JUSTIÇA FISCAL É POSSÍVEL NA AMÉRICA



Eduardo Fagnani Pedro H. B. de Carvalho Júnior



JUSTIÇA FISCAL É POSSÍVEL NA AMÉRICA LATINA?

Eduardo Fagnani Pedro H. B. de Carvalho Júnior

2019 • 1ª edição • São Paulo



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

ISBN 978-65-80986-00-2

Justica fiscal é possível na América Latina? Eduardo Fagnani, Pedro H. B. de Carvalho Júnior.

São Paulo: PSI, 2019.

Prefixo Editorial: 80986

Tipo de Suporte: Publicação digitalizada

Formato Ebook: PDF

96 p.; 15,7cm X 23,0cm.

JUSTIÇA FISCAL É POSSÍVEL NA **AMÉRICA LATINA?**

Convite ao debate para a formulação de propostas para mudar

> Eduardo Fagnani¹ Pedro H. B. de Carvalho Júnior²

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com). E-mail: eduardo.fagnani@uol.com.br

² Economista, mestrado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

Copyright ©, 2019

- cip-brasil. catalogação na publicação
- Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, o armazenamento ou a transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia autorização por escrito.
- Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.
 - Organização: Gabriel Casnati e Jocelio Drummond
 - Edicão: Gabriel Casnati
 - Projeto gráfico: Cesar Habert Paciornik HPDesign
 - Imagens da capa: Jerzy Andrzej Kucia por Pixabay e Luis Carlos Adrianzen por Pixabay
 - Agradecimentos: todas as filiadas da ISP Interaméricas, em especial a AFIICH, ANEIICH e Fenafisco que apoiaram diretamente na construção do estudo.

AGRADECIMENTOS

A **Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** é a fundação política mais antiga da Alemanha, com uma rica tradição da social democracia que remonta a sua fundação em 1925. A fundação deve sua formação e sua missão ao legado político de Friedrich Ebert, o primeiro presidente alemão eleito democraticamente.

A Internacional de Serviços Públicos (ISP) é um sindicato mundial para trabalhadores de serviços de natureza pública, como água, energia, saúde e serviços sociais, administração central, serviços municipais, judiciário, legislativo e tantos outros. Estamos presentes em 136 países e representamos 20 milhões de trabalhadores. Nas Américas estamos articulados com a sociedade civil organizada no tema de tributação justa através da Red Justicia Fiscal para América Latina y Caribe (RJFLAC), Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice e Latindadd. Outros temas de ação da ISP são direitos sindicais, tratados de livre comércio, defesa de serviços públicos de qualidade, organização dos trabalhadores e igualdade de oportunidades.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

08

| PARTE 1 | Breve análise dos principais problemas da tributação na América Latina | 14 |
|---------|---|----|
| | 1 Indicadores gerais | 14 |
| | 1.1 Carga tributária bruta | 15 |
| | 1.2 Composição da carga tributária | 15 |
| | 1.3 Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) | 18 |
| | 1.4 Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) | 20 |
| | 1.5 Impostos sobre a propriedade | 22 |
| | 1.6 Tributação do consumo | 25 |
| | 1.7 Contribuições sociais e impostos sobre a folha | 26 |
| | 1.8 Gasto tributário | 26 |
| | 2 Evasão e paraísos fiscais | 29 |

| PARTE 2 | C | Justiça fiscal é possível no Brasil: Síntese le exercício analítico realizado no âmbito lo projeto "Reforma Tributária Solidária" | 38 |
|---------|---|---|----|
| | 1 | As diretrizes orientadoras do estudo | 41 |
| | 2 | Síntese dos principais resultados | 41 |
| | | 2.1 Mais progressividade | 42 |
| | | 2.2 Financiamento da proteção social | 51 |
| | | 2.3 Equilíbrio federativo | 52 |
| | | 2.4 Comparação com a OCDE | 52 |
| | | 2.5 Carga tributária potencial e efetiva | 53 |
| | | 2.6 Redução da desigualdade | 54 |
| | | 2.7 Possibilidades e limites do estudo | 55 |
| PARTE 3 | | Convite para o debate sobre mudanças na tributação da América Latina | 56 |
| | 1 | Menos desigualdade | 56 |
| | 2 | Premissas orientadoras da reforma tributária na América Latina | 57 |
| ANEXOS | | | 66 |
| | 1 | Experiência Chile | 66 |
| | 2 | Experiência Costa Rica | 82 |

APRESENTAÇÃO

tributação dos paída América ses Latina está na contramão dos países capitalistas relativamente menos desiguais. É tributação extremamente regressiva, porque, em geral incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade.

A Internacional de Serviços Públicos (ISP), através de suas 195 organizações sindicais afiliadas na América do Norte, Central, do Sul e Caribe, que representam cerca de 3,3 milhões de afiliados, está comprometida na luta por direitos humanos, promoção da justiça social e o acesso universal a serviços públicos de qualidade. Acreditamos que somente através da justiça fiscal, com progressividade tributária, em que nos mais ricos e as grandes empresas multinacionais paguem o justo, será possível colocar o povo em cima do lucro.

Seria utópico imaginar que a tributação sobre a renda total nos países da América Latina possa

aproximar-se do patamar da Itália? Seria fabulação acreditar que a tributação sobre o patrimônio possa estar em linha com a praticada na Espanha? Seria fantasia irrealizável projetar a tributação sobre o consumo, em padrões semelhantes aos que se verificam em Portugal?

No caso brasileiro, estudo recente, elaborado no âmbito do projeto "Reforma Tributária Solidária", organizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip) e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco, filiada na ISP), em conjunto com outros parceiros¹ revela que, do ponto de vista técnico, não há nenhuma limitação para que se alcancem essas equivalências.

Essa é a conclusão a que chegaram mais de 40 especialistas que trabalharam por quase dois anos com o intuito de responder a essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas

¹ Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres); Conselho Federal de Economia (Cofecon); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese); Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES); Fundação Anfip de Estudos Tributários e da Seguridade Social; Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Justica Fiscal (IJF); e Oxfam Brasil.

crônicos da tributação brasileira.² No novo estudo que faz propostas para mudar, ³ aqueles especialistas podem afinal afirmar que:

> "É tecnicamente possível que o Brasil tenha sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado Social inaugurado pela Constituição de 1988"

O documento não se propõe a apresentar uma proposta acabada de Reforma Tributária. O que ali se fez foi um exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação brasileira, pela redução das bases regressivas que incidem sobre o consumo e elevação das bases progressivas que incidem sobre a renda, o patrimônio e as transações financeiras.

As simulações mostram que é possível ampliar a progressividade, dado que se pode quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras; e, em contrapartida, pode-se reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos.

Caso se queira manter a carga tributária inalterada, essa redução pode ser equivalente ao montante obtido pela ampliação das receitas. Entretanto, caso a sociedade esteja disposta a ampliar ligeiramente a carga tributária, a Reforma Tributária, por seu potencial arrecadatório, pode ser um poderoso instrumento para reforcar a capacidade de financiamento do Estado, reduzir a desigualdade da renda e promover o crescimento da economia.

Esse exercício de redistribuição das bases de incidência conclui que

² A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/

³ A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: AN-FIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. http://plataformapoliticasocial. com.br/justica-fiscal-e-possivel-subsidios-para-o-debate-democratico-sobre-o-novo-desenho--da-tributacao-brasileira/

é tecnicamente possível aproximar a tributação brasileira da média dos 34 países que compõem a OCDE. Também é exequível preservar as bases de financiamento da proteção social, ampliando-se sua progressividade, mediante a elevação dos tributos que incidem sobre a renda e sobre as transações financeiras e a redução das que gravam o consumo e a folha de pagamentos. Consideradas as simulações, pouco se alteraria a participação dos entes federados na arrecadação total. Com as mudanças propostas, o sistema tributário brasileiro deixaria de ser regressivo e passaria a ser progressivo, pois a desigualdade da renda cai após a tributação indireta; e atualmente ela aumenta.

Em suma, conclui-se que não há limitação técnica para ampliar a progressividade do sistema tributário. O desafio a ser superado é de natureza política.

Transformação do estudo acadêmico em instrumento de ação política

↑ pós a conclusão dos estudos, a Anfip e a Fenafisco passaram atuar no campo político, buscando sensibilizar e buscar apoio de parlamentares, partidos políticos e movimento sindical.

Em parte, esse objetivo foi atingido, na medida em que, após a divulgação das primeiras diretrizes deste projeto, em abril de 2018, diversos temas – com alguma⁴ ou pouca⁵ projeção no debate e que não haviam ainda sido incorporados nas propostas dominantes passaram a fazer parte da agenda econômica dos candidatos à presidência da República, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Rede Solidariedade (Rede).

O sempre ignorado tema da tributação ambiental no Brasil foi incluído na agenda do PT e da Rede e quatro candidatos à presidência da República incorporaram em suas agendas a proposta de desone-

⁴ É o caso, por exemplo, de temas relacionados à ampliação da progressividade, com destaque para a questão da isenção da tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos.

⁵ Destaguem-se, especialmente: a tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF); a tributação sobre transações financeiras; o Imposto sobre Grandes Patrimônios; a reformulação do Imposto sobre Heranças; a tributação ambiental; extensão da cobrança do IPVA; a alteração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); a revisão das renúncias fiscais; a revisão do IPTU; a manutenção das contribuições para a Seguridade Social; o combate à corrupção e à evasão; e o fortalecimento do federalismo.

ração dos consumidores de baixa renda explicitada, originalmente, em publicação elaborada no âmbito deste projeto.

Outro passo importante nesse sentido foi dado nas comemoracões do último 1º de Maio, quando a "defesa de uma reforma tributária solidária e justa" foi causa abraçada por todas as Centrais Sindicais brasileiras. Segundo o presidente nacional da CUT, Vagner Freitas:

> "Essa Reforma Tributária Solidária é uma resposta ao atual sistema contributivo, que é injusto, regressivo, centralizador e pune os mais pobres. E é justamente o caráter regressivo do sistema tributário vigente no Brasil uma das razões da vergonhosa distribuição de renda. Tudo isso justifica que essa proposta figure entre nossas bandeiras de luta neste 1º de Maio".6

No campo parlamentar também foram feitos avanços. A proposta de "Reforma Tributária Solidária" tem ocupado espaço no debate nacional, colocando-se como contraponto à proposta formulada pelo governo (Proposta de Emenda Constitucional - PEC n. 45/2019), cujo objetivo é reduzir a carga de impostos, desonerar as empresas jurídicas e "simplificar" o sistema. Trata-se de agenda exigida, há décadas, pelas grandes corporações, sendo absolutamente omissa diante do vergonhoso caráter regressivo da tributação brasileira além de destruir o Estado Social de 1988 – o principal mecanismo de redução das desigualdades de renda -, pois ela extingue diversos tributos que estão constitucionalmente vinculados ao financiamento da Educação e da Seguridade Social, e tributos que serão substituídos por novo tributo sem qualquer vinculação.

Segundo o senador Paulo Paim (PT-RS) a "Reforma Tributária Solidária" "pode ganhar a digital da Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado (CDH)". A ideia é que ela seja apresentada na forma de uma sugestão legislativa, que pode ser transformada em um projeto de lei. "Se for aprovada aqui [na CDH], ela passa a ser uma proposta das entidades que a propuseram, mas com o aval da comissão", disse senador.7

⁶ Em defesa de uma reforma tributária solidária e justa. CUT, 18/04/2019. https://www.anfip. org.br/artigo-clipping-e-imprensa/em-defesa-de-uma-reforma-tributaria-solidaria-e-justa/

⁷ Proposta de reforma tributária solidária poderá começar a tramitar pelo Senado. Senado Notícias. 10/06/2019. https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/10/proposta-de--reforma-tributaria-solidaria-podera-comecar-a-tramitar-pelo-senado?utm_medium=share--button&utm_source=whatsapp&fbclid=IwAR1RGPo4C9g_-ZyHTY_n2yTqRYXDu65ETvK8U-SEwWV9C2lbclhZV4lQHNLQ

Justiça fiscal é tecnicamente possível na América Latina?

om base no referido estudo so-✓bre o caso brasileiro, indaga-se sobre as possibilidades técnicas de fazer exercícios semelhantes para os diversos países da América Latina. Entende-se que, em caso positivo, poder-se-ia caminhar no sentido da construção de uma plataforma de luta política mais homogênea, o que fortaleceria a ação sindical no continente.

O primeiro propósito desta publicação é fazer um convite para o grupo de líderes de governos, do mundo acadêmico, da sociedade civil e dos movimentos sindicais da América Latina na área de atuacão da Internacional de Servicos Públicos (ISP) para que conhecam e avaliem a Reforma Tributária Solidária.

O segundo propósito é sensibilizar os movimentos sindicais da América Latina na área de atuacão da ISP, por meio de seminários e reuniões, convidando-os para que realizem estudos semelhantes, como base em metodologia comum, para os diversos países da

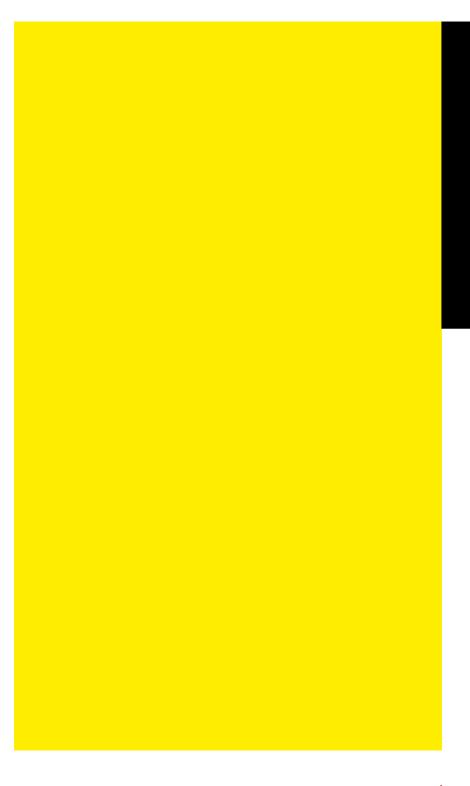
América Latina, respeitadas as especificidades dos respectivos sistemas tributários.

O terceiro propósito é caminhar no sentido de constituir um grupo permanente de debates visando à formulação de agenda conjunta de mudanças voltadas para a justica fiscal.

Estrutura do documento

om base nesses objetivos, esta **√**publicação subdivide-se em três partes.

- · Na primeira parte, analisam--se, de forma sumária, os principais problemas da tributação na América Latina.
- Na segunda, sintetizam-se os principais resultados do exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação no caso brasileiro.
- Na terceira parte, oferece-se para o debate no âmbito do PSI o esboco de uma metodologia que poderia orientar iniciativas semelhantes nos países da América Latina.



Breve análise dos principais problemas da tributação na América Latina

ara apontar, de forma sumária, os principais problemas da tributação da América Latina, lançou-se mão do artifício da análise comparativa com a tributação praticada por uma amostra de países da OCDE que, em geral, atingiram graus mais elevados de desenvolvimento e são relativamente menos desiguais. Essa opção serve, apenas, como norte orientador da análise, cientes de que esse exercício tem limites próprios derivados da especificidade dos distintos processos históricos entre os dois continentes. Além disso, a "média" da OCDE esconde realidades particulares relacionadas às especificidades da tributação em cada país, assentadas, em geral, nos tributos sobre a renda e sobre a propriedade. Essas realidades e especificidades são muito distintas do processo histórico latino-americano e do seu sistema tributário, tradicionalmente, assentado em impostos regressivos incidentes sobre o consumo.

Esta parte subdivide-se em dois tópicos: (1) o primeiro apresenta indicadores gerais comparando a tributação da OCDE e da América Latina; (2) o segundo aponta alguns problemas relativos a evasão e a paraísos fiscais.

