

Desafios da política tributária na América Latina

Noel Pérez Benítez

Chefe da Unidade de Assuntos Fiscais

Divisão de Desenvolvimento Econômico - CEPAL



NACIONES UNIDAS



Programa

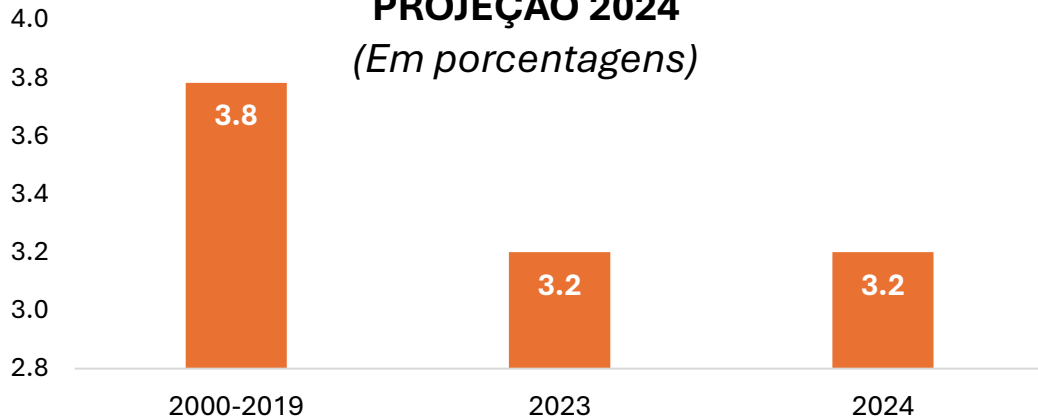
- 1. Contexto macroeconômico e fiscal**
- 2. Desafios da política tributária**
- 3. Opções para fortalecer a arrecadação**

1. Contexto macroeconômico e fiscal

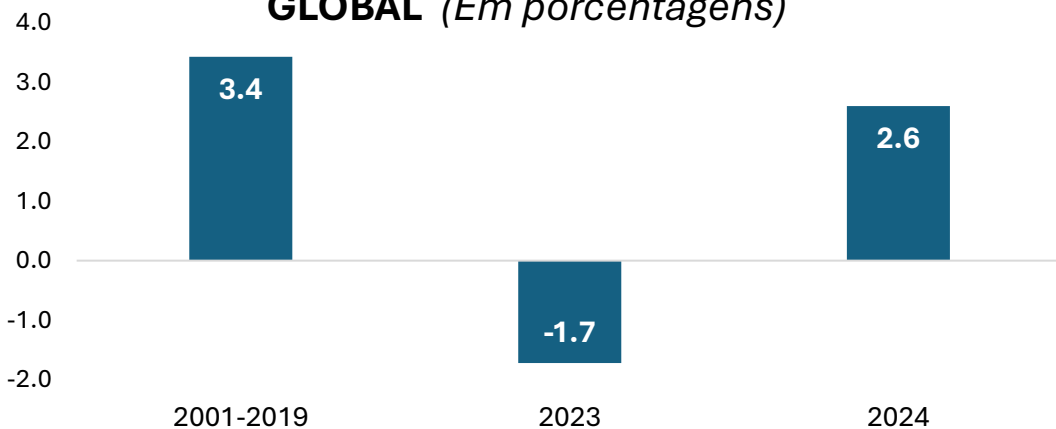
- Condições econômicas globais mais complexas
- Espaço fiscal limitado para atender às demandas de gasto público de forma fiscalmente sustentável

Em 2023, as condições econômicas globais complicaram o manejo macroeconômico na região

TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB GLOBAL E PROJEÇÃO 2024
(Em porcentagens)

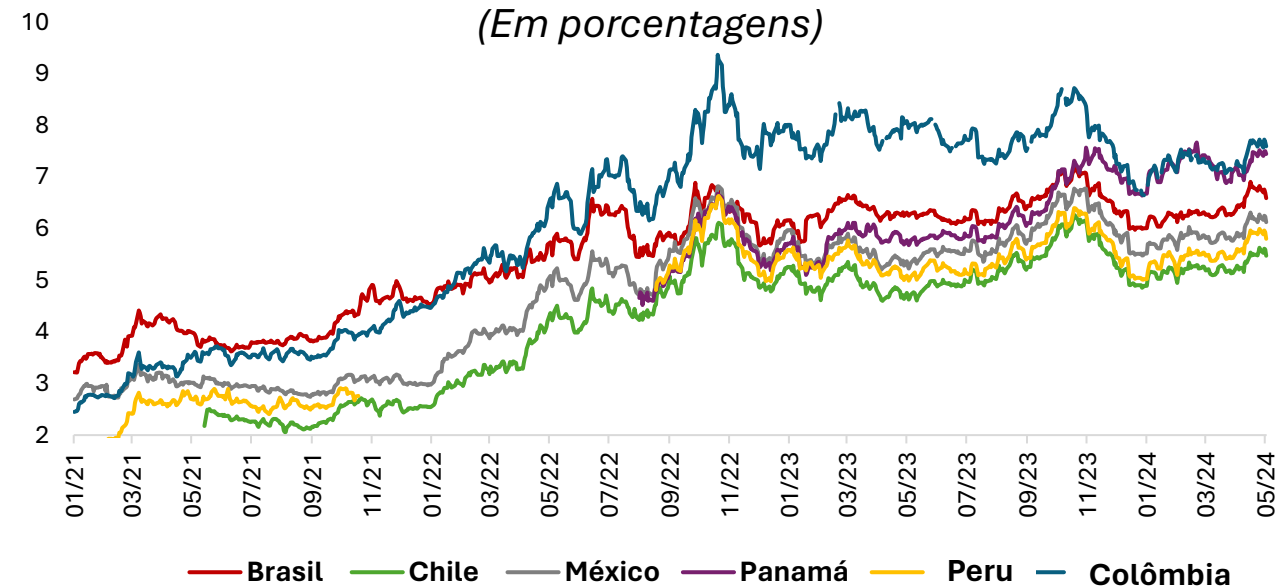


TAXA DE CRESCIMENTO DO VOLUME DE COMÉRCIO GLOBAL (Em porcentagens)



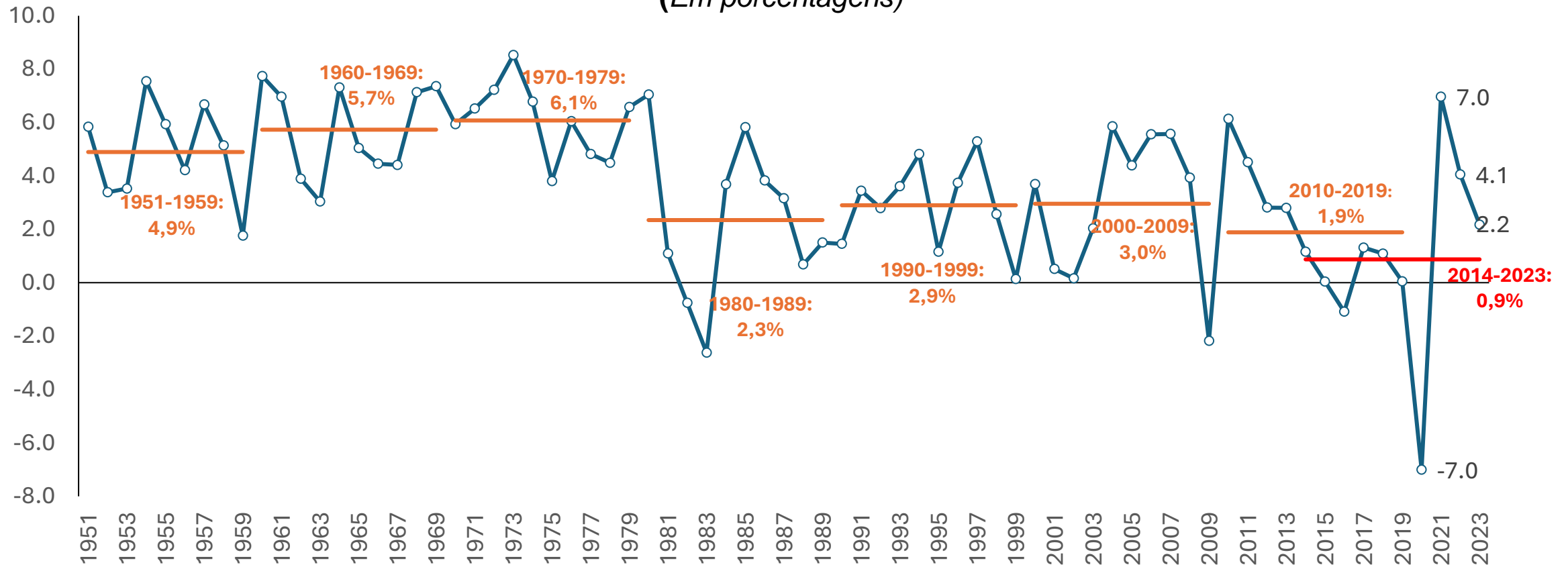
- A atividade econômica e o volume de comércio mundial cresceram abaixo de sua média histórica e isso não parece reverter este ano de 2024.
- Os custos de financiamento continuam altos para os países emergentes, incluindo a região

PAÍSES SELECIONADOS: TAXA DE RENDIMENTO DOS TÍTULOS SOBERANOS DE 10 ANOS EM DÓLARES
(Em porcentagens)



América Latina e o Caribe enfrentam dificuldades para dinamizar o crescimento

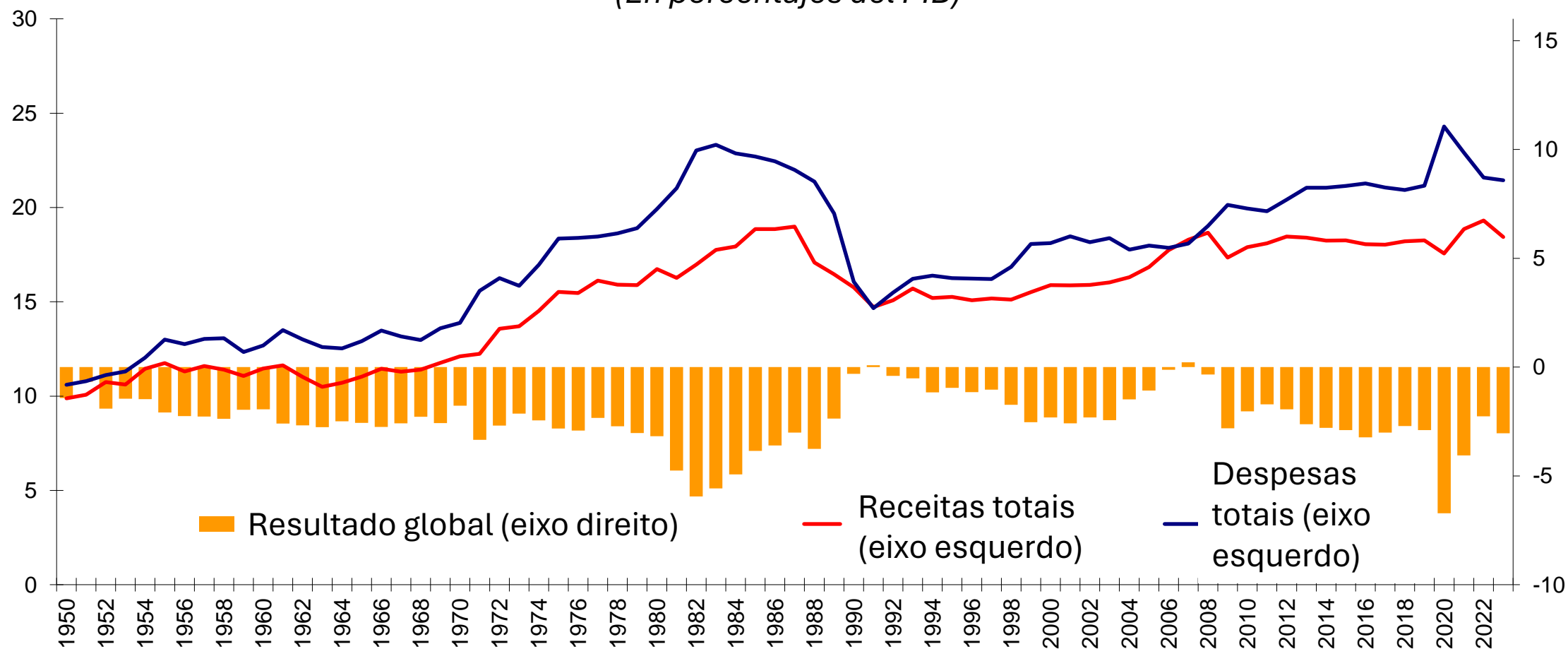
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB, 1951-2023
(Em porcentagens)



