



III Assembléia Plenária

Valparaíso, Chile

1 a 3 de abril de 2004

Relatório do III Grupo de Trabalho

Assuntos fiscais

O Grupo de Trabalho sobre Assuntos Fiscais realizou três reuniões, nos dias 1 e 2 de abril de 2004, sob a presidência do deputado do Brasil, senhor Luiz Carlos Hauly. A lista dos assistentes encontra-se no Anexo 1.

1. Intervenção do orador convidado

A análise do tema “Sistemas Tributários nas Américas” iniciou-se com uma apresentação do senhor Juan Cristóbal Bonnefoy, pesquisador em políticas orçamentárias, do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social ILPES (CEPAL), que teve como referência a harmonização tributária e seus principais desafios.

O senhor Bonnefoy realizou sua apresentação através de três temas centrais:

1- A situação atual dos sistemas tributários na América Latina e no Caribe.
Explicou que, entre 1990 e 2002, aumentou a carga tributária na região, dando como resultado uma maior cobrança da renda, o que ajudou a provocar uma queda nos déficits fiscais de quase 1% do PIB; no entanto, desde 1997 a 2002, a tendência foi aumentar o déficit em aproximadamente 3% do PIB.

2- O impacto tributário da globalização.

A liberalização comercial, embora melhore a eficácia econômica e acelere o desenvolvimento, também causa a perda de recursos públicos em países com desequilíbrios fiscais, requerendo este assunto uma avaliação cuidadosa.

Embora a média de cobrança dos impostos ao comércio e transações internacionais equivale a 10,7%, existem três países em que mais de 1/5 da cobrança provém destas fontes (Haiti, República Dominicana e Nicarágua). No outro extremo, dois países possuem uma dependência tributária de

quase 1% (Brasil e Uruguai). Existem, portanto, dois blocos de países, um deles com uma alta dependência destes recursos, o qual justificaria a aprovação de fundos estruturais para efetuar as compensações correspondentes¹.

Como conseqüência do que foi visto, os países têm reagido, aprovando pacotes tributários que têm “sujado” o sistema e retrocedido no balanço global das contas fiscais (meia década perdida). Por outro lado, tem sido adotada uma política tributária regressiva: impondo os impostos ao consumo e ao trabalho.

3 - A harmonização dos sistemas tributários

3.1 Argumentos contrários:

- Atenta contra a livre escolha dos governos sobre as políticas e contra a liberdade dos cidadãos para escolher onde trabalhar, poupar e investir e, de conseqüência, afeta o crescimento;
- Atenta contra uma distribuição eqüitativa da renda.

3.2 Argumentos a favor:

- Permite onerar as transações realizadas por via eletrônica;
- Facilita a imposição de tributos aos preços de transferência que as transnacionais efetuam entre o banco de origem e a filial;
- Desencoraja a transferência de recursos a paraísos fiscais.

3.3 Caminhos de harmonização:

Afirmou que a ALCA não colocou em sua agenda a harmonização tributária.

- Harmonização explícita: acontece quando os países se comprometem a estabelecer uma taxa mínima ou comum;
- Harmonização implícita: aquilo que se consegue através de acordos multilaterais ou bilaterais que facilitam o intercâmbio de informações tributárias ou convênios de dupla tributação.

Referiu-se, além disso, ao tema dos pactos fiscais, recomendados pela CEPAL, em que cada país estabelece parâmetros sobre para onde deve ir a estrutura tributária (caso Guatemala).

Considerou que eram perguntas pertinentes, mas de difícil resposta nesta ocasião:

Qual é o modelo de convergência que se procura: o da União Européia, dos EUA ou da Ásia?

Qual é o nível adequado da pressão ou carga tributária?

¹ Quadro sobre carga e composição de Receitas Tributárias na América Latina, 2002 (%PIB).
Fontes: ILPES – CEPAL. Panorama das Finanças Públicas, 2004.

Destacou a situação dos países perdedores que mereceriam a concessão de compensações tributárias.

Finalmente, como objetivo prioritário da harmonização, foi indicada a descentralização tributária.