Indicadores gerais

lém da análise comparativa da carga tributária, também são considerados os indicadores que demarcam o caráter progressivo ou regressivo dos respetivos sistemas tributários. Para avaliar o grau de progressividade, é considerada a tributação da renda (pessoa física e jurídica), do patrimônio e das movimentações financeiras. Para avaliar o caráter regressivo da tributação, são considerados, especialmente, os indicadores sobre a tributação do consumo e da folha de salários. Também se levaram em conta, os graus diferenciados de renúncias fiscais ("gastos tributários") praticados pelas nações da OCDE e da América Latina.

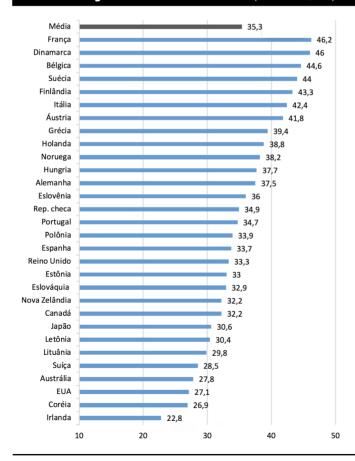
1.1 Carga tributária bruta

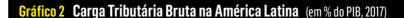
s Gráficos 1 e 2 mostram, respectivamente, as cargas tributárias de trinta países da OCDE e de 16 países da América Latina em 2017. Na OCDE, França, Dinamarca, Bélgica, Suécia, Finlândia, Itália e Áustria apresentam carga tributária acima de 40% do PIB. Na América Latina, Brasil, Argentina e Uruguai se distanciam dos demais com carga tributária acima de 30% do PIB: e a média dos outros 12 países foi de 19% do PIB em 2017.

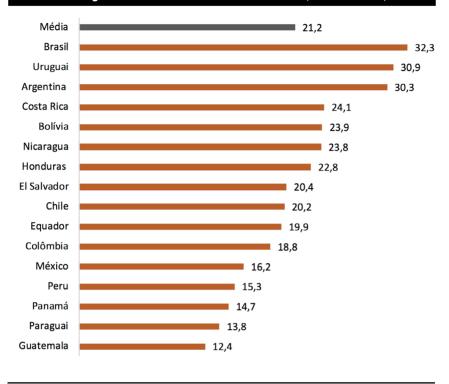
1.2 Composição da carga tributária

tributação da renda é a base do sistema de impostos nos países da OCDE, com reduzida participação relativa da tributação sobre o consumo. Em contraste,

Carga Tributária Bruta na OCDE (em % do PIB, 2017)







a tributação na América Latina assenta-se na tributação sobre o consumo, sendo reduzida a participação relativa da tributação da renda e do patrimônio.

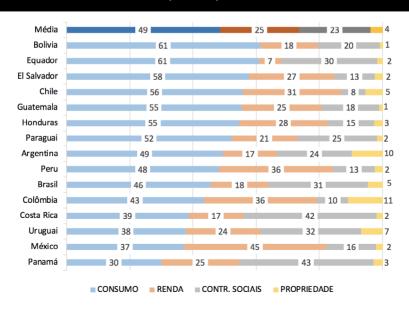
Os Gráficos 3 e 4 mostram que, em 2017, a tributação da renda representou, em média, 37% da carga tributária na OCDE, e 25% na América Latina. A tributação do consumo representou, em média, 49% da arrecadação na América Latina, e 28%, na OCDE. Em todos os países da amostra da OCDE, a tributação indireta variou entre 17% e 32% da carga tributária; e na América Latina o indicador variou entre 30% e 61%.

A tributação sobre a propriedade tem participação pouco expressiva em ambas as regiões, representando, em média, 7% da carga tributária na OCDE, e 4% na América Latina. No entanto, o indicador apresenta grande variabilidade entre países: representa, em média, 12% da carga tributária na Austrália, Canadá, Coreia, Estados Unidos e Reino Unido; e 11% na Colômbia e Argentina (por causa da tributação sobre transações financeiras).

Gráfico 3 Composição da Carga Tributária na OCDE (2017, em %)



Gráfico 4 Composição da Carga Tributária na América Latina (2017, em %)

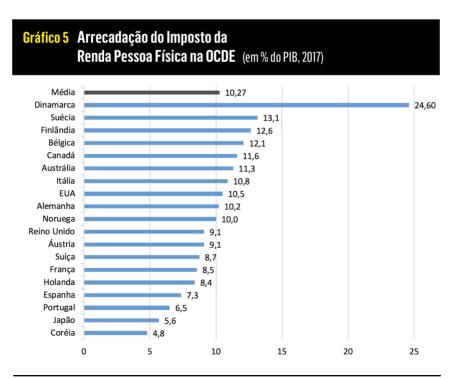


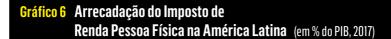
1.3 Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)

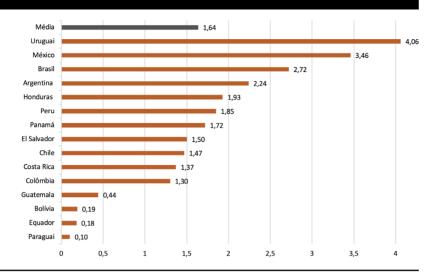
s Gráficos 5 e 6 mostram que a arrecadação do IRPF na maioria dos países da OCDE oscilou entre 8,4% e 13,1% do PIB em 2017; na maioria dos países latino-americanos, ela oscilou entre 1,3% e 2,2% do PIB em 2018 (na Guatemala, Bolívia, Equador e Paraguai, o IRPF representou menos de 1% do PIB).

Os Gráficos 7 e 8 mostram que, em 2018, a média da alíquota máxima do IRPF sobre salários na América Latina era de 27%, equivalente a, aproximadamente, a metade da média da OCDE (49%). Na América Latina, a alíquota marginal na maioria dos países se situou entre 25% e 36%, enquanto que, na OCDE, oscilou entre 46% e 59%.

A alíquota efetiva máxima do IRPF é o melhor indicador para que se analisem os aspectos distributivos do IRPF nesses países, pois abrange o impacto das isencões e outras renúncias fiscais. Considerando que a arrecadação média na OCDE é cerca de seis vezes superior à da América Latina (a alíquota marginal está em patamar duas vezes superior), pode-se deduzir que o nível de isenções, renúncias, sonegação, evasão fiscal e informalidade econômica na América Latina é maior que o verificado na OCDE. O Equador,







por exemplo, possui um sistema amplo de Imposto de Renda com alíquota marginal de 35%, mas arrecada apenas 0,2% do PIB. Por sua vez, a Finlândia pratica alíquota marginal de 31% (a menor na amostra da OCDE), mas a arrecadação chega a 12,6% do PIB (a terceira maior da amostra da OCDE).



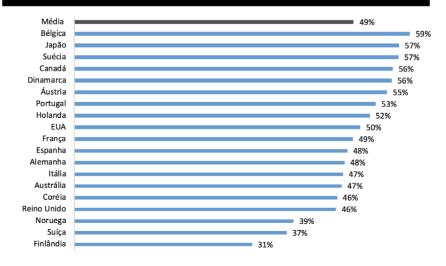
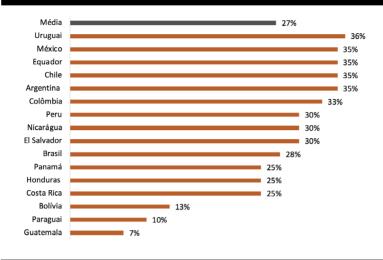


Gráfico 8 Alíquotas Marginais do Imposto de Renda sobre Salários na América Latina, 2018



Os Gráficos 9 e 10 mostram que, em 2018, a alíquota marginal média do IRPF sobre Ganhos de Capital e sobre Lucros e Dividendos na América Latina (13,5%) representava cerca de um terço da alíquota média dos países da amostra da OCDE (31%). Note-se que a maioria dos países da OCDE adota alíquota marginal entre 20% e 34%. Na América Latina, a alíquota marginal se situou entre 10% e 15% (exceto no Chile e Equador, que adotam o sistema amplo com alíquota marginal de 35%).

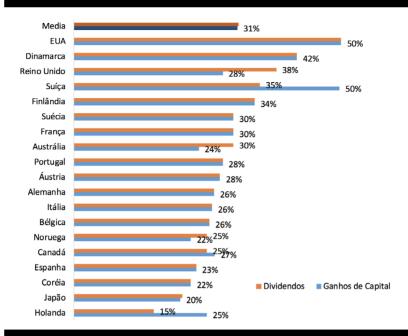
1.4 Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)

s Gráficos 11 e 12 (página 24) mostram a arrecadação do IRPJ como proporção do PIB na amos-

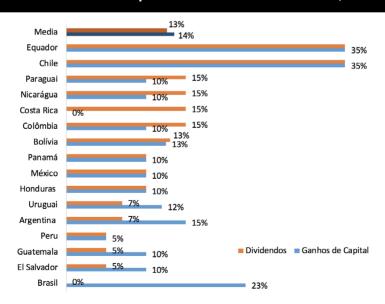
tra da OCDE e na América Latina para 2017. Nota-se que tanto a carga tributária quanto as alíquotas encontram-se em níveis similares na América Latina e na OCDE, revelando uma tendência internacional para reduzir o peso desse tributo e harmonizar seu patamar devido à competição por investimentos entre países. A média arrecadatória do IRPI na América Latina (3,2% do PIB) é similar à média da OCDE (3,1% do PIB).

Os Gráficos 13 e 14 (página 25) mostram que a alíquota marginal média da América Latina e da OCDE, em 2018, são idênticas (28%). Na OCDE, as alíquotas marginais se situam majoritariamente entre 19% e 35%; e na América Latina, as alíquotas marginais oscilam entre 25% e 35% (com exceção do Paraguai, com 10%).

Gráfico 9 Alíquotas Marginais do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital e Dividendos na OCDE, 2018

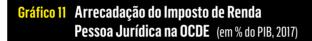


Alíquotas Marginais do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital e Dividendos na América Latina, 2018



1.5 Impostos sobre a propriedade

s impostos sobre a propriedade englobam uma ampla variedade de tributos, geralmente com baixo potencial arrecadatório, mas que, em sua maioria, apresentam elevado potencial distributivo e baixo impacto econômico. O principal tributo desta classe seriam os impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária. Esta categoria inclui ainda os impostos sobre heranças e doações e os impostos recorrentes sobre a riqueza pessoal, que apesar de terem alto potencial redistributivo, costumam apresentar baixa arrecadação



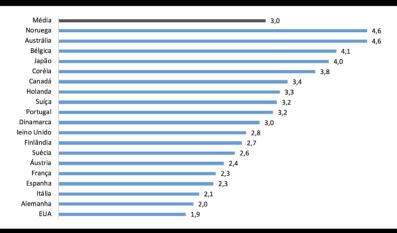


Gráfico 12 Arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica na América Latina (em % do PIB, 2017)

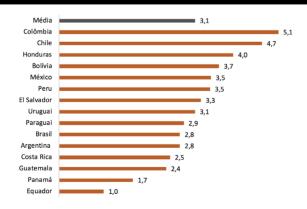


Gráfico 13 Alíquotas Marginais do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica na OCDE, 2018

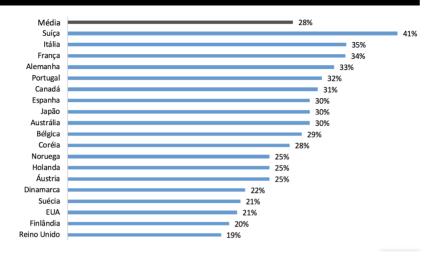
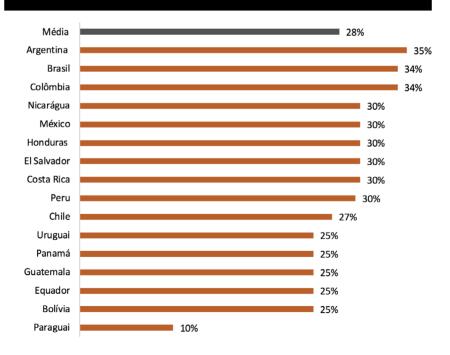


Gráfico 14 Alíquotas Marginais do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica na América Latina, 2018

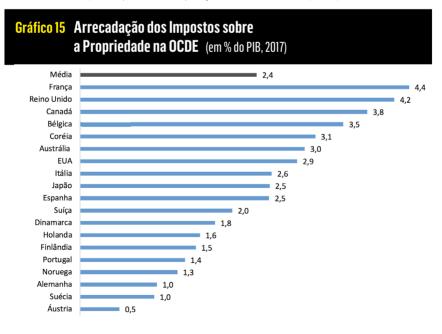


e foram abolidos em vários países (Carvalho Junior, 2018; Carvalho Junior & Passos, 2018²). A última classe importante seriam os impostos sobre transferência financeira e de capital (incluindo imóveis), que não apresentam perfil progressivo, mas podem ser importante fonte de receitas para os governos.4

Os Gráficos 15 e 16 mostram que, em 2017, a média da arrecadação dos Impostos sobre a Propriedade na América Latina (0,8% do PIB) correspondeu a um terco da média da OCDE (2,4% do PIB). Essa

relação seria ainda menor, se fosse excluída a tributação sobre a movimentação ou operações financeiras da Bolívia, Honduras, Argentina, Colômbia e Brasil. Nesse caso, o indicador da Bolívia cairia para 0.05%; de Honduras, para 0.12%; da Argentina, para 0,7%; da Colômbia, para 1,3%; e do Brasil, para 0,9% do PIB, fazendo com que a média da região caísse para 0,5% do PIB. De qualquer maneira, por abranger uma grande variedade de tributos, a arrecadação dos impostos sobre a propriedade também é heterogênea na OCDE.

- 1 Carvalho Junior, PHB. O Imposto sobre Heranças e Doações. In: Fagnani, E. (ed), A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas, 2018, p. 457-474.
- 2 Carvalho Junior, PHB; Passos L. O Imposto sobre Grandes Fortunas. In: Fagnani, E. (ed), A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas, 2018, p. 475-488.
- 3 Classificação número 4400 da OCDE.
- 4 Como exemplo, destaca-se o Impuesto a las Transacciones Financieras (Argentina, Colômbia, Honduras e Bolívia) e o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF (Brasil).



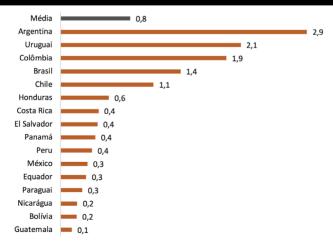
Os Gráficos 17 e 18 (página 29) mostram que os impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária representam a maior base tributária dos impostos sobre a propriedade na maioria dos países da OCDE (56% do total, em média) e da América Latina (54% do total, em média). Com relação às suas alíquotas, elas são geralmente de competência dos governos locais, não havendo dados disponíveis para serem catalogadas.

As diferenças aparecem no caso da tributação sobre herança e fortunas, que participa, em média, com 16% do total na OCDE e, apenas, 6% na América Latina. Na Noruega e, sobretudo, na Suíça, a tributação sobre heranças e fortunas foi muito importante na composição da tributação sobre a propriedade, porém o imposto sobre a riqueza pessoal é de competência dos governos subnacionais nesses países, substituindo em parte o imposto imobiliário que é pouco relevante nesses dois países. Uruguai e Colômbia são os únicos países latino-americanos onde a tributação sobre heranças e fortunas não foi desprezível, já que em ambos os países existe imposto sobre o patrimônio pessoal (embora no Uruguai a principal base do imposto sejam os ativos de pessoas jurídicas). Outra diferenca aparece no caso da tributação sobre as transferências de capital (com baixo papel distributivo potencial), que participam, em média, com 28% do total (OCDE) e 40% (América Latina).

