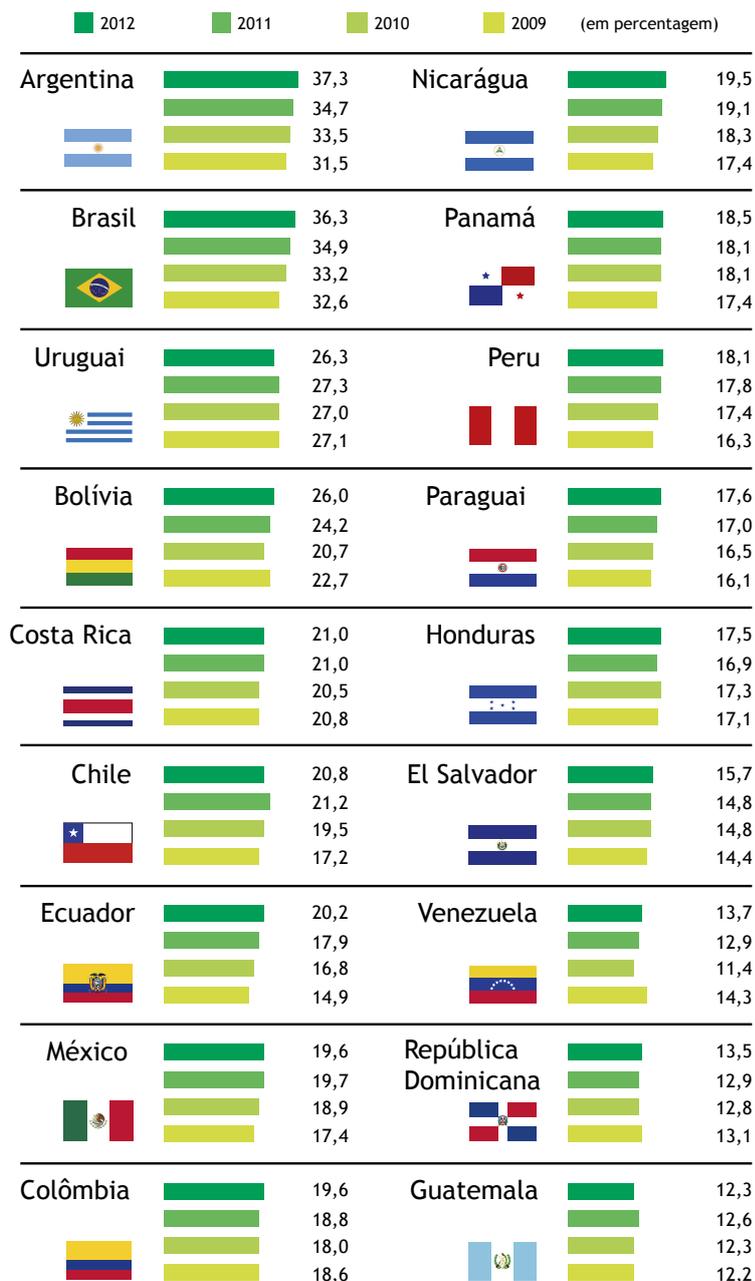
Além do IVA, na passada década verificou-se um significativo aumento da arrecadação do imposto sobre os rendimentos das sociedades e paralelamente surgiram novos impostos (aos débitos, aos créditos bancários e às operações financeiras). Nos países latino-americanos, como se pode ver no Quadro 2, os impostos sobre os rendimentos e as utilidades representaram em 2011, em média, 25,4% da arrecadação, enquanto as contribuições à segurança social chegavam a 16,9% (na OCDE as ditas percentagens são de 33,5% e 26,2%, respectivamente). Quanto aos impostos sobre o consumo (como os impostos seletivos ou os impostos sobre o comércio internacional), estes caíram até aos 17,7% (na OCDE é de 10,7%).

Além disso, esse aumento da arrecadação proveio do aumento do emprego formal e do conseqüente crescimento do consumo privado e dos impostos que taxam bens e serviços que se consomem. Por último, teve uma importante incidência a diminuição e eliminação de várias isenções, deduções e benefícios tributários, assim como os avanços na administração do IVA e do imposto de renda.

De todas as formas, apesar destes inegáveis aumentos na pressão fiscal, a arrecadação tributária na América Latina continua a ser baixa (20,7%), menor que o resto dos 32 países não latino-americanos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Eco-

nômico (OCDE) (34,6%). Osvaldo Kacef, encarregado de Assuntos

QUADRO 2: RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM % DO PIB



Infografia: FMG/Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina (OCDE-CEPAL-CIAT)

Econômicos do Escritório da CEPAL em Buenos Aires, assinala que “apenas quatro países latino-americanos (a Argentina, o Estado Plurinacional da Bolívia, o Brasil e a Nicarágua), dos 19 considerados na amostra, se encontram acima da linha de regressão, o que indica que sua pressão tributária é elevada em comparação com o seu nível do PIB per capita. O Uruguai e a Costa Rica encontram-se muito próximos da linha de regressão, ou seja, sua carga tributária parece adequada em relação a seu nível de desenvolvimento, enquanto os 13 países restantes apresentam um nível de pressão tributária claramente menor do que aquela que deveriam ter de acordo com seus níveis de desenvolvimento”.

Essa baixa arrecadação deve-se a múltiplas causas que podem resumir-se em dois grandes dispositivos (condicionantes econômico-sociais e limitações institucionais).

Entre os condicionantes econômico-sociais cabe destacar os baixos níveis de desenvolvimento que acabam por limitar a capacidade das administrações tributárias quando se arrecadam e tornam efetivas as normas e seu cumprimento à escala nacional. Além disso, trata-se de países nos quais predomina o setor informal da economia, o qual tem uma incidência direta sobre a estrutura tributária, pois esses setores informais escapam a qualquer tipo de pressão tributária, sobretudo via imposto de renda pessoal. Portanto, finalmente, a base tributável é bastante reduzida por questões sociais —a alta

“A arrecadação vê-se diminuída pelos altos níveis de incumprimento e evasão no pagamento”

desigualdade nas receitas— e econômicas —a elevada informalidade trabalhista—. Além disso, a arrecadação vê-se diminuída pelos altos níveis de incumprimento e evasão no pagamento (as taxas de evasão no pagamento do imposto de renda nos países latino-americanos situam-se, segundo a CEPAL, entre os 40% e os 65%, aproximadamente).

Contudo, além disso, existe outra série de limitações que vão além da vertente econômica, fatores de ordem institucional e também de índole política. A qualidade institucional, como assinala a CEPAL e o BID, nos processos de formação e implementação de políticas públicas é tão importante quanto o conteúdo das mesmas. Entre essas deficiências institucionais destaca-se a pouca capacidade de arrecadação do Estado por falências de tipo administrativo e falta de meios que impossibilitam controlar a fraude fiscal, a incapacidade de controlar e reduzir os elevados níveis de evasão na economia informal, o baixo nível de consciência e educação fiscal entre a população e o elevado gasto fiscal, produto da existência de múltiplos mecanismos de isenções ou regimes fiscais preferenciais para setores econômicos com alta capacidade contributiva.

Como já ficou evidenciado, as receitas aumentaram, mas continuam a ser baixas e também muito voláteis. As receitas fiscais na região tendem a ser muito voláteis, sobretudo nos países especializados na exportação de recursos naturais não renováveis e nos quais suas receitas estão

ligadas aos preços das matérias-primas exportadas. Esta baixa e volátil arrecadação pode ter sérias consequências não apenas em momentos de crise mas também em conjunturas de abrandamento com risco de estagnação como a atual; sobretudo porque nas últimas décadas os Estados assumiram maior protagonismo nas políticas sociais e elevaram a despesa pública destinada à despesa social em geral e, em especial, nos programas de redução da pobreza (as transferências condicionadas). Isso é uma despesa pública que depende das exportações e não de recursos internos próprios, o que destaca a volatilidade do modelo. Ao mesmo tempo, os estabilizadores automáticos (seguros-desempregos, aposentadorias...) não só são escassos mas também extremamente ineficazes, o que acentua a vulnerabilidade dos setores de menores receitas que sofrem mais diretamente grandes quedas em suas receitas em momentos de crise ou recessão.

Em resumo, além das melhorias observadas recentemente nas condições fiscais e na arrecadação da maioria dos países da América Latina, pode concluir-se, como faz a CEPAL, que **“os países da região aumentaram a arrecadação fiscal apesar de arrecadarem pouco e mal, o que debilita a capacidade redistributiva da política fiscal”.**

Heterogeneidade regional

Esse aumento das receitas fiscais que se verificam na América Latina desde os anos 90 produziu-se de uma forma muito heterogênea nos países da região dependendo

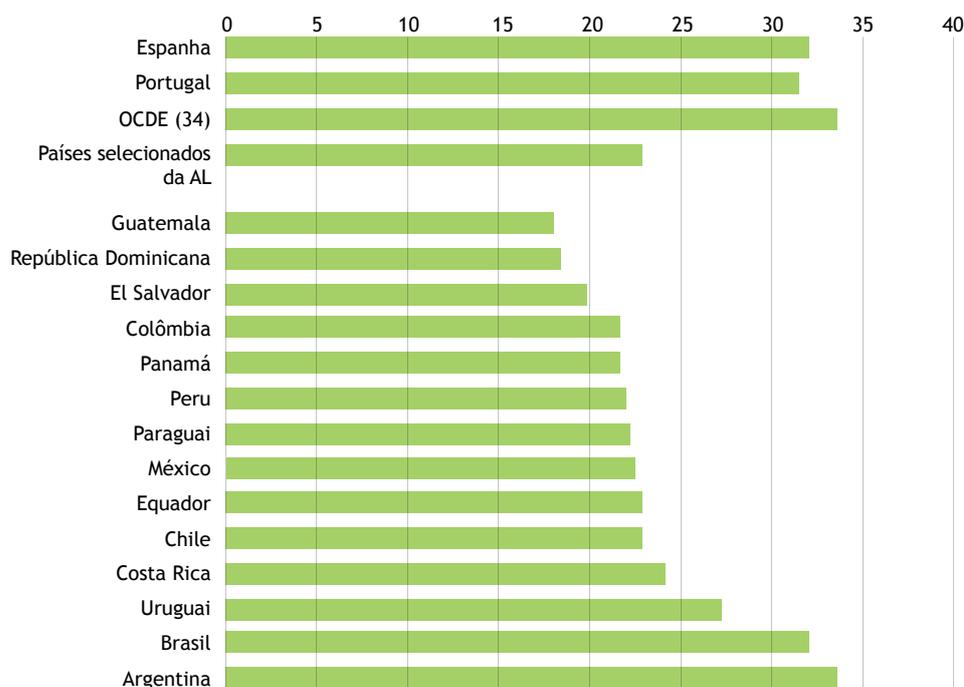
das diferentes políticas tributárias que existem de país para país. Como se pode observar no Quadro 3, as diferenças intrar-regionais quanto aos níveis de carga tributária percebem-se em exemplos como os da Argentina e do Brasil, que superam a média de pressão fiscal dos membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto outros (Guatemala) não chegam nem a um terço desses níveis. No âmbito dos assuntos tributários, como em outros âmbitos econômicos e políticos, a região é diversa e abrange países com níveis relativamente altos de receitas fiscais em relação a seu produto interno bruto (PIB), países com índices muito baixos e países com índices intermediários.