A região tem uma tendência deficitária

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): AGREGADOS FISCAIS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1950-2023

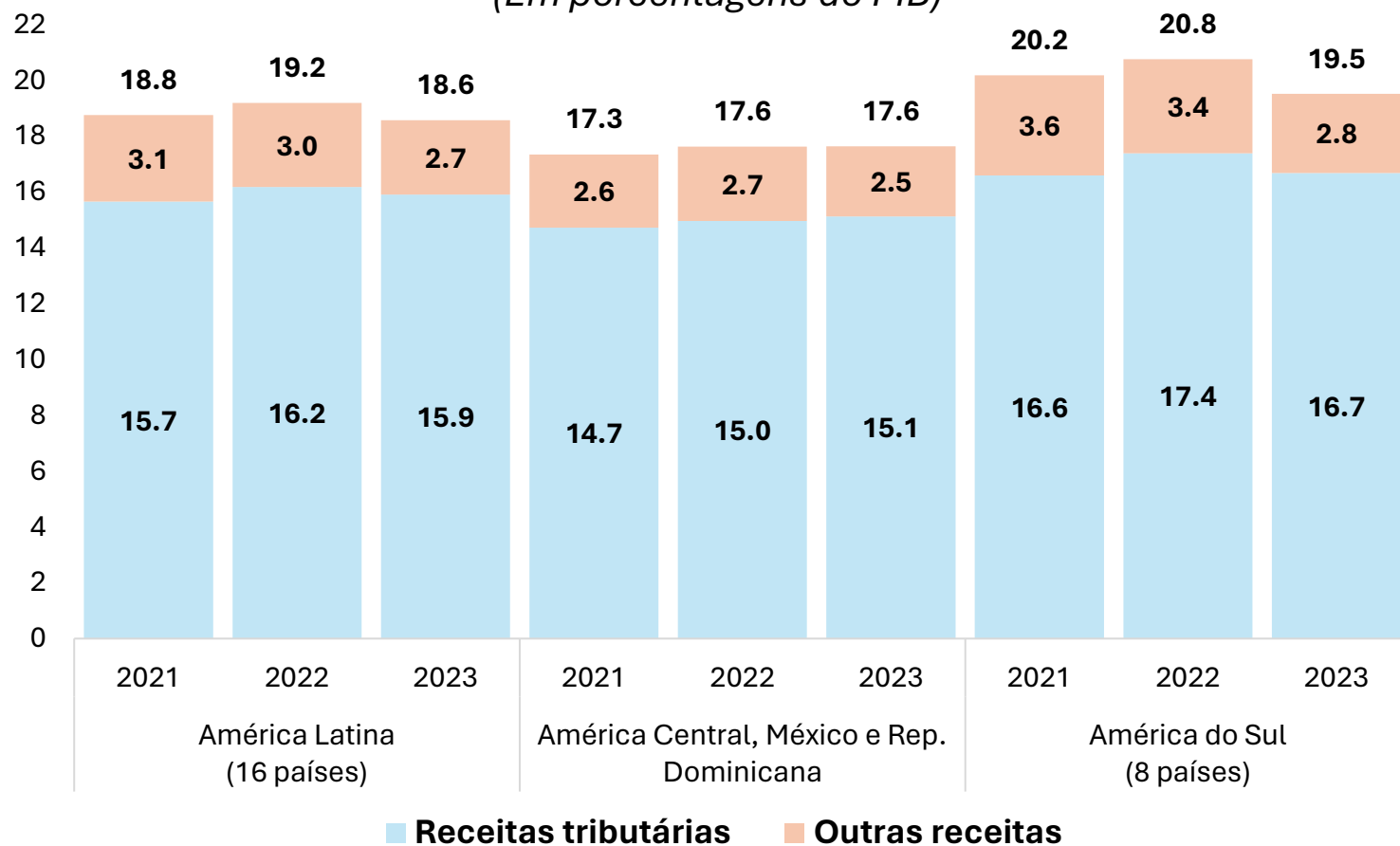
(En porcentajes del PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Em 2023, as receitas diminuíram como resultado de uma menor atividade econômica e de preços mais baixos das matérias-primas

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): RENDA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL, 2021-2023
(Em porcentagens do PIB)

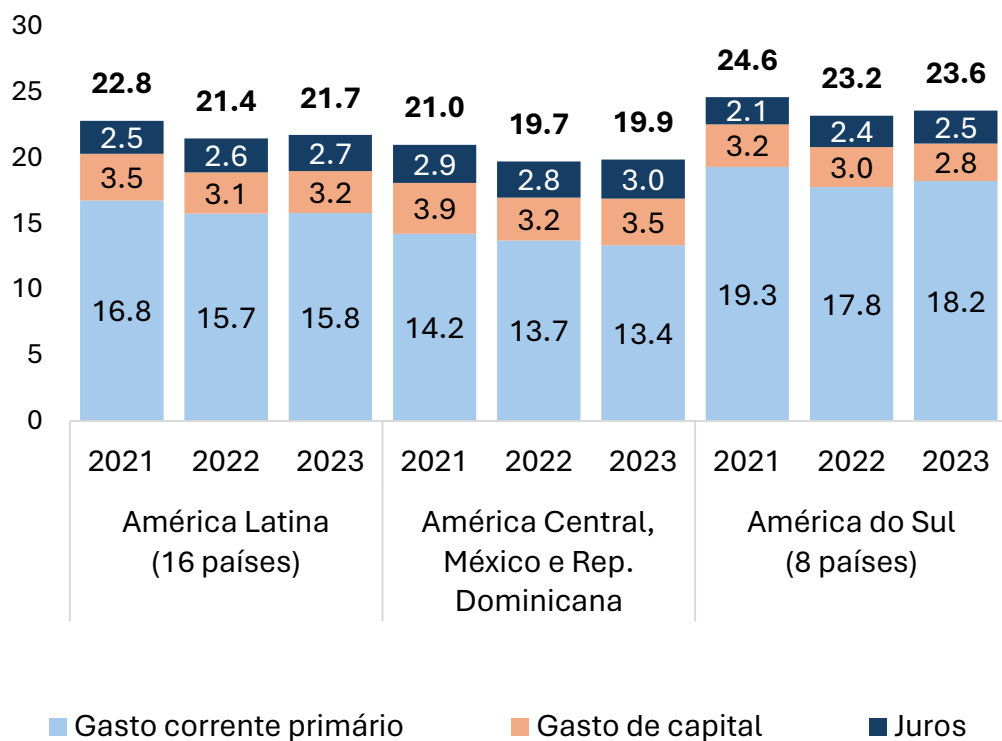


- Menor dinamismo na arrecadação do IVA e vendas devido à menor demanda agregada.
- Desaceleração das receitas do imposto de renda, com contrações em vários países produtores de recursos naturais não renováveis.

A queda nas receitas contrasta com um leve aumento dos gastos públicos, principalmente por pagamentos de juros

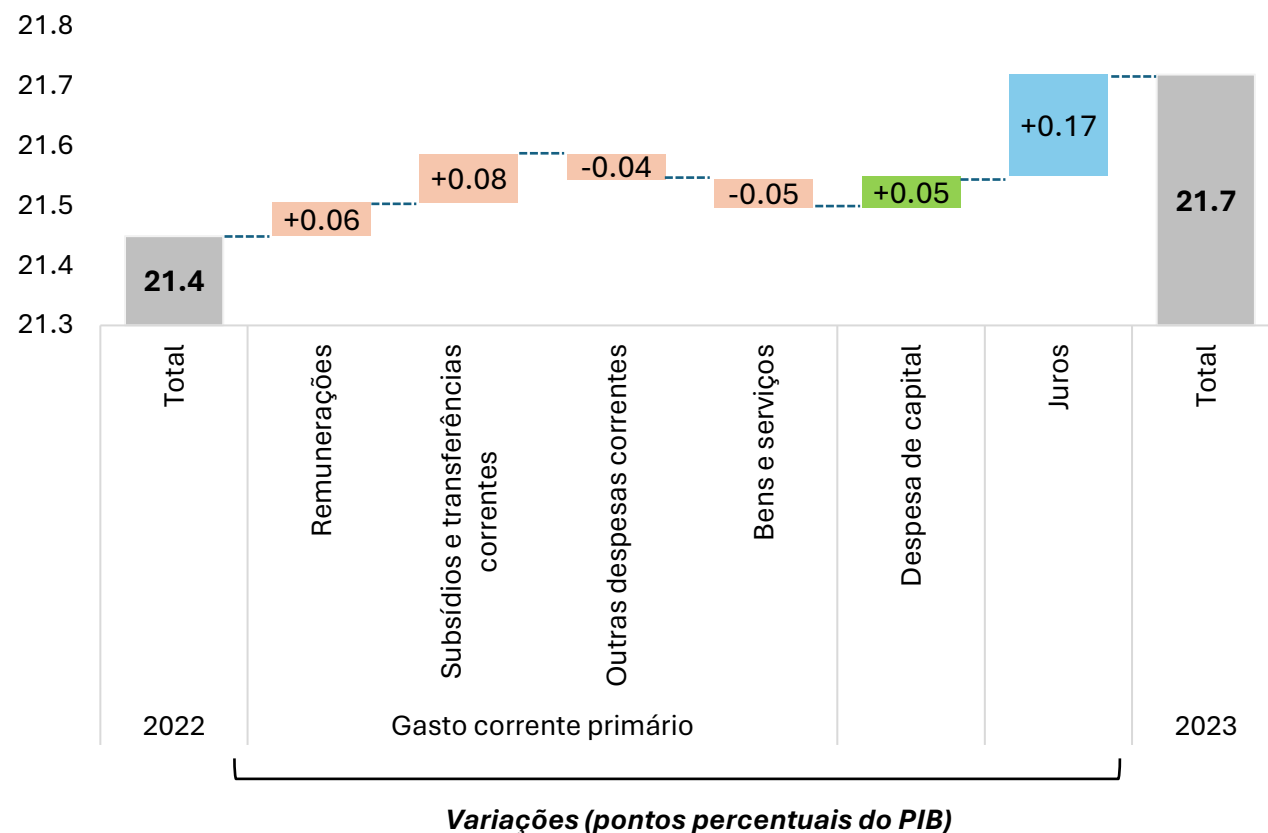
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DESPESA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL, 2021-2023

(Em porcentagens do PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DA DESPESA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL, POR SUBCOMPONENTE, 2022-2023

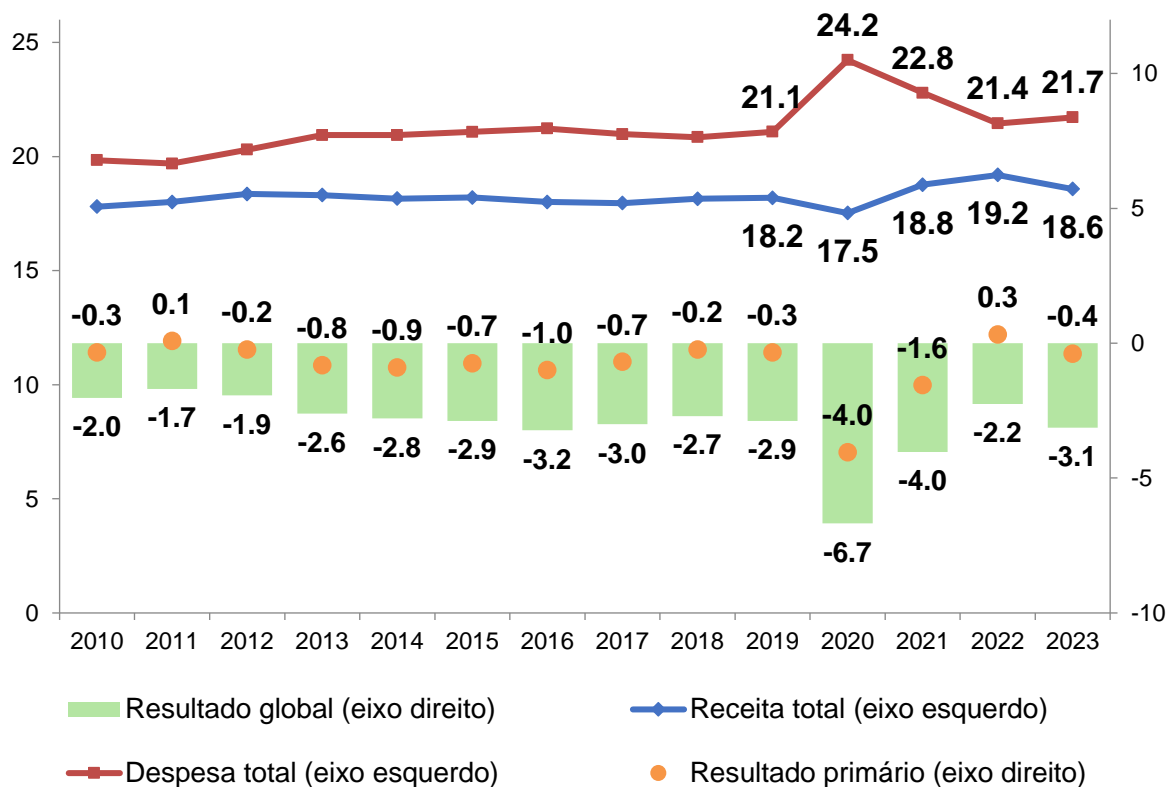
(Em porcentagens do PIB e pontos percentuais do PIB)



