

CAE - Subcomissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional

Audiência Pública Equidade Fiscal no Sistema Tributário Nacional

Marcelo Lettieri
[**\(marlettieri@gmail.com\)**](mailto:marlettieri@gmail.com)

Sumário

- Tributação e Distribuição de Renda - Tendência histórica e Diagnóstico (América Latina e Brasil).
- O contexto e a natureza das reformas fiscais realizadas recentemente na região.
- A escolha da política fiscal dos últimos 40 anos afetou a desigualdade de renda?
- As opções políticas em curso: alternativas.
- Considerações Finais.



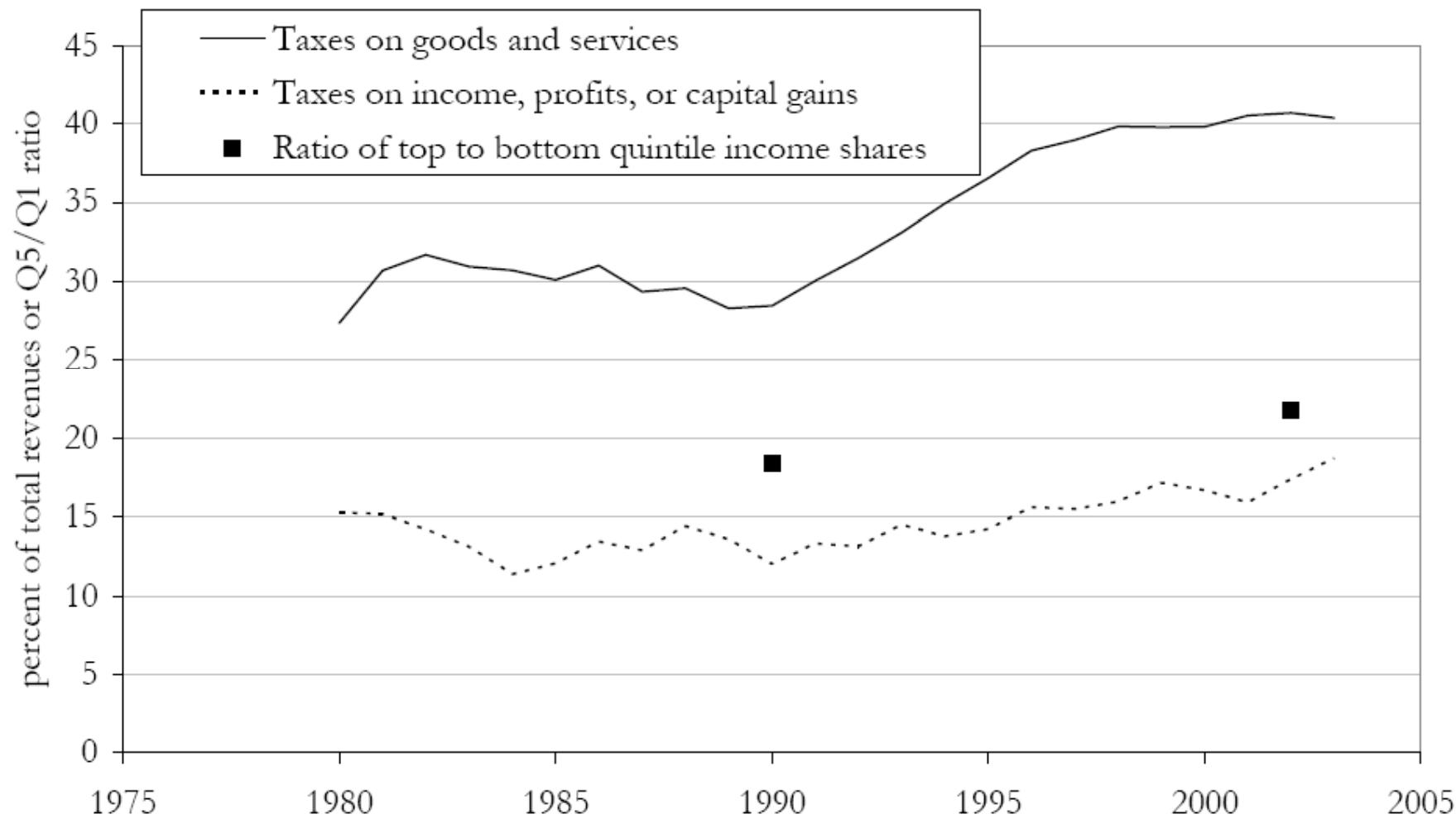
AMÉRICA LATINA

Referência: MAHON, James. Tax Reforms and Income Distribution in Latin America.
Prepared for delivery at the XXVIII Congress of the Latin American Studies Association,
Rio de Janeiro, 11-14 June 2009.

O contexto e a natureza das reformas fiscais realizadas na América Latina

- Até meados da década de 60
 - Sistemas tributários da AL ⇒ nem eficientes nem progressivos.
 - Impostos seletivos sobre consumo + impostos sobre selos + um conjunto complexo de tarifas e restrições ao comércio internacional.
 - IR pouco progressivos na prática, concentrados na fonte sobre os trabalhadores do setor formal e com os ricos escapando facilmente da tributação.
- Do início da década de 70 até o final da de 80
 - A instituição ou a expansão do IVA.
 - Cortes significativos nos tributos sobre o comércio exterior.