Assim, por um lado, situa-se um conjunto de países com cargas fiscais menores a 15% do PIB. Guatemala, México, Panamá e Trinidad e Tobago possuem as cargas tributárias mais baixas, já que rondam 10% do PIB: Guatemala, 12,2%; República Dominicana, com 13,1% e El Salvador e Venezuela, ambos com 14,4%, e Haiti apenas 11,7% do seu PIB. O México ronda 11,8%, se forem excluídas as receitas petrolíferas.

O segundo grupo é o dos países com uma carga fiscal média (acima de 15% e abaixo de 25%): Chile (18,4%), Colômbia (17,4%) e Peru (15,9%).

Por último, encontra-se o grupo de países com cargas tributárias muito altas. Brasil e Argentina lideram essa lista. De fato, a Argentina situou-se no topo do ranking internacional, porque alcançou em 2013 a maior pressão tributária da América Latina, acima inclusive dos países mais desenvolvidos. Assim o revela um estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), que assinala que a Argentina tinha no final de 2012 uma pressão tributária de 37,3%, face à média de 20,7% da América Latina e de 34,1% dos países da OCDE, o que supunha uma considerável evolução histórica: em 1990 a cobrança de impostos no país era de 16,1% do PIB e de 20,1% após a crise de 2001.

QUADRO 3: RECEITA FISCAL TOTAL COMO % DO PIB



Fonte OCDE

Segundo os dados apurados, o Brasil, com 36,3%, foi o país que tradicionalmente ocupou o posto mais alto desta classificação. A pressão fiscal no Brasil atingiu o recorde de 36,27% do PIB após aumentar nos últimos dez anos em 3,63 pontos percentuais. Segundo a OCDE, o Brasil lidera a

carga fiscal dos países emergentes (China 17%, Índia 18%, Indonésia 12%, África do Sul 27%). Segundo o estudo realizado em 2013 pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o Brasil registrou a maior carga tributária entre os países que integram os BRICS (Brasil,

QUADRO 4: TOTAL DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM PERCENTAGEM DO PIB

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| Argentina | 23,4 | 26,4 | 26,9 | 27,4 | 29,1 | 30,8 | 31,5 | 33,5 | 34,7 | 37,3 | Argentina |
| Bolívia | 13,3 | 15,5 | 19,1 | 21,8 | 22,6 | 20,5 | 22,7 | 20,7 | 24,2 | 26,0 | Bolívia ² |
| Brasil | 31,2 | 32,1 | 33,1 | 33,1 | 33,8 | 34,0 | 32,6 | 33,2 | 34,9 | 36,3 | Brasil |
| Chile | 18,7 | 19,1 | 20,7 | 22,0 | 22,8 | 21,4 | 17,2 | 19,5 | 21,2 | 20,8 | Chile |
| Colômbia | 16,7 | 17,5 | 18,1 | 19,1 | 19,1 | 18,8 | 18,6 | 18,0 | 18,8 | 19,6 | Colômbia |
| Costa Rica | 19,4 | 19,3 | 19,8 | 20,3 | 21,7 | 22,4 | 20,8 | 20,5 | 21,0 | 21,0 | Costa Rica |
| Rep. Dominicana | 12,0 | 12,9 | 14,7 | 15,0 | 16,0 | 15,0 | 13,1 | 12,8 | 12,9 | 13,5 | Rep. Dominicana |
| Equador | 11,4 | 11,4 | 11,7 | 12,4 | 12,8 | 14,0 | 14,9 | 16,8 | 17,9 | 20,2 | Equador |
| El Salvador | 13,3 | 13,2 | 14,1 | 15,1 | 15,2 | 15,1 | 14,4 | 14,8 | 14,8 | 15,7 | El Salvador |
| Guatemala | 13,5 | 13,4 | 13,1 | 13,8 | 13,9 | 12,9 | 12,2 | 12,3 | 12,6 | 12,3 | Guatemala |
| Honduras | 16,2 | 17,0 | 16,9 | 17,6 | 19,0 | 18,9 | 17,1 | 17,3 | 16,9 | 17,5 | Honduras |
| México | 17,4 | 17,1 | 18,1 | 18,2 | 17,7 | 20,9 | 17,4 | 18,9 | 19,7 | 19,6 | México |
| Nicarágua | 19,1 | 19,8 | 20,9 | 17,1 | 17,4 | 17,3 | 17,4 | 18,3 | 19,1 | 19,5 | Nicarágua |
| Panamá | 15,0 | 14,7 | 14,6 | 16,0 | 16,7 | 16,9 | 17,4 | 18,1 | 18,1 | 18,5 | Panamá |
| Paraguai | 11,6 | 13,1 | 13,8 | 14,2 | 13,9 | 14,6 | 16,1 | 16,5 | 17,0 | 17,6 | Paraguai |
| Peru | 14,5 | 14,7 | 15,8 | 17,2 | 17,8 | 18,2 | 16,3 | 17,4 | 17,8 | 18,1 | Peru |
| Uruguai | 21,5 | 22,7 | 23,8 | 25,4 | 25,0 | 26,1 | 27,1 | 27,0 | 27,3 | 26,3 | Uruguai |
| Venezuela | 11,9 | 13,3 | 15,9 | 16,3 | 16,8 | 14,1 | 14,3 | 11,4 | 12,9 | 13,7 | Venezuela |
| Média não ponderada | | | | | | | | | | | Média não ponderada |
| AL (18) ⁵ | 16,7 | 17,4 | 18,4 | 19,0 | 19,5 | 19,5 | 18,9 | 19,3 | 20,1 | 20,7 | AL (18) ⁵ |
| OCDE (34) ⁶ | 34,3 | 34,3 | 34,8 | 35,0 | 35,0 | 34,5 | 33,6 | 33,8 | 34,1 | na | OCDE (34) ⁶ |
| indicações indisponíveis | | | | | | | | | | | |

1. Os números excluem as receitas dos governos locais na Argentina (embora incluam receitas das províncias), Bolívia, Costa Rica (até 1997), República Dominicana, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá (até 1998), Paraguai (até 2004, 2011 e 2012), Peru (até 2004), Uruguai (até 2012) e Venezuela uma vez que os dados não estão disponíveis.

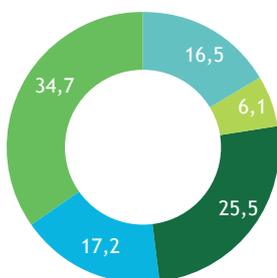
2. Dados estimados para 2011 e 2012.

Dados da CEPAL publicados na Revista Summa: <http://www.revistasumma.com/economia/45510-ingresos-tributarios-aumentan-en-america-latina-pero-aun-son-bajos.html>

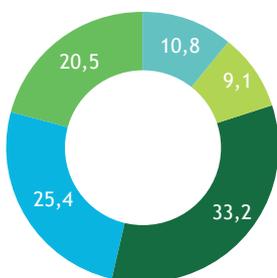
**QUADRO 5:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
MÉXICO, AMÉRICA LATINA E OCDE
(2010)**

- Impostos sobre o rendimento e sobre as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo
- Impostos específicos sobre a produção de hidrocarbonetos

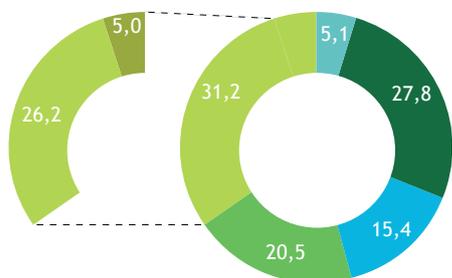
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



MÉXICO



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf

Rússia, Índia, China e África do Sul), fechando o ano com a carga fiscal de 36,42%, enquanto a média dos BRICS é de 22%.

Quanto à forma como foram crescendo nas últimas décadas as receitas tributárias, pode-se estabelecer que em matéria fiscal há igualmente uma marcada heterogeneidade e três tipos de países:

- Um primeiro grupo sofreu um maior aumento da carga tributária neste tempo, que gira em torno de 10%. A Argentina e o Equador são os que registram um maior aumento desde 2001. Na Argentina, essas novas receitas chegaram através dos direitos de exportação desde 2002 e através do aumento da arrecadação por contribuições à segurança social após a nacionalização do sistema de pensões em 2008. E no Equador, o maior aumento produziu-se graças às sucessivas reformas tributárias, que aumentaram a arrecadação do imposto de renda assim como na negociação de novos contratos com as empresas exportadoras de petróleo.
- Um segundo grupo de países experimentou um aumento médio da carga tributária em torno de 5%. Brasil, Colômbia, Bolívia, Haiti, Nicarágua, Cuba e Uruguai conseguiram aumentar a carga tributária entre 4 e 5,5 pontos percentuais do PIB no período de 2000-2011.
- E, por último, existe um terceiro grupo de países com menor aumento da carga tri-

butária. Nesse grupo destacam-se os casos do México e Venezuela, únicos países que mostram uma redução das receitas tributárias como porcentagem do PIB.

Analisando a situação fiscal país a país pode-se concluir que em todos (salvo a Venezuela e o México) aumentaram as receitas, que os impostos indiretos e especialmente o IVA é o mais importante dentro da estrutura fiscal, que cresceu a arrecadação pelo imposto sobre os rendimentos, embora continue a ter pouco peso dentro da estrutura fiscal, e que desde os anos 90 se reduziu significativamente a importância dos impostos sobre o comércio internacional.

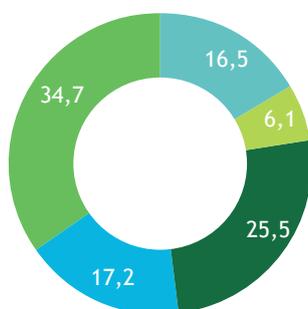
No México, segundo assinala a OCDE, a pressão tributária aumentou ligeiramente durante as duas últimas décadas devido ao forte aumento dos impostos especiais sobre a produção de hidrocarbonetos (principalmente do petróleo). De fato, a pressão tributária no México foi maior que a média na América Latina de 1990 a 2008, alcançando este último ano o seu nível mais alto, 19,6%. Mas se não se tiverem em conta os direitos sobre a produção de hidrocarbonetos, a pressão tributária neste país chega apenas a 13,9% em 2010, abaixo da média regional.