Tributação do consumo

s Gráficos 19 e 20 (páginas 30 e 31) apresentam a arrecadação de todos os impostos indiretos da





parcela relativa ao Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) na OCDE e na América Latina. Essa análise é importante, pois um sistema de tributação indireta baseado no valor adicionado causa menores impactos econômicos que os impostos indiretos cumulativos. Observa-se que a média de arrecadação dos impostos indiretos sobre o PIB na amostra de países da OCDE e na América Latina foi ao redor de 10% do PIB em 2017. O IVA teve participação similar nas duas regiões (em média, 6,2% do PIB).

1.7 Contribuições sociais e impostos sobre a folha

sta seção analisa as Contribuições Sociais⁵ e os Impostos Gerais sobre a Folha de Salários.⁶ A diferenca entre esses dois tributos é que as contribuições sociais são geralmente cobradas sobre a folha de salários e usadas para financiar os sistemas de seguridade social. Os impostos gerais incidentes sobre a folha de salários, apesar de terem a mesma base de cálculo, são utilizados para outras finalidades, sem contrapartida à proteção social dos trabalhadores.

Os Gráficos 21 e 22 (página 32) mostram que na OCDE, em 2017, o nível padrão de contribuições sociais e tributação sobre a folha se encontra entre 9,3% e 14,3% do PIB. Na França e na Áustria, as contribuições sociais e impostos sobre a folha chegam a 18% do PIB. A Dinamarca é uma exceção, porque financia seu sistema de Seguridade Social com o Imposto de Renda. Na Austrália, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Suíca e na Coreia o indicador é menor, dada a maior presenca dos sistemas privados complementares de previdência.

A média latino-americana, em 2017 (4,7% do PIB), equivaleu a menos da metade do indicador da amostra da OCDE (10,8% do PIB). Uruguai, Costa Rica⁷ e Brasil fazem parte do seleto grupo de países onde a tributação sobre a folha está acima de 9% do PIB. Por outro lado, México, El Salvador, Guatemala, Peru e Colômbia apresentam indicadores muito baixos (entre 2 e 2,5% do PIB). No Chile, onde predomina o sistema privado de previdência, o indicador é de apenas 1,5% do PIB.

1.8 Isenção Fiscal

egundo a OCDE, a isenção fiscal (gasto tributário) é uma transferência de recursos públicos ao setor privado realizada por meio de reduções tributárias em relação à norma tributária vi-

⁵ Classificação 2000 da OCDE.

⁶ Classificação 3000 da OCDE.

⁷ O indicador da Costa Rica compreende: 8,1% do PIB de contribuições sociais e 1,4% do PIB de impostos gerais sobre a folha.

Gráfico 17 Composição da Arrecadação dos Impostos sobre a Propriedade na OCDE em 2017

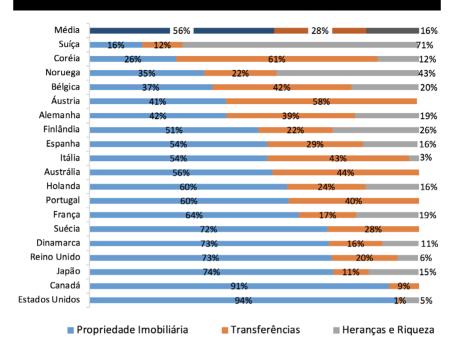


Gráfico 18 Composição da Arrecadação dos Impostos sobre a Propriedade na América Latina em 2017

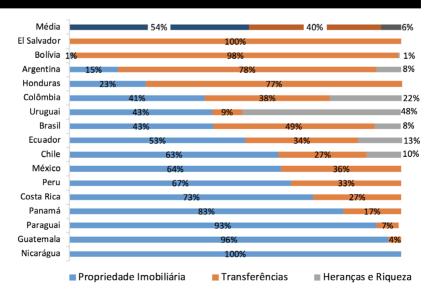
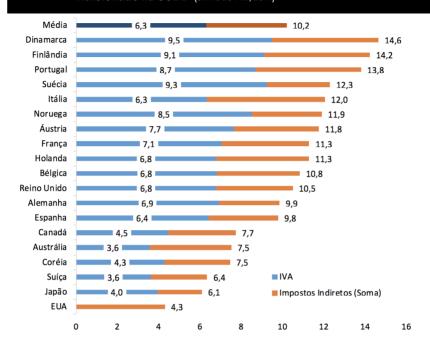


Gráfico 19 Arrecadação dos Impostos Indiretos e do Imposto sobre Valor Adicionado na OCDE (em % do PIB, 2017)

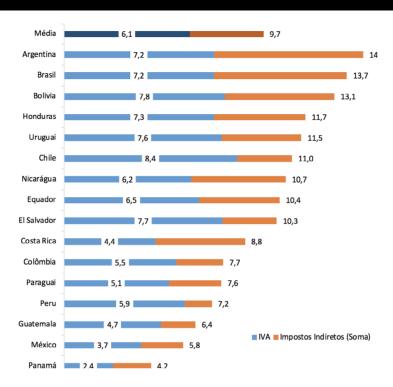


gente, com um determinado objetivo, que poderia ser alcançado pelo gasto público direto. Estimar o gasto tributário por país é operação bastante complexa, devido à multiplicidade de mecanismos de isenções e reduções tributárias nos diferentes impostos, bem como em função das diferentes metodologias utilizadas para definir o gasto tributário.8

Os Gráficos 23 e 24 (página 32) - dados foram extraídos de documentos oficiais dos países selecionados que têm diferentes metodologias de mensuração do gasto tributário - mostram que o gasto tributário na OCDE (4,9% do PIB, em média) é ligeiramente superior ao da América Latina (3,6% do PIB, em média). Na OCDE, o indicador variou de 0,9% do PIB

⁸ Consultar: OCDE. Tax Expenditures in OECD Countries, 2010. https://www.oecd.org/gov/budgeting/taxexpendituresinoecdcountries-oecdpublication.htm; Pellegrini, JA. Gastos Tributários: Conceitos, Experiência Internacional e o Caso do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2014. (Texto para Discussão 159). https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503102/TD159--JosuePellegrini.pdf?sequence=1; Longinotti, FP. Overview of Tax Expenditures in Latin America: main statistics of the CIAT Database. Inter-American Center of Tax Administrations, 2018. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/WP_05_2018_pelaez.pdf; Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019. Cepal, 2019. https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal--america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion.

Gráfico 20 Arrecadação dos Impostos Indiretos e do Imposto sobre Valor Adicionado na América Latina (em % do PIB, 2017)



(Alemanha) a 14,4% do PIB (Canadá); na América Latina, a variação é de 1,2% do PIB (Bolívia) a 6,7% do PIB (Honduras).

Evasão e paraísos fiscais

evasão fiscal é maior nos países latino-americanos do que nas economias avancadas. Um indício desse fato é que os países da OCDE apresentam patamar arrecadatório muito superior ao dos países da América Latina, embora as alíquotas legais (IVA, IRPJ e IRPF) sejam similares.

Os Gráficos 25 e 26 (página 35 e 36) mostram as alíquotas marginais do IRPJ e IRPF e sua respectiva arrecadação pelo PIB, respectivamente, na OCDE e na América Latina. Observe-se que há certo descompasso entre as alíquotas marginais e o nível arrecadatório do IRPI e IRPF na América Latina. se comparados às economias avançadas da OCDE. A situação é mais evidente no IRPF. Chile e Argentina, por exemplo, possuem alíquota marginal de 35% do IRPF, mas arrecadam ao redor de 2% do PIB com o imposto; por sua vez, a

Gráfico 21 Arrecadação de Contribuições Sociais e Impostos sobre a Folha de Salários na OCDE (em % do PIB, 2017)

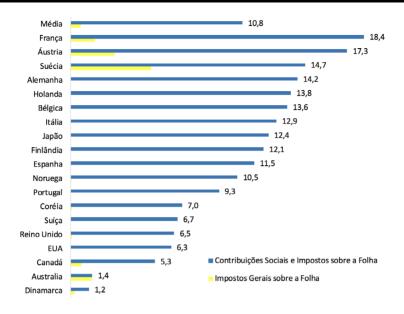
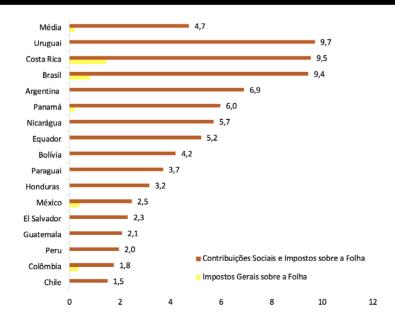


Gráfico 22 Arrecadação de Contribuições Sociais e Impostos sobre a Folha de Salários na América Latina (em % do PIB, 2017)



Finlândia, por exemplo, com alíquota marginal de 31%, arrecada 12.6% do PIB.

Há diversos estudos que estimam o custo da evasão fiscal. Alguns são mais abrangentes; outros são focados na evasão fiscal do IRPI. Bernal (2017), por exemplo, baseado em dados da Cepal, estima em 0,4% do PIB o custo da evasão fiscal com preços de transferência na América Latina, chegando-se a 7% do PIB da região, se se adicionam outras formas de evasão fiscal.

Crivelli, De Mooii & Keen (2016),10 em estudo do FMI, estimou o custo mundial da evasão fiscal em 650 bilhões de dólares por ano. Para estes autores, o custo da evasão fiscal variou de 2% a 3% do PIB nas economias avancadas da OCDE e de 6% a 13% do PIB em países em desenvolvimento.

Cobham & Janský (2017), 11 em estudo da ONU, estimou uma perda menor (500 bilhões de dólares em 2013), porém mais concentrada em países em desenvolvimento (os

autores estimam a perda de arrecadação para diversos países).

Tørsløv, Wier & Zucman (2018)¹² também estimam a perda de arrecadação do IRPJ ocorrida em diversos países em 2015. Os autores calcularam o custo líquido da evasão e elisão fiscal por planejamento tributário e mudança de domicílio fiscal, considerando que alguns países obtêm vantagens fiscais com a adoção dessas práticas, principalmente os paraísos fiscais. Segundo o estudo, o custo da evasão fiscal representou 1,3% do PIB (40% da arrecadação do IRPI) nos países latino-americanos; e 0,3% do PIB (12% da arrecadação do IRPI) nas economias mais avançadas da OCDE. No caso brasileiro, os autores estimaram o custo da evasão no IRPI em 0,2% do PIB ou 8% da arrecadação do imposto.

Murphy (2011)¹³ estimou o custo total da evasão e elisão fiscal no mundo, em 3,1 trilhões de dólares ou 5,1% do PIB mundial, o que representa cerca da metade do gasto

⁹ Bernal, RB, A Cambio de Nada: Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, 2017. http://www.latindadd.org/ wp-content/uploads/2018/06/latindadd privilegios-a-cambio-de-nada.pdf

¹⁰ Crivelli, E; De Mooij, R; Keen, M. Base erosion, profit shifting and developing countries. Finanz Archiv: Public Finance Analysis 72(3): 268-301, 2016. https://doi.org/10.1628/00152211 6X14646834385460

¹¹ Cobham, A; Janský, P. Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results. United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2017. (WIDER Working Paper 2017/55). https://www.wider.unu.edu/sites/ default/files/wp2017-55.pdf

¹² Tørsløv, T; Wier, L; Zucman, G. The Missing Profits of Nations. University of California, Berkeley, 2018. (Working paper). http://gabriel-zucman.eu/missingprofits/

¹³ Murphy, R. The Cost of Tax Abuse. A Briefing Paper on the Cost of Tax Evasion Worldwide. Chesham: Tax Justice Network, 2011. http://openaccess.city.ac.uk/16561/1/Cost_of_Tax_Abuse TJN%20Research 23rd Nov 2011.pdf

Gráfico 23 Gasto Tributário e Carga Tributária na OCDE (em % do PIB, 2013-17)

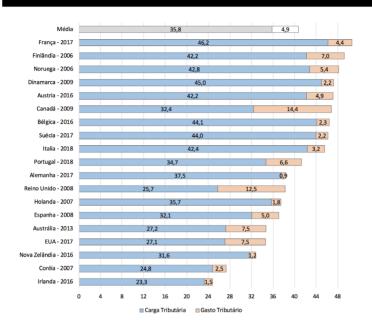
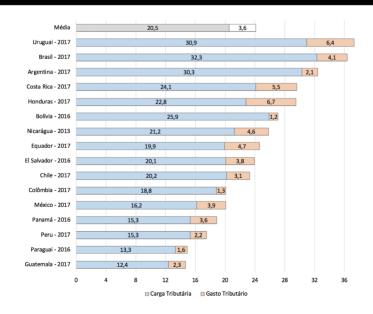


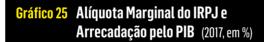
Gráfico 24 Gasto Tributário e Carga Tributária na América Latina (em % do PIB, 2013-17)



mundial com saúde pública. O autor estimou o custo da evasão para diversos países, considerando inclusive o peso do mercado negro. Segundo o estudo, os países que apresentam a maior perda arrecadatória são Brasil (13,4% do PIB) e Rússia (14,9% do PIB).

Com base no estudo de Murphy (2011), os Gráficos 27 e 28 (página 37 e 38) mostram o custo da evasão fiscal na amostra de países da OCDE e na América Latina em 2011, respectivamente. Observe-se que o custo médio da evasão fiscal na amostra de países da OCDE foi de 6,5% do PIB (18% da carga tributária). Itália e Bélgica foram os países mais afetados com o custo da evasão fiscal representando cerca de 10% do PIB. O custo médio da evasão fiscal na América Latina foi, em média, 7,5% do PIB (36% da carga tributária média da região). Bolívia e Brasil são os países mais afetados, nos quais o indicador representou 18,8% (84% da carga tributária) e 13,4% do PIB (40% da carga tributária). Em valores de 2011, o custo da evasão fiscal no Brasil alcançou R\$482 bilhões.

Os dados apresentados ratificam a ideia de que o debate sobre a Reforma Tributária também deve priorizar os efeitos da tributação internacional e da globalização da economia sobre os sistemas tributários nacionais e sobre as receitas públicas. A progressividade do sistema de impostos também requer que se avance no debate e na adoção de medidas concretas relacionadas com a criação de novas regras legais de combate à evasão e à elisão fiscal praticadas no comércio internacional e que corroem as



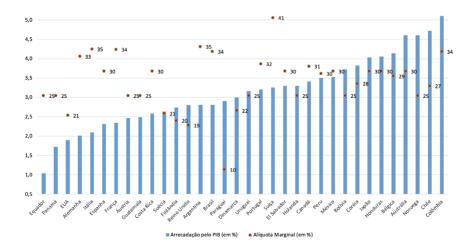
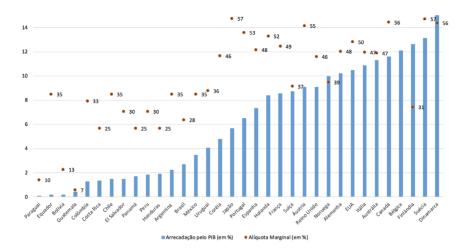


Gráfico 26 Alíguota Marginal do IRPF e Arrecadação pelo PIB (2017, em %)



bases domésticas de tributação.

Hickmann (2018)¹⁴ analisa os princípios da tributação internacional que norteiam os tratados internacionais, observando que os mesmos não são mais adequados para enfrentar a erosão da base tributária e a transferência de lucros para paraísos fiscais. Com a globalização, as transações entre empresas multinacionais, que representam mais de 60% das transações globais, são baseadas em organizações com estrutura matricial e cadeias de suprimento integradas que centralizam várias funções em escala regional. O componente de serviços na economia e de produtos digitais permite que os negócios tenham atividades em locais distantes da localização física de seus clientes.

Esses fatores levaram muitos países a oferecer incentivos tributários, entre eles os paraísos fiscais, jurisdições de tributação favorecida para incentivar as grandes corporações a reduzirem sua carga tributária global, ampliando a evasão e a elisão fiscal, corroendo a base tributária da maioria dos países e provocando queda na arrecadação de tributos.