Neste contexto, os déficits fiscais e a dívida pública aumentaram, reduzindo o espaço fiscal

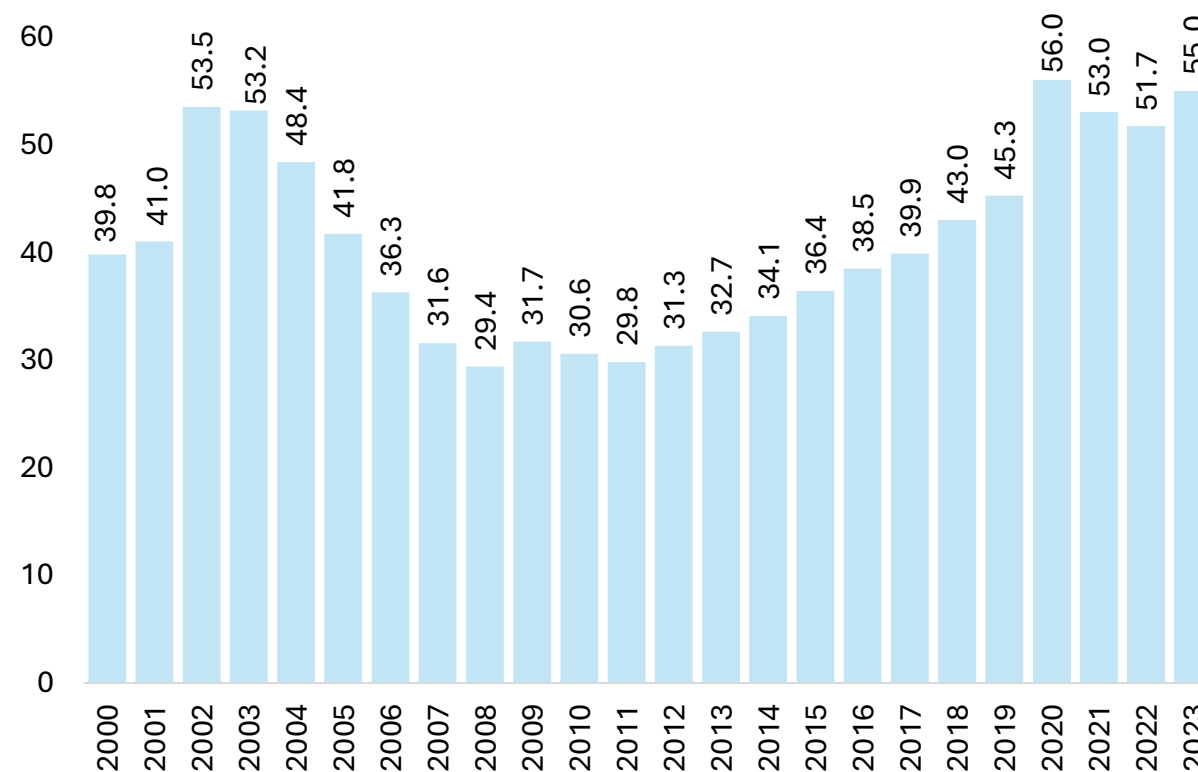
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL, 2010 A 2023

(Em porcentagens do PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DÍVIDA PÚBLICA DO GOVERNO CENTRAL, 2000 A 2023

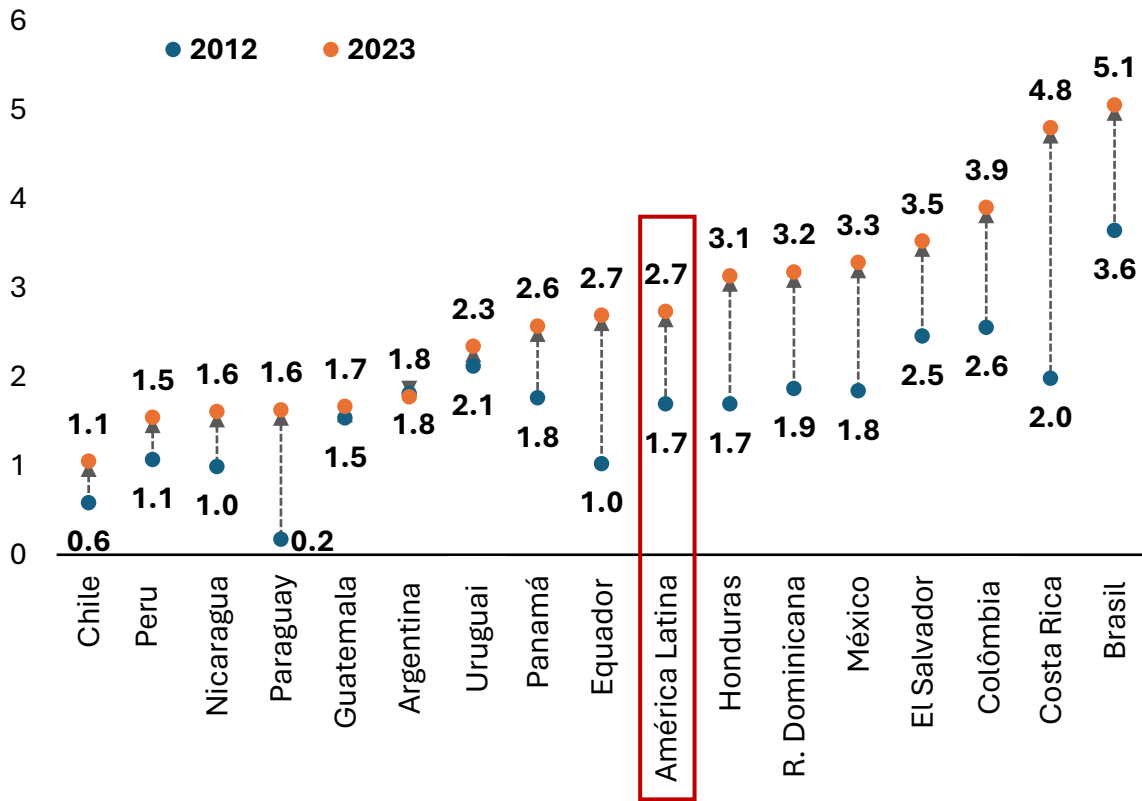
(Em porcentagens do PIB)



O aumento nos pagamentos de juros compromete uma maior proporção das receitas tributárias

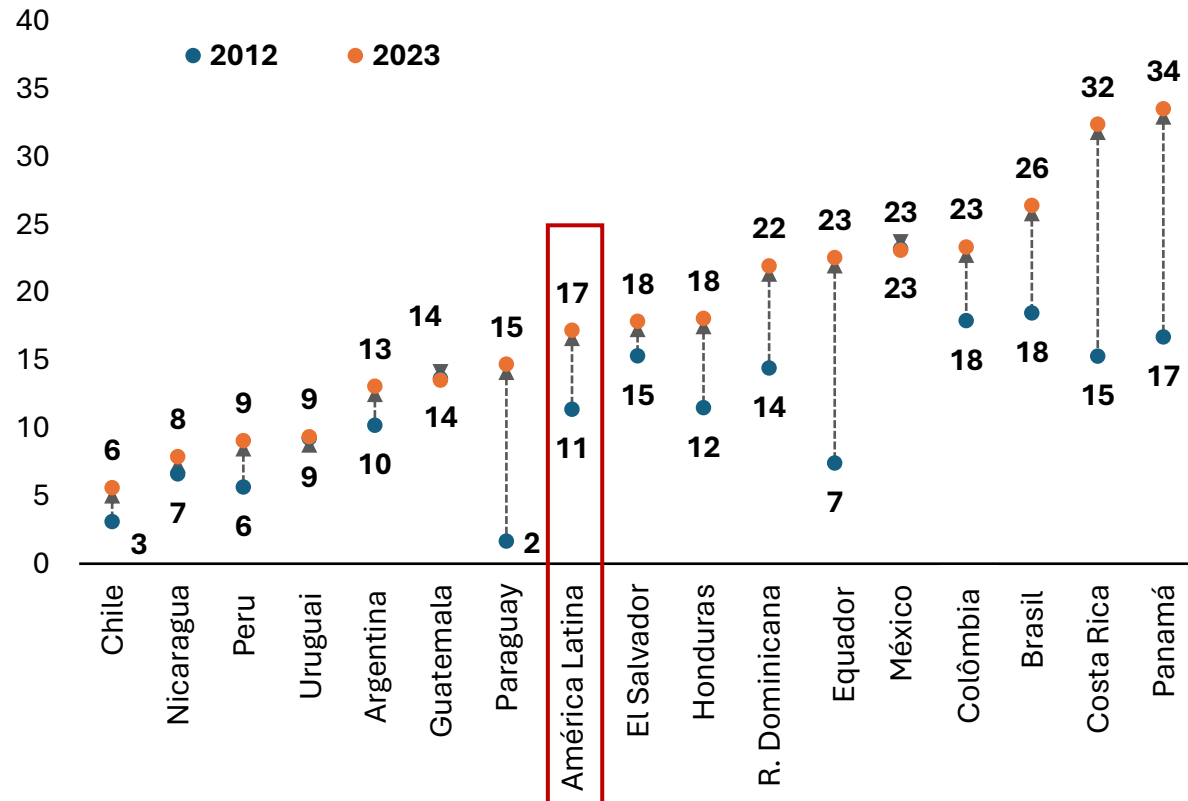
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PAGAMENTO DE JUROS DO GOVERNO CENTRAL, 2012 E 2023

(Em porcentagens do PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PAGAMENTO DE JUROS DO GOVERNO CENTRAL COMO PORCENTAGEM DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL, 2012 E 2023

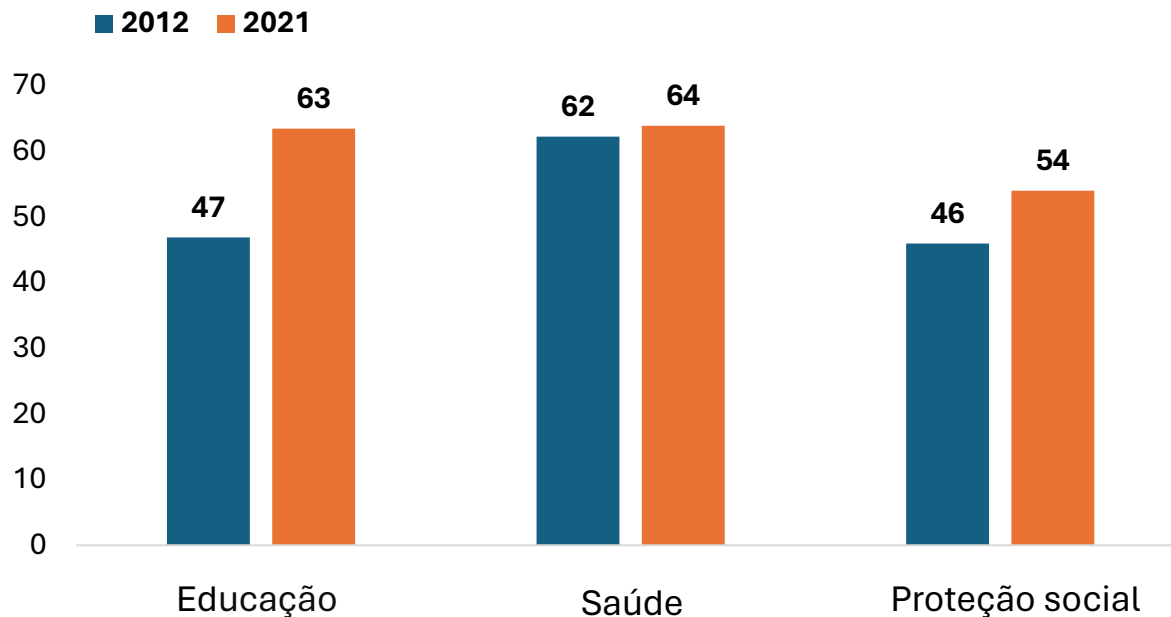
(Em porcentagens)