O México caracteriza-se por contar com bases impositivas estreitas, um alto nível de informalidade, e uma administração tributária ruim. As receitas tributárias no México dependem dos impostos indiretos, que sig-

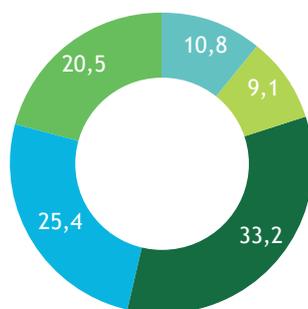
**QUADRO 6:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NA
REPÚBLICA DOMINICANA, AMÉ-
RICA LATINA E OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

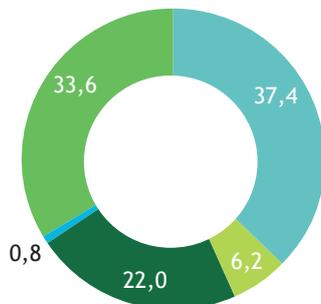
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



REPÚBLICA DOMINICANA



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/RepublicaDominicana%20country%20note_final.pdf

nificam mais de 50% (face a 33% na OCDE). Ao mesmo tempo, a importância dos impostos sobre o comércio internacional reduziu como consequência dos processos de liberalização do comércio empreendidos pela administração de Carlos Salinas de Gortari nos anos 90. A arrecadação de IVA alcança apenas 3,9% do PIB em 2010, a segunda mais baixa da América Latina (6% do PIB) e da OCDE (6,6% do PIB) enquanto em 2010 as receitas da imposição sobre a renda das empresas continuavam a representar pouco mais de 2% do PIB no México, em comparação com 3% na OCDE. A contribuição do imposto de renda pessoal no México é baixa, já que não chega a 15% da arrecadação total face a 24% na OCDE.

Os sistemas tributários dos países centro-americanos caracterizam-se por serem muito sensíveis às mudanças de conjuntura internacional e por contarem com administrações tributárias ineficazes e pouco modernizadas. A principal mudança tributária ocorrida nos últimos 25 anos foi a redução gradual das receitas derivadas das tarifas, o que obrigou a manter a estabilidade macroeconômica apostando no aumento de impostos aplicados ao consumo, às vendas ou ao valor agregado (IVA), como ocorre em Honduras e na Costa Rica. O IVA supôs um avanço em matéria tributária, embora a economia informal continue a ser alta. Entre 1990 e 2004 a carga tributária (proporção do PIB de cada país destinado ao pagamento de impostos) aumentou nos países centro-ame-

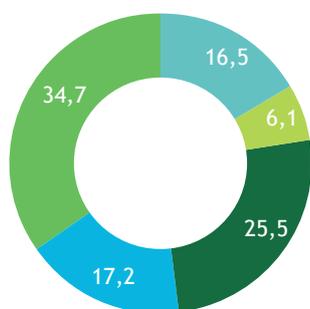
ricanos, especialmente na Nicarágua. Apesar das oscilações e diversidade da carga tributária, tendem a prevalecer dois grupos de países: aqueles com uma carga tributária próxima de 15% (Honduras, Nicarágua e Costa Rica), e os que têm uma carga tributária próxima de 10% (Guatemala, El Salvador e Panamá). A Guatemala apresenta o nível médio mais baixo de pressão tributária para o período entre 1990-2010 na América Latina, partindo do seu nível mais baixo de 9% no ano de 1990, até alcançar 12,3% em 2012.

Dos exemplos sobre a tributação centro-americana destaca-se um caso muito especial, o do Panamá e seu regime de renda territorial, no qual se fundamenta seu sistema de arrecadação tributária. O Código fiscal panamenho acolhe um regime territorial de impostos de renda, segundo o qual toda pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, não paga imposto de renda pelas receitas que se produzam, de qualquer fonte, fora do território da República do Panamá. O artigo 694 do Código Fiscal dispõe em relação ao imposto de renda o seguinte: "É objeto deste imposto o lucro tributável que se produza, de qualquer fonte, dentro do território da República do Panamá seja qual for o lugar de onde se receba". Portanto, toda pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, que receba algum lucro tributável dentro ou fora do território panamenho não deverá pagar impostos, "seja qual for o lugar onde se rece-

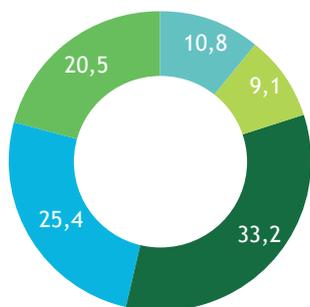
**QUADRO 7:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NA
VENEZUELA, AMÉRICA LATINA E
OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

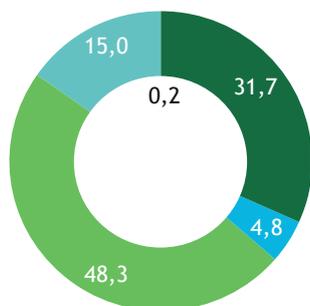
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



VENEZUELA



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Venezuela%20country%20note_final.pdf

ba". Serão lucros tributáveis as receitas provenientes de qualquer fonte dentro ou fora do território nacional.

Assim sendo, o sistema tributário panamenho (baseado no denominado "princípio de territorialidade", cuja base tributável do ISR é a renda produzida no território nacional do Panamá) difere do regime de renda mundial, onde as pessoas naturais residentes e as pessoas jurídicas domiciliadas num país tributam a totalidade de suas receitas obtidas tanto dentro como fora do país no qual têm domicílio fiscal. O lucro tributável do contribuinte compreende as receitas de fonte estrangeira, e os contribuintes que obtivessem receitas de fonte estrangeira, fossem pessoas naturais ou jurídicas, teriam de pagar ISR.

No Panamá, pelo contrário, este princípio fiscal assinala que apenas são objeto do pagamento de impostos as receitas que um contribuinte receber dentro do território panamenho. Portanto, não se considerará produzida dentro do território da República do Panamá a receita proveniente de atividades tais "como faturar, a partir de um escritório estabelecido no Panamá, a venda de mercadorias ou produtos, quando as referidas mercadorias se movimentem unicamente no exterior; ou dirigir, a partir de um escritório sediado no Panamá, transações que se aperfeiçoem, consumam ou surtam efeitos no exterior. Este princípio fiscal estende-se às sociedades anônimas que ao receberem pagamentos a partir do estrangeiro ou ao realizarem atividades fora

do Panamá não estejam obrigadas ao pagamento de renda; aos navios de comércio internacional registrados sob bandeira panamenha, onde todos os seus lucros nas suas operações marítimas globais não sejam objeto do pagamento de imposto de renda no Panamá, conforme este princípio".

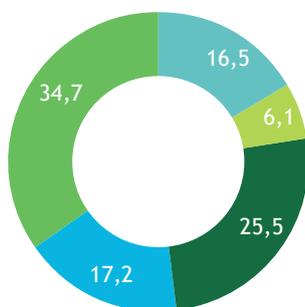
Este sistema de arrecadação tributária há mais de 100 anos vigente no Panamá foi o que o tornou uma atraente praça financeira à escala mundial. Calcula-se que os serviços que surgem deste regime representam mais de 15% do PIB desse país. O princípio de territorialidade consagrado no artigo 694 do Código Fiscal do Panamá permitiu que se desenvolvessem negócios como o embaqueiramento de navios, de bancos internacionais e o regime de sociedades anônimas, que se instalaram no Panamá aproveitando que as atividades offshore (no exterior) não são objeto do imposto sobre a receita.

Na República Dominicana, a pressão tributária como percentagem do PIB (13,5%) é a terceira mais baixa dos países da região, depois da Venezuela (13,7%) e Guatemala (12,3%). Nestes anos houve mudanças na estrutura tributária: aumentou a importância do IVA e diminuiu o peso dos impostos sobre o comércio internacional. O Banco Mundial concluiu que o sistema fiscal se vê limitado pela baixa arrecadação de receitas e ressalta que a média da carga tributária na América Latina e no Caribe é de 20% do PIB, enquanto, em média, na última década as receitas fiscais na República Dominicana são apenas de 13,7% do PIB.

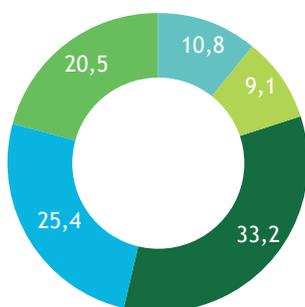
QUADRO 8: ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NA COLÔMBIA, AMÉRICA LATINA E OCDE (2010)

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

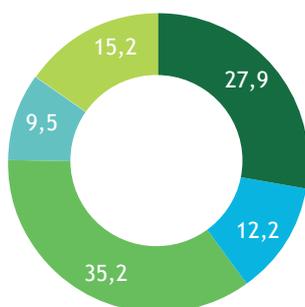
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



COLÔMBIA



Em relação ao caso venezuelano, este país caracteriza-se pela baixa pressão fiscal (13,7% do PIB em 2012), a pouca representatividade dos impostos diretos, que supõem 2,29% do total da arrecadação, e a preponderância dos impostos indiretos, em torno de 4,94%. O IVA tornou-se a contribuição mais importante e representa em média cerca de 28% do total de receitas tributárias. Face ao pouco peso do IVA e do ISLR, sobressaem as receitas fiscais provenientes da exportação de matérias-primas (39% do total). Assim sendo, as duas principais características da estrutura tributária venezuelana são a importância dos impostos indiretos, que em 2010 perfizeram 63,3% do total, e a redução do peso do imposto de renda, que passou da representação de 83,7% das receitas tributárias totais em 1990 para apenas 31,7% em 2010.

Na Colômbia a pressão tributária aumentou de forma muito acentuada durante as duas últimas décadas, em mais de 10,6 pontos percentuais desde 1990 até se situar nos 19,5%. De fato, é o quinto país com maior crescimento das receitas fiscais após a Argentina (21,4%), a Bolívia (18,8%), o Equador (13,1%) e o Paraguai (12,2%). Este aumento está associado ao crescente peso dos impostos gerais sobre o consumo (IVA), que contrabalançaram a diminuição da importância dos impostos sobre o comércio internacional.