O artigo descreve os principais artifícios de evasão e elisão fiscal (preço de transferência, despesas financeiras excessivas e abuso de tratados) e analisa criticamente a

¹⁴ Hickmann, Clair M. A reforma tributária no atual contexto internacional. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/

proposta da OCDE (Base Erosion and Profit Shifting Project – BEPS) para combatê-los –, proposta que "não é o suficiente e não enfrentou o problema dos paraísos fiscais de forma convincente".

A autora aponta as críticas e as propostas apresentadas por outras instituições e especialistas, como Reuven S Avi-Yonah, Sol Picciotto, Gabriel Zucmann, bem como Thomas Piketty (que propõe a criação de um imposto mundial e progressivo sobre o capital, tido por ele como "uma utopia útil"). Para finalizar, apresenta algumas recomendações de políticas a serem adotadas pelo Brasil para inibir o uso dessas jurisdições. Para a autora, "É evidente que o problema central da evasão e elisão fiscal decorre da existência dos paraísos fiscais." – E ela conclui: "O que nos parece difícil de compreender é por que os governos dos países avançados não usam mecanismos de pressão e bloqueios para acabar com os paraísos fiscais?"

Gráfico 27 Carga Tributária e Custo da Evasão Fiscal na OCDE (2011. em % do PIB)

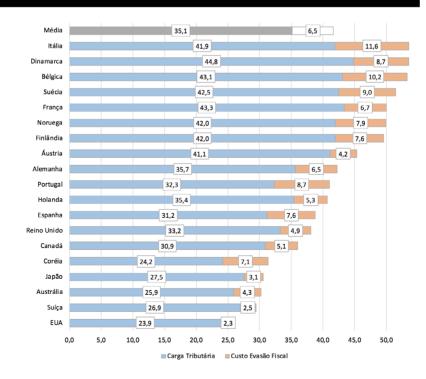
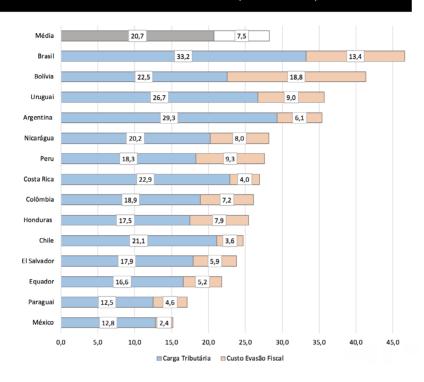
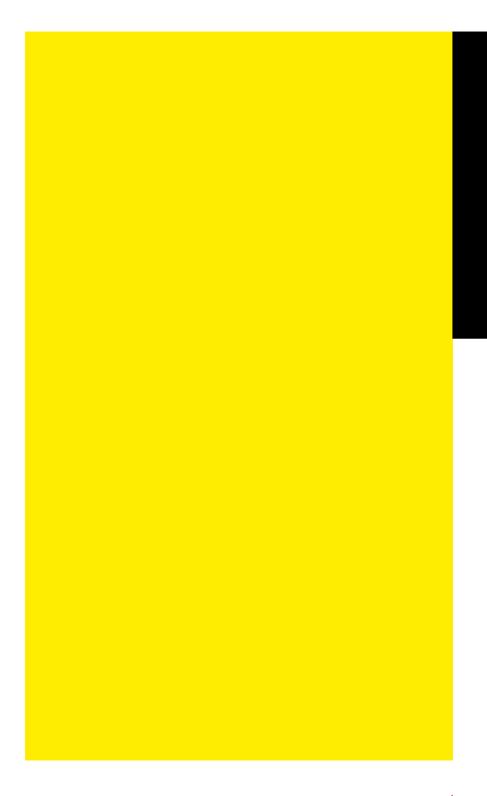


Gráfico 28 Carga Tributária e Custo da Evasão Fiscal na América Latina (2011, em % do PIB)





Justiça Fiscal é possível no Brasil: síntese de exercício analítico realizado no âmbito do projeto "Reforma Tributária Solidária"

ste capítulo sintetiza os principais resultados encontrados pelo exercício de redistribuição das bases de incidência da tributacão no caso brasileiro realizado no âmbito do projeto "Reforma Tributária Solidária".

Analisando a carga tributária por bases de incidência, percebe--se o desalinhamento absoluto do Brasil em relação à maior parte dos países da OCDE.¹ O caráter regressivo do sistema tributário brasileiro é patente pela reduzida participação relativa do Imposto sobre a Renda na arrecadação total (18,3%) em relação à média dos países da OCDE (34,1%); e, pela menor participação relativa

da tributação sobre o patrimônio: 5,5% (média da OCDE) e 4,4% (Brasil). Em conjunto, renda e patrimônio participam com 39,6%, em média, na OCDE, e 22,7%, no Brasil. Em alguns países essa participação é próxima de 50%, chegando a 67,2% na Dinamarca (Figura 1).

Em contrapartida, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) do que na OCDE (32,4%, em média), o que penaliza as camadas de média e baixa renda, reduz a renda disponível das famílias, reproduz a desigualdade, enfraquece a demanda agregada e, por consequência, limita o crescimento econômico e o desnvolvimento nacional.

¹ Consultar: OLIVEIRA, F.A. A reforma tributária necessária: uma introdução geral. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/;

Figura 1 Composição da carga tributária, por bases de incidência (em % OCDE e Brasil 2015)

| PAÍSES | RENDA | PATRIMÔNIO | CONSUMO | OUTROS | TOTAL | CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB) |
|----------------|-------|------------|---------|--------|-------|-----------------------------|
| Alemanha | 31,2 | 2,9 | 27,8 | 38,1 | 100,0 | 37,1 |
| Bélgica | 35,7 | 7,8 | 23,8 | 32,7 | 100,0 | 44,8 |
| Chile | 36,4 | 4,4 | 54,1 | 5,1 | 100,0 | 20,5 |
| Coreia do Sul | 30,3 | 12,4 | 28,0 | 29,3 | 100,0 | 25,2 |
| Dinamarca | 63,1 | 4,1 | 31,6 | 1,2 | 100,0 | 45,9 |
| Espanha | 28,3 | 7,7 | 29,7 | 34,3 | 100,0 | 33,8 |
| Estados Unidos | 49,1 | 10,3 | 17,0 | 23,6 | 100,0 | 26,2 |
| França | 23,5 | 9,0 | 24,3 | 43,2 | 100,0 | 45,2 |
| Holanda | 27,7 | 3,8 | 29,6 | 38,9 | 100,0 | 37,4 |
| Irlanda | 43,0 | 6,4 | 32,6 | 18,0 | 100,0 | 23,1 |
| Itália | 31,8 | 6,5 | 27,3 | 34,4 | 100,0 | 43,3 |
| Japão | 31,2 | 8,2 | 21,0 | 39,6 | 100,0 | 30,7 |
| Noruega | 39,4 | 2,9 | 30,4 | 27,3 | 100,0 | 38,3 |
| Portugal | 30,2 | 3,7 | 38,4 | 27,7 | 100,0 | 34,6 |
| Reino Unido | 35,3 | 12,6 | 32,9 | 19,2 | 100,0 | 32,5 |
| Suécia | 35,9 | 2,4 | 28,1 | 33,6 | 100,0 | 43,3 |
| Turquia | 20,3 | 4,9 | 44,3 | 30,5 | 100,0 | 25,1 |
| MÉDIA OCDE | 34,1 | 5,5 | 32,4 | 28,0 | 100,0 | 34,0 |
| BRASIL (1) | 18,3 | 4,4 | 49,7 | 27,6 | 100,0 | 32,6 |

Autor OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria--necessaria/ • Fontes OCDE: Revenue Statistics Comparative Tabels. HTTps://stats.oecd.org/ index.aspx? DataSetCode; Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. • Nota: (1) Carga Tributária de 2015, RFB.

O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é o tributo que melhor escancara as distorções da tributação brasileira. Além da baixa ou nula tributação sobre as rendas do capital, a alíquota máxima praticada no Brasil (27,5%) é bem inferior à da média da OCDE (43,5%) e sua participação na arrecadação total é 3,5 vezes menor (2,4% do PIB no Brasil e 8,5% na OCDE). Em 2015, nos países da OCDE, a alíquota máxima do IRPF permanecia em níveis iguais ou superiores a 50,0% em muitas nações (Figura 2). Entre os países da América Latina, Argentina (35,0%), Chile (40,0%), Colômbia (33,0%), México e Nicarágua e Peru (30,0%) contavam, no mesmo ano de 2015, com alíquotas-teto superiores à do Brasil (27,5%).

| Figura 2 Evolução das alíquotas do IRPF (em % países selecionados, 2015) | | | | | | |
|--|----------|--------------------------------|----------|--|--|--|
| PAÍSES Desenvolvidos | 2015 (%) | EMERGENTES E américa latina | 2015 (%) | | | |
| Alemanha | 45,0 | Argentina | 35,0 | | | |
| Bélgica | 50,0 | BRASIL | 27,5 | | | |
| Dinamarca | 53,4 | Chile | 40,0 | | | |
| Estados Unidos | 39,6 | China | 45,0 | | | |
| Espanha | 47,0 | Colômbia | 33,0 | | | |
| França | 45,0 | Índia | 34,0 | | | |
| Holanda | 52,0 | México | 35,0 | | | |
| Itália | 43,0 | Nicarágua | 30,0 | | | |
| Japão | 50,8 | Peru | 30,0 | | | |
| Noruega | 47,2 | Turquia | 35,0 | | | |
| Portugal | 48,0 | Uruguai | 30,0 | | | |
| Suécia | 57,0 | Venezuela | 34,0 | | | |
| Reino Unido | 45,0 | MÉDIA OCDE | 41,0 | | | |

Autor OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/ Fonte: Elaborado pelo autor com base em: KPMG. Global Tax Rate Survey, vários anos.

Em suma, assim como ocorre, em geral, na América Latina, a tributação brasileira está na contramão de outros países capitalistas relativamente menos desiguais. Em ambos os casos, a tributação é extremamente regressiva, porque incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade.

Do ponto de vista técnico, não há nenhuma limitação para que a tributação brasileira seja mais progressiva e aproxime-se da média dos países da OCDE. Essa é a conclusão de mais de 40 especialistas reunidos por mais de um ano com o intuito de responder essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira.

1 As diretrizes orientadoras do estudo

Cão três as diretrizes que orientaram a elaboração desse exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação.

- Ampliar a progressividade, pela maior participação da tributação sobre a renda e o patrimônio e menor participação da tributação sobre o consumo na arrecadação total.
- · Aproximar os principais componentes da tributação brasileira da

média dos 34 países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

• Preservar e fortalecer o Estado Social de 1988, procurando, na medida do possível, substituir as fontes de financiamento relativamente mais regressivas por outras com menor carga de tributação e, sobretudo, por fontes que incidem sobre a renda, a riqueza e as transacões financeiras.

2 O novo desenho da tributação brasileira

ste item apresenta os resulta-_ dos gerais do exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação brasileira (redução das bases regressivas e elevação das progressivas) realizado com o objetivo de propor um desenho mais justo. O ponto de partida foram o diagnóstico e as recomendações de mudanças realizadas previamente no âmbito do projeto. Aqui, elas foram detalhadas e estimou-se o impacto financeiro de cada uma - o que é inédito na literatura disponível sobre o tema.

Optou-se por apresentar uma visão geral sobre os principais resultados alcançados, sem entrar no detalhe da complexa da tributação brasileira. Caso se queira conhecer esses detalhes, recomenda-se a consulta ao documento que faz propostas para mudar.²

O propósito maior do estudo é demonstrar que não existem barreiras técnicas para que o Brasil tenha um sistema tributário mais progressivo e mais alinhado com a experiência internacional, reforcando o equilíbrio federativo e preservando o Estado Social inaugurado na Constituição Federal de 1988.

É importante sublinhar que não se propõe apresentar aqui uma "solução" acabada de reforma tributária, mas apresentar subsídios técnicos para o debate democrático, sendo que a configuração que resultou das simulações realizadas é apenas uma dentre diversas outras possibilidades de se alcançar o mesmo objetivo.

2.1 Mais progressividade

🛕 nalisando os "grandes números" que resultaram desse exercício de simulação de redistribuição das bases de incidência, conclui-se que a progressividade é possível, na medida em que não há restrição técnica para (Figura 3):

• Elevar em R\$253,7 bilhões as receitas da tributação sobre a renda e reduzir em R\$231,7 bilhões a receita da tributação sobre bens e serviços;

 Elevar em R\$73,0 bilhões a tributação sobre o patrimônio e reduzir em R\$78,7 bilhões a tributação sobre a folha de pagamento.

Mais especificamente, as simulações mostram que é tecnicamente possível:

- Quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação sobre renda, patrimônio e transações financeiras, de R\$472 bilhões, para R\$830 bilhões (incremento de R\$357 bilhões);
- Em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamento, em R\$310 bilhões. Essas receitas podem cair de R\$1,439 trilhão para R\$1,129 trilhão.

A configuração da tributação com caráter mais progressivo pode alterar-se da seguinte forma (Figura 4, página 46):

- A participação relativa do Imposto sobre a Renda no total da arrecadação tributária pode subir de 18,27% para 30,69% (de 5,97% do PIB para 10,27% do PIB);
- A participação relativa da tributação sobre o patrimônio pode elevar-se de 4,44% para 8,03% do

² A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: AN-FIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. http://plataformapoliticasocial. com.br/justica-fiscal-e-possivel-subsidios-para-o-debate-democratico-sobre-o-novo-desenho--da-tributacao-brasileira/

Figura 3 Aumento da progressividade pela mudança da base de incidência: Situação atual e proposta

(em RS milhões, valores de 2015 e estimativas)

| BASE DE INCIDÊNCIA | SITUAÇÃO ATUAL | PROPOSTA | DIFERENÇA | |
|------------------------|----------------|--------------|--------------|--|
| | R\$ | R\$ | R\$ | |
| Renda (1) | 352.305,41 | 606.084,14 | 253.778,73 | |
| Patrimônio | 85.696,86 | 158.699,55 | 73.002,69 | |
| Transações Financeiras | 34.686,30 | 65.380,84 | 30.694,54 | |
| Total | 472.688,57 | 830.164,53 | 357.475,96 | |
| Bens e Serviços | 957.923,80 | 726.126,34 | (231.797,46) | |
| Folha de Salários | 482.003,11 | 403.263,25 | (78.739,86) | |
| Total | 1.439.926,91 | 1.129.389,59 | (310.537,32) | |
| Outros | 15.567,38 | 15.567,38 | 0 | |
| TOTAL | 1.912.615,48 | 1.959.554,12 | 46.938,64 | |

Nota (1) Inclui o acréscimo de arrecadação na rubrica de Imposto sobre Renda Retido na Fonte - Não Residentes de, pelo menos, 0,12% do PIB, aproximadamente R\$6,9 bilhões.

total da arrecadação tributária (de 1,45% do PIB para 2,69% do PIB);

• A participação relativa da tributação sobre transações financeiras pode crescer de 1,80% para 3,31% do total da arrecadação (de 0,59% do PIB para 1,11% do PIB).

Em contrapartida, pode-se reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos:

- A participação relativa da tributação de bens e serviços pode cair de 49,68% para 36,76% do total da arrecadação tributária (de 16,23% do PIB para 12,30% do PIB);
- A participação relativa da folha de salários pode declinar de 25,0% para 20,42% do total da arrecadação tributária (de 8,16% do PIB para 6,83% do PIB).