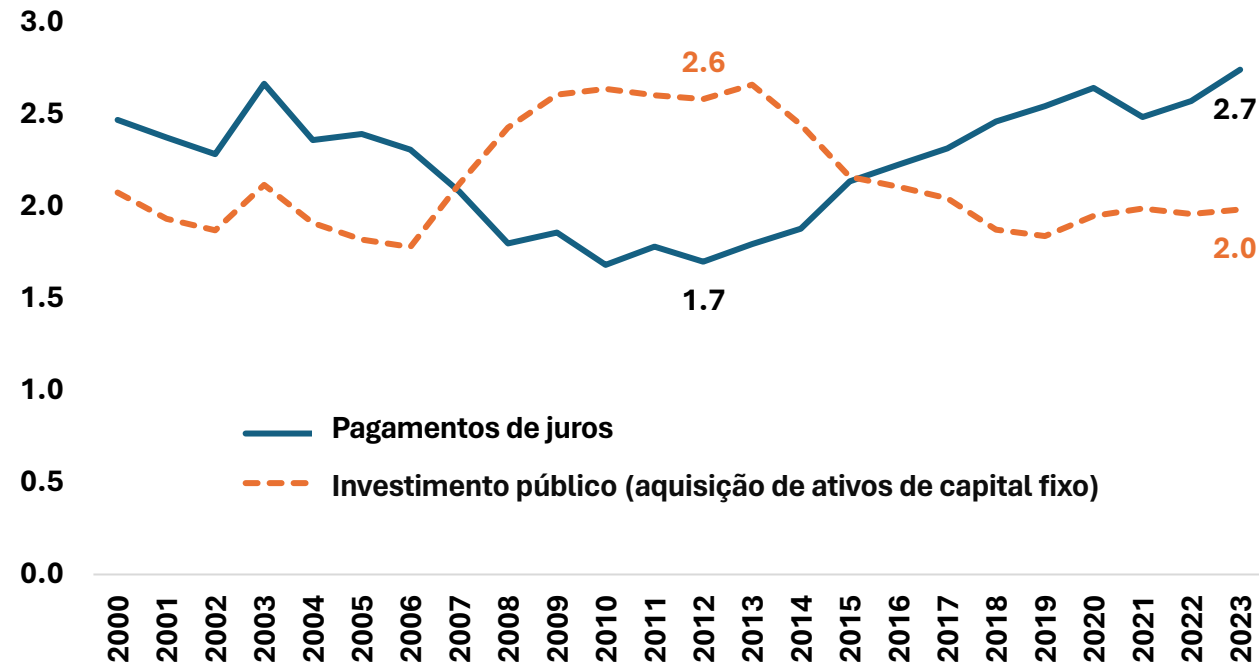
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A maior quantidade de recursos destinada ao pagamento de juros está gerando evidentes restrições ao desenvolvimento (*development distress*)

AMÉRICA LATINA E O CARIBE (21 PAÍSES): PAGAMENTOS DE JUROS DO GOVERNO CENTRAL COMO PORCENTAGEM DO GASTO EM EDUCAÇÃO, SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL, 2012 E 2021 (Porcentagens)

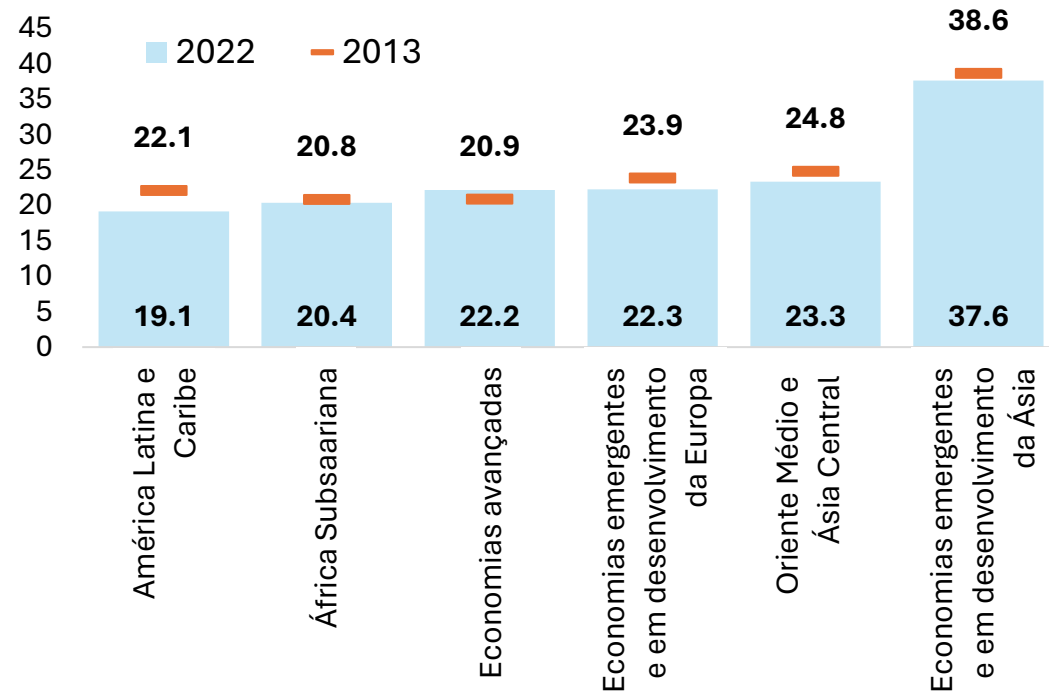


AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PAGAMENTOS DE JUROS E INVESTIMENTO PÚBLICO DO GOVERNO CENTRAL, 2000 A 2023 (Porcentagens do PIB)

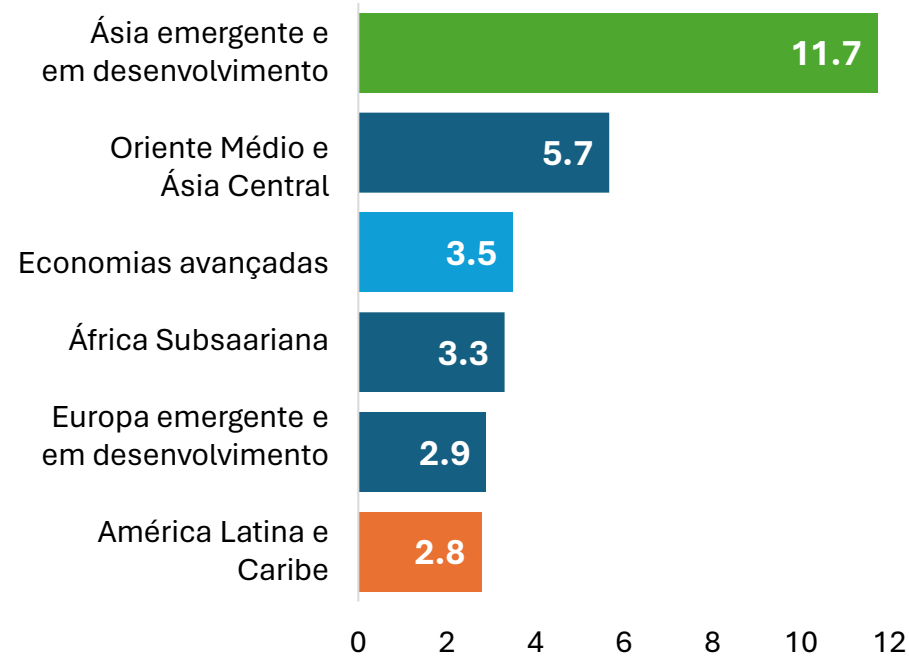


Em uma região que investe pouco em comparação com o resto do mundo

REGIÕES: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, 2013 E 2022
(Em porcentagens do PIB)



REGIÕES: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL, 2019^a
(Em porcentagens do PIB com base em preços constantes)



E com o menor acervo de capital do governo geral (2015, % do PIB):

Países em desenvolvimento de baixa renda: 114,6%

Mercados emergentes: 91,8%

América Latina: 64,9%

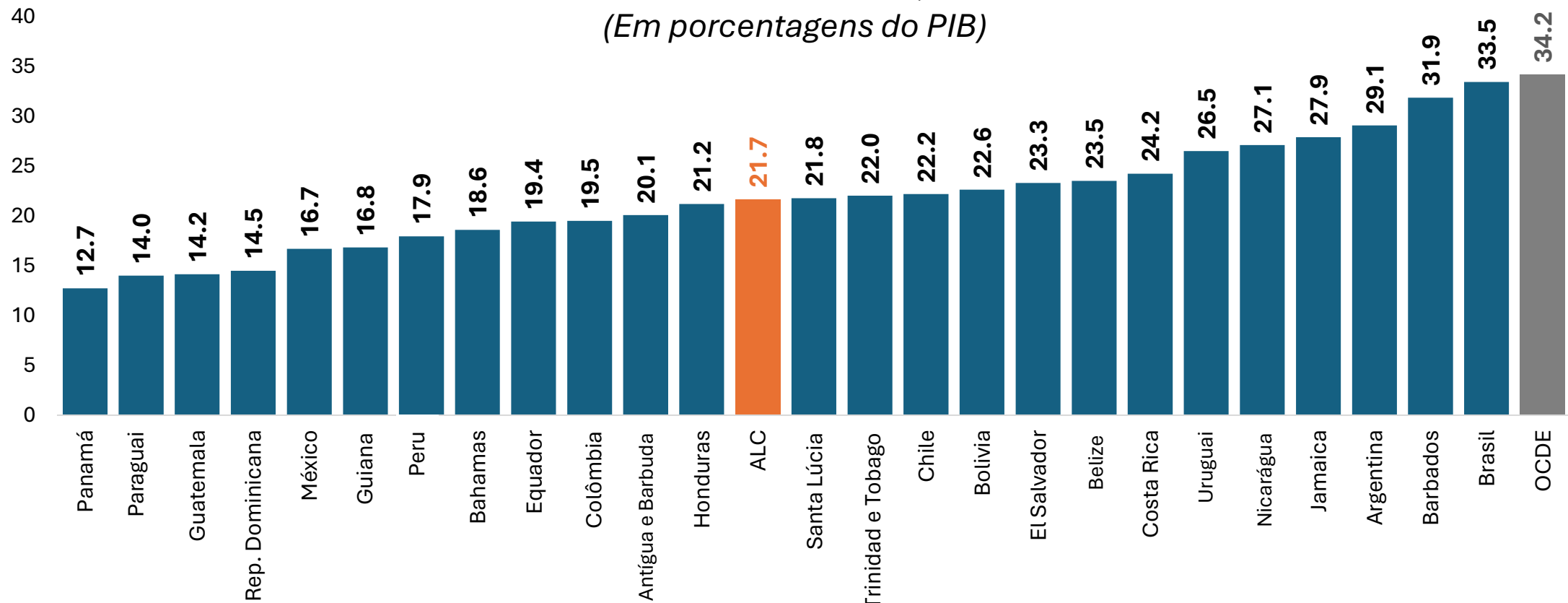
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

2. Desafios da política tributária

- Arrecadação baixa e insuficiente para atender as demandas sobre o gasto público
- Estrutura tributária tende mais para impostos indiretos
- Elevados níveis de evasão