No Equador as receitas tributárias sofreram uma grande expansão, especialmente desde a chegada ao poder de Rafael Correa

e com a entrada em vigor de um conjunto de reformas tributárias -o IVA e o imposto de renda- a partir de 2008, passando de 9,7% em 1990 a 20,2% em 2010, alcançando assim os níveis da América Latina, embora ainda abaixo da média dos países da OCDE. A arrecadação tributária total continua a depender em grande medida dos impostos indiretos (54,2% do total) e do peso dos impostos gerais sobre consumo. Principalmente, o IVA aumentou em torno de 6 pontos percentuais entre 1990 e 2010. Por outro lado, a importância relativa dos impostos diretos sofreu um importante aumento, e dessa forma os impostos de renda e as utilidades passaram de 12,8% em 1990 a 20,7% embora seu peso relativo em 2010 continue abaixo da média da região e da OCDE.

O Peru é, como assinala a OCDE, um dos países nos quais mais se aumentaram as receitas tributárias como percentagem do PIB, já que tiveram uma expansão de mais de 4 pontos percentuais (dos 14,5% em 2003 aos 18,1% em 2012). No entanto, não só aumentaram como a estrutura dos mesmos mudou: em 1990 a maior parte das receitas provinham dos impostos sobre bens e serviços (53,5%), enquanto agora é o IVA que voltou ao ataque (38% da arrecadação total) e apenas 8% dos impostos específicos. Além disso, aumentou a importância dos impostos de renda e utilidades (em torno de 32 pontos percentuais).

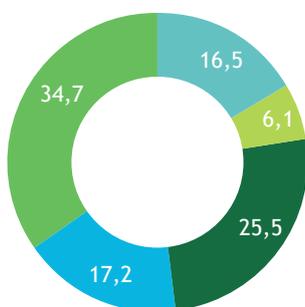
A Bolívia é um dos países que mais viram aumentar suas receitas fis-

Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Colombia%20country%20note_final.pdf

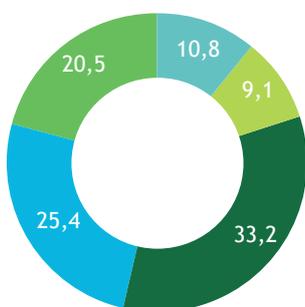
**QUADRO 9:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
EQUADOR, AMÉRICA LATINA E
OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

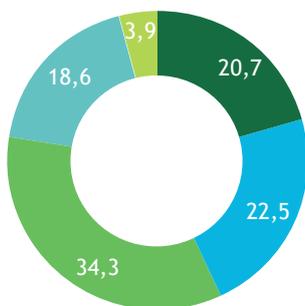
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



EQUADOR



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Ecuador%20country%20note_final.pdf

cais no último período. Dos 18 países da América Latina, a Bolívia ocupa o terceiro lugar nas receitas tributárias relativas ao seu Produto Interno Bruto (PIB), segundo o relatório "Estatísticas tributárias na América Latina 1990-2012". O documento, elaborado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) assinala que em 2012 os maiores aumentos das taxas de arrecadação tributária sobre o PIB corresponderam a Argentina (2,6%), Equador (2,3%) e Bolívia (1,8%).

As arrecadações fiscais da Bolívia entre 2005 a 2013 aumentaram 200% (de 13,3% a 26% do PIB desde 2003 a 2012), já que segundo o Serviço de Impostos Nacionais (SIN), há oito anos que as arrecadações mal chegavam a dois bilhões e 200 milhões de dólares, enquanto em 2013 as receitas para o Estado ascenderam a seis bilhões e 609 milhões de dólares. Durante esses oito anos da gestão do presidente Evo Morales as arrecadações tributárias alcançaram números recorde, apoiados no Imposto de Valor Agregado (IVA) e nas novas normas tributárias como a Lei de Jogos ou o Imposto sobre o Consumo Específico (ICE). Segundo dados do Ministério de Economia, durante 2006 o IVA representava 38% do total das receitas tributárias e em 2013 representou 43% das arrecadações.

No Paraguai, as receitas tributárias sofreram uma grande expansão no período entre 1993-2010, situando-se à altura da média da América

Latina, embora afastado da média dos países da OCDE, ao passar de 10.2% em 1993 até 17,6% em 2012. A coluna vertebral e principal fonte de receitas tributárias durante este período mudou neste período com a introdução em 1995 do IVA, pelo aumento da pressão tributária desde 2004 e pela queda da importância dos impostos específicos. O sistema tributário paraguaio vê-se limitado pela inexistência do imposto de renda de pessoas naturais, pela maior dependência da arrecadação na imposição indireta e pelas contribuições à segurança social.

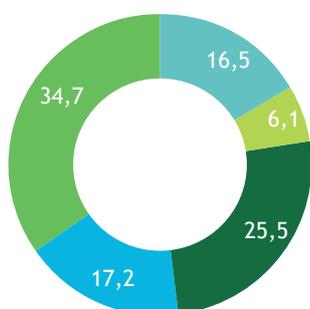
No Chile a pressão tributária cresceu de 17% em 1990 até 20,8% em 2012. Durante o período 2003-2007 aumentou a pressão tributária, principalmente graças ao aumento dos preços internacionais do cobre. Assim, as receitas tributárias como percentagem do PIB passaram de 18,7% em 2003 para 22,8% em 2007. O maior peso da arrecadação no Chile caiu historicamente nos impostos indiretos, cujo peso caiu no período de 1990-2010 embora continue a ser alta (mais de metade das receitas tributárias no Chile em 2010, em contraste com níveis de 33% na OCDE).

As receitas tributárias no Uruguai aumentaram de forma sustentada desde 2002, alcançando o terceiro nível mais alto na América Latina. Em comparação com os outros países da América Latina, o Uruguai tem uma pressão tributária relativamente alta (de 21,5% em 2003 para 26,3% em 2012) apenas abaixo da Argentina (37,3%) e do Brasil (36,3%). Além disso, a estrutura tributária do

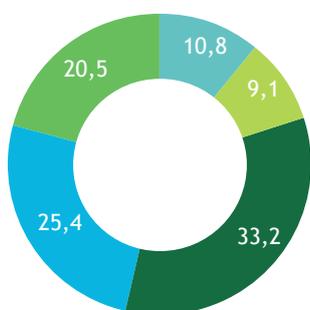
**QUADRO 10:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
PERU, AMÉRICA LATINA E OCDE
(2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

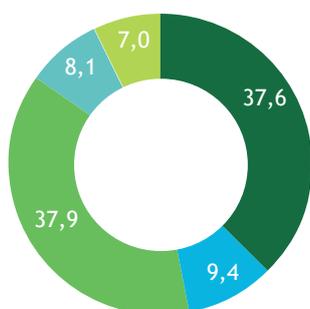
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



PERU



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Peru%20country%20note_final.pdf

Uruguai mudou substancialmente desde 1990. Ao contrário do ocorrido no resto da região, o Uruguai sofreu uma diminuição na contribuição dos impostos indiretos. Em 1990, mais de 57% de todas as receitas tributárias no Uruguai provieram de impostos indiretos, face a 53% na América Latina, e 33% nos países da OCDE.

Em 2010, a importância dos impostos indiretos (em particular os impostos especiais e sobre a importação) caiu em 10 pontos percentuais. Ao mesmo tempo, o imposto de renda passou de 5% em 1990 a 22% da arrecadação total em 2010. Esta evolução é explicada em grande medida pela introdução do imposto de receita de pessoas físicas.

Como se pôde comprovar, a Argentina e o Brasil são os maiores arrecadadores tributários da região. A Argentina viveu uma grande expansão nas duas últimas décadas de receitas tributárias (de 23% a 37,3%, quase 14 pontos percentuais). Este número representa o maior crescimento da arrecadação tributária como percentagem do PIB na América Latina, como destaca a OCDE. No ano de 2010, a Argentina era o país com o maior nível de receitas tributárias sobre o PIB na região, muito acima da média da região, situada em 20,7%. Este extraordinário aumento da pressão tributária na Argentina aconteceu a partir do ano de 2002 após o período de crise 2001-2003. Esta tendência deve-se à reinstauração do imposto sobre as receitas da exportação a partir de 2002, o renovado peso do IVA, que entre 1990 e 2010 aumentou em

torno de 10 pontos.

O Brasil foi até 2013 o país que liderava o ranking de arrecadação tributária na América Latina. Até 2012 o Brasil aparece no topo na América Latina, com 34,3%, seguido pela Argentina (31,6%) e Uruguai (25,1%); no entanto, atualmente é o segundo em relação à taxa do IVA, com 20,5%, sendo apenas superado pela Argentina (21%), e acima do Chile (19%), Peru (18%) e Uruguai (22%). É o terceiro (7,6%) em relação ao imposto sobre a receita, superado pelo Chile com 8,3% do PIB e pelo Peru com 7,7%.

A Reforma Tributária necessária no Brasil

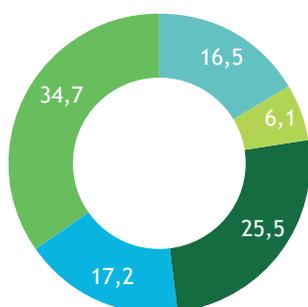
Desde o ano de 1994, o Congresso Nacional Brasileiro gere o Projeto de Emenda Constitucional (PEC), com o objetivo de reformar o capítulo fiscal da Constituição, mudando sua forma para adequá-lo ao sistema tributário atual —unanimemente considerado obsoleto—, assim como as mudanças estruturais verificadas tanto na economia brasileira como na economia internacional.

O atual Sistema Tributário brasileiro continua com o mesmo formato da reforma de 1966, que inovou e introduziu o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e, apesar das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, o Sistema Tributário não mudou na sua essência; ou seja, o formato desta tributação permanece basicamente o mesmo de há 36 anos.

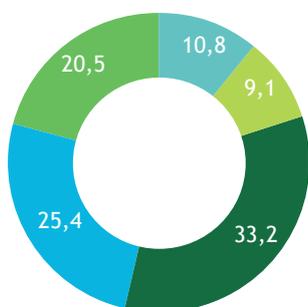
**QUADRO 11:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
PARAGUAI, AMÉRICA LATINA E
OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

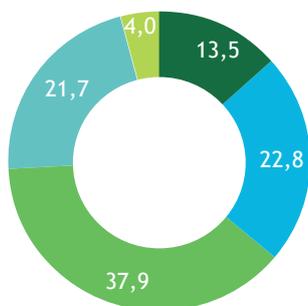
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



PARAGUAI



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Paraguay%20country%20note_final.pdf

Entre os 54 impostos existentes no Brasil, o mais importante para os governos regionais é o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestatal e intermunicipal e de comunicação), já que é o mais significativo do ponto de vista da arrecadação, o que o transforma no sustento financeiro dos governos estaduais (regionais). A discórdia sobre a Reforma Tributária reside principalmente nos juros dos governos federais neste imposto. E dado que se torna quase impossível mudar o sistema tributário sem alterar a distribuição dos valores recolhidos pelo ICMS, algumas regiões ganham e outras perdem.