Figura 4 Aumento da progressividade pela mudança da base de incidência: Situação atual e proposta

(em % da arrecadação e do PIB, valores de 2015 e estimativas)

| | PARTIC | CIPAÇÃO NA AR | DIFFDENCA | | | |
|---------------------------|------------------|---------------|------------------|-------|------------------|-------|
| BASES DE Incidência | SITUAÇÃO ATUAL | | PROPO | STA | DIFERENÇA | |
| | % Arrecadação | % PIB | % Arrecadação | % PIB | % ARRECADAÇÃO | % PIB |
| Renda | 18,27 | 5,97 | 30,69 | 10,27 | 12,41 | 4,30 |
| Patrimônio | 4,44 | 1,45 | 8,03 | 2,69 | 3,59 | 1,24 |
| Bens e Serviços | 49,68 | 16,23 | 36,76 | 12,30 | -12,92 | -3,93 |
| Folha de Salários | 25,00 | 8,16 | 20,42 | 6,83 | -4,58 | -1,33 |
| Transações Financeiras | 1,80 | 0,59 | 3,31 | 1,11 | 1,51 | 0,52 |
| Outros | 0,81 | 0,26 | 0,79 | 0,26 | -0,02 | 0,00 |
| TOTAL | 100,00 | 32,66 | 100,00 | 33,46 | 0,00 | 0,80 |

2.1.1 Tributação da Renda da Pessoa Física

possível duplicar a arrecadação _da tributação sobre a renda da pessoa física, de R\$154,2 bilhões para R\$339,1 bilhões (de 2,61% do PIB para 5,74% do PIB). Esse incremento (R\$184,8 bilhões) pode ser obtido, principalmente, por mudanças no IRPF (acréscimo de R\$156,7 bilhões) e, em menor medida, pela criação de uma Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF) que visa a compensar, parcialmente, a perda de recursos vinculados à Seguridade Social, decorrente da extinção de tributos que incidem sobre o consumo.

No caso do IRPF, o acréscimo de R\$156,7 bilhões resulta da combinação de duas medidas principais:

- Revogação das diversas modalidades de isenção da tributação das altas rendas, com destaque para a isenção do imposto sobre as rendas provenientes dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas; e
- Implantação de nova tabela progressiva para o IRPF: dos 27,5 milhões de declarantes do IRPF. 38,5% ficariam isentos; 48,7% seriam desonerados; 10,0% man-

teriam a alíquota atual; a tributação seria elevada para apenas 2,73% dos declarantes (cerca de 750 mil contribuintes) que recebem mais de 40 SM mensais.

medidas haveria Com essas major equidade fiscal, comparando-se as alíquotas efetivas atuais com as alíquotas efetivas projetadas (Figura 5).

Figura 5 Tabela de alíquotas progressivas do IRPF: Alíquotas efetivas reais por renda média anual (atual e proposta/simulação, base 2015)



2.1.2 Tributação da Renda da Pessoa Jurídica

tributação incidente sobre a renda das pessoas jurídicas é dividida em dois grupos: o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Lucro Presumido e do Lucro Real. Este estudo propõe:

 A extinção da modalidade do Lucro Presumido, agrupando--se os dois regimes na modalidade do Lucro Real; e

 A modulação das alíquotas da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL-Lucro Real), elevando as alíquotas nos setores com elevado emprego de tecnologia e baixa utilização de mão de obra; nas empresas com elevada taxa de rotatividade da força de trabalho; nos segmentos com elevados níveis de lucratividade (como os bancos que praticam juros abusivos), ou que produzam externalidades negativas.

A unificação dos dois regimes promoverá um reforço do IRPJ e da CSLL que incidem sobre o Lucro Real, acarretando um acréscimo de receitas de R\$61.9 bilhões. Com a modulação da CSLL, estima--se uma elevação na arrecadação deste tributo. Assim, o acréscimo de tributos sobre a pessoa jurídica (decorrente do aumento da tributação no Lucro Real e da redução da tributação sobre bens e servicos) será de R\$15,1 bilhões.

2.1.3 Combater a evasão e restringir o uso dos paraísos fiscais¹

s mudanças na tributação da renda das pessoas jurídicas devem, necessariamente, vir acompanhadas de medidas concretas sobre novas regras legais a serem adotadas para combater a evasão e a elisão fiscal praticadas no comércio internacional de bens e servicos e que corroem as bases domésticas de tributação.

Pesquisa liderada por James Henry em 2012, ex-economista chefe da McKinsey, e realizada pela Tax Justice Network (2014)². mostra que o estoque de recursos aplicados em paraísos fiscais era estimado entre 21 trilhões e 32 trilhões de dólares no final de 2010. entre um terco e metade do PIB mundial. O Brasil participava com cerca de 520 bilhões de dólares, um pouco mais de um trilhão de reais, cerca de um quarto do nosso PIB.

A instituição GFI - Global Financial Integrity (2014)³ estimou que a economia brasileira enfrentou uma saída financeira ilícita de US\$ 219 bilhões entre 2003 e 2012. A maior parte (cerca de 95%, ou US\$ 208 bilhões) resultou de procedimentos adotados por empresas para pagar menos impostos e "disfarçar" a evasão de divisas. O subfaturamento de exportações (preço de transferência) foi o mecanismo mais utilizado pelas empresas brasileiras para transferir capital para o exterior.

Um estudo do IJF - Instituto Justica Fiscal (2017)⁴ estima que a perda de arrecadação tributária to-

¹ Consultar: Hickmann, Clair. A reforma tributária no atual contexto internacional. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/

² TAX JUSTICE NETWORK - TJN. (2014). The Price of off-shore revisited. July. http://www. taxjustice.net/cms/front content.php?idcat=148

³ GFI (2014) GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Brasil: Fuqa de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960-2012. http://www.gfintegrity.org/wp-content/ uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Il%C3%ADcitos-e-as-Crises--Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf

⁴ IJF - INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL (2017). Extração de Recursos no Brasil. Versão 10-10-2017.pdf. http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017

taliza US\$12,4 bilhões no período de 2009 a 2015, apenas com exportação de minério de ferro.

Segundo estudo divulgado pela Conferência das Nacões Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016)⁵, o Brasil foi o quinto país que mais enviou recursos para paraísos fiscais, como Ilhas Virgens e Ilhas Cayman, entre 2010 e 2014, em um total de 23 bilhões de dólares.

Os lucros transferidos para os paraísos fiscais, assim como o patrimônio e a renda das pessoas ricas mantidos nessas jurisdições, privam os Estados dos recursos necessários para a realização adequada de suas funções.

Com a globalização, as operacões transnacionais entre empresas de um mesmo grupo econômico representam mais de 60% das transações globais. Esses fatores levaram à proliferação dos paraísos fiscais, jurisdições com tributação favorecida para permitir que as grandes corporações reduzam sua carga tributária global, ampliando a evasão e a elisão fiscal, corroendo a base tributária da maioria dos países e provocando

queda na arrecadação de tributos. Neste contexto, a possibilidade de se utilizarem paraísos fiscais constitui o elemento central da arquitetura econômica e financeira internacional que potencializa a erosão da base tributária e a fuga ilícita de capitais.

Algumas ações internacionais já vêm sendo adotadas para combater esse fenômeno,6 mas têm sido insuficientes, pois não enfrentam o problema de forma eficiente -, até porque grande parte dos paraísos fiscais mais tradicionais encontra-se sob o controle dos países que propõem tais soluções.⁷ O Brasil pode, no âmbito nacional, tomar algumas medidas para restringir a utilização dos paraísos fiscais, com destaque para as seguintes recomendações:

- Proibir a aquisição governamental de bens e serviços de empresas aue possuam subsidiárias localizadas em paraísos fiscais;
- Vedar a concessão de benefícios fiscais a empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais:

⁵ UNCTAD. (2016) Global Investment Trends Monitor. N. 23. http://unctad.org/en/Publications-Library/webdiaeia2016d2_en.pdf

⁶ OECD (2013). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing. http://dx.doi. org/10.1787/9789264202719-en.

⁷ Como exemplo, observe-se que os EUA possuem quatro dos mais importantes paraísos fiscais do mundo, que são os Estados de Delaware, Nevada, Wyoming e Dakota do Sul. O Reino Unido tem sob sua proteção Bermudas, Ilhas Cayman e as Ilhas Virgens Britânicas. Consultar: "John Christensen. Por que é tão difícil acabar com os paraísos fiscais?" Entrevista para a BBC, 08/05/2016. https://www.bbc.com/portuguese/internacional/2016/05/160505_paraisos_fiscais_obstaculos_fim_rb

- Não autorizar concessões públicas para empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais:
- Permitir à Administração Tributária e Aduaneira arbitrar o valor da transação, para fins de determinação do lucro e do valor aduaneiro, das operações que envolvam empresas localizadas em paraísos fiscais, em caso de não cumprimento de determinadas exigências, tais como a comprovacão de toda a cadeia de negócios ou a apresentação da Declaracão de Importação ou Exportação emitida pelo país simétrico ao da operação registrada no Brasil;
- Exigir a retenção na fonte de Imposto sobre a Renda, sobre todos os pagamentos efetuados, inclusive remessa de lucros, a empresas ou pessoas localizadas em paraísos fiscais, com alíquotas superiores às praticadas para outros países; e
- Instituir Imposto sobre Exportacão Especial, quando o adquirente da mercadoria ou servico, direto ou indireto (com interposição de terceiros países), está localizado em paraíso fiscal, independente do destino final das mercadorias.

2.1.4 Isenções Fiscais e Sonegação

↑ lém dos paraísos fiscais, há dois mecanismos crônicos e históricos de transferência de renda para as camadas mais privilegiadas que também não podem ser ignorados no debate sobre a tributação brasileira. Estima-se que as isenções fiscais concedidas somente pelo Governo Federal e a sonegação fiscal totalizem um montante aproximado de R\$ 900 bilhões anuais (12,8% do PIB), que representa 64% do total da Receita Tributária anual arrecadada pela União (R\$ 1,4 trilhão) e quase metade do total da Receita Tributária arrecadada pelos três níveis de governo (R\$ 1,9 trilhão).

Portanto, não há sentido em falar em reforma tributária progressiva e solidária, sem que se enfrente o fato de que as isenções e a sonegacão que beneficiam os mais ricos correspondem a quase metade do valor total arrecadado pelo país. A revisão da política de incentivos fiscais e o aperfeicoamento e fortalecimento da Administração Tributária pela construção de um aparato fiscal adequado e eficaz no combate à sonegação e à elisão fiscal têm, necessariamente, de ser incluídos nos debates e nas propostas de reforma tributária.

2.1.5 Tributação do patrimônio

dotando-se parâmetros conservadores, os exercícios realizados neste estudo indicam que as receitas da tributação sobre o patrimônio podem mais que duplicar, passando de R\$85,6 bilhões para R\$158,6 bilhões, um incremento de R\$73,0 bilhões (de 1,45% do PIB para 2,69% do PIB) (Figura 6).

2.1.6 Tributação das transações financeiras

stima-se que a receita das transações financeiras pode subir de R\$34,6 bilhões para R\$65,3 bilhões, um acréscimo de R\$30,6 bilhões (0,52% do PIB). Esse incremento seria obtido pela criação da Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF). Com alíquota de 0,38% (mesma alíquota da antiga CPMF), a CSMF isentará

Figura 6 Arrecadação da tributação do patrimônio: Situação atual e proposta (em R\$ milhões e em % do PIB, valores de 2015)

| TRIBUTOS SOBRE O PATRIMÔNIO | ATUAL | | NOVA PROPOSTA | | DIFERENÇA | |
|---|-----------|-------|---------------|-------|-----------|-------|
| I KIBU I US SUBRE U PAI KIMUNIU | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB |
| Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) | | | 37.193,97 | 0,63% | 37.193,97 | 0,63% |
| Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) | 1.104,97 | 0,02% | 19.093,90 | 0,32% | 17.988,93 | 0,30% |
| Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) | 6.468,65 | 0,11% | 15.002,96 | 0,25% | 8.534,31 | 0,14% |
| Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) | 36.257,11 | 0,61% | 37.307,11 | 0,63% | 1.050,00 | 0,02% |
| Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) | 30.759,50 | 0,52% | 38.994,97 | 0,66% | 8.235,47 | 0,14% |
| Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) | 11.106,63 | 0,19% | 11.106,63 | 0,19% | - | 0,00% |
| TOTAL | 85.696,86 | 1,45% | 158.699,55 | 2,69% | 73.002,69 | 1,24% |

as classes de menor poder aquisitivo.8 A reinstituição da tributação incidente sobre a movimentação financeira tem por objetivo suprir, parcialmente, a redução de receitas da Seguridade Social decorrente da extinção de tributos que incidem sobre o consumo.

2.1.7 Tributação de bens e serviços e da folha de salários

om a adoção das propostas de ✓ reforma aqui apresentadas, essas receitas podem cair de R\$1,439 trilhão para um patamar próximo de R\$1,129 trilhão. O déficit da arrecadação dos tributos sobre bens e serviços (R\$232 bilhões), bem como sobre a folha de pagamentos (R\$78,7 bilhões) será compensado pela maior tributação sobre a renda e o patrimônio, ampliando a progressividade sistêmica.

2.1.8 Tributação de bens e serviços: reduzir a complexidade

redução de cerca de R\$231 bilhões na tributação de bens e serviços é resultado de propostas de reforma que contemplam a extinção de determinados tributos, a redução de alíquotas praticadas

em outros e a criação de novos tributos menos regressivos.

Para reduzir o caráter regressivo e complexidade da tributação propõe-se que:

- Sejam extintos sete tributos que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, acarretando uma redução de receitas da ordem de R\$734.8 bilhões.
- Introduzam-se alterações promovem a redução do valor de outros três tributos, resultando em queda de arrecadação de cerca de R\$67,8 bilhões.
- Para compensar, parcialmente, a queda de arrecadação (R\$803 bilhões), propõe-se que se criem quatro tributos, que podem gerar receitas da ordem de R\$570.8 bilhões. Dentre esses novos tributos a serem instituídos destacam-se o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e tributos ambientais.

O déficit da arrecadação dos tributos sobre bens e serviços (R\$231 bilhões), bem como sobre a folha de pagamentos (R\$78,7 bilhões) será compensado pela maior tributação sobre a renda e o patrimônio, ampliando a progressividade sistêmica.

⁸ Como mencionado, há diversas possibilidades de se estabelecer esse limite de isenção. Uma delas é estabelecer-se um teto relacionado com o limite de isenção do imposto de renda. Outra possibilidade é estabelecer como limite o teto do INSS (movimentações acima deste valor no mês estariam sujeitas a CSMF).

2.1.9 Tributação da folha de salário

expectativa de mudanças estruturais nas relações de trabalho em função da incorporação das novas tecnologias, associada à tendência de desregulamentação, impõe-nos o desafio de prever uma gradativa substituição de fontes vinculadas à base salarial por outras fontes que incidem sobre a renda e o patrimônio. Neste cenário, propõe-se, cumulativamente:

- Desonerar a contribuição patronal sobre a folha de pagamento em 30%, que representa uma redução de custos para as empresas da ordem de R\$41,5 bilhões.
- Retirar do custeio da folha de pagamento a Contribuição para o Salário Educação, que passa a ser financiado pelo Imposto sobre Grandes Fortunas proposto neste documento (redução de custos de cerca de R\$18,6 bilhões).
- Retirar do custeio da folha de pagamento as contribuições sociais destinadas ao Sistema "S", posto que são recursos públicos de natureza compulsória administrados por entidades privadas (redução de custos para as empresas da ordem de R\$18,7 bilhões).

Com a adoção desse conjunto de medidas, a receita da tributação da folha de salário cairia de R\$482,0 bilhões para R\$403,2 bilhões (de 8,16 para 6,83 % do PIB), uma redução de R\$78,7 bilhões.