 - Fortalecimento da administração tributária.
 - Distribuição de renda como objetivo secundário.
- A partir do início da década de 90
 - Contra a utilização da política tributária como instrumento de política social.
 - Sem se preocupar com a regressividade do sistema, recomendou-se ampliação da base, via imposto de renda menos progressivo e maior contribuição dos impostos indiretos.

Tributação Indireta, Tributação da Renda e Desigualdade



Fonte: MAHON, James. Tax Reforms and Income Distribution in Latin America (2009)

Desigualdade Gini (x 100)

Country	Gini c.1972	Gini c.2005
Arg	39	50
Bol	55	60
Bra	55	58
Chi	51	55
Col	53	56
CR	44	47
DR	47	50
Ecu	55	57
➡ El S	51	48
➡ Gua	55	52
➡ Mex	54	50
Par	50	56
➡ Per	54	52
Uru	40	45
Ven	43	46

Região: 48 → 52

Fonte: MAHON, James. Tax Reforms and Income Distribution in Latin America (2009)

As reformas fiscais afetaram a desigualdade de renda?

- Os sistemas tributários da AL são regressivos?
 - Goñi, López e Servén (2008) ⇒ efeito regressivo da tributação indireta no Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Argentina e México.
 - Estudos recentes do IPEA demonstraram o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro.
- Tributos regressivos aumentam a desigualdade?
 - Goñi, López e Servén (2008) ⇒ as reformas fiscais no Peru tornaram o sistema tributário regressivo e aumentaram a desigualdade.
 - MAHON (2009) ⇒ as reformas fiscais causaram uma certa deterioração da distribuição de renda na AL.