A criação do IVA

A discussão sobre a Reforma Tributária brasileira contempla o ponto de vista da criação do IVA (Imposto sobre o valor agregado), que englobaria o ICMS (regional), o IPI (nacional) e parte do ISS (municipal), que passaria a ser cobrado, exclusivamente, na região de destino do consumo dos bens ou serviços. Ou seja, uma forma de tributação.

O IVA, adotado na maior parte do mundo, é um imposto que se aplica na União Europeia e que incide na despesa ou consumo de um produto ou um serviço, que tributa aumentando o valor das transações efetuadas pelo contribuinte. No Brasil, este imposto está dividido em três impostos: o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de competência da União; o ICMS,

de competência dos Estados-membros e do DF (Distrito Federal); e o ISSQN, de competência municipal.

A perda de arrecadação é evidente, a partir da existência desta tripartição do IVA estabelece-se um conflito entre as entidades que tributam que, em muitas ocasiões, recorrem a impostos especiais para atrair novos investimentos para suas regiões. Esta forma de interagir que prejudica a arrecadação está sendo combatida pelo CONFAZ (Conselho de Fazenda), que tem um duro projeto de lei para o estabelecimento de isenções e redução do ICMS.

Neste contexto, é positivo e edificante a proposta de que isso seria possível através do imposto único para bens e serviços, sem ferir o preceito constitucional da autonomia das entidades regionais.

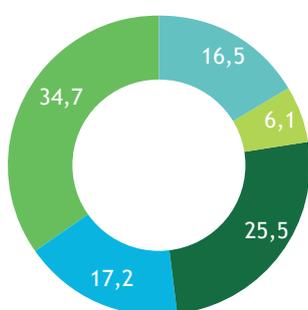
O imposto único sobre bens e serviços no Brasil também poderia, além de aliviar o contribuinte, estabelecer normas mais claras na arrecadação de impostos de bens e serviços. É defensável a tese de que, com o imposto único, as regiões e municípios perderão muito politicamente, mas regras claras que tragam uma melhor qualidade ao tributo e uma melhoria na sua distribuição poderiam impulsionar o crescimento do país, principalmente nas áreas de desenvolvimento atrofiado.

O modelo tributário que atualmente existe no Brasil criou grandes obstáculos no crescimento econômico, pois a elevada tributação afasta novos

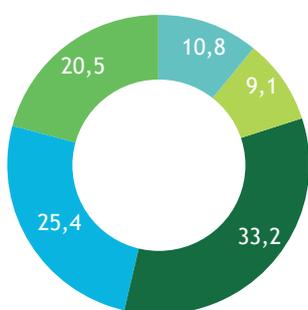
**QUADRO 12:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
CHILE, AMÉRICA LATINA E OCDE
(2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

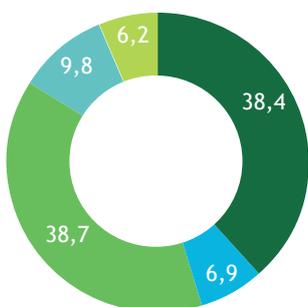
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



CHILE



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Chile%20country%20note_final.pdf

investimentos, além de sobrecarregar demais o contribuinte. Em consequência, muitas regiões e municípios utilizam a estratégia de baixar os impostos para atrair mais empresas para suas regiões. Esta estratégia soa para o investidor como algo extremamente vantajoso porque diminui sua carga de impostos, mas para o ente público acarreta uma perda de receitas.

A chamada "guerra fiscal" está originando grandes confrontos não apenas do ponto de vista fiscal mas também pela perspectiva jurídica, o que conduz a uma sobrecarga nos tribunais superiores de justiça.

No entanto, o aspecto mais infeliz é a tentativa de introduzir no texto constitucional uma definição especial de serviço para os propósitos da incidência do IVA-F: Considera-se prestação de serviço qualquer operação que não constitua movimento ou transferência de mercadorias. Semelhante definição é totalmente alheia ao campo do conhecimento jurídico. Além disso, choca diretamente com o conceito de serviço, adotado há muito tempo pelo direito privado e pelo direito tributário. Se for aprovada, este aspecto da proposta será sem dúvida uma fonte de intermináveis questionamentos judiciais, prejudicando inclusive a interpretação da incidência de outros impostos, como o ISS. Revela uma falta de técnica legislativa do projeto, fruto do crescente afastamento dos juristas na elaboração de anteprojetos de lei em matéria fiscal.

Nas primeiras aulas de introdução ao estudo do direito, estuda-se que não é função do legislador formular conceitos ou definições — neste caso, claramente motivada por um âmbito de atuação arrecadadora—. Na realidade, estes são construídos pela doutrina e pela jurisprudência a partir de uma interpretação sistemática do direito, suas instituições, normas e princípios. Não será a recente proposta de uma reforma tributária que mudará esta realidade.

Fraqueza da arrecadação subnacional

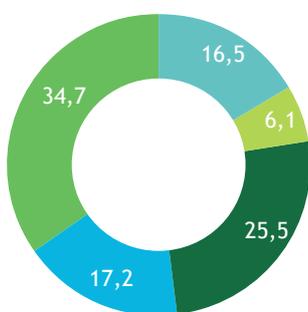
As receitas fiscais na América Latina são baixas, não apenas porque a administração central não arrecada o suficiente mas também porque os níveis subnacionais (regionais e municipais) não são capazes de arrecadar o suficiente por carecerem de meios e autonomia de gestão. Os poderes locais na América Latina não só são insatisfatórios mas contam com poucos recursos, e aqueles que recebem provêm, na maioria, das transferências procedentes dos governos centrais, o que faz com que sua autonomia administrativa, decisão e política se veja muito diminuída.

Na maioria dos países da América Latina, a descentralização fiscal teve uma caminhada curta e limitada. Salvo em dois países, ambos de estrutura federal por tradição e história como a Argentina e o Brasil (cujos governos subnacionais arrecadam 5,9% e 9,8% do PIB, respectivamente),

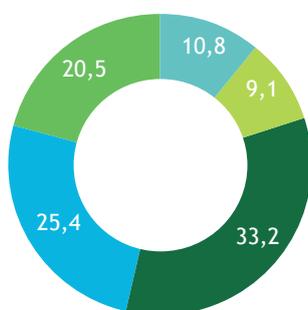
**QUADRO 13:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NO
URUGUAI, AMÉRICA LATINA E
OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

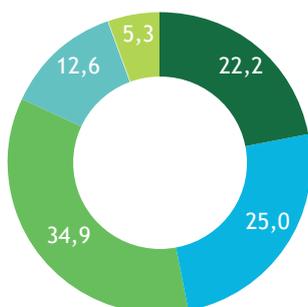
SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



URUGUAI



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Uruguay%20country%20note_final.pdf

a tributação local é muito pequena. Por exemplo, num país politicamente muito descentralizado como a Colômbia (onde os governos subnacionais entram pelos seus próprios impostos com apenas 2,9% do PIB). Excluídos a Argentina e o Brasil, a carga tributária dos governos subnacionais ronda 1% do PIB.

Os governos subnacionais da América Latina e do Caribe têm, portanto, como principal assunto pendente assumir uma maior responsabilidade na geração de receitas próprias, a fim de promoverem o desenvolvimento local e para responderem à crescente procura de infraestrutura e serviços locais, para responderem ao aumento de população e à necessidade de se integrarem nos fluxos comerciais globalizados. Estas receitas locais caracterizam-se por seu pequeno rendimento e pelas atuais estreitas bases tributárias dos governos regionais sobre as quais se exerce a pressão tributária.

Como aponta a CEPAL, a maior responsabilidade fiscal dos governos locais é desejável por várias razões:

- Primeiro, faria com que as autoridades locais tivessem maior autonomia para tomar e implementar suas decisões de política pública.
- Segundo, reduziria a dependência das transferências do governo central.
- E terceiro, aumentaria a eficiência e a transparência na despesa, dado que o paga-

mento de impostos induz os cidadãos a exigirem uma maior prestação de contas a seus governantes.

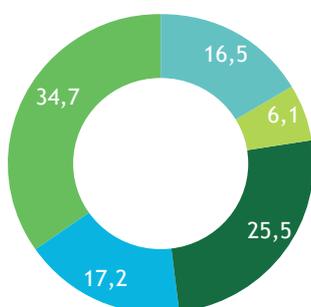
O aumento na arrecadação subnacional é necessário não apenas para reduzir o déficit das administrações locais mas também para deixar de depender de transferências muito voláteis (e às vezes politizadas e pouco institucionalizadas) dos governos centrais. Na maioria dos países com meio ou alto grau de descentralização fiscal acontece de os governos subnacionais dependerem muito do sistema de transferências de cada governo central. O Brasil constitui uma exceção, já que os governos subnacionais (estados e municípios) fornecem cerca de 28% da arrecadação tributária total (9,1 pontos do PIB). Num segundo escalão de países encontram-se a Argentina e a Colômbia, onde os níveis subnacionais fornecem em torno de 15% da arrecadação total. Os governos do resto dos países não alcançaram avanços significativos neste sentido, e a arrecadação tributária subnacional representa entre 1,5% e 6,2% das receitas tributárias totais.

Em princípio, segundo a CEPAL, os impostos subnacionais deveriam reunir certas características que os países da região normalmente não cumprem: estabilidade da base tributária, diminuição dos subsídios e das subvenções e facilidade de cumprimento e de arrecadação. A proposta que se fez pelo intermédio de diversos organismos internacionais consiste em

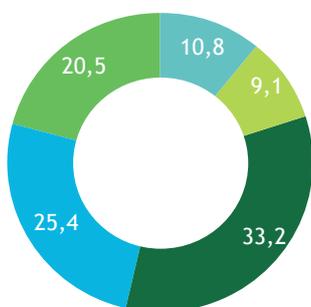
**QUADRO 14:
ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NA
ARGENTINA, AMÉRICA LATINA E
OCDE (2010)**

- Impostos sobre o rendimento e as utilidades
- Impostos gerais sobre o consumo
- Outros impostos
- Contribuições à segurança social
- Impostos específicos sobre o consumo

SELEÇÃO AL (15)



OCDE (34)



ARGENTINA



Fonte OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Argentina%20country%20note_final.pdf

apostar em impostos de renda pessoal regional, em impostos regionais ou locais sobre as vendas a varejo, na implementação de um IVA subnacional (ou de um novo agravamento subnacional sobre o IVA nacional) ou em reformas tributárias subnacionais que deveriam ser complementadas com reformas dos sistemas de transferências intergovernamentais (para torná-las menos discricionárias e politizadas) e em maiores controles do endividamento subnacional.