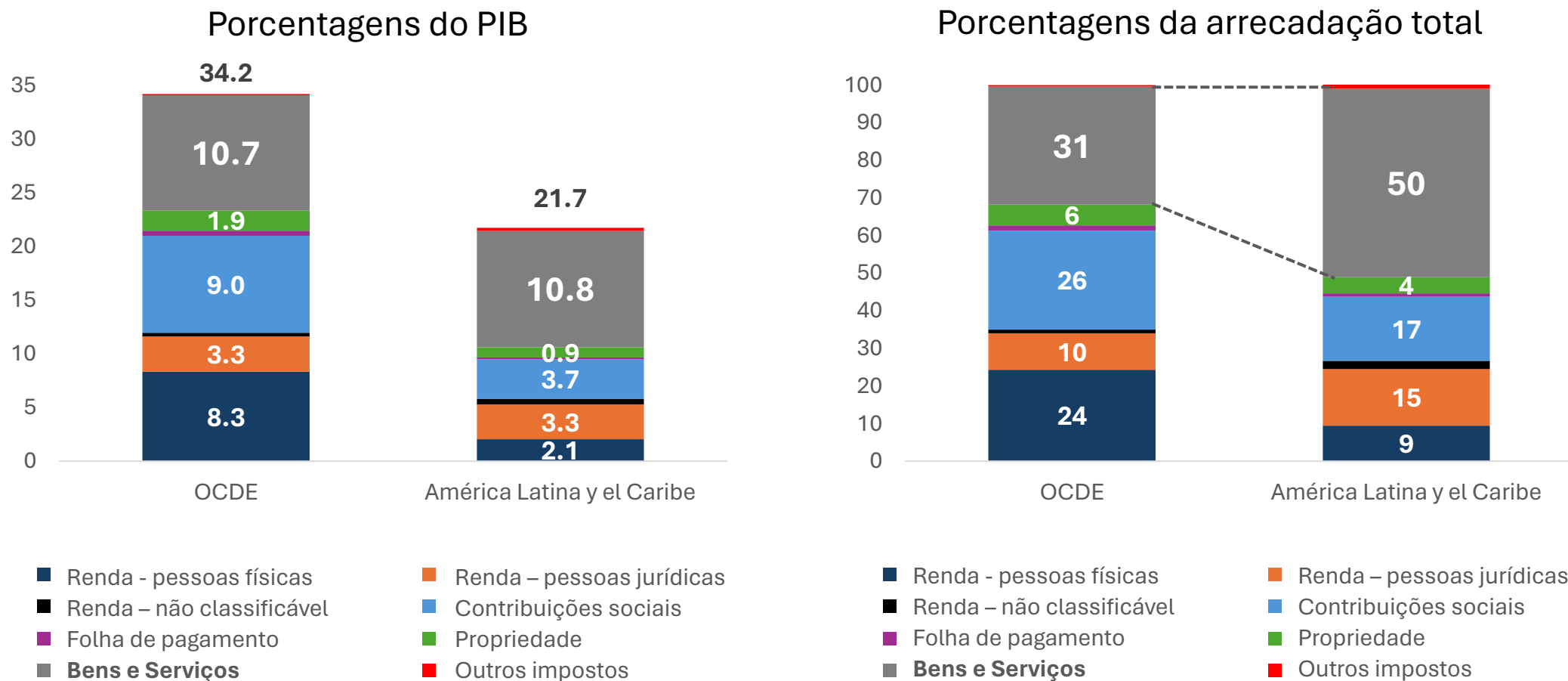
As receitas tributárias são baixas e com alta heterogeneidade entre os países

AMÉRICA LATINA E O CARIBE (26 PAÍSES) E OCDE: ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO GOVERNO GERAL, 2022
(Em porcentagens do PIB)



Estrutura tributária dependente dos impostos sobre o consumo

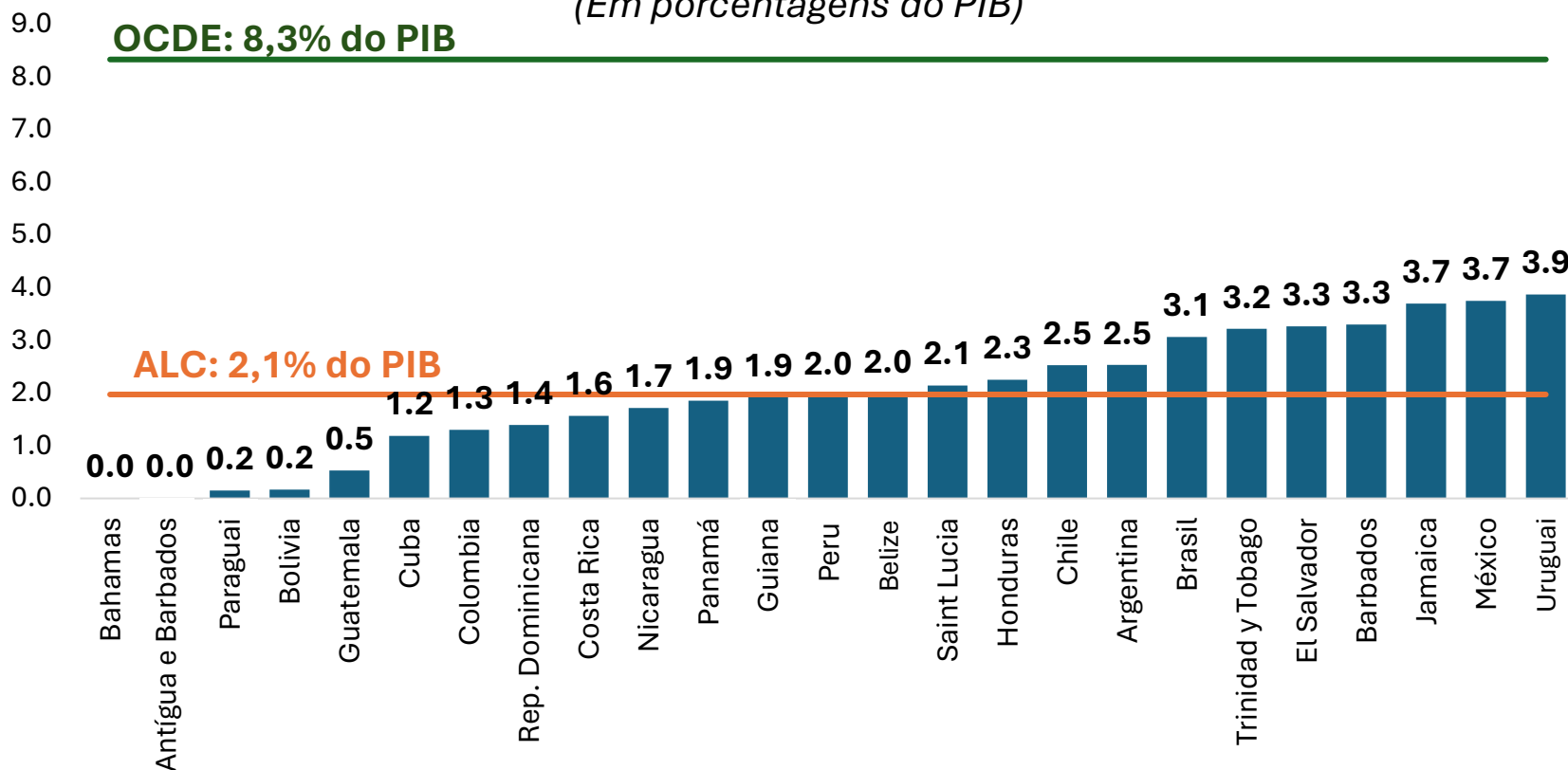
AMÉRICA LATINA E O CARIBE E OCDE: ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO GERAL, 2022



A principal lacuna tributária entre a região e a OCDE é no imposto de renda pessoal

AMÉRICA LATINA E O CARIBE E OCDE: ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOAL, 2022

(Em porcentagens do PIB)

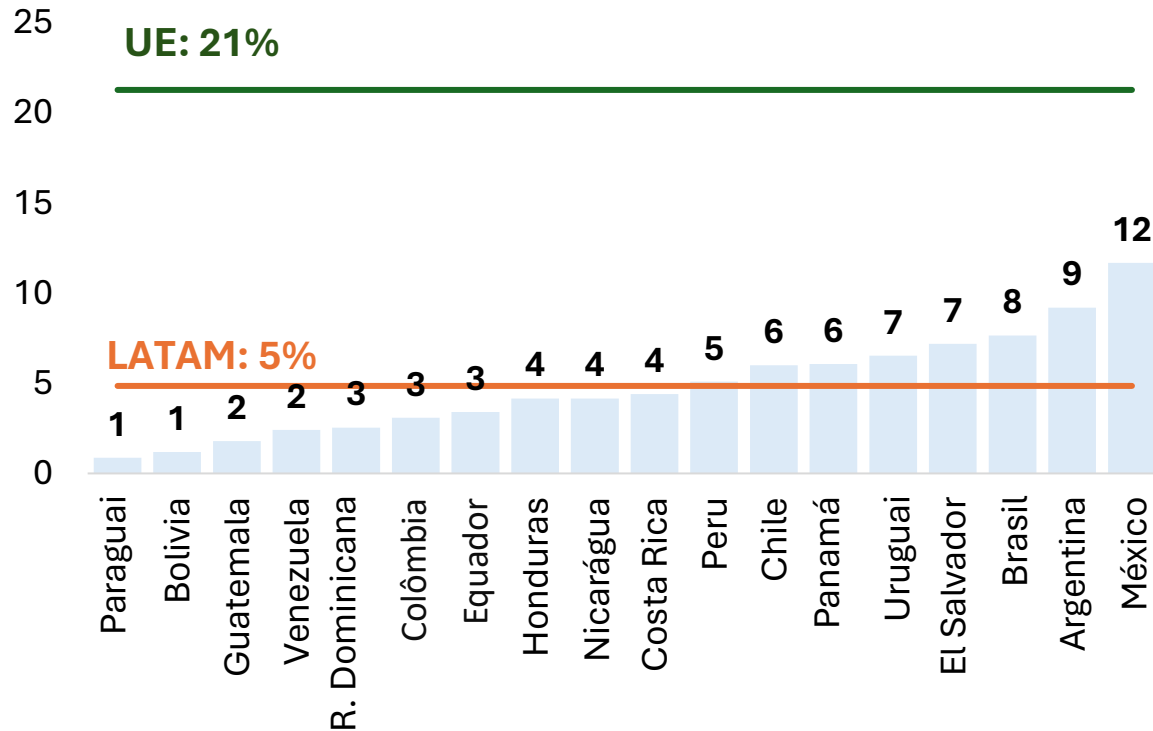


O que acontece?

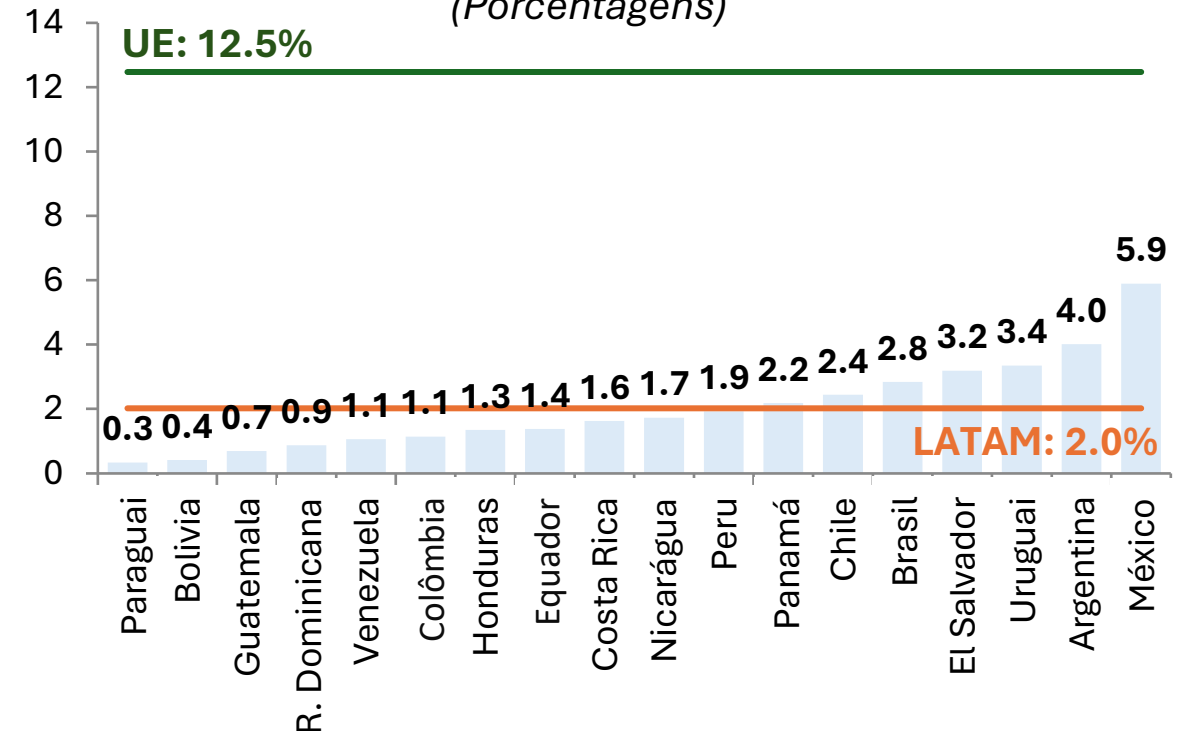
- Estreitas bases graváveis: generosas deduções e isenções
- Altos níveis de renda não tributável
- Grandes setores informais
- Elevado nível de evasão e elusão fiscal