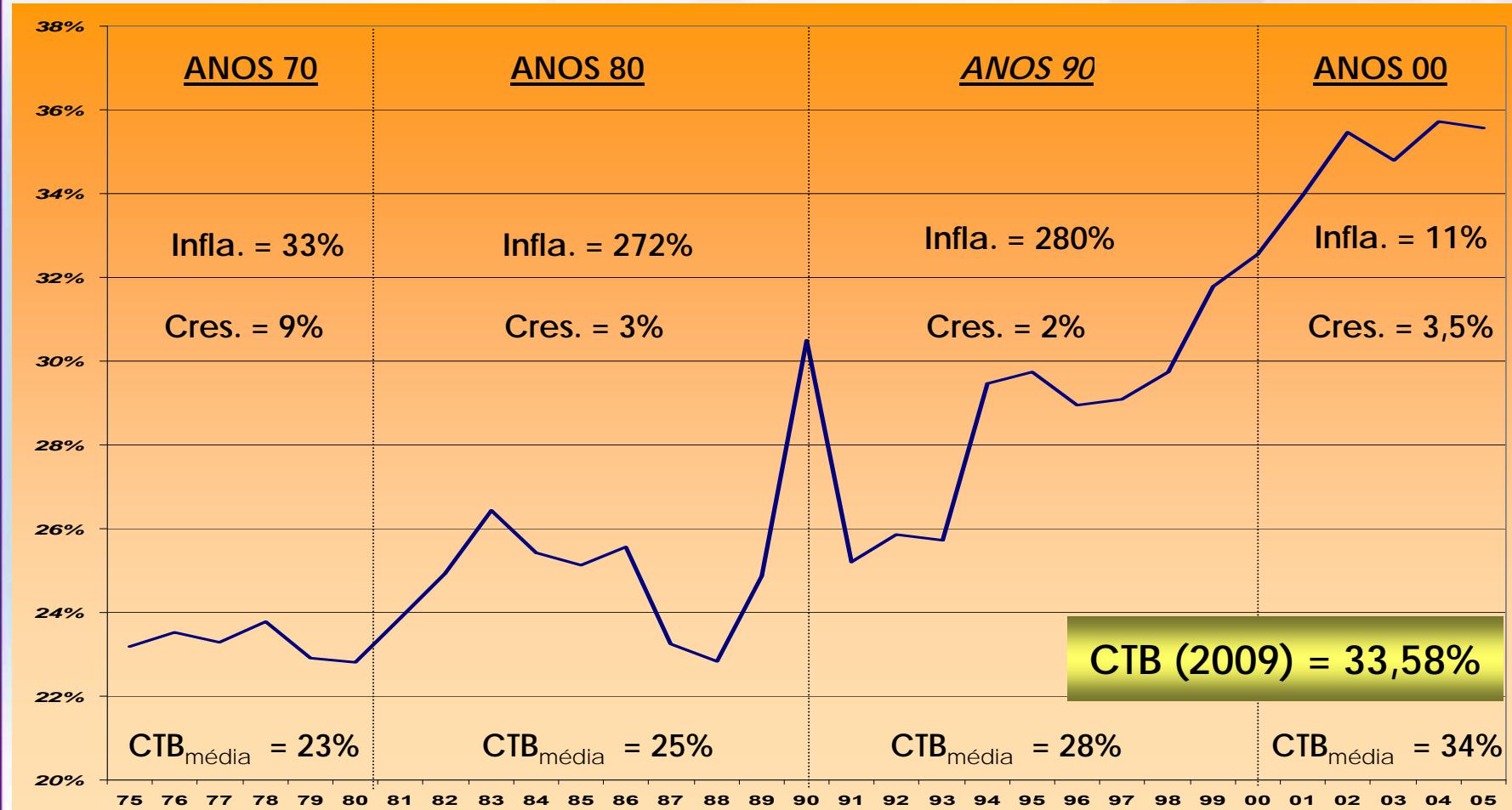
As reformas fiscais afetaram a desigualdade de renda?

- Os defensores do modelo neoliberal argumentam que um sistema tributário regressivo não representa um problema para a distribuição de renda, se as suas receitas são amplas e os gastos progressivos.
- Barreix, Roca, e Villela (2007) e López e Perry (2008) mostram (com base em números da OCDE), que a Suécia, a Dinamarca, e a Finlândia têm sistemas tributários regressivos, mas quando o gasto é considerado, o sistema como um todo é altamente redistributivo, como no resto da Europa.
- Na América Latina, esse receituário não parece ter funcionado.
- Barreix, Roca, Villela (2007) estimam que, na Bolívia, Colômbia e Peru, a tributação e o gasto reduziram os coeficientes de Gini em apenas 0,03-0,05 (5% a 8%).