Os impostos são pouco progressivos

A ideia típica que subsiste é que na América Latina a arrecadação tributária carece de progressividade, especialmente em comparação com os países europeus. As receitas fiscais na América Latina estão muito vinculadas a impostos de corte regressivo, como o IVA, ou que recaem fundamentalmente nos trabalhadores por conta alheia regularizados (as contribuições à segurança social). No entanto, o BID matiza esta crença e assinala que "mais grave que a falta de progressividade é o fato de os indivíduos ou empresas com níveis de receitas ou taxas de lucro semelhantes (dentro de um mesmo país) pagarem taxas efetivas de impostos muito diferentes, o que leva à desigualdade horizontal. As isenções ao imposto de renda das empresas, que beneficiam vários setores, são concedidas com argumentos muito diversos e sem efetividade comprovada".

Não só não é progressiva a tributação latino-americana no nível horizontal mas, na realidade, acaba sendo regressiva. Nos países que integram a OCDE, o coeficiente estimado do índice de Gini, antes de impostos e transferências, é de 0,45, mas cai até 0,31 após a ação redistributiva direta exercida pelo Estado através da cobrança de impostos e das políticas públicas desenvolvidas graças a essas receitas. Por outro lado, na América Latina a variação do índice de Gini é, como máximo, entre a metade e um terço da que se verifica no caso dos países desenvolvidos.

A conclusão é que os países da região enfrentam não apenas o desafio de aumentar a quantidade de recursos que arrecadam, mas também devem esforçar-se para melhorar sua incidência sobre a distribuição da receita. No entanto, enquanto não se removerem os obstáculos que a política fiscal enfrenta (a baixa arrecadação tributária, uma estrutura tributária regressiva e uma despesa pública social orientada de maneira pouco eficiente), seu impacto distributivo tanto da despesa como da receita será pouco significativo na região.

Alta evasão tributária e administrações tributárias muito fracas

Os países da América Latina carecem de uma cultura fiscal que incentive a que a população contemple o cumprimento de suas obrigações fiscais como mais uma parte de sua identidade de cidadão. Além disso, a

isto soma-se que os estados, na maioria dos casos, carecem das ferramentas necessárias para fazer cumprir as normas. Tudo isto desemboca em altos níveis de evasão, produto das carências estruturais das economias, das deficiências do âmbito legal e, inclusive, por essas questões de tipo cultural. A evasão fiscal abate a coesão social já que contribui para debilitar a confiança da sociedade no Estado e limita os recursos à disposição das diferentes administrações para impulsionar políticas públicas.

De todas as formas, as administrações tributárias na América Latina e no Caribe vêm ganhando maturidade e eficácia desde os anos 90. Atingiram um progresso importante nas duas últimas décadas e de fato, a arrecadação de impostos como porcentagem do produto interno bruto (PIB) aumentou em torno de 30% na média. Uma parte destacada deste aumento deve-se às melhorias na administração tributária que ganharam em autonomia técnica e orçamentária, apostaram em ter pessoal profissional melhor qualificado e mais preparado e modernizaram-se graças ao uso generalizado de tecnologia. Um exemplo disso é o Serviço de Impostos Internos do Chile, considerado como altamente profissional e eficiente.

Ao longo das três últimas décadas, as administrações tributárias latino-americanas fortaleceram-se, embora se estime que apenas três em cada 100 contribuintes estão sujeitos a alguma fiscalização de suas declarações

de impostos (no México apenas um em cada duzentos e no Chile um em cada sete). A isto deve-se acrescentar que mais da metade dos trabalhadores da América Latina se dedicam à economia informal, escapando assim à pressão fiscal.

Alta volatilidade das receitas fiscais

A volatilidade das receitas fiscais é alta na América Latina, já que se estima que podem aumentar ou diminuir cerca de 8%, quase dois pontos do PIB, por ano. Esta volatilidade é muito mais alta que nos países da OCDE, onde as oscilações variam em torno de 1% de um ano para o outro.

A volatilidade da carga tributária é maior em países como a Bolívia, República Dominicana, Trinidad e Tobago ou Venezuela, onde as fontes de recursos fiscais estão muito concentradas em poucos setores, especialmente de exportação, e tende a ser menor em economias mais diversificadas e com sistemas tributários mais assentados, como o Brasil ou Uruguai.

Características da estrutura tributária

Quanto à estrutura tributária, na América Latina e no Caribe, o IVA e o imposto de renda são os dois grandes pilares nos quais se sustenta o edifício fiscal e tributário, embora o seu peso seja desigual. A carga principal é composta por impostos ao consumo e indiretos, enquan-

“Alguns países baseiam seu sustento fiscal em fontes de financiamento não tributárias, o que faz com que seja desnecessário dar impulso à sua arrecadação tributária”

to os impostos diretos rondam apenas um terço da arrecadação total. Além disso, alguns países baseiam seu sustento fiscal em fontes de financiamento não tributárias, o que faz com que seja desnecessário dar impulso à sua arrecadação tributária.

- **O Imposto sobre os rendimentos:** Os impostos sobre os rendimentos, sobretudo às pessoas físicas (juntamente com o imposto sobre o valor agregado e as contribuições à segurança social), são um dos três pilares do sistema tributário nas democracias modernas. Nos países desenvolvidos, a arrecadação do imposto sobre o rendimento pessoal representa 8,4% do PIB, em torno de 35% da carga fiscal. Desde a passada década o imposto sobre os rendimentos ganhou peso e importância na América Latina e consolidou-se como o segundo pilar do sistema tributário da região. A arrecadação deste imposto registrou um crescimento de 60% entre finais do século XX e 2008, ao passar de 3 pontos do PIB nos anos 90 a 4,9 pontos na década atual. Um significativo crescimento, embora a arrecadação deste imposto continue sendo muito baixa, comparada com os níveis da OCDE, e não é suficiente para funcionar como uma ferramenta na redistribuição da receita. A heterogeneidade caracteriza também o imposto sobre os rendimentos na América Latina: Brasil, Chile e Uruguai

alcançam altos números de arrecadação, pois desde os anos noventa as receitas do imposto sobre os rendimentos das pessoas registram aumentos notáveis. Em alguns países latino-americanos, como o Uruguai, cresceu em mais de dois pontos do PIB.

Nos países latino-americanos as potencialidades redistributivas do imposto sobre os rendimentos perdem-se e não se aproveitam, em grande parte, porque a maior quantidade do imposto de renda pessoal provém da receita dos trabalhadores assalariados, e só um reduzido número de seus contribuintes paga à propriedade (nos países da OCDE, em torno de 50% da população, enquanto na Nicarágua ou na Bolívia mal chega a 1%, na Argentina 4%, no Chile 9%, no Brasil 10% e no Uruguai 14%). Se a isto se somar que são muito amplas as isenções, as deduções, os tratamentos especiais para as rendas de capital e que são muito elevados os níveis de evasão, conclui-se o porquê de o imposto sobre os rendimentos estar longe de cumprir o papel que realiza na Europa.

Outra característica distintiva dos impostos sobre o rendimento pessoal na América Latina é que são teoricamente muito progressivos mas, na realidade, não têm capacidade para redistribuir receita. Como tem destacado a OCDE desde a passada

“O aumento da arrecadação do IVA na região nas últimas décadas deve-se ao fato de se ter alargado sua aplicação”

década, “O potencial da política fiscal está sendo significativamente subutilizada na América Latina. Enquanto os impostos e as transferências sociais reduzem a desigualdade em dezenove pontos de Gini na Europa, a diferença é de menos de dois pontos na América Latina”.

Em resumo, a capacidade redistributiva dos impostos sobre os rendimentos é menor na América Latina, arrecada-se através dos impostos sobre os rendimentos metade do que o que se arrecada na OCDE, teria um grande impacto sobre a redistribuição da receita se não fossem os obstáculos que enfrenta (taxas reduzidas, bases estreitas, alto descumprimento), sua concepção é progressiva mas com pouco impacto sobre a desigualdade, baseia-se na aplicação do imposto sobre os rendimentos nas receitas obtidas através de salários e tem pouca incidência nos lucros de capital.

- **O IVA:** O IVA é a fonte mais importante de receitas fiscais nos países latino-americanos. Apesar de a alíquota geral ser três pontos inferior à dos países da OCDE (15,1% vs 18,1%), como assinala a CEPAL, a arrecadação é similar (em torno de 6,6% do PIB na América Latina e de 6,9% nos países da OCDE). Quanto à participação do IVA no total de receitas fiscais, esta é muito mais elevada na América Latina, de quase um terço, face a uma média de 19% nos

países da OCDE. O aumento da arrecadação do IVA na região nas últimas décadas deve-se ao fato de se ter alargado sua aplicação. Nos anos 80 aplicava-se, quase exclusivamente, sobre os bens físico; já atualmente recai também sobre os serviços intermediários e finais. Além disso, existiu neste tempo um progressivo aumento da taxa geral do imposto.

O segredo do êxito do IVA deve-se ao fato de ser mais fácil de arrecadar e de ter sofrido grandes melhorias em sua administração tributária ao existir maior controle de vendas e transações. Tudo isto fez com que sua contribuição nas receitas fiscais totais tenha aumentado em mais de 40% desde os anos 90. Apesar de tudo, a arrecadação do IVA apresenta algumas falhas e problemas que devem ser destacados, já que continua tendo, sobretudo, aspectos de regressividade e não tem todo o potencial arrecadador que poderia ter. Uma importante parte da potencial arrecadação escapa e não é captada devido às taxas reduzidas e às isenções que procuram atenuar da regressividade do IVA. A CEPAL assinala que, em média, nas sociedades latino-americanas, 20% da população mais pobre gasta 13,7% do rendimento declarado nas pesquisas feitas com famílias para pagar o IVA, enquanto 20% da população mais rica mal destina 5,8% dos seus rendimentos a este fim. Isto significa

“Por que os países latino-americanos vêm apostando no IVA como um dos pilares dos seus respectivos sistemas fiscais desde os anos 80 e 90?”

para a CEPAL que, apesar das isenções e dos juros reduzidos destinados a baixar a carga dos grupos com menores rendimentos, os mais pobres estariam suportando uma carga tributária 2,4 vezes mais alta em relação aos seus rendimentos do que a que recai sobre o setor mais favorecido da sociedade.

- Alberto Barreix e Martín Bès do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Jerónimo Rocha do Escritório de Planejamento e Orçamento do Uruguai destacam que "em particular, o IVA é frequentemente mencionado pelo caráter regressivo próprio dos impostos indiretos. Apesar de rejeitarmos o simplismo associado a esta postura, achamos que a concepção do imposto poderia ser melhorada para responder ao desafio colocado pela desigualdade na região, que lidera a classificação mundial nesta matéria. Além do mais, consideramos que esta melhoria pode ser feita fortalecendo-se a função de pilar que o IVA desempenha num sistema tributário moderno, mediante a adoção dos instrumentos de focalização e de entrega de lucros que já têm 15 anos de aplicação bem-sucedida na nova geração de programas sociais da América Latina, como são os das transferências condicionadas de receitas".