O imposto sobre a renda pessoal tem baixas taxas efetivas e pouco poder redistributivo

AMÉRICA LATINA E UNIÃO EUROPEIA: TAXA MÉDIA EFETIVA DO DÉCIMO DECIL, 2014
(Porcentagens)



AMÉRICA LATINA E UNIÃO EUROPEIA: REDUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI DEVIDO AO IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOAL, 2014
(Porcentagens)

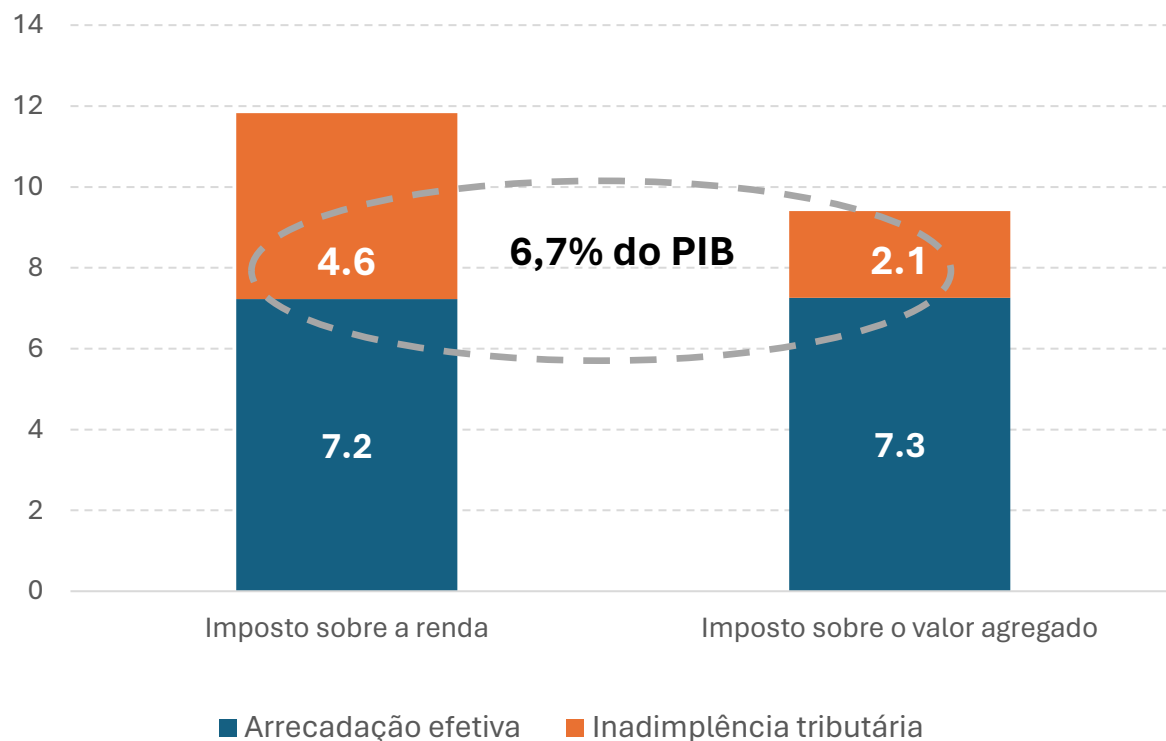


Nota: A taxa impositiva efetiva média sobre o rendimento pessoal é calculada como o imposto sobre o rendimento pessoal pago como porcentagem do rendimento bruto.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A evasão fiscal é um dos principais obstáculos para a mobilização de recursos nacionais

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCUMPRIMENTO NO PAGAMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E O IMPOSTO SOBRE O VALOR AGREGADO, 2023
(Em porcentagens do PIB)



Em 2023, o incumprimento tributário na América Latina foi de 433 bilhões de dólares em 2023, equivalente a 6,7% do PIB regional

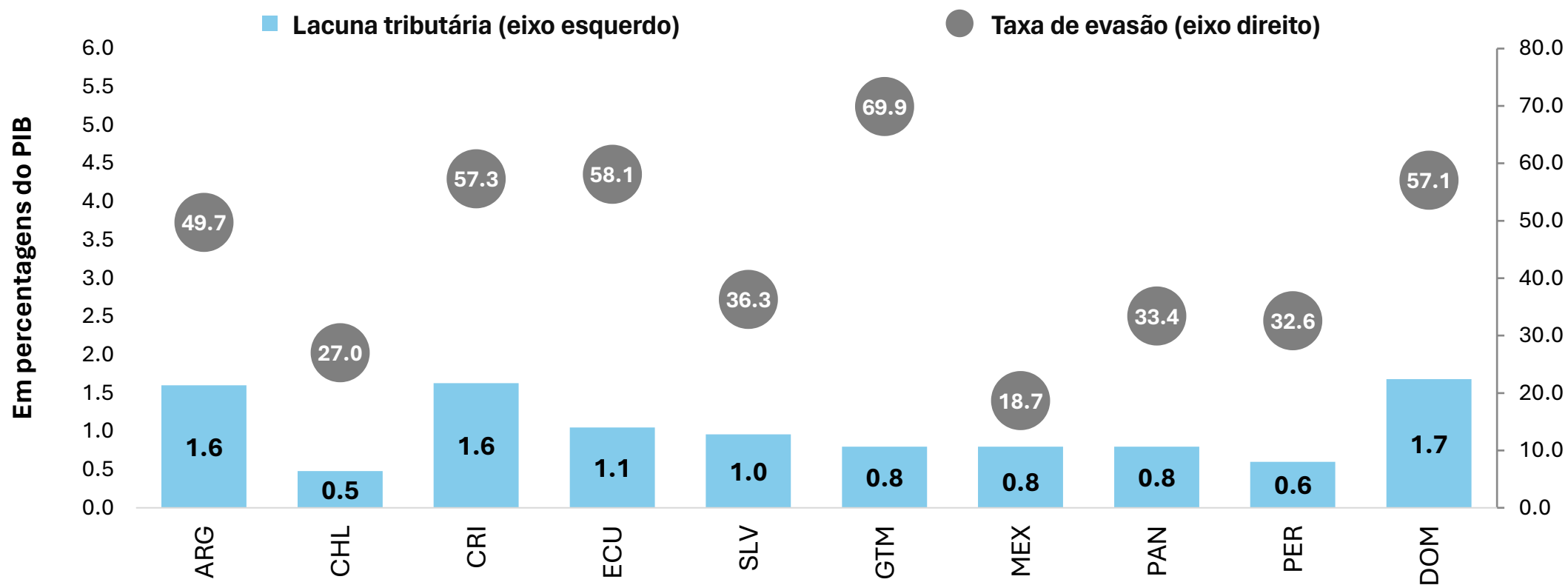
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: As estimativas são baseadas em estudos nacionais sobre o incumprimento tributário do imposto sobre a renda e o imposto sobre o valor agregado (IVA). As cifras correspondem a uma média ponderada baseada no PIB a preços correntes em dólares.

Alta evasão do imposto sobre a renda pessoal

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): BRECHAS TRIBUTÁRIAS ESTIMADAS E TAXAS DE EVASÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOAS FÍSICAS

(Em porcentagens do PIB e em porcentagens)

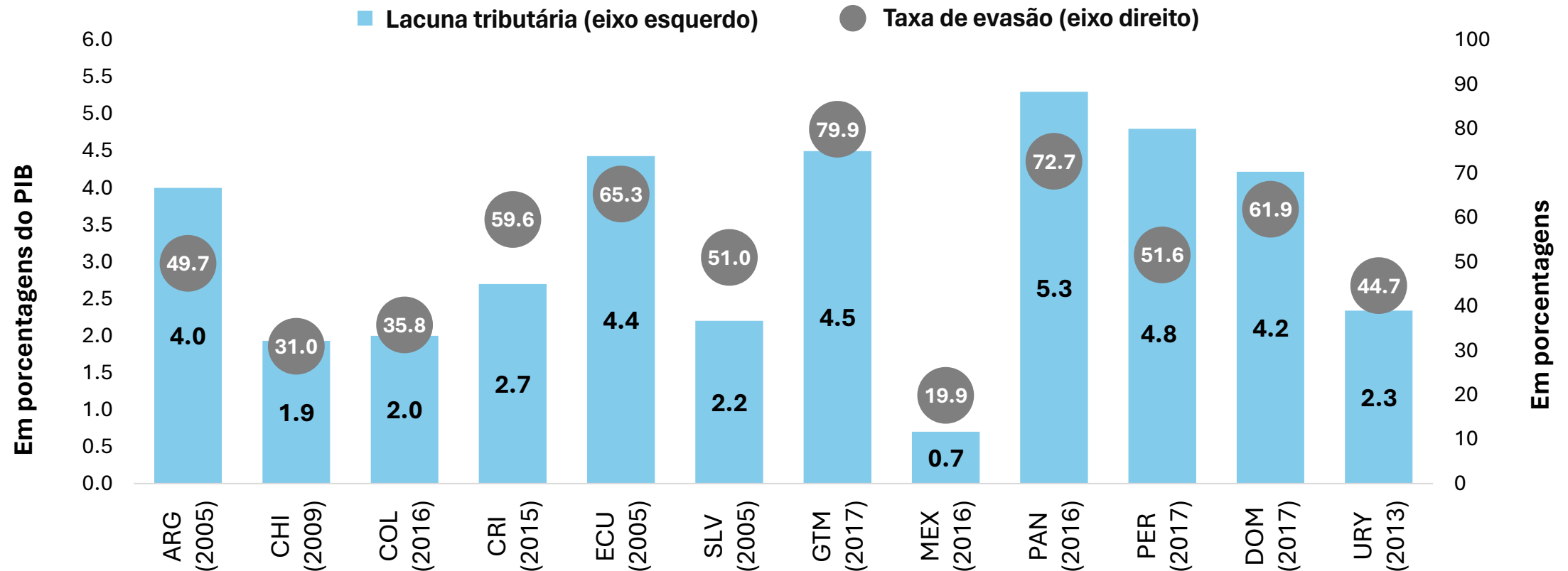


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: Indica-se entre parênteses o ano de estimativa em cada um dos países selecionados da América Latina e do Caribe.

Enquanto as perdas tributárias provocadas pela evasão do imposto de renda corporativo são elevadas

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): TAXAS DE EVASÃO E BRECHA TRIBUTÁRIA ESTIMADA (ANO DE ESTIMAÇÃO) NO IMPOSTO SOBRE A RENDA CORPORATIVA
(Em porcentagens do PIB e em porcentagens)

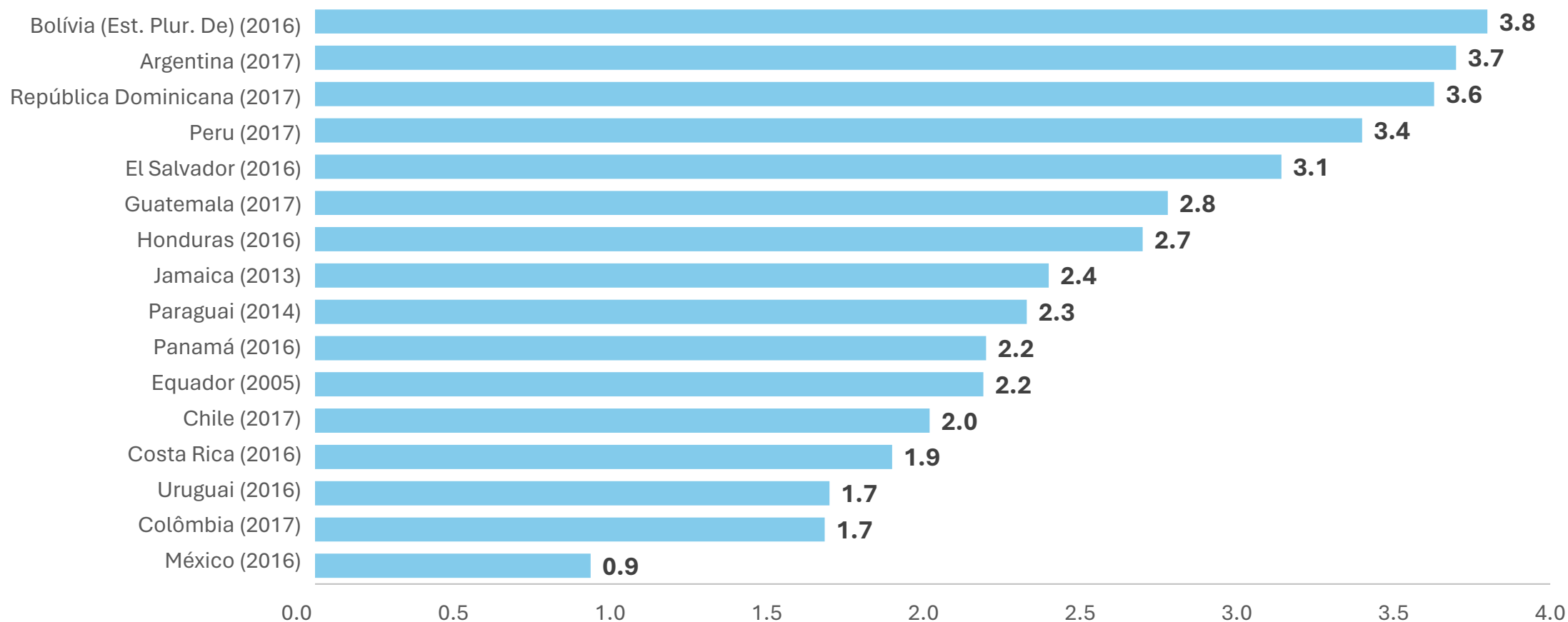


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: Indica-se entre parêntesis o ano de estimativa em cada um dos países selecionados da América Latina e do Caribe.