2.2 Financiamento da proteção social

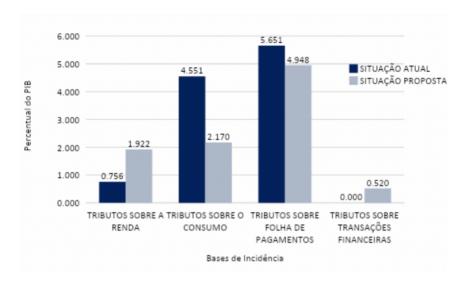
esforco de reduzir o caráter regressivo da tributação implica uma perda de receita da Seguridade Social da ordem de R\$306,2 bilhões. Para compensar perda de arrecadação, propõe-se que a reconfiguração das bases de arrecadação dê-se pela criação de novos tributos mais progressivos e pelo aperfeicoamento dos demais, com acréscimo de arrecadação estimado em R\$223,8 bilhões. Além disso, propõe-se a extinção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira 30% dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade para outras finalidades (acréscimo de R\$82,5 bilhões de receitas).

Comparando as receitas atuais disponíveis para a Seguridade Social e deduzindo o valor da DRU, haveria um acréscimo de receitas no valor de R\$3,3 bilhões, passariam de R\$561,2 bilhões (valor líquido atual) para R\$564,5 bilhões.

Maior Progressividade das Fontes de Financiamento da Seguridade Social.

⁹ Sesc, Senai, Senac, Senat, Senar, Sebrae, Sesi, Sescoop e Sest.

Figura 7 Financiamento da Seguridade Social: Situação atual e situação **proposta** (em % do PIB, valores de 2015 e estimados)



O estudo demonstra que é tecnicamente possível preservar as bases de financiamento da Seguridade Social, ampliando-se a sua progressividade, mediante a elevacão das receitas que incidem sobre a renda (de 0,75% para 1,92% do PIB) e sobre as transações financeiras (de zero para 0,59% do PIB) e redução das que gravam o consumo (de 4,55% para 2,71% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65% para 4,94% do PIB) (*Figura 7*).

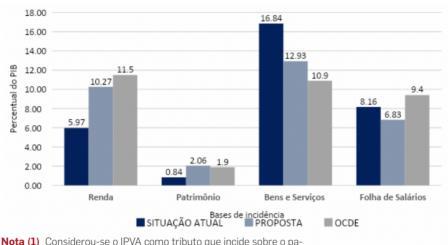
2.3 Equilíbrio federativo

ma das principais preocupações deste estudo foi a de manter o mesmo nível de participação entre os entes, na arrecadação total. Observa-se que a participação dos entes federados na arrecadacão total ficou pouco alterada em relação à situação atual. A União teria uma redução de receitas de 0,09% do PIB; os Estados e o DF teriam um acréscimo de 0,58% do PIB: e os Municípios, um acréscimo de 0,30% do PIB. Em relação à participação na arrecadação total, os Estados e Municípios teriam um pequeno aumento; e a União, uma ligeira redução.

2.4 Comparação com a OCDE

omo mencionado, uma das di-✓ retrizes centrais que guiaram os exercícios realizados neste trabalho foi buscar aproximar a tributação brasileira, em seus diversos componentes, da média dos países

Figura 8 Incidência da tributação em % do PIB⁽¹⁾ comparativo da situação atual, situação proposta e média da OCDE (valores de 2015)



Nota (1) Considerou-se o IPVA como tributo que incide sobre o patrimônio, critério adotado pelo Brasil.

que compõem a OCDE. A Figura 8 mostra a evolução observada nas principais bases de incidência entre a situação atual e a proposta, bem como a comparação com a média da OCDE, no tocante a participação relativa no PIB.¹⁰ Fica muito claro que o conjunto de propostas apresentadas leva a uma aproximação bastante significativa da estrutura do sistema tributário brasileiro àquela observada na média dos países centrais.

Carta tributária

propósito de aproximar a tributação brasileira da média dos países que compõem a OCDE requer um ligeiro aumento da carga tributária efetiva como proporção do PIB, posto que, ao contrário do senso comum, a carga tributária do Brasil (32,4 % do PIB em 2015) não é elevada na comparação internacional, sendo inferior à observada na média dos países que integram a OCDE (34,1% do PIB).

A despeito desses fatores relevantes, a carga tributária foi mantida no mesmo nível nesse exercício técnico, que se restringiu neste momento a propor, apenas, a redistribuição das bases de incidência da tributação. Essa opção foi adotada propositalmente para manter coerência em relação ao nosso argumento central de que

¹⁰ Aqui, para efeito de comparação, considerou-se o IPVA como tributo que incide sobre o patrimônio, critério adotado pelo Brasil.

é tecnicamente factivel desenhar um modelo tributário mais justo. ainda que sem aumentar a carga tributária

2.6 Redução da desigualdade

↑ avaliação dos impactos distributivos da tributação e do gasto social se ampara nas etapas da renda familiar, com cada etapa contemplando um dos principais instrumentos da política fiscal:11

- Renda original (Renda de mercado):
- Renda inicial (Renda Original mais as transferências monetárias da previdência e assistência sociais):
- Renda disponível (Renda Inicial menos tributos diretos);
- Renda após a tributação (Renda disponível menos tributos indiretos); e
- Renda final (Renda após a tributação mais provisão pública de saúde e educação).

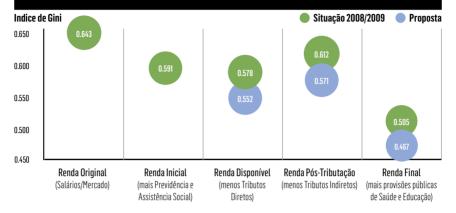
As estimativas dos efeitos redistributivos com as mudancas na base de incidência da tributação propostas no âmbito desse estudo fazem-se sentir nas alterações dos coeficientes de Gini da renda disponível e da renda após a tributação indireta (Figura 9). Comparando-se a situação de 2008-2009 com a situação proposta, observe-se que:

- Renda Disponível: o coeficiente de Gini cai de 0,578 (situação atual) para 0,552 (proposta), um padrão similar ao que se reporta pela OCDE para os efeitos da tributação direta. Fica patente que o efeito da tributação direta nos coloca no grupo daqueles países que têm na tributação um importante instrumento de justica distributiva; e
- Renda após a tributação indireta: o coeficiente de Gini cai de 0,612 (atual) para 0,571 (proposta), um ganho distributivo (6,6%) de grande magnitude, similar ao efeito resultante de se ter toda a população ocupada com, no mínimo, o ensino médio.

Em síntese, com as mudanças aqui propostas o sistema tributário brasileiro deixa de ser regressivo e passa a ser progressivo, pois a desigualdade da renda declina mesmo após a tributação indireta (em relação à renda inicial), ao contrário da situação atual em que ela aumenta.

¹¹ Consultar: SILVEIRA, F. G. Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012 (XVII Prêmio Tesouro Nacional - 2012).

Figura 9 Comportamento do Coeficiente de Gini decorrente das transferências monetárias públicas, da tributação direta, da tributação indireta e da provisão pública (Brasil situação 2008-2009 e situação proposta)



2.7 Possibilidades e limites do estudo

importante que o leitor te-_nha clareza acerca do obietivo deste estudo, que visa a oferecer subsídios técnicos para o debate democrático sobre a reforma tributária. Com esse intuito, são apresentados aqui os resultados de um exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação brasileira. A configuração que resultou das simulações realizadas é apenas uma dentre diversas outras possibilidades de se alcançar melhor justiça fiscal no Brasil. Assume-se, portanto, que há outros desenhos possíveis, obtidos por diferentes graus de ajustes e modulações, que podem ser delineados no debate público. De modo algum se trata, aqui, de mostrar qualquer "solução" acabada para a reforma tributária de que o Brasil precisa.

Em função da natureza do estudo, não se avançou no sentido de detalhar as medidas administrativas e legais necessárias para implantar as mudanças propostas, nem na formulação de uma estratégia de transição do modelo regressivo para o modelo mais justo aqui desenhado. Esses temas serão objeto de próximas etapas dos trabalhos no âmbito da "Reforma Tributária Solidária".

Por sua natureza, o estudo não tem a pretensão de determinar a priori, ou detalhar todas as características das novas espécies tributárias (alíquotas, competências regras, tempo de transição, entre outras). Esse detalhamento, mantido aberto, favorece o debate democrático entre os diversos atores envolvidos e afetados por um projeto dessa envergadura.

CONVITE PARA O DEBATE SOBRE AS MUDANÇAS NA TRIBUTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

ste capítulo é um convite ao debate no âmbito da Internacional de Serviços Públicos (ISP) com o propósito de incentivar a formulação de agenda conjunta de propostas de mudanças na tributação das diversas nações do continente latino-americano à luz da experiência do projeto "Reforma Tributária Solidária".

1 Menos desigualdade

preciso fomentar o debate democrático para corrigir as anomalias da tributação na América Latina, percebidas na comparação com países capitalistas relativamente menos desiguais, nos quais

o sistema de impostos tem caráter progressivo, que decorre da maior participação da tributação sobre a renda e a propriedade, em relação à incidente sobre o consumo.

A desigualdade da renda é o aspecto mais pungente das disparidades sociais no continente. Entretanto, há muitas outras disparidades, que estão por toda a parte, além das assimetrias na distribuição da renda. Ainda temos presente no continente as desigualdades raciais e de gênero, que se manifestam em diversas faces da vida social, inclusive no mercado de trabalho.1 As desigualdades também se refletem no acesso assimétrico a bens e servicos sociais básicos, entre classes sociais; na elevada concentração

¹ No caso brasileiro, constatou-se que, em média, as mulheres ganhavam 62% do valor dos rendimentos dos homens; e os brancos, o dobro dos negros em 2015. Se mantido o ritmo de inclusão de negros observado nos últimos vinte anos, a equiparação da renda média com a dos brancos só ocorrerá em 2089. OXFAM (2017). A distância que nos une - um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil.

da estrutura de propriedade rural e urbana; na injustiça tributária; e no mercado de trabalho que possui tracos de economias subdesenvolvidas ou periféricas.

2 Premissas orientadoras da reforma tributária na América Latina

omo ponto de partida para Jessa ação, sugere-se, como metodologia comum, que se adotem as mesmas premissas sugeridas para o caso brasileiro, as quais, evidentemente, devem ser adaptadas à especificidade dos sistemas tributários dos diferentes países do continente.

PREMISSA 1 A reforma do sistema tributário nacional deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento.

A história econômica revela que o desenvolvimento das nacões sempre decorreu de decisão política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos econômicos, dentre os quais a tributação ocupa papel central. Nesses países, o sistema tributário tem caráter progressivo percebido pela maior participação da tributação direta na carga tributária. Além disso, os países que obtiveram major êxito relativo em seu processo de desenvolvimento combinaram tributação progressiva com Estado de Bem-estar Social. Nesse sentido, a reforma tributária deve estar no centro de um projeto de desenvolvimento social. Ela é funcional ao projeto e aos seus vetores de crescimento econômico em dois aspectos: (a) pela distribuição de renda, ao ampliar os rendimentos das famílias e estimular o mercado interno; (b) para a sustentação do financiamento dos investimentos na infraestrutura (econômica e social), que também são vetores dinâmicos do crescimento econômico. requisito para o desenvolvimento; c) pelo estímulo à pequena e média empresa nacional, em função da redução dos tributos que incidem sobre bens e servicos e sobre a folha de pagamento, da cumulatividade dos impostos, da elevação da eficiência econômica. do aumento da formalização das operações comerciais de bens e serviços entre as empresas e da ampliação das vendas devido à menor taxação das camadas de menor poder aquisitivo.

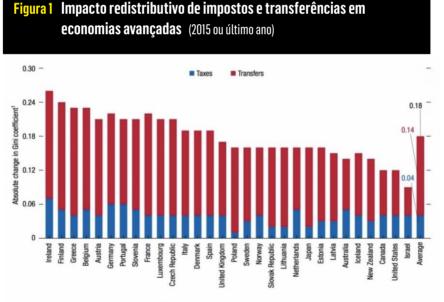
PREMISSA 2 A reforma do sistema tributário nacional deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado Social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional.

experiência internacional revela que o combate às desigualdades requer a tributação progressiva, mas o Estado Social também a requer. Estudo realizado pelo FMI (2017)² revela que, em média, para um conjunto de países desenvolvidos selecionados, o coeficiente de Gini declina 18 pontos percentuais (de 0,49 para 0,31) por conta da ação da política fiscal. Segundo o documento, aproximadamente dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos das transferências monetárias (gasto social), sendo que cerca da metade dessa redistribuicão foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão

(Figura 1). Em contrapartida, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) do que na OCDE (32,4%, em média), o que penaliza as camadas de média e baixa renda, reduz a renda disponível das famílias, reproduz a desigualdade, enfraquece a demanda agregada e, por consequência, limita o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional.

Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina

2 FMI (2017) Fiscal monitor (October, 2017). Tackling Inequality. World economic and financial surveys. Washington, DC: International Monetary Fund.



Fonte 1 Organisation for Economic Co-operation and Development, Income Distribution Database, ¹Calculated as Gini Coefficiente for market income minus Gini coefficient disposable income.

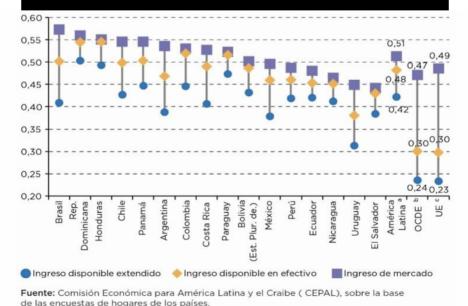
Fonte 2 FMI. 2017:7

(CEPAL, 2015)³ revelam que, após a ação da política fiscal (tributação direta e transferências sociais), o coeficiente de Gini declina, em média, 23 pontos percentuais (de 0,47 para 0,24) na OCDE. Em contraste, na América Latina, o coeficiente de Gini declina, em média, apenas 9 pontos percentuais (de 0.51 para 0.42). Esse resultado discreto é obtido preponderantemente pelo gasto social, dado o caráter regressivo dos tributos nos países do continente (Figura 2).

Brasil, Argentina e Uruguai apresentam a melhor posição relativa entre os países latino-americanos quanto à efetividade da política fiscal, cujo efeito final resulta em queda do coeficiente de Gini, de 16,4 pontos percentuais no caso brasileiro; e de cerca de 15,0 pontos percentuais no caso da Argentina e do Uruguai. No caso brasileiro, o maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelas aposentadorias e pensões públicas e pelo

3 CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (Cepal).

Figura 2 Desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini da renda do mercado e das rendas disponíveis em espécie e estendida da população total América Latina (16 países), OCDE e UE (em torno de 2011)



^c Promedio simple de 15 países

FONTE CEPAL (2015:94)

* Promedio simple de 16 países

^b Promedio simple de 2 países. No incluye Chile ni México.

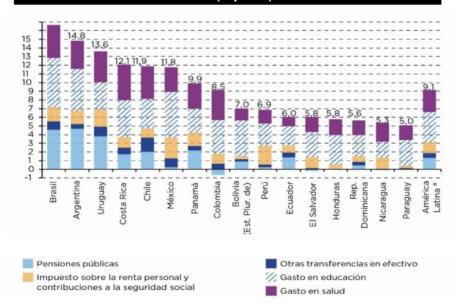
gasto com saúde, sendo que a contribuição dos impostos diretos é praticamente nula (Figura 3).

Em geral, a América Latina se caracteriza, assim, por carga tributária regressiva e gasto público social relativamente mais progressivo, que se constitui no principal instrumento de redução da desigualdade. Por isso, a Reforma Tributária deve simultaneamente, corrigir as iniquidades do sistema tributário e assegurar a sustentação financeira da proteção social.

PREMISSA 3 A reforma do sistema tributário nacional deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta.

O imposto de renda deve ser o pilar da tributação progressiva. Mas a progressividade do sistema também requer medidas relacionadas com a tributação internacional para combater a evasão e elisão fiscal, a tributação sobre a propriedade e a tributação das transações financeiras.