Por que os países latino-americanos vêm apostando no IVA como um dos pilares dos seus

respectivos sistemas fiscais desde os anos 80 e 90?

A razão encontra-se na abertura comercial iniciada nesses anos, que provocou uma queda das tarifas e dos impostos sobre a importação. Estas transformações provocaram a necessidade de substituir os recursos provenientes dos impostos sobre o comércio exterior, o que teve como resposta a rápida difusão e o fortalecimento do IVA em toda a região. Este se converteu na principal fonte de financiamento, e o nível de pressão tributária cresceu de 12% em 1990 para 17% em 2005.

3. CONCLUSÕES

Olhando para o futuro, deve-se concluir que os sistemas fiscais na América Latina enfrentam um triplo desafio: (1) devem sofrer ainda profundas mudanças e transformações de alcance integral, (2) deve-se implementar algum tipo de acordo entre o Estado e a cidadania destes países a fim de elevar a pressão fiscal e que esta medida conte com legitimidade política e social e (3) os próprios sistemas tributários são chamados a cumprir um importante papel nos próximos anos perante o previsível abrandamento da economia regional.

A reforma tributária pendente

Pelo que se pôde verificar nas páginas anteriores, os sistemas

fiscais e tributários latino-americanos viveram uma importante transformação de qualidade (no que se refere à sua estrutura impositiva) e de quantidade (aumento do montante arrecadado: segundo a OCDE, a taxa média de impostos em proporção ao PIB aumentou de 18,9% em 2009 para 20,7% em 2012).

Dentro de sua marcada heterogeneidade, os países da região conseguiram aumentar a carga tributária, arrecadada como porcentagem do PIB, introduziram profundas mudanças estruturais ao consolidar o IVA como principal imposto e ganharam peso na participação dos impostos diretos, tanto no da renda como no do patrimônio, enquanto os encargos recaiam sobre o comércio internacional. Apesar destas indubitáveis melhorias na arrecadação, o principal desafio em matéria fiscal para os países latino-americanos continua sendo conseguir uma pressão tributária equiparável aos países da OCDE, mais alta (salvo em casos pontuais como o do Brasil ou da Argentina), menos volátil e regressiva, com capacidade de atrair o setor informal à formalidade.

Esta reforma tributária que a América Latina requer deve ser de caráter integral e não de caráter parcial, como a que ocorreu até agora, que são meros remendos para resolver problemas conjunturais de ausência de liquidez. Essa integralidade seria conseguida atacando os principais problemas e falhas da tributação latino-americana. Instituições como a CEPAL e o Banco Mundial assi-

nalam que esses problemas são, entre outros, a falta de equidade entre contribuintes semelhantes (a chamada equidade horizontal); o uso generalizado de incentivos fiscais (tirando grandes setores da população do sistema fiscal); ou a dependência excessiva dos impostos de renda para financiar programas de segurança social. As reformas tributárias pendentes deverão tentar diminuir as características mais regressivas dos sistemas tributários da região: especialmente, o grande peso dos impostos sobre o consumo nas receitas totais, a pouca relevância do imposto sobre o rendimento pessoal, o estendido descumprimento das normas tributárias e os altos índices de evasão fiscal.

Para contar com mais receitas, é necessário também que os países latino-americanos encontrem outras fontes de financiamento, apostando, por exemplo, em novos impostos como o da propriedade urbana e rural, assim como ampliar a luta contra a fraude. Essa maior capacidade arrecadadora deve ser acompanhada de um reforço e de modernização das administrações fiscais, que devem gozar de maior autonomia financeira e técnica e de melhores recursos humanos. Para conseguir uma maior mobilização de receitas próprias, além disso, é preciso potenciar as capacidades arrecadadoras dos governos subnacionais.

A necessidade de um pacto fiscal

O grande desafio dessa renovada pressão fiscal é que só é viável se contar com legitimidade política e social para ser colocada em

“Os diferentes governos da região devem responder às crescentes expectativas de melhoria do nível de vida e preparar-se para governar sociedades em processo de mudança”

marcha. Os diferentes governos da região devem responder às crescentes expectativas de melhoria do nível de vida e preparar-se para governar sociedades em processo de mudança e envelhecimento de suas povoações (para colocar um só exemplo: o modelo brasileiro é de repartição e arrecada recursos de empregadores, mas dada a inversão da pirâmide demográfica, a relação entre contribuintes e beneficiados está se alterando de modo que cada vez vai ser mais difícil fechar o déficit). Estar à altura dessas expectativas supõe contar com novas e suficientes receitas, por meio de pressão fiscal, e saber administrá-la com transparência, eficácia e eficiência. Não arrecadar o suficiente, cair no clientelismo, esbanjar os recursos ou realizar uma administração ineficiente romperia o círculo virtuoso que deve sustentar o edifício fiscal e a legitimidade política. Como lembra Alicia Bárcena, secretária-geral da CEPAL, "em países como o Brasil as pessoas estão nas ruas porque as classes médias e baixas tiveram maior acesso a bens e serviços. Mas, quando saem, não têm acesso a bens públicos, transportes ou segurança, e isso preocupa. Neste ano a região está numa encruzilhada muito importante, porque deve ser alterado o modelo ou os modelos que se manterão para potencial o crescimento baseado em exportações extrarregionais".

Por essa razão, entre o Estado e a cidadania deve existir um acordo mútuo, um "pacto fiscal", nas palavras da CEPAL, mediante o qual o cidadão assume, sem tentar iludir, a necessidade de contribuir para a propriedade pública, por-

que percebe e sente que após o pagamento de impostos recebe benefícios diretos ou indiretos. A administração tributária deve legitimar, além disso, sua atuação, contando com os meios técnicos e humanos necessários para estar presente em todo o território e possuir uma suficiente capacidade coerciva para fazer cumprir a legislação fiscal. Esse pacto fiscal apresenta-se como vital para a construção de um Estado moderno na América Latina, onde, por outro lado, existe um consenso na altura de considerar a tributação como uma componente essencial das políticas públicas.

Como lembra a CEPAL, a arrecadação de impostos é uma das ações públicas mais complexas e conflituosas que os Estados enfrentam: "Baseia-se num acordo tácito entre a sociedade e o Estado e constitui uma parte central da relação entre ambos. A relação do Estado com a sociedade sofre uma evidente deslegitimação devido à ineficiência das instituições políticas e econômicas que debilitaram o contrato implícito entre cidadãos e Estado no qual se sustenta o sistema fiscal. Por sua vez, afirmam que esta debilidade institucional tem seus fundamentos na estrutura social e econômica dos países da região e gerou um círculo vicioso que impede a reforma eficaz do sistema tributário".

Em geral pode dizer-se que os alicerces para esse pacto fiscal já estão colocados. Os cidadãos latino-americanos estão conscientes de que devem pagar impostos, mas o problema está no fato de não confiarem no Estado,

“O objetivo é precisamente que a pressão fiscal seja percebida pela população como justa, necessária e com efeitos diretos e positivos sobre a vida de cada cidadão”

na sua neutralidade e profissionalismo para administrar bem essas receitas (uma pesquisa realizada pela Latinobarómetro evidenciava que 79% dos cidadãos não acreditam que o dinheiro dos impostos vá ser gasto corretamente). A estratégia do pacto fiscal passa a romper esse círculo vicioso de não pagar impostos porque os serviços prestados pelo Estado são ineficientes e sua administração é incapaz de controlar a fraude. Se o cidadão perceber que se beneficia com a oferta de bens e serviços públicos por parte do Estado, "os governos ganharão em legitimidade e diminuirá o desprestígio das instituições políticas e do Estado, pois finalmente a forma como o governo gastar os recursos públicos determinará em grande parte seu nível de legitimidade e seu direito de pedir mais receitas aos contribuintes".

As crenças e percepções negativas entre os cidadãos não só incentivam os elevados níveis de evasão mas também geram resistências na sociedade a possíveis aumentos de impostos. Romper esse círculo vicioso deve ser feito incentivando a vontade (que é estatisticamente significativa) da maioria dos cidadãos latino-americanos de pagar mais impostos se isso ajudasse a melhorar a qualidade dos serviços públicos de saúde, educação e segurança, e que haja menos corrupção e mais controle da evasão. A CEPAL aponta que esses "contratos sociais precisam ser renovados para adequá-los à realidade atual". O pacto fiscal, em particular, pode interpretar-se como um acordo sobre o montante, origem e destino dos

recursos requeridos pelo Estado, acompanhado de transparência e de prestação de contas para contribuir para que este acompanhamento seja cumprido.

Finalmente, o objetivo é precisamente que a pressão fiscal seja percebida pela população como justa, necessária e com efeitos diretos e positivos sobre a vida de cada cidadão. Como assinala Carlos Peña, reitor da Universidade Diego Portais do Chile, "os impostos são extrações coercivas de rendimentos não só porque, como explica a economia, se destinam a bens que ninguém estaria voluntariamente disposto a financiar (uma vez que existem os que pagam e os que não se aproveitam deles), porque são exigidos pela justiça. São Tomás (a quem a Igreja Católica chama Doutor Angélico, algo plenamente justificado ao notar-se a notável inteligência que revela a sua obra) ensina que só o imposto justo gera a obrigação moral de pagá-lo, do que se conclui que a única coisa que cabe discutir é se é justo ou não. Se não o é, não há a obrigação de pagá-lo. Se o é, então já não é voluntário, é estritamente devido e não precisa da vontade do contribuinte para existir".

Além disso, esse pacto fiscal deve ser direcionado para cobrir uma das vias pelas quais se escapa uma parte considerável do esforço fiscal dos países latino-americanos: a corrupção. Os altos níveis de informalidade, como já se viu, e de corrupção inutilizam os esforços fiscais e de modernização e extensão da arrecadação

“A política fiscal vai ter um grande protagonismo nos próximos anos porque a região assiste a uma mudança de ciclo”

dos países da região. A corrupção continua sendo um grande obstáculo que limita não só o desenvolvimento da América Latina e causa erosão na confiança nas instituições, mas corta a chegada de recursos ao Estado por meio dos impostos. A população não paga impostos por duas razões ligadas à corrupção.

- Porque existem redes de corrupção integradas por empresários, funcionários e assessores que abrem o caminho para a evasão fiscal. Redes por vezes ligadas ao mundo do narcotráfico e do crime organizado. Estas redes também utilizam paraísos fiscais para a lavagem de dinheiro, ocultação dos lucros derivados de atividades ilícitas, assim como para evadir a justiça e deixar de se apresentar ao fisco.

