

Porque é que as Reformas Tributárias Dificultaram o Financiamento dos ODM?

por Terry McKinley, Diretor Interino, Centro Internacional de Pobreza¹

O IPC One Pager No. 39 convocou a uma maior ambição para a elevação das receitas para estratégias dos ODM em países de baixa renda na África Subsaariana. Preconizava elevar a arrecadação das receitas em quatro pontos percentuais do PIB até 2015. Este One Pager analisa por que as reformas tributárias alcançaram menos de metade deste aumento, nesses países entre o início dos anos 90 e início da década de 2000.

Uma importante razão: “a melhor” teoria tributária parece não ser “a melhor” em países de baixa renda. Um outro motivo: a ingênua presunção de que alíquotas mais baixas de impostos diretos poderiam ampliar sua base tributária. Uma terceira razão: a crença errônea de que o IVA poderia substituir impostos sobre o comércio.

Nossos resultados sugerem: 1) a liberalização das trocas comerciais limitou as possibilidades de aumentos nos impostos sobre o comércio, apesar de uma subida acentuada das importações 2) a redução das alíquotas de impostos diretos enfraqueceu a equidade vertical e teve apenas um efeito modesto sobre o alargamento da base tributária, apesar da recuperação econômica do setor formal e 3) o IVA fez aumentar as receitas tributárias, mas não tão grandiosamente como anunciado e não como um substituto eficaz para os impostos sobre o comércio.

Nossos resultados se baseiam numa amostra de 25 países africanos de baixa renda que possuem os dados desagregados necessários para a nossa análise. As receitas tributárias aumentaram nesses países de um nível baixo de 11,6 por cento do PIB para apenas 13,2 por cento, um ganho de uns meros 1,6 pontos percentuais em cerca de dez anos – bem abaixo da meta dos quatro pontos percentuais.²

Os impostos sobre o comércio diminuíram ligeiramente como um percentual do PIB, ou seja, de 4,0 por cento para 3,9 por cento. Os impostos diretos aumentaram apenas cerca de um quarto, ou seja, de 3,0 por cento para 3,8 por cento. Os impostos indiretos registraram o maior aumento, ou seja, cerca de 30 por cento, de 3,9 por cento para 5,1 por cento. A categoria residual “outros impostos” (por exemplo, taxas de estampilhas, permissões de lavra, taxas aeroportuárias), baixou de 0,7 por cento para 0,4 por cento.

Por conseguinte, como uma parcela do total das receitas tributárias, os impostos sobre o comércio baixaram em cerca de cinco pontos percentuais, para um pouco abaixo dos 30 por cento, enquanto os impostos indiretos internos se elevaram em cinco pontos percentuais, para perto de 39 por cento (ver figura). O modesto aumento de três pontos percentuais nos impostos diretos (para cerca de 29 por cento) foi contrabalançado por uma correspondente queda nos “outros impostos”.

O que aconteceu com os dois principais componentes dos impostos diretos, ou seja, impostos sobre rendimentos pessoais e impostos sobre lucros societários? Uma pequena amostra de 18 países que possuem dados relevantes mostra que, enquanto os impostos sobre os rendimentos pessoais representaram dois terços do aumento total dos impostos diretos, os impostos sobre lucros societários representavam apenas um terço. O restante 10,11 por cento do total dos impostos diretos, que inclui impostos sobre propriedade, não se alterou.

A fim de comparar o IVA e componentes não-IVA de impostos indiretos internos, tivemos que reduzir a nossa amostra aos 10 países em que o IVA foi introduzido entre o início dos anos 1990 e início da década de 2000. Nestes, o IVA subiu para 3,7 por cento do PIB, enquanto os impostos que não fossem o IVA baixaram de 4,2 por cento para 2,1 por cento do PIB. Isto representou um ganho líquido de 1,6 pontos percentuais do PIB.

Impostos indiretos internos certamente poderiam atingir mais – tanto para impulsionar as receitas como para aumentar a equidade. Reduzir isenções de IVA e cobrar alíquotas mais elevadas em artigos de consumo de luxo itens poderia ajudar. Reforçando impostos especiais de consumo sobre esses itens poderia ainda acrescentar receitas. Os Impostos indiretos internos deveriam ser capazes de contribuir com pelo menos 2,0-2,5 pontos percentuais para o pretendido aumento de quatro pontos percentuais nas receitas tributárias em 2015.

Os impostos diretos deveriam ser capazes de contribuir com pelo menos mais outros 1-1.5 pontos percentuais, e mais equidade para a estrutura tributária. Mas isso exigiria que terminassem as isenções tributárias temporárias e isenções tributárias para o setor empresarial e parasse o precipitado deslize nas suas alíquotas de imposto. A mesma lógica aplica-se às recentes deduções tributárias sobre a renda pessoal para os ricos. Empreender um esforço minimamente crível para aumentar impostos sobre propriedade, nomeadamente sobre propriedade imobiliária urbana, também poderia ajudar.

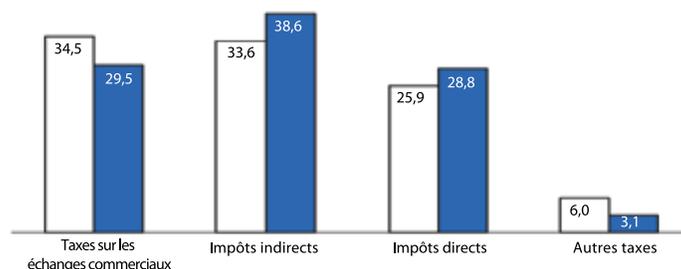
Outras reduções tarifárias na África Subsaariana não são aconselháveis até que os impostos diretos e indiretos internos aumentem substancialmente o total das receitas. Os recentes aumentos nas importações devem ter a possibilidade de aumentar modestamente as receitas tarifárias, pelo menos em 0,5 por cento do PIB.

As recentes reformas, com base “na melhor teoria tributária”, enfraqueceram precisamente os impostos (sobre as importações e os lucros das empresas) que são mais fáceis de recolher. Tivesse sido mais ampla a liberalização comercial, como em qualquer outra parte do mundo em desenvolvimento, as receitas tarifárias teriam caído ainda muito mais na África Subsaariana. Então, por que insistimos em tornar nos países de baixa renda a mobilização da receita tributária – já um grande desafio – ainda mais difícil para os decisores políticos nacionais?

Notas:

1. Muitos agradecimentos a Magali Solimano pela inestimável ajuda prestada a pesquisa para este One Pager.
2. Nossos resultados agregados neste One Pager diferem ligeiramente daqueles no One Pager em 39 porque tivemos que deixar fora um país, incluir dados adicionais para outros, e tomar uma média de três anos como nossos extremos.

Pourcentage des recettes fiscales totales, au début des années 1990 et au début des années 2000



Source: IMF Statistical Appendices.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:

www.undp-povertycentre.org