Figura 3 Redução da desigualdade segundo instrumentos de política fiscal em pontos percentuais do Coeficiente de Gini na América Latina (16 países) em torno de 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Craibe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países. ^a Promedio simple.

Tributação da renda das pessoas físicas e das pessoas jurídicas

Imposto sobre a renda é o tributo que melhor escancara as distorcões do sistema tributário. Em termos de taxação dos rendimentos das pessoas jurídicas e das pessoas físicas, a América Latina se encontra muito distante dos países desenvolvidos da OCDE. Em 2017, a carga tributária média do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física na América Latina representou, apenas, um sexto da carga tributária média da amostra de países da OCDE. Nos países da OCDE, a alíquota-teto do IRPF é, em média, quase o dobro da praticada, em média, na América Latina.

Tributação internacional para combater a evasão, a elisão e os paraísos fiscais.

progressividade do sistema de impostos também requer que se avance no debate e na adocão de medidas concretas sobre a criação de novas regras legais de combate à evasão e à elisão fiscal praticadas no comércio internacional e que corroem as bases domésticas de tributação. Esse tema está no centro do debate nos principais institutos de pesquisa do mundo (OCDE, Universidades, governos de países centrais, ONGS e ONU), com destaque para os esforços que vem sendo desenvolvidos pelo ICRICT

(Independent Comission for the Reform of International Corporate Taxation), 4 cuja criação da instituicão contou com o apoio do ISP e da FES. O ICRICT congrega alguns dos maiores especialistas sobre o tema. bem como atores da sociedade civil que, em conjunto buscam construir uma proposta de reforma da tributação das multinacionais a nivel global. Essa tarefa é fundamental para coibir a elisão fiscal que tem acarretado redução dos recursos para o financiamento público e perda substancial de soberania tributária para os Estados nacionais. Estima-se que as estratégias de planejamento tributário agressivo e evasão fiscal representem uma perda de 40% da receita do IRPI na América Latina.

Tributação das transações financeiras

m sistema tributário progressivo também requer o reforço da taxação das transações financeiras, sobretudo na etapa atual do capitalismo dominado pelas financas, na qual fluxos financeiros foram-se tornando mais rápidos e complexos e o eixo central da economia se deslocou das atividades produtivas e socialmente úteis, para a especulação financeira.

Este debate está em curso no plano internacional desde a proposta da "Taxa Tobin" no início da década de 1970 (feita por James To-

⁴ https://www.icrict.com/ e https://www.icrict.com/resources/icrict-documents

bin, Prêmio Nobel de economia em 1981), passando pela campanha para a instituição da Robin Hood Tax (2010), movimento apoiado na época pela ISP, e pelos movimentos do G20 para adotar o Tributo sobre Transações Financeiras (TTF) no plano internacional. No momento, 33 países têm algum tipo de tributo sobre operação financeira, com destaque para o Reino Unido e demais países da OCDE. Entretanto, apenas oito dos 16 países da América Latina adotam algum tipo de tributação sobre movimentação ou operações financeiras.

Tributação sobre a propriedade e a riqueza

↑ progressividade do sistema Ade impostos também requer a ampliação da tributação sobre a propriedade e a riqueza pela efetuação de mudanças que caminhem no sentido de estabelecer major progressividade nos seguintes impostos: Imposto Sobre Herança; Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural e Urbana; Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis; Imposto Sobre Propriedade de Veículos; e Imposto sobre Grandes Fortunas. A comparação com legislações de outros países mostra que na América latina esses tributos possuem caráter residual. Do ponto de vista arrecadatório, a participação relativa na carga tributária e como proporção do PIB é reduzida na comparação internacional.

PREMISSA 4 A reforma do sistema tributário nacional deve avancar no sentido de promover a sua progressividade pela reducão da tributação indireta.

A tributação indireta sobre o consumo é a base da tributação da América Latina. Em 2017 ela representou, em média, 49% da carga tributária no continente, ante 28%, em média, da carga tributária na amostra de países da OCDE. Para ampliar a progressividade, a reforma tributária deve alterar a tributação sobre bens e serviços, avançando no sentido de reduzir o seu peso relativo, bem como no sentido da simplificação. Também será preciso repensar a tributação sobre a folha pagamento. Além da injustiça fiscal, essa mudança se faz necessária em virtude da tendência de redução que se constata nas receitas de impostos que incidem sobre a base salarial por conta da Quarta Revolução Industrial, em curso, que tende a aprofundar a corrosão da base salarial e a perpetuar o desemprego estrutural.

PREMISSA 5 A reforma do sistema tributário nacional deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo.

O reforço do federalismo fiscal deve ser um dos propósitos da reforma tributária - ao menos no caso do Brasil, que é uma federação integrada por três níveis de governo (Federal, estadual el municipal). A revisão do modelo federativo é necessária, para que se possa resgatá-lo como um instrumento que, fortalecido, contribua para os obietivos do crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais, com o aumento da oferta de servicos essenciais para as camadas da população mais necessitadas

PREMISSA 6 A reforma do sistema tributário nacional deve considerar a tributação ambiental.

A reforma do sistema tributário nacional não pode prescindir da tributação ambiental necessária para inibir as práticas predatórias, num cenário de graves ameaças ao meio ambiente e, simultaneamente, para sustentar o financiamento de políticas socioambientais. Com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, particularmente a partir dos anos 1970 e 1980, a questão ambiental passou a ganhar espaço também no campo da política tributária, notadamente a partir dos anos 1990, principalmente na Europa. Os países europeus estão na vanguarda da tributação ambiental. Finlândia, Suécia e Dinamarca fizeram a reforma no início da década de 1990. Seguiram-se outros países (Holanda, Alemanha, Reino Unido, por exemplo) que também fizeram "reformas fiscais ambientais" ampliando a participação relativa desses tributos na carga tributária total. É emblemático que, como parte da Estratégia Europa 2020, traçou-se o objetivo de que até 2020, pelo menos 10% da arrecadação dos países membros da União Europeia (UE) advenha de tributos ambientais. Os desafios nesta direção são consideráveis, pois, em 2014 essa participação relativa média era de 6.3%. Mesmo na América Latina. existem algumas experiências de reformas fiscais ambientais de forma mais restrita, com destaque para os casos da Argentina, Bolívia Chile e México.

PREMISSA 7 A reforma do sistema tributário nacional deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional.

A reforma tributária deve resgatar o papel da tributação aduaneira como instrumento para planejamento estratégico do país. com vistas a estruturar o seu processo produtivo em patamares adequados ao processo de desenvolvimento. Cada vez mais frequentemente, o comércio internacional tem sido utilizado como instrumento de planejamento fiscal abusivo, especialmente quando realizado em operações entre empresas vinculadas a paraísos fiscais.

Dos tributos incidentes sobre o comércio exterior, especial atenção deve ser dada ao Imposto de Importação e ao Imposto de Exportação, tributos de natureza extrafiscal por excelência, que se prestam, basicamente, para materializar o poder do Estado de interferir nos fluxos internacionais de comércio. Todos os países que, em algum momento de sua história, puseram em prática programas de desenvolvimento industrial, trataram de regular e controlar os fluxos comerciais internacionais, por meio da utilização de alíquotas diferenciadas de tributos aduaneiros com vistas a criar condições adequadas ao seu objetivo.

O pensamento livre-cambista que tem predominado, da metade do século passado até agora, e que encontra suas bases no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT/1947), nega aos Estados a possibilidade de utilizar os tributos aduaneiros como instrumentos de proteção. Com isso, muitos países foram levados a abdicar da utilização desses tributos para promover políticas industriais, diferentemente do que fizeram os países desenvolvidos no passado.

O rebaixamento generalizado das tarifas de importação, especialmente a partir da década de 1990, e o abandono completo do Imposto de Exportação, cujas alíquotas encontram-se zeradas para a quase totalidade das exportações brasileiras, são reflexos da adesão incondicional do país ao processo de abertura econômica e da renúncia aos programas dirigidos de desenvolvimento econômico.

A ISP, em parceria com a Latindadd (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social), publicaram um estudo sobre esse tema na América Latina, com estudos de caso no Brasil, Colômbia, Costa Rica e Honduras 5

PREMISSA 8 A reforma do sistema tributário nacional deve fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar impostos, pela revisão das renúncias fiscais e combate à evasão fiscal

A Reforma Tributária é um dos mais importantes mecanismos para recompor a capacidade financeira do Estado. Porém, existem outros instrumentos que caminham na mesma direção e que, por sua potencialidade em termos arrecadatórios, têm, necessariamente, de ser incluídos nos debates e nas propostas de Reforma Tributária, com destaque para a revisão dos gastos tributários (incentivos fiscais) e o reforco da arrecadação, pela maior eficiência administrativa da administração tributária e pela construção de um aparato fiscal coercitivo adequado e eficaz no combate à sonegação.

m suma, como mencionado, essas premissas devem ser vistas, tão somente, como ponto de

⁵ http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fraude_fiscal_america_latina_-_espanol_y_portugues_003.pdf

partida para uma ação conjunta e organizada por uma metodologia comum que, evidentemente, deve ser adaptada a especificidade dos sistemas tributários dos diferentes países do continente. Nesse sentido, ratificamos o convite ao debate no âmbito das afiliadas da ISP (Brasil, Colombia, Costa Rica e Chile) com o propósito de incentivar a formulação de agenda conjunta de propostas de mudanças na tributação das diversas nações do continente latino-americano à luz da experiência do projeto "Reforma Tributária Solidária".



ANEXO 1

Propuestas y acciones del movimiento social y sindical por una reforma fiscal progresiva en Costa Rica

Elaborado por Jorge Coronado Marroquín, investigador especialista en temas de fiscalidad de la Red Latinoamericana por Justicia Económica v Social (LATINDADD).

Antecedentes

l año 2018 fue un año completo de debate en torno al tema fiscal a partir de la propuesta presentada por el gobierno. El debate a lo largo de varios meses fue intenso, entre economistas, académicos y organizaciones sociales v sindicales. El proyecto ley presentado a la discusión en la Asamblea Legislativa en el mes de agosto 2018 intensificó los debates.

A partir de la presentación del proyecto ley, el movimiento sindical, sostuvo diversas reuniones con el gobierno e incluso con el presidente de la República, pre-

sentándole no sólo objeciones al proyecto, sino también diversas propuestas. Se conformó un espacio de unidad sindical de las distintas corrientes sindicales a fin de articular una respuesta conjunta y de preparar las acciones contra la reforma fiscal.

La reforma fiscal impulsada por el gobierno fue respaldada por los principales partidos políticos Partido Liberación Nacional (PLN), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Partidos Neopentecostales, podría afirmarse que todo el arco político nacional respaldó dicha propuesta y a ellos se les sumó casi también en forma unánime todas las cámaras empresariales.

Ese apoyo de sectores políticos y empresariales a la reforma fiscal no fue sorpresivo, por cuanto el carácter regresivo de la misma. al no tocar decisivamente intereses económicos poderosos, al no abordar decididamente el combate a la evasión v la elusión, al poner el acento en aumentar impuestos al consumo y no a las ganancias y al patrimonio, hizo que todas esas fuerzas respaldaran sin mayor fisura el paquete fiscal.

Luego de que se rompieran las conversaciones entre gobierno v sector sindical, y el trámite legislativo de la reforma fiscal avanzara. el movimiento sindical declaró la huelga a partir del 10 de septiembre, manteniéndose durante más de 5 semanas muy fuerte en sectores de salud, educación, municipalidades, gobierno central y universidades. El sector magisterial incluso se mantuvo por espacio de 12 semanas unos 3 meses en huelga, hasta el 11 de diciembre. La reforma fiscal fue aprobada el 3 de diciembre con una mayoría legislativa de 36 diputados, y 22 diputados en contra.

A La Ley 9635 una Reforma Fiscal regresiva

a Reforma Fiscal aprobada y convertida en la Lev 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, plantea cuatro aspectos:

• Reforma del Impuesto de Ventas (IV) para convertirlo en Impuesto al Valor Agregado (IVA)

- Cambios en el Impuesto de Renta (ISR)
- Reforma al régimen salarial del sector público en lo que respecta a complementos salariales
- Establecimiento de la Regla Fiscal v reducción de transferencias de lev

Reforma del Impuesto de Ventas (IV) en Impuesto al Valor Agregado (IVA)

osta Rica es de los pocos países → en América Latina que no tenía establecido el IVA como principal impuesto al consumo. El Impuesto de Ventas (IV) existente grava principalmente bienes y muy pocos servicios, con la entrada en vigor del IVA eso cambia al gravarse casi la totalidad de los servicios. Ya se sabe que el IVA es uno de los impuestos más regresivos por su base imponible, porque no discrimina capacidad de pago y lo elevado de sus tasas. En el caso de Costa Rica no se aumentó la tasa, se mantuvo igual a la que tenía el impuesto de ventas que es de 13%.

El IVA va a golpear principalmente a los sectores más vulnerables y pobres y con mayor peso a los sectores medios que son los principales consumidores de servicios. Inicialmente va a provocar una escalada de precios:

 Factura de recibo eléctrico residencial, aumenta un 8% por

cuanto pasa de un 5% de impuesto de ventas a un 13% con IVA.

- Factura de recibo de agua potable residencial, aumenta un 13% por IVA va que anteriormente estaba exonerada.
- Medicinas suben un 2% por tasa de IVA reducida, actualmente estaban exoneradas del impuesto de ventas.
- Universidades Públicas pagarán 2% por tasa de IVA reducida, actualmente estaban exoneradas de impuesto de ventas. Mientras que la educación privada desde preescolar hasta universidades quedará exonerada de pago de IVA.
- Canasta Básica Alimentaria de 189 productos empezará a pagar 1% por tasa de IVA reducida a partir de julio 2020, actualmente estaba exonerada de impuesto de ventas. Se sacaron más de 30 productos alimentarios que estaban exonerados y pasan a pagar 13% como el resto de los alimentos.
- Consultas de medicina privada pagará un 4% por tasa de IVA reducida, actualmente estaban exoneradas de impuesto de ventas.
- En materia de servicios empezarán a pagar un 13% de IVA, las entradas a estadios, cines, tea-

- tros, espectáculos culturales y deportivos, salones de belleza, lavado de autos, todos los servicios profesionales, etc.
- Pagarán 13% de IVA los alquileres residenciales y comerciales, actualmente no pagan impuesto de ventas.

Exoneraciones en IVA la base de la regresividad

'n materia de IVA se mantiene el actual régimen de exoneraciones, por ejemplo, en electricidad v agua se exonera a los sectores industriales y comerciales, sólo se grava lo residencial. Se mantiene exonerados a las Zonas Francas, al resto del sector exportador y a una buena parte de los sectores importadores. Se mantiene exonerados a todo el sector turístico, que ha disfrutado de dichos incentivos desde hace más de 30 años. Se exonera del pago de IVA por alquileres a las iglesias de todas las denominaciones lo que demuestra la fuerza política que ha adquirido este sector. Se exonera en el sector financiero los créditos por facturas, arrendamientos financieros y arrendamientos operativos en función financiera. Se exonera el pago de publicidad propia de televisoras y emisoras de radio privadas. Se exonera a toda la educación privada en detrimento de la educación pública.

No son sujetos del pago de IVA, la transmisión de la totalidad del

patrimonio o una o varias líneas de negocio en caso de reorganización empresarial, como son la adquisición de acciones, cuotas o partes de interés, aportes no dinerarios o en activos, fusiones, compra de establecimiento mercantil, compra total o parcial de activos y/o pasivos y otros.

Cambios en el Impuesto de Renta (ISR)

e grava principalmente los sa-Olarios, creándose dos nuevas tasas de 20% y 25% de impuesto de renta a salarios más altos. La base imponible exonerada en ISR se mantiene igual que actualmente v se establecen cuatro tasas, de 10%, 15%, 20% v 25%.