As perdas por evasão do IVA também são significativas

AMÉRICA LATINA E O CARIBE (16 PAÍSES): BRECHA TRIBUTÁRIA ESTIMADA POR INCUMPRIMENTO DO IVA (Em porcentagens do PIB)

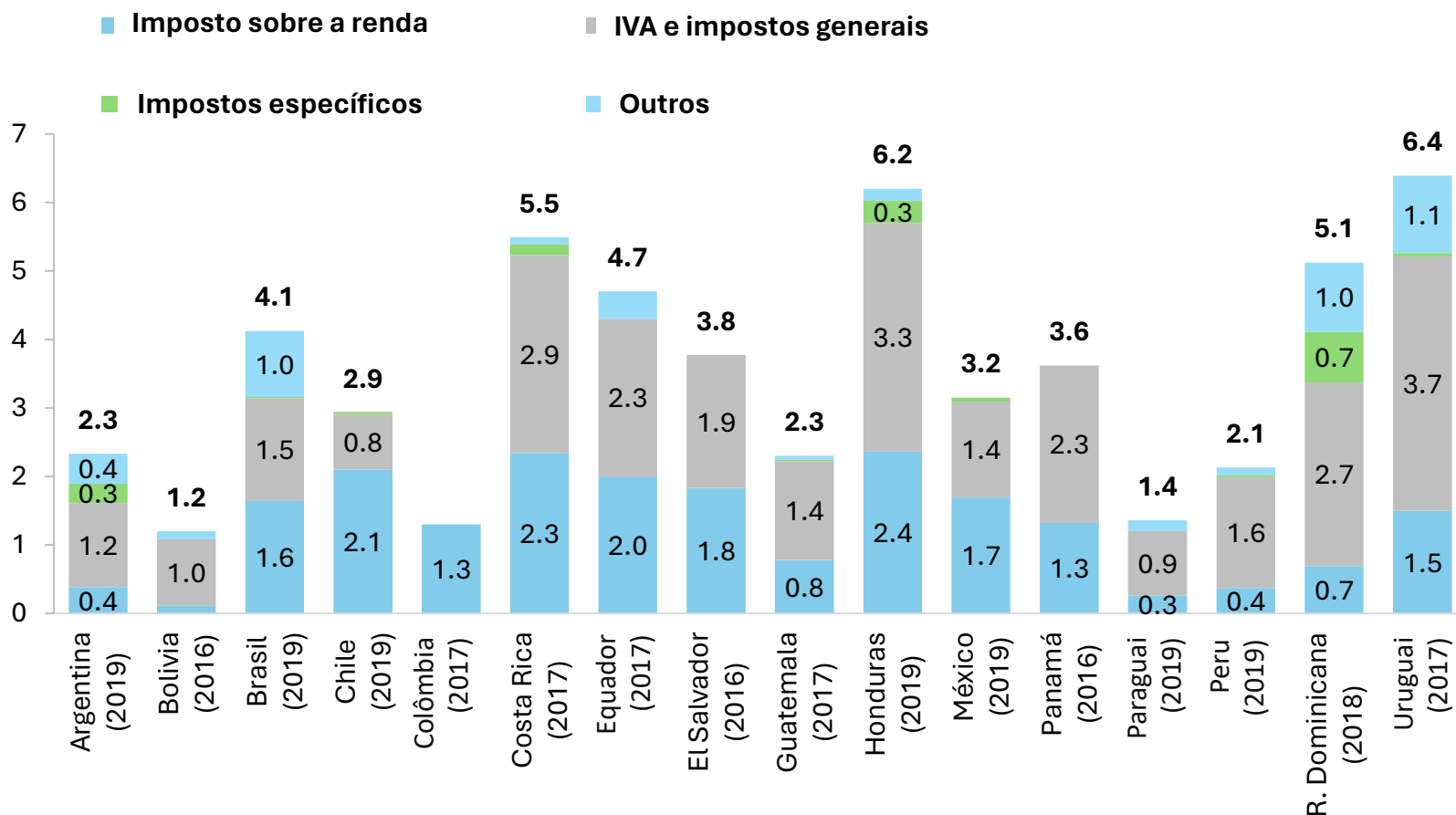


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: Indica-se entre parêntesis o ano de estimativa em cada um dos países selecionados da América Latina e do Caribe

Os gastos tributários são outra fonte de perdas tributárias

AMÉRICA LATINA: GASTOS TRIBUTÁRIOS POR TIPO DE IMPOSTO (Em porcentagens do PIB)



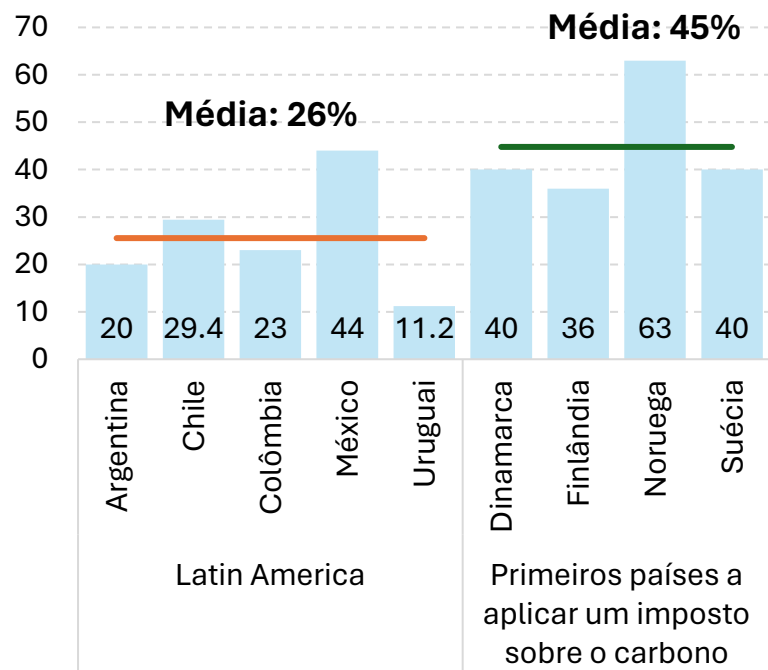
Em 2021, os gastos tributários na América Latina alcançaram uma média de 3,7% do PIB, o que representa 19% dos gastos orçamentários do governo central

Os impostos ao carbono existentes na região têm bases tributáveis estreitas, preços baixos e uma arrecadação limitada

Estreitas bases tributáveis

PAÍSES SELECIONADOS: EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (GEE) COBERTAS PELOS IMPOSTOS AO CARBONO EXISTENTES, 2022

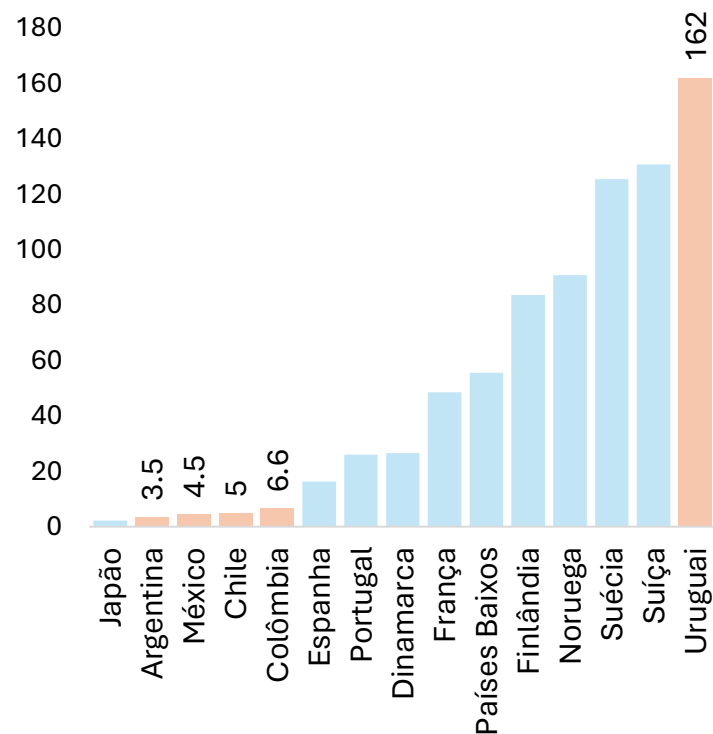
(Em porcentagens)



Preços baixos de carbono

PAÍSES SELECIONADOS: PREÇO NOMINAL DO CARBONO, 2022

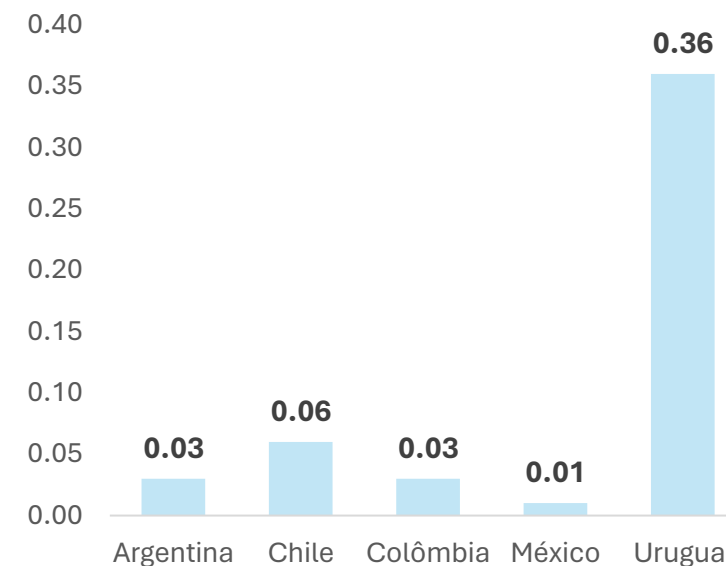
(Em dólares)



Arrecadação limitada

PAÍSES SELECIONADOS: ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO AO CARBONO, 2022