BRASIL

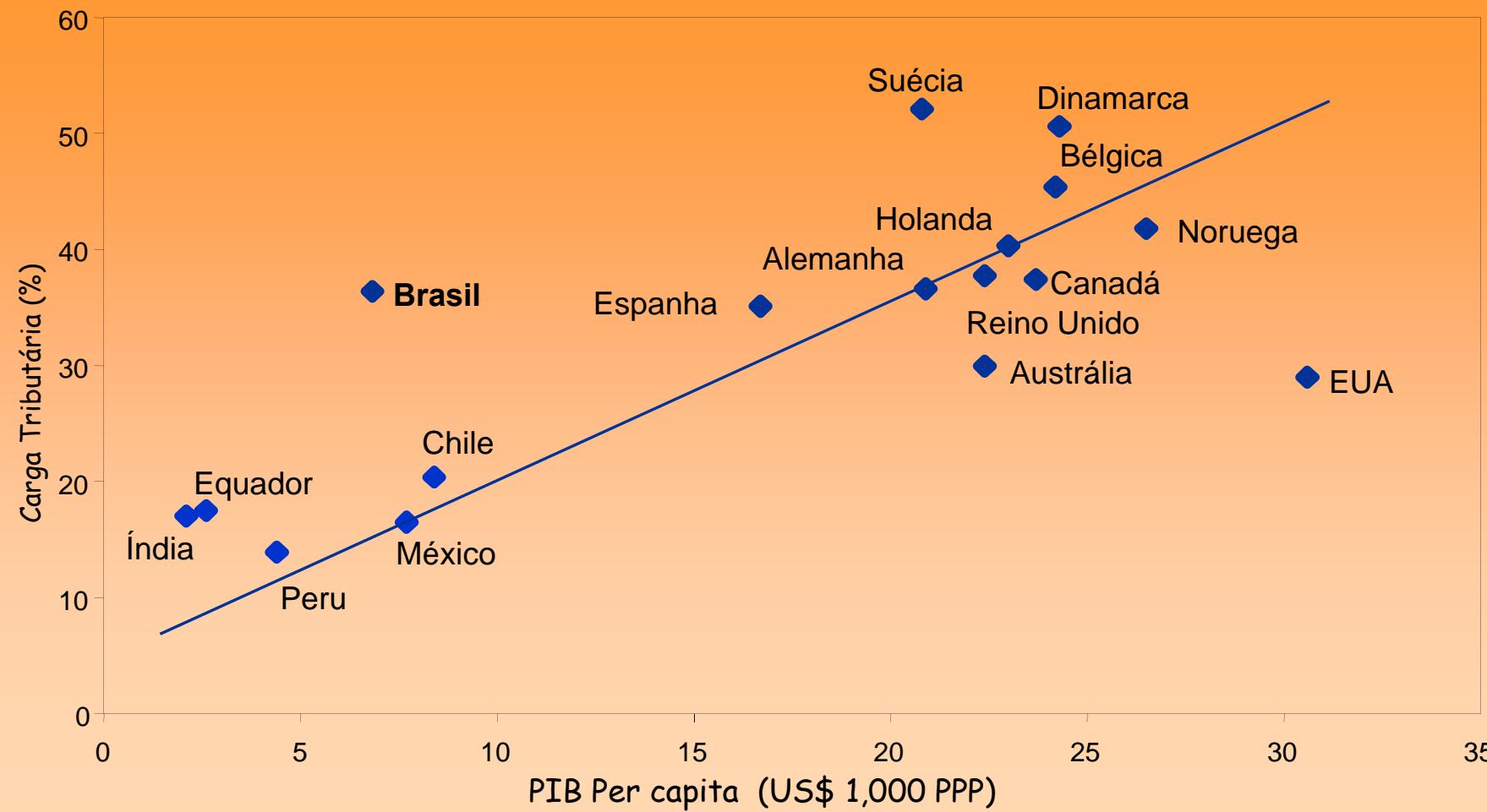
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA



Fonte: RFB

Carga Tributária

Carga Tributária x Nível de Desenvolvimento

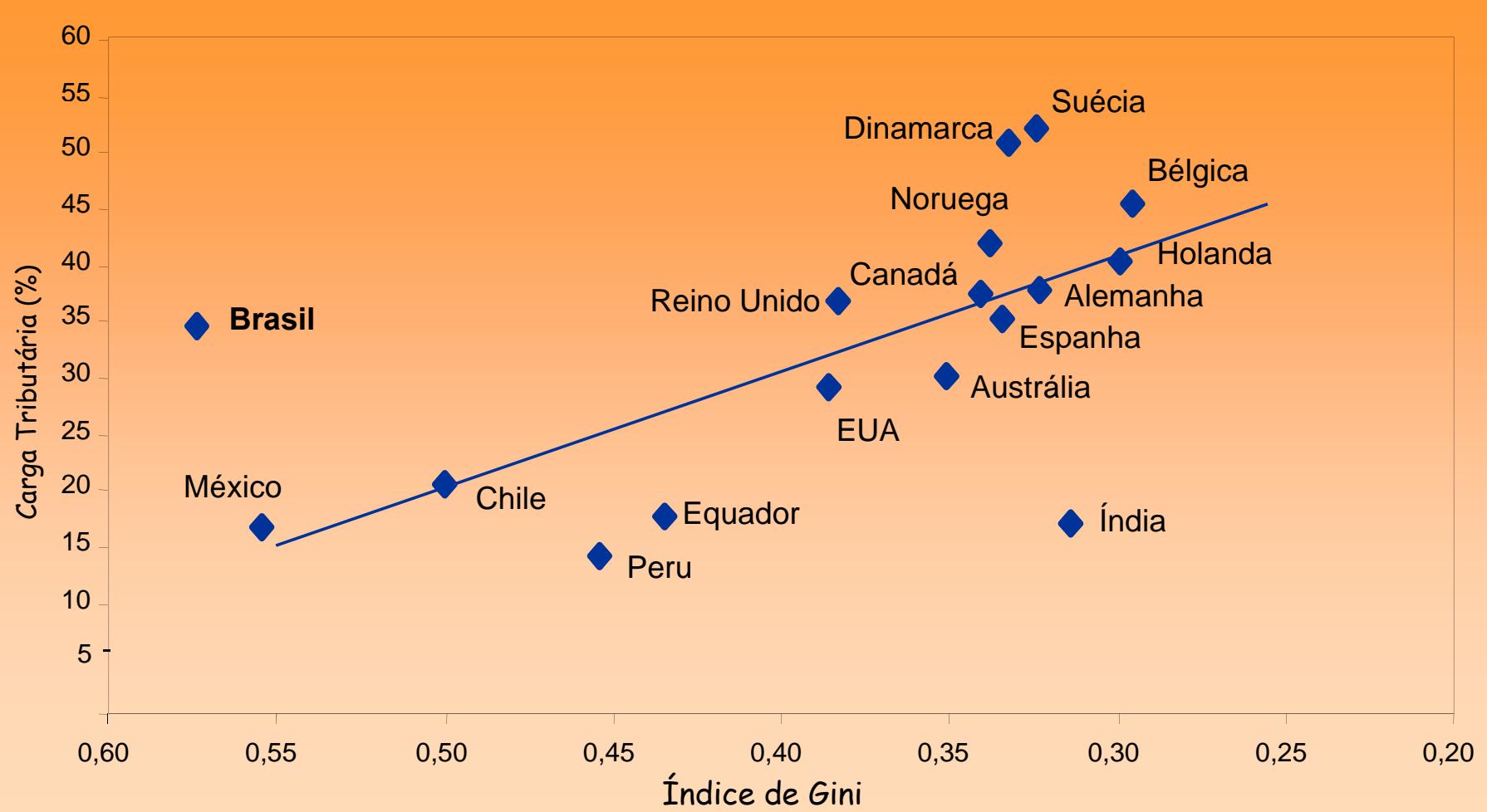


Obs.: Dados de 2002

Fonte: OCDE e RFB

Carga Tributária

Carga Tributária x Concentração de Renda

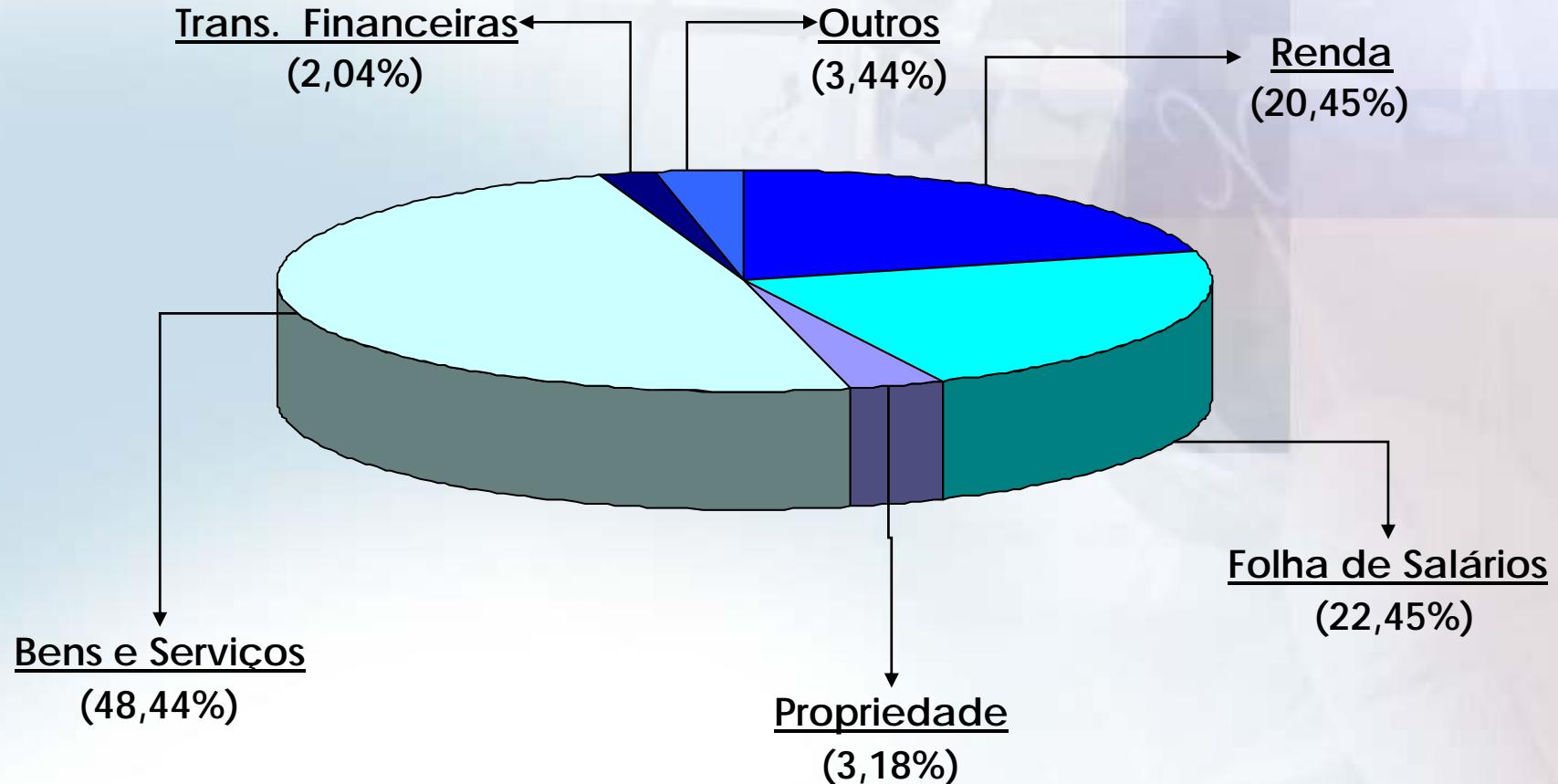


Obs.: Dados de 2002

Fonte: OCDE e RFB

Carga Tributária Bruta - 2008

Participação por Bases de Incidência



CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

Comparação Internacional

Carga Tributária por Base de Incidência Brasil x OCDE – 2008 (% da Carga Total)

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Mín.	Média
Renda	20,5%	60,6% (a)	20,8% (e)	37,0%
Folha de Salários	24,1%	43,8% (b)	2,0% (a)	25,3%
Propriedade	3,3%	15,1% (c)	1,1% (b)	5,8%
Bens e Serviços	48,7%	60,7% (d)	17,0% (f)	31,5%
Transações Financeiras	2,1%	-	-	-
Outros	1,3%	5,3%	0,0%	0,9%
Total:	100%			

Fonte: RFB e OCDE Revenue Statistics Ed. 2009 Tabela 40 (dados de 2008 estimados)

Obs.: (a) Dinamarca (b) Rep. Tcheca, (c) Japão, (d) México, (e) República Eslovaca , (f) Estados Unidos.