2. Debate do Grupo de Trabalho

O debate no Grupo de Trabalho teve uma ampla participação de seus integrantes, destacando-se as seguintes conferências:

O deputado, senhor Luiz Carlos Hauly (Brasil), asseverou que não se percebe um real esforço de harmonização dos sistemas tributários na América Latina. Em geral, nestes sistemas foi privilegiada uma maior carga dos impostos indiretos e uma menor carga dos diretos, o que provoca um forte impacto regressivo nas pessoas de menores rendas.

O deputado, senhor Carlos Kuschel (Chile), falou sobre a importância de harmonizar não somente as receitas mas também as despesas, visto que neste aspecto não existe um verdadeiro controle no que se refere à eficácia do mesmo.

O senador, senhor Mac Harb (Canadá), afirmou que é transcendental a padronização dos sistemas, porque é muito complexo estabelecer bases comparativas nos dias de hoje.

A deputada, senhora Jhannett Madriz (Venezuela), ressaltou a importância de incorporar a harmonização nas discussões dos tratados de comércio na América.

O deputado, senhor Sergio Díaz (Colômbia), reconheceu a importância da eficiência na despesa. Ao mesmo tempo, deveria ser considerada a criação de um fundo estrutural para aumentar o crescimento dos países mais débeis. Propôs uma reflexão sobre a eficiência e equidade do IVA.

O senador, senhor Juan Carlos Restrepo (Colômbia), realçou a eficiência da despesa e do planejamento a longo prazo a fim de produzir uma convergência entre os países da América Latina.

O deputado, senhor Luiz Carlos Hauly (Brasil), propôs a criação de um organismo técnico dentro do FIPA que se encarregue, de forma permanente, do estudo da simplificação dos sistemas tributários. A simplificação está diretamente relacionada com o grau de cumprimento dos contribuintes, o que, por sua vez, implica uma melhora na cobrança.

O senhor Juan Cristóbal Bonnefoy (CEPAL), esclareceu que a cultura de cumprimento é parte central do sistema e ela deve ser acompanhada por um sistema de administração tributária fortalecido e transparente.

O deputado, senhor Jesús Martínez (México), asseverou que a complexidade dos sistemas tributários não estimula os contribuintes a pagar.

Por outro lado, a globalização revelou uma defasagem com os sistemas tributários. Pelo que foi mencionado, deve existir um diagnóstico a partir do qual seja desenvolvido um pacto social e político que permita criar uma agenda ordenada, tudo isso em um clima de transparência.

O deputado, senhor Carlos Hidalgo (Chile), mencionou que um dos problemas é controlar a eficiência na despesa, já que embora os projetos sociais possam estar bem inspirados, a intervenção política acaba por desvirtuar a finalidade inicial.

Neste contexto, destacou a recente criação, como órgão permanente, da Comissão Mista de Orçamentos, que permitirá a realização de uma adequada fiscalização e avaliação dos gastos no Chile.

O senhor Juan Cristóbal Bonnefoy (CEPAL) insistiu em que o aumento do gasto não é suficiente para diminuir os níveis de pobreza. Afirmou a importância de incorporar à agenda da CEPAL o tema do acompanhamento da despesa fiscal desde uma perspectiva parlamentar.

O deputado, senhor Luiz Carlos Hauly (Brasil), opinou que os tributos impositivos utilizados pelos Estados Unidos são aqueles que deveriam imperar na América Latina, visto que são fortemente progressivos na renda e baixos nos impostos indiretos, o que os fortalece perante o comércio global.

O senador, senhor Alfredo Luis Jaeggli (Paraguai), comentou que, em seu país, se discute se deve-se ou não subir a pressão tributária, a qual hoje se eleva a 10%. A respeito, indicou que devido a entrada em vigor do MERCOSUL, o Paraguai deixou de perceber importantes receitas por conceito de taxas alfandegárias, e por isso diminuiu a carga tributária total.

Estima que, em países menos desenvolvidos, não se deve aumentar a carga tributária, pois isto afeta as pessoas de maiores rendas e, portanto, o investimento e a posterior criação de empregos. Portanto, um aumento de impostos acaba por afetar a competitividade nacional.

Por isso, opina que qualquer harmonização deverá considerar as realidades de cada país.

O deputado, senhor Francisco Monarrez (México), reconheceu que cada país tem sua própria realidade econômica e isso deverá ser levado em conta no momento de considerar as cargas tributárias. Portanto, não é possível importar um sistema tributário de um determinado país somente porque resultou bem sucedido.