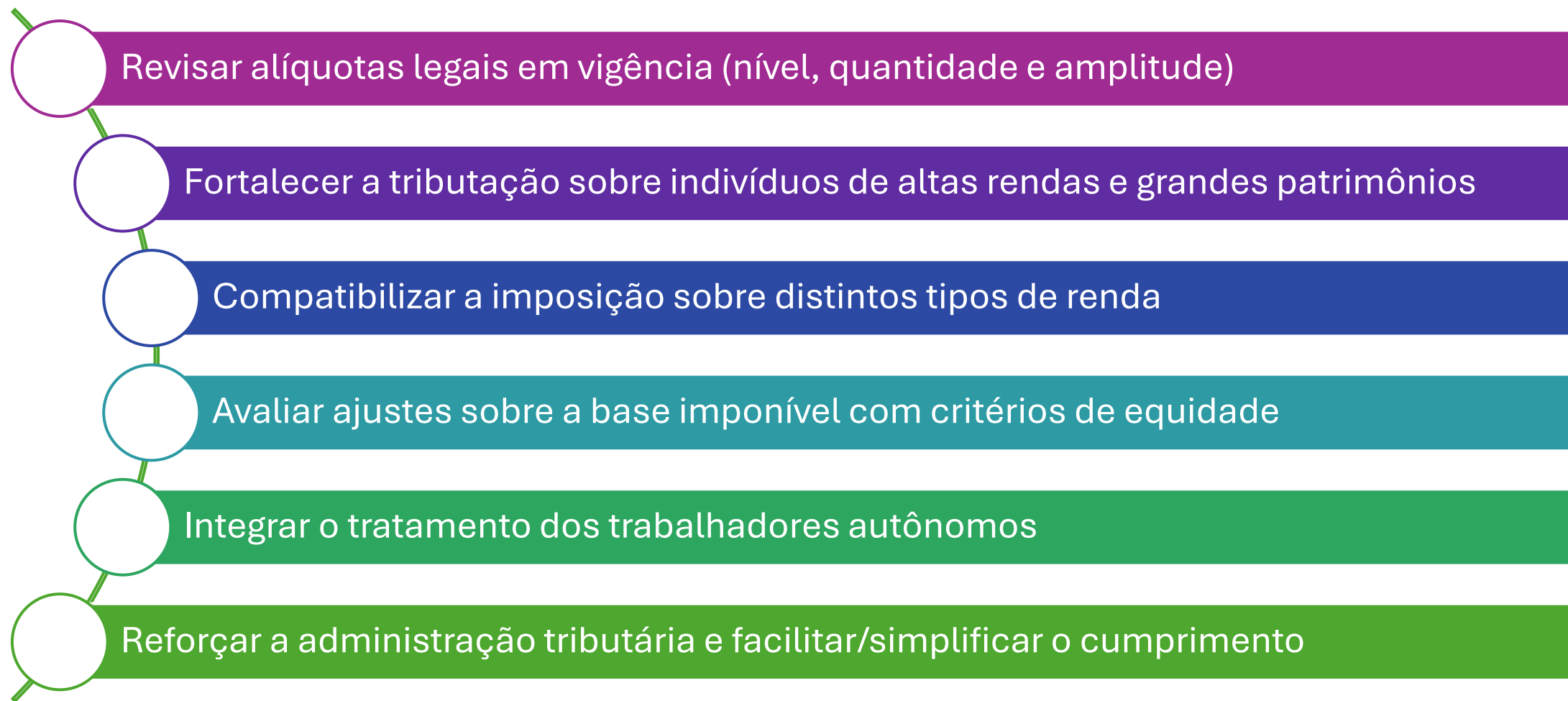
(Em porcentagens do PIB)



3. Opções para fortalecer a arrecadação

- Fortalecimento do imposto sobre a renda das pessoas físicas
- Medidas para reduzir a evasão tributária
- Avaliação e reorientação do uso de gastos tributários
- Considerações para a implementação do imposto sobre carbono

Principais áreas de reforma para fortalecer o imposto sobre a renda pessoal nos países da região



Medidas para abordar a evasão tributária

Quantificação da evasão fiscal como ferramenta de diagnóstico

- Elaboração e consolidação de metodologias (ascendentes e descendentes)
- Incorporação de práticas consolidadas em países desenvolvidos
- Ampliação das estimativas para os principais impostos (impostos sobre a renda e contribuições da segurança social)
- Institucionalização dos estudos e busca de consensos metodológicos

Enfoque nacional

- Massificação da nota fiscal eletrônica
- Segmentação de contribuintes
- Regimes simplificados para pequenos contribuintes
- Retenções na fonte
- Automatização de operações de registro (declarações, pagamentos e outras)
- Cruzes de informações (big data e IA)
- Meios digitais para facilitar o cumprimento

Enfoque internacional

Medidas unilaterais

- Preços de transferência
- Normativa antiabuso
- Controle de ativos no exterior

Medidas de cooperação

- Intercâmbio automático de informações tributárias
- Articular ações no marco de BEPS
- Pilares 1 e 2 (OCDE)

Medidas para fortalecer a institucionalidade dos gastos tributários

1. Institucionalidade para os gastos tributários

- Obrigação legal de quantificação e avaliação
- Definição de renúncia tributária
- Responsabilidades institucionais
- Mecanismos de controle e prestação de contas

2. Quantificação de gastos tributários

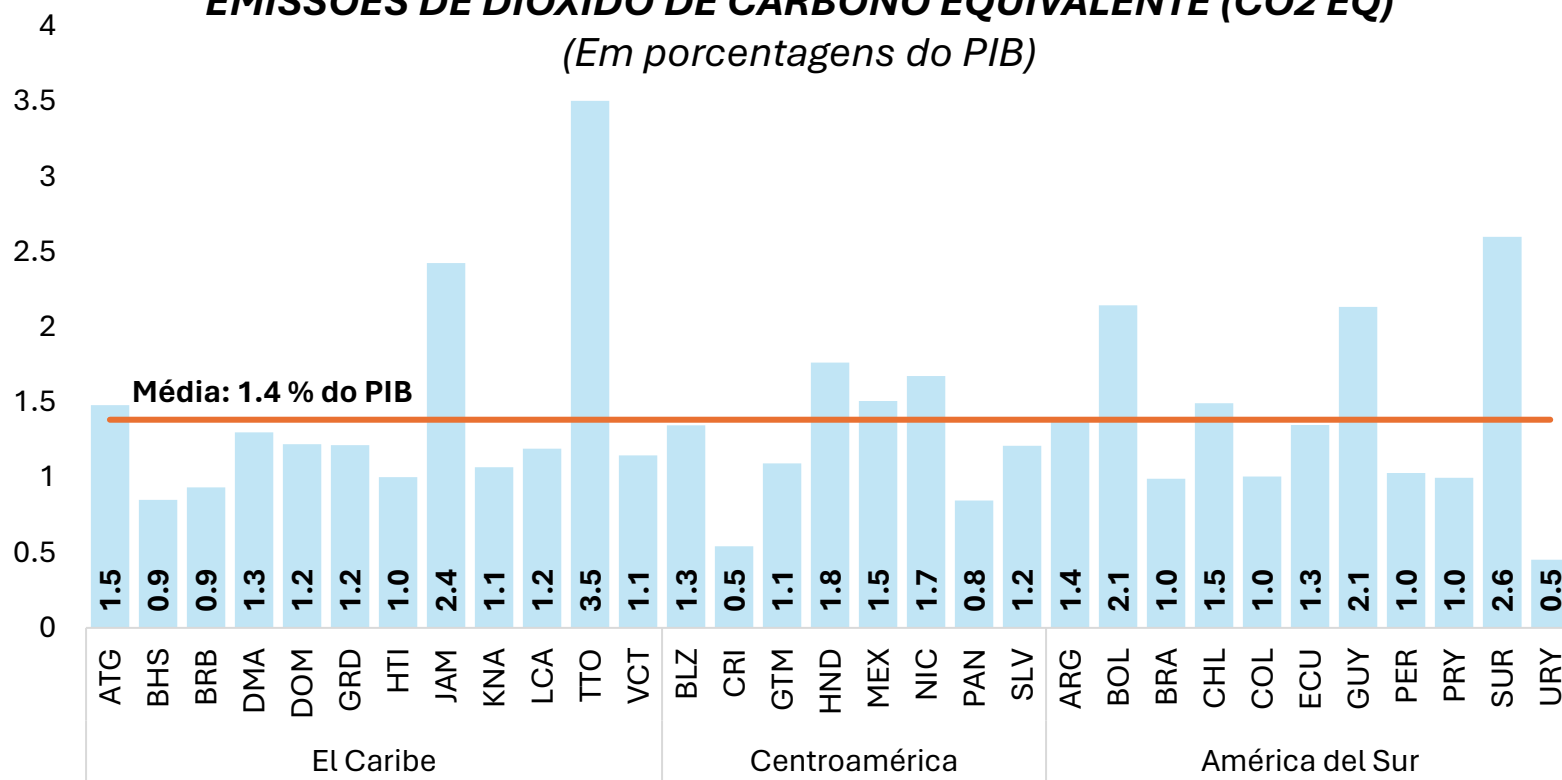
- Estabelecimento de um quadro de referência tributária
- Seleção do conceito que se mede
- Preparação de um inventário de gastos tributários (descrição, base legal, tipo de imposto, tipo de gasto tributário)
- Identificação de fontes de informação (declarações juradas, pesquisas de domicílios, contas nacionais)
- Eleição da metodologia a empregar (estimação direta de declarações juradas, modelos de macro ou microsimulação)
- Publicação da informação (inventário dos gastos tributários, metodologia, estimativas)

3. Avaliação

- Seleção das partidas mais significativas
- Identificação de objetivos e beneficiários de política associados
- Ponderação dos resultados e impactos (análise custo-benefício)
- Avaliador externo (academia, organismo nacional, regional ou internacional)
- Publicação da informação (metodologia, fontes de informação, resultados)

Um imposto ao carbono com um preço de carbono de US\$ 50 por tCO2eq poderia arrecadar cerca de 1,4% do PIB na região

AMÉRICA LATINA E O CARIBE: RENDIMENTOS ESTIMADOS DO IMPOSTO AO CARBONO COM UM PREÇO DO CARBONO DE 50 DÓLARES POR TONELADA DE EMISSÕES DE DIÓXIDO DE CARBONO EQUIVALENTE (CO2 EQ)
(Em porcentagens do PIB)



- O desenho deve considerar uma base tributável ampla.
- Devem ser levados em conta os possíveis impactos negativos do imposto no crescimento, na distribuição de renda e na pobreza.
- A reciclagem/uso das receitas do imposto é fundamental para compensar esses impactos.

Nota: Os rendimentos provenientes dos impostos sobre carbono em dólares são estimados aplicando o preço do carbono às emissões geradas nos setores de eletricidade, transporte e manufatura em 2019.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O grande desafio fiscal da região é expandir o espaço fiscal para dar um quadro de sustentabilidade às finanças públicas

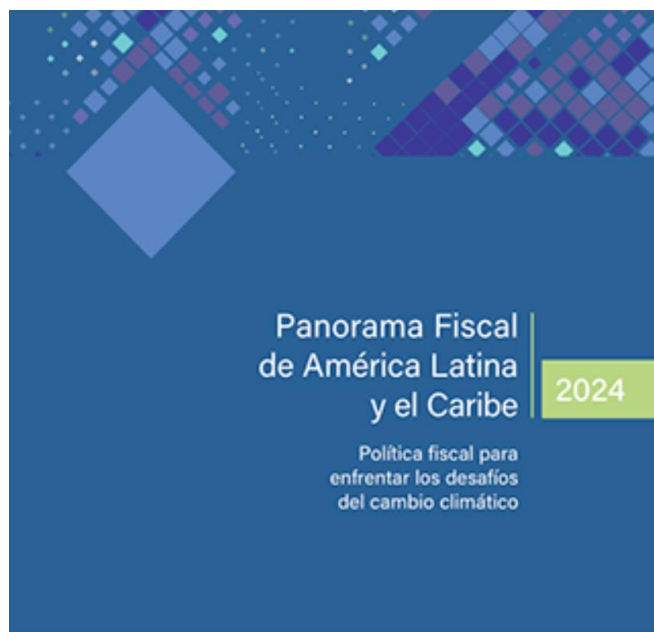
Medidas pelo lado dos ingressos:

- Fortalecer sistemas de informação e fiscalização para reduzir a evasão fiscal.
- Revisar e reorientar os gastos tributários.
- Ampliar esforços tributários regionais, como a Plataforma Regional de Cooperação Tributária (PTLAC), para melhorar a institucionalidade tributária e a influência regional nas discussões tributárias internacionais.
- Consolidar o imposto de renda para pessoas físicas
- Estender o alcance de impostos sobre o patrimônio e a propriedade.
- Revisar os marcos fiscais para a exploração de recursos não renováveis para torná-los mais progressivos.
- Considerar impostos ambientais e relacionados a problemas de saúde pública.
- Adaptar os sistemas tributários à crescente digitalização da economia.

Medidas pelo lado do gasto público e a institucionalidade fiscal:

- Melhorar a qualidade e alocação do gasto.
- Criar uma perspectiva estratégica do gasto público para impulsionar o investimento e reduzir brechas sociais.
- Fortalecimento da institucionalidade fiscal que contribua para melhorar a gestão do ciclo econômico.

Muito obrigado!



- **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2024:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/69216-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2024-politica-fiscal-enfrentar-desafios>
- **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48899-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2023-politica-fiscal-crecimiento-la>
- **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47920-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2022-desafios-la-politica-fiscal-un>
- **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/67989-estudio-economico-america-latina-caribe-2023-financiamiento-transicion>
- **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion>
- **Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales:**
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/68666-evaluacion-gastos-tributarios-marcos-conceptuales-experiencias-internacionales>