De nada serve construir uma administração tributária moderna se a sociedade é complacente e até colaboradora com a corrupção. Como assinala Jerónimo Rocha no relatório da CEPAL "Evasão e equidade na América Latina": "Se o funcionamento da economia atravessa condutas irregulares (corrupção e insegurança jurídica —debilidade dos direitos de propriedade, incumprimento dos contratos—) seguramente haverá um clima propenso à evasão —e não uma condenação social—, apesar de um bom funcionamento da Administração Tributária".

- Porque não existe uma cultura e uma educação fiscal entre os cidadãos, o que faz com que por tradição e história seja mais cômodo e fácil defraudar, legitimando essa postura no fato de que não se deve dar dinheiro a um Estado ineficiente e também corrupto.

Políticas tributárias em tempos de abrandamento

A política fiscal vai ter um grande protagonismo nos próximos anos porque a região assiste a uma mudança de ciclo. Após uma década (2003-2013) de crescimento alto e constante (com exceção de 2009), agora entra num período de crescimento lento e volátil, causado pelo menor crescimento na China, pela mudança de política econômica nos EUA (o "tapering") e pela lenta saída da crise na UE.

Se o crescimento da economia mundial desacelerar e a procura por matérias-primas não crescer, ou inclusive diminuir, seus preços baixarão e continuarão a debilitar-se nos próximos anos. Por isso, os países da América Latina deveriam, como aconselha o FMI, evitar a depressão associada aos ciclos das matérias-primas e tentar atenuar o vínculo entre os preços das matérias-primas e a atividade econômica. O objetivo é evitar que as políticas fiscais sejam pró-cíclicas na América Latina (expansivas em tempos de bonança e restritivas em época de crise). Isso já foi conseguido durante a crise de 2008-2009, quando

a maioria dos países da região lançaram planos de reativação em plena crise mundial. Mas as políticas econômicas dos países latino-americanos continuam a depender da conjuntura econômica e do preço das matérias-primas de exportação.

Como aponta o BID, "para muitas economias da região uma das maiores tarefas pendentes é diminuir a dependência das receitas fiscais provenientes de recursos naturais esgotáveis e voláteis. Entre essas questões pendentes encontra-se uma reforma do imposto de renda pessoal que deveria procurar melhorar sua arrecadação, seu poder redistributivo e seu potencial estabilizador e diminuir sua inclinação antilaboral. Reduzir o limiar de isenção pessoal para níveis inferiores (ou pelo menos iguais) à média da receita per capita do país. Estabelecer um limite máximo para as deduções cujo valor tenda a ser maior para os indivíduos de maiores rendimentos (como a dedução por juros das hipotecas para imóvel). Ampliar a base tributável para as receitas atual-

mente isentas (como juros, dividendos ou pensões) e os lucros de capital".

Com menores receitas resultantes de um menor dinamismo da economia, os países latino-americanos devem encontrar novas fontes de financiamento por meio de novos impostos, mas também por meio do corte de gastos. Especialmente, dado que os superávits primários são mais baixos, mas o crescimento da despesa não diminuiu, teriam de ser reduzidos os subsídios, muitos dos quais não estão bem focalizados. Existe uma abundante "proliferação de incentivos fiscais —continua o BID— que causam erosão à base do imposto das sociedades sem gerar benefício em termos de investimentos adicionais e criação de emprego. Estes incentivos complicam a administração tributária, fomentam a corrupção e podem dar lugar a uma "corrida até o zero", situação na qual os países utilizam cada vez mais os incentivos fiscais como resposta às ações dos países vizinhos, complicando ainda mais o sistema tributário e causando erosão à base tributável".

LLORENTE & CUENCA

CONSULTORES DE COMUNICAÇÃO

Consultoria de Comunicação líder na Espanha, Portugal e na América Latina

A LLORENTE & CUENCA é a primeira consultoria de Comunicação da Espanha, Portugal e América Latina. Conta com 17 sócios e 330 profissionais que prestam serviços de consultoria estratégica a empresas de todos os setores de atividades, com operações voltadas para o mundo que fala espanhol e português.

Atualmente, possui escritórios próprios na Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, China, Equador, Espanha, México, Panamá, Peru, Portugal e República Dominicana. Além disso, através de empresas afiliadas, oferece seus serviços nos Estados Unidos, Bolívia, Uruguai e Venezuela.

Seu desenvolvimento internacional levou a LLORENTE & CUENCA a ocupar, em 2014, a posição 55.ª do Ranking Global das empresas de comunicação mais importantes do mundo, produzido anualmente pela publicação The Holmes Report.

Organização

DIREÇÃO CORPORATIVA

José Antonio Llorente
Sócio Fundador e Presidente
jallorente@llorenteycuenca.com

Enrique González
Sócio e CFO
egonzalez@llorenteycuenca.com

Jorge Cachinero
Diretor Corporativo de Inovação
jcachinero@llorenteycuenca.com

ESPAÑA Y PORTUGAL

Arturo Pinedo
Sócio e Diretor Geral
apinedo@llorenteycuenca.com

Adolfo Corujo
Sócio e Diretor Geral
acorujo@llorenteycuenca.com

Madrid

Joan Navarro
Sócio e Vice-presidente de Assuntos Públicos
jnavarro@llorenteycuenca.com

Amalio Moratalla
Sócio e Diretor Sênior
amoratalla@llorenteycuenca.com

Juan Castellero
Diretor Financeiro
jcastillero@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 – planta 3
28001 Madrid (Espanha)
Tel: +34 91 563 77 22

Barcelona

María Cura
Sócia e Diretora-Geral
mcura@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1º-1ª
08021 Barcelona (Espanha)
Tel: +34 93 217 22 17

Lisboa

Madalena Martins
Sócia
madalena.martins@imago.pt

Carlos Matos
Sócio
carlos.matos@imago.pt

Rua do Fetal, 18
2714-504 S. Pedro de Sintra (Portugal)
Tel: +351 21 923 97 00

AMÉRICA LATINA

Alejandro Romero
Sócio e CEO da América Latina
aromero@llorenteycuenca.com

José Luis Di Girolamo
Sócio e CFO da América Latina
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

Antonio Lois
Diretor Regional de Recursos Humanos
alois@llorenteycuenca.com

Bogotá

María Esteve
Diretora Geral
mesteve@llorenteycuenca.com

Germán Jaramillo
Presidente Conselheiro
gjaramillo@llorenteycuenca.com

Carrera 14, # 94-44. Torre B – of. 501
Bogotá (Colômbia)
Tel: +57 1 7438000

Buenos Aires

Pablo Abiad
Sócio e Diretor Geral
pabiad@llorenteycuenca.com

Enrique Morad
Presidente Conselheiro para o Cone Sul
emorad@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8. C1043AAP
Ciudad de Buenos Aires (Argentina)
Tel: +54 11 5556 0700

Lima

Luisa García
Sócia e CEO da região Andina
lgarcia@llorenteycuenca.com

Cayetana Aljovín
Gerente Geral
caljovin@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7
San Isidro - Lima (Peru)
Tel: +51 1 2229491

México

Juan Rivera
Sócio e Diretor Geral
jrivera@llorenteycuenca.com

Bosque de Radiatas # 22 – PH7
05120 Bosques de las Lomas (México)
Tel: +52 55 52571084

Panamá

Javier Rosado
Sócio e Diretor Geral
jrosado@llorenteycuenca.com

Avda. Samuel Lewis. Edificio Omega, piso 6
Tel: +507 206 5200

Quito

Catherine Buelvas
Diretora Geral
cbuelvas@llorenteycuenca.com

Av. 12 de Octubre 1830 y Cordero.
Edificio World Trade Center, Torre B, piso 11
Distrito Metropolitano de Quito (Equador)
Tel: +593 2 2565820

Río de Janeiro

Yeray Carretero
Diretor
ycarretero@llorenteycuenca.com

Rua da Assembleia, 10 – sala 1801
Rio de Janeiro – RJ (Brasil)
Tel: +55 21 3797 6400

São Paulo

José Antonio Llorente
Socio Fundador y Presidente

Juan Carlos Gozzer
Diretor Geral
jcgozzer@llorenteycuenca.com

Rua Oscar Freire, 379, CJ 111,
Cerqueira César
CEP 01426-001 São Paulo SP (Brasil)
Tel: +55 11 3082 3390

Santiago de Chile

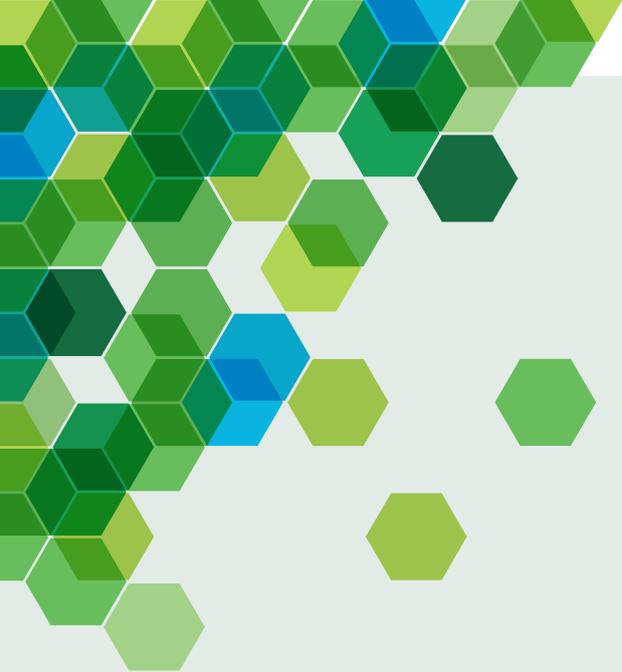
Claudio Ramírez
Sócio e Gerente Geral
cramirez@llorenteycuenca.com

Avda. Vitacura 2939 Piso 10. Las Condes
Santiago de Chile (Chile)
Tel.: +56 2 24315441

Santo Domingo

Alejandra Pellerano
Diretora Geral
apellerano@llorenteycuenca.com

Avda. Abraham Lincoln
Torre Ejecutiva Sonora, planta 7
Tel: +1 8096161975



d+i es el Centro de Ideas, Análisis y Tendencias de LLORENTE & CUENCA.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

d+i es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la comunicación desde un posicionamiento independiente.

d+i es una corriente constante de ideas que adelanta nuevos tiempos de información y gestión empresarial.

Porque la realidad no es blanca o negra existe d+i LLORENTE & CUENCA.

www.dmasillorenteycuenca.com

d+i LLORENTE & CUENCA