Sobre a pergunta “qual imposto escolher?”, tudo indica que a tendência é escolher os impostos indiretos em lugar dos diretos.

O senador, senhor Juan Carlos Restrepo (Colômbia), sublinhou o efeito negativo que provoca a constante criação de novos tipos impositivos, porque isso afeta, de modo particular, o investimento estrangeiro. Diante deste quadro, o lógico é manter um princípio de estabilidade, o único que permite planejar a longo prazo.

Por outro lado, também é negativa a falta de simplicidade dos sistemas. A solução poderia ser expandir a base e generalizar o imposto ao consumo, pois isso evitará a evasão e o logro.

O deputado, senhor Jesús Martínez (México), afirmou que, muito mais do que harmonizar os sistemas tributários, o que resulta difícil devido às diferenças entre os países, deve existir uma harmonização no âmbito das regras gerais ou dos critérios, como por exemplo, tender à: a) simplificação dos sistemas tributários; b) equidade baseada na capacidade econômica do contribuinte; c) certeza jurídica de longo

prazo; d) seletividade na aplicação de determinados tributos; e) um sistema de impostos de renda progressivo com poucos níveis; e f) uma base contributiva ampla.

3. Recomendações

Em consideração ao que foi dito, foram acordadas as seguintes RECOMENDAÇÕES, em relação ao tema em debate:

Conscientes da diversidade existente nos sistemas tributários dos países presentes a este Fórum e da importância de caminhar para uma maior harmonização das estruturas e mecanismos, em um contexto de cooperação regional, aconselha-se procurar em todas as instâncias possíveis:

- 1) Fomentar os seguintes propósitos gerais:
 - a) a simplificação dos sistemas tributários,
 - b) procurar a equidade baseada na capacidade econômica do contribuinte,
 - c) a certeza jurídica de longo prazo na legislação,
 - d) a seletividade na aplicação de determinados tributos,
 - e) tender a um sistema de impostos de renda progressivos, com poucos níveis,
 - f) estabelecer uma base contributiva ampla,
 - g) fortalecer a administração tributária,
 - h) aperfeiçoar os sistemas de controle tributário.
- 2) Incorporar a harmonização nas discussões dos tratados de comércio na América.
- 3) Reduzir a informalidade na atividade econômica.
- 4) Fortalecer a transparência e a prestação das contas fiscais.
- 5) Reconhecer a importância da eficiência na despesa e de considerar a criação de um fundo estrutural para aumentar o crescimento dos países menos desenvolvidos.
- 6) Procurar criar um grupo de trabalho permanente, com apoio técnico, dentro do FIPA, que se responsabilize, de maneira constante, do estudo da simplificação e harmonização dos sistemas tributários e de divulgar as melhores práticas na região.
- 7) Incluir na agenda da CEPAL o tema do acompanhamento da despesa fiscal, dentro da perspectiva parlamentar.

Ilustríssimo senhor Luiz Carlos Haully
Deputado do Brasil
Presidente do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Fiscais

Javier Rosselot Jaramillo
Secretário

4. Anexo 1 – Participantes

Senador Celso Jaque	Argentina
Deputado Dave Burgos	Belize
Deputado Luiz-Carlos Haulý	Brasil
Senador Michel Biron	Canadá
Senador Mac Harb	Canadá
Deputado Juan Masferrer	Chile
Deputado Carlos Ignacio Kuschel	Chile
Deputado Carlos Hidalgo	Chile
Senador Juan Carlos Restrepo	Colômbia
Deputado Sergio Díaz-Granados	Colômbia
Deputado Freddy Ehlers	Equador – Parlamento Andino
Deputado Víctor Gutiérrez	Guatemala
Deputado Salvador González	Guatemala
Deputado Lester Reyna	Guatemala
Deputado Carlos Morales	Guatemala
Deputado Jesús Martínez	México
Deputado Francisco Monarrez	México
Senador Alfredo Jaeggli	Paraguai
Deputado Edgar Venialgo	Paraguai
Deputado Carlos Samudio	Paraguai
Deputada Jhannett Madriz	Venezuela – Parlamento Andino