Carga Tributária Bruta por Faixas de Renda

Faixa de Renda	1996	2003	2008
Até 2 SM	28,2	48,9	53,9
2 a 5 SM	21,0	35,9	39,6
5 a 10 SM	17,4	31,8	35,0
10 a 15 SM	15,1	30,5	33,7
15 a 20 SM	14,9	28,5	31,3
20 a 30 SM	14,8	28,7	31,7
> 30 SM	17,9	26,3	29,0
CTB	26,2	32,2	35,8

Fontes: IBGE/POF, elaborado por CFP/DIMAC/IPEA

Para onde ir, então?

- HÁ TRÊS OPÇÕES EM JOGO:
 1. Ampliar e aprofundar as reformas do pacote neoliberal.
 2. Ajustar o modelo neoliberal, mas sem efetivamente promover uma tributação redistributiva.
 3. Promover novos movimentos em direção a progressividade.

Ampliação das reformas do pacote neoliberal

- Reformas administrativas que visam reduzir o custo da AT e do cumprimento das obrigações tributárias, além de incentivar o investimento estrangeiro (Reforma = Simplificação).
- Supressão de isenções especiais e redução de benefícios fiscais.
- Aumento da tributação indireta via IVA (mais comum nos últimos anos).
- Exemplos importantes: as reformas no Panamá (2002, 2005), Colômbia (2006) e República Dominicana (2006) e as tentativas recentes de reforma do ICMS no Brasil.

Ajuste no modelo neoliberal, mas sem redistribuição efetiva

- Esse talvez seja o tipo mais comum de reforma tributária.
- As principais medidas incluem impostos sobre operações financeiras, simplificações administrativas, novas isenções ou desonerações, ajustes no IVA e novos tributos cumulativos (em cascata).
- O Brasil e o México têm adotado essa estratégia de reforma.

Novos movimentos em direção a progressividade

- Impostos especiais sobre o consumo de artigos de luxo (ex: o Impuesto a los consumos Especiales de 2008 no Equador).
- Os impostos sobre a propriedade, especialmente sobre a terra nua.
- Impostos sobre grandes fortunas (Brasil – Uma questão polêmica).
- Maior progressividade na tributação sobre a renda e aumento da tributação sobre a renda do capital.
- Bons exemplos nesse sentido foram a reforma de 2007, no Uruguai, com a re-instituição da tributação sobre a renda, que havia sido abolida em 1973 e a proposta do governo equatoriano de aumento da progressividade da tributação sobre a renda.

Considerações Finais

- As reformas fiscais recentes têm acentuado uma anomalia na América Latina (e no Brasil): aumento da tributação indireta (consumo) em detrimento da tributação da renda.
- Ao mesmo tempo, dados de distribuição de renda mostram que a América Latina, em média, se tornou mais desigual do final dos anos 1980 até o início dos anos 2000.
- Estudos de incidência tributária parecem mostrar que as reformas fiscais agravaram a desigualdade, ou impediram maiores reduções em alguns países.
- Especialmente a partir de 1980, a liberalização financeira internacional abriu novas oportunidades para a fuga de capitais e para a evasão fiscal por parte das elites, acentuando a desigualdade.
- Para as próximas reformas, ainda não será possível abrir mão de receitas, e precisamos reforçar a tributação da renda, o que depende, também, da capacidade da administração tributária de cada país.

MUITO OBRIGADO !

DIVULGAÇÃO:
BLOG Falando em Justiça Fiscal:
<http://justicafiscal.wordpress.com/>

Marcelo Lettieri
(marlettieri@gmail.com)