En lo que respecta a exoneraciones de ISR por ganancias de capital, los fondos de pensiones, fondos de inversiones, las herencias quedan exonerados.

A nivel del sector financiero, los rendimientos de certificados de inversión y bonos del gobierno pasan de 8% a 15% de ISR; los excedentes financieros de cooperativas pasan de 5% a 7% hasta llegar a una tasa de 10% en 3 años; los rendimientos de títulos del Banco Popular de estar exonerados pasan a pagar 7% en el primer año, subiendo 1 punto por año hasta llegar a pagar 15%; lo mismo para rendimientos de títulos emitidos por cooperativas de ahorro y préstamos; los rendimientos de títulos emitidos por mutuales de vivienda pasan a pagar 7%; los ahorros efectuados por cooperativas de ahorro v préstamo y por asociaciones solidaristas pasan a pagar un 8% y los rendimientos de fondos de inversión pasan de un 5% a un 15%.

Los principales cambios en el impuesto a la renta han sido el aumento de la tasa impositiva a los salarios más altos, luego a nivel del sector financiero se aumentan las tasas impositivas o se eliminan exoneraciones a rendimientos de ahorros de cooperativas y asociaciones solidaristas, lo cual es un golpe directo al ahorro de los sectores medios asalariados, que son quienes tienen recursos en dichas instituciones. Es importante destacar que hay un aumento de la tasa impositiva de renta en rendimientos de certificados de inversión y fondos de inversión, los que mavoritariamente están en manos de sectores económicamente fuertes.

Reforma al régimen salarial del sector público en lo que respecta a complementos salariales

ste apartado fue colocado como el eje de la política de reducción del gasto público en materia de remuneraciones. La estrategia neoliberal ha estado sustentada en la tesis de que el problema fiscal es producto principalmente del gasto público y de que el mayor disparador del gasto está representado por los complementos salariales, que están mayoritariamente sustentados en convenciones colectivas suscritas por los sindicatos del sector público.

Con ese propósito se estableció en la ley la prohibición de negociar nuevos complementos salariales para el sector público que no se aiustaran a lo que se señala en esta lev. En la base de esta directriz está el hecho de que los complementos salariales representan, a nivel del sector público, entre un 55% y un 65% del salario total de los funcionarios públicos, ello debido a que la base salarial es relativamente baja, lo que ha obligado a complementar salarios más atractivos por la vía de los complementos salariales.

En un ataque directo al salario de los servidores públicos, se establecieron en la Ley 9635 los siguientes parámetros, que son de acatamiento obligatorio para todo el sector público. El sector público de Costa Rica está compuesto de aproximadamente 300.000 trabajadores, que representan entre el 19% y 20% del total de la población económicamente activa (PEA).

Anualidades: Se establecen como porcentajes obligatorios un 1,94% para personal profesional y un 2,54% para personal no profesional. Estos porcentajes son mucho menores que los de las convenciones colectivas vigentes. Además, dichos porcentajes deben convertirse en montos nominales fijos tomando como base el salario de julio de 2018.

Cesantía: Se determina que tendrá un tope de 8 años, como señala el Código de Trabajo, y que cualquier convención colectiva no podrá negociar un tope máximo de 12 años. A esta resolución habría que añadir lo planteado por la Sala Constitucional, que estableció que el tope máximo de la cesantía debe ser de 12 años, para que no se convierta en lo que ellos llaman algo abusivo v desproporcionado. Las convenciones colectivas vigentes tienen topes de cesantía mayores que 12 años.

Dedicación Exclusiva: Una retribución que se le ha pagado a los sectores profesionales a fin de que no realicen actividad profesional privada, v se dediquen con carácter de exclusividad a su actividad laboral en el sector público. Históricamente por lev se ha pagado un 55% para profesionales con título de licenciatura y superior; con la nueva lev, se reduce a un 25%. En el caso de profesionales con título de bachiller universitario, históricamente por lev se les ha pagado un 25%; con la nueva lev, se reduce a un 10%.

Prohibición: Retribución por ley para puestos en los que queda totalmente prohibido el ejercicio de la actividad profesional privada. Con tal fin, se ha pagado históricamente por ley, para profesionales con título de licenciatura o superior, un 65%; con la nueva ley, se reduce a un 30%. En el caso de pro-

fesionales con título de bachiller universitario, históricamente por Ley se les ha pagado un 25%; con la nueva lev. se reduce a un 15%.

Anualidad cambia de principio: La anualidad fue siempre considerada un complemento salarial que reconocía experiencia laboral; a partir de la nueva ley, deja de ser vista de esa manera y se determina como el mecanismo para pagar la evaluación del desempeño, estableciéndose que para tener derecho a ese complemento se debe sacar una nota de muy bueno o excelente (calificaciones menores no dan derecho a disfrutar del complemento).

Inicialmente se planteó parte del gobierno que los cambios en los complementos eran solo para los nuevos funcionarios contratados después de vigente la ley; luego se estableció en el primer decreto del Poder Ejecutivo para la aplicación de la lev que cubría a toda la fuerza laboral del sector público y que los nuevos parámetros fungían a partir de la vigencia de la lev. A continuación, otro decreto del Poder Ejecutivo, del 20 de mayo 2019, determinó que los parámetros nuevos serán de aplicación retroactiva, lo que crea una situación jurídica laboral muy peligrosa para toda la clase trabajadora del sector público.

Establecimiento de la Regla Fiscal v reducción de transferencias de

Ce establece con carácter de Obligatoriedad el principio de regla fiscal para todos los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero. Se establece en la lev que el cumplimiento de la regla fiscal es la condición básica para obtener aval o garantía del Estado para adquirir obligaciones financieras, sean nacionales o internacionales.

La regla fiscal es el límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación ente deuda del gobierno central v PIB. Se establece además que los superávits de las instituciones deberán destinarse para pago del servicio de la deuda.

Esta es una medida claramente establecida en la lógica neoliberal de la austeridad presupuestaria del sector público: contraer crecimiento presupuestario que va a tener consecuencias directas en políticas públicas y en inversión pública.

La otra decisión establecida en la ley como parte de esta estrategia de contracción del gasto público es que, si la deuda del gobierno central supera el 50% del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos o transferencias legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.

Con la ley 9635 se establece como política económica la austeridad presupuestaria al Estado costarricense, entrando en una nueva fase la estrategia neoliberal de desmantelamiento del Estado.

B Que propuso el **Movimiento Sindical** en materia fiscal

'n el marco del debate contra el __ "combo fiscal", el movimiento sindical hizo un esfuerzo de elaboración de una propuesta fiscal¹ a fin de desarrollar con el gobierno v la Asamblea Legislativa un proceso de debate v discusión, de que era posible enfrentar el tema del déficit fiscal desde otra perspectiva, y además para evidenciar que el combo fiscal no resolvía el problema estructural del déficit fiscal v el carácter regresivo de la propuesta enviada por el gobierno. La propuesta fue formalmente presentada al gobierno el 30 de julio de 2018.

A continuación, se presenta una resumida síntesis de los aspectos principales de la propuesta sindical:

Ocho medidas para combatir el Fraude Fiscal

- 1 Levantar el velo de la personalidad iurídica.
- 2 Desjudicializar el requerimiento de información tributaria.
- 3 Reformar la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica #7558 v sus reformas para la supervisión consolidada de los grupos financieros.
- 4 Reformar la sección primera, segunda y tercera del capítulo iii, del título ii, v los artículos 41, 195 y 197 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Lev #4755, para modernizar las definiciones de obligados tributarios, sus deberes y el régimen jurídico de las responsabilidades tributarias.
- 5 Reformar y adicionar a la Ley de Impuesto sobre la Renta, Lev #7092 de 21 abril de 1988, ley para fortalecer la lucha contra el fraude fiscal
- 6 Establecer una cláusula antielusiva general, adición de un artículo 12 bis al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley #4755, de 3 de mayo de 1971, y sus reformas.

¹ Véanse https://anep.cr/?s=propuesta+sindical+fiscal; https://apse.cr/2018/08/una-reforma--fiscal-justa-y-solidaria-para-costa-rica-propuesta-sindical-comun/; https://www.ande.cr/ noticia/V9LqA1AlP5Rm; https://undeca.cr/article/movimiento-sindical-entrega-propuesta-al--gobierno/

- **7** Concretar una ley contra la participación de servidores públicos en paraísos fiscales.
- 8 Concretar una ley para la transparencia de las sociedades inactivas.

Ocho medidas para consolidar un sistema tributario progresivo

- 1 Reforma a la Ley #7092, Ley del Impuesto Sobre la Renta, del 19 de mayo de 1988, y sus reformas, para gravar las herencias, legados v donaciones de lujo.
- **2** Establecer una escala tarifaria progresiva para las personas jurídicas en el impuesto de renta.
- **3** Gravar las ganancias de capital.
- 4 Concretar el paso transitorio hacia un esquema completo de renta mundial v renta global.
- **5** Mejorar la eficacia de la valoración aduanera. Ley de ejecución eficaz de la valoración aduanera. 6. Proteger la progresividad de la carga tributaria en bienes y servicios de consumo necesarios para la vida.
- **7** Establecer un impuesto a las transacciones financieras (Tasa Tobin).
- 8 Implementar el escaneo de contenedores para la inspección intrusiva.

Cuatro medidas para impulsar la actividad económica nacional

- 1 Establecer el empleo como objetivo primordial del Banco Central, no solo la inflación.
- 2 Generar recursos frescos al sistema de Banca para el Desarrollo para apoyar emprendimientos en zonas rurales.
- 3 Establecer iniciativas de mujeres y personas jóvenes como prioridad del sistema de Banca para el Desarrollo.
- 4 Ley contra la usura.

Cuatro medidas para combatir la corrupción

- 1 Fortalecer el combate a la corrupción y transparentar los patrimonios y los intereses económicos de los altos mandos del sector público.
- 2 Fortalecer la Procuraduría de la Ética.
- 3 Garantizar el conocimiento de los informes de las comisiones especiales de investigación.
- 4 Eliminar la inmunidad de miembros de los supremos poderes investigados por delitos de corrupción.

Soluciones de impacto inmediato

- · Crear un impuesto sobre ganancias extraordinarias obtenidas por los bancos con altas tasas de interés
- Hacer que los bancos asuman el costo de la supervisión.
- Aumentar, temporalmente, la tarifa de impuesto sobre grandes utilidades, de 30% a 36%, solamente a los grandes contribuventes (empresas que tributan 250 millones o más, o con renta bruta de 40 mil millones o más. o con activos de 40 mil millones o más, lo que corresponde aproximadamente las 400 empresas más grandes del país).
- Eliminar los privilegios tributarios para los rendimientos de los fondos de inversión
- Congelar los salarios de lujo de toda la alta jerarquía del Sector Público v de funcionarios con remuneraciones superiores a 5 millones, por dos años.
- · Congelar los montos de las dietas pagadas a miembros de juntas directivas de entidades públicas, por dos años.
- Aumentar temporalmente (2 años) impuesto sobre dividendos en 1,5 puntos porcentuales.

- · Prohibir que se otorguen y mantengan exoneraciones a personas físicas o iurídicas que no están al día con el fisco o con la CCSS.
- Bajar el impuesto sobre la renta de los salarios pequeños y subirlo para los salarios de lujo.
- Hacer que los bancos paguen una contribución especial temporal para financiar la educación pública. Crear una exoneración temporal para el alquiler de locales comerciales por parte de micro, pequeñas v medianas empresas.
- Crear un impuesto extraordinario al existente sobre los casinos y las salas de juego.
- Detener las pensiones de lujo de expresidentes de la República.
- Reducir el financiamiento de los partidos políticos para las próximas elecciones municipales y nacionales.
- Establecer temporalmente una contribución especial solidaria de apovo a las finanzas públicas proveniente de las empresas que se acogen al Régimen de Zona Franca.

El gobierno no asumió en términos generales ninguna de las propuestas; en varias de ellas lo que planteó es que ya estaban incorporadas, por ejemplo en lo que

tiene que ver con medidas contra el fraude fiscal. Señaló además que las propuestas sobre reactivación económica v lucha contra la corrupción no eran parte del debate sobre la propuesta fiscal; que estaba dispuesto a discutir, pero en otro escenario.

En síntesis, la propuesta no fue asimilada por ninguno de los actores tomadores de decisión, pero le sirvió al movimiento sindical, como eje comunicacional, para desmontar la narrativa de que no había propuestas. Un factor muy importante es que esa propuesta desarmó también el argumento de que los sindicatos estaban en contra del provecto simplemente por el tema de los cambios en el sistema de remuneraciones del sector público. Pero principalmente le permitió al conjunto del movimiento sindical aprender v debatir sobre un tema bastante desconocido para él, así como para todo el movimiento social.

C Acciones desarrolladas por el movimiento sindical por una reforma fiscal progresiva

n agosto de 2017, el gobierno _de Luis Guillermo Solís puso en la corriente legislativa el Proyecto ley #20.580 denominado Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, convirtiéndose en la propuesta oficial de reforma fiscal.

A partir de ese momento y durante todo el período electoral de 2017/febrero-abril de 2018, diversas corrientes del movimiento sindical aglutinadas en la Coordinadora de Centrales Sindicales, el Bloque Unitario Sindical v Social Costarricense (BUSSCO) y Patria Justa, de los cuales forman parte las distintas representantes de la ISP (SITUN, SINDHAC, ANEP, ANPE, ANEJUD), empezaron a posicionar el tema tributario/fiscal en sus encuentros con los distintos partidos políticos en disputa, a fin de ir señalando algunas de sus propuestas.

Desde que asumió el presidente Carlos Alvarado, en mayo 2018, los encuentros y discusión de propuestas sobre el tema fiscal se hicieron más constantes. Hubo, entre mayo y agosto, cerca de ocho encuentros formales con representantes del nuevo gobierno, encabezados por el vicepresidente v/o el ministro de la Presidencia. En dichos encuentros, siempre se presentaron propuestas para enfrentar el tema del déficit fiscal v objeciones a la propuesta de reforma fiscal que estaba impulsando el gobierno.

Tal como lo hemos mencionado, el 30 de julio 2018, se presentó y entregó formalmente por parte del conjunto del movimiento sindical al gobierno el documento "Una reforma fiscal justa y solidaria para Costa Rica", con la mediación de la jerarquía de la Iglesia Católica como testigo.

El nuevo gobierno presentó, en el mes de agosto de 2019, un texto sustitutivo de reforma fiscal que no había incorporado nada sustancial de la propuesta sindical y, por el contrario, seguía manteniendo el carácter regresivo de la propuesta.

Ante la nula voluntad de diálogo y apertura por parte del gobierno, se acuerdó por el conjunto del movimiento sindical convocar a una huelga general a partir del 10 de septiembre contra lo que se denominó el "combo fiscal".

Durante los tres meses que duró la huelga, se desarrollaron diversidad de conferencias, conversatorios, sesiones de formación y capacitación, al igual que una gran cantidad de materiales escritos, audiovisuales y, por supuesto, gran cantidad de movilizaciones en todo el territorio nacional.

D Que es lo pendiente en materia fiscal en Costa Rica

A probado el proyecto fiscal y convertido en ley en el mes de diciembre de 2018, lo real es que el problema de las finanzas públicas, déficit fiscal y situación económica no mejoraron en absoluto. Ello por cuanto no se quiso abordar estructuralmente las razones de la erosión de las finanzas públicas.

Nuestra valoración es que el problema central de los problemas financieros del país se debe fundamentalmente al extendido fraude fiscal corporativo que se ha desarrollado en las últimas cuatro décadas en el país, como parte de la apuesta económica neoliberal de apertura y desregulación de la economía nacional. Este fraude fiscal ampliado ha erosionado la capacidad recaudatoria de impuestos del país, provocando un fuerte proceso de endeudamiento como única salida para el financiamiento de las responsabilidades del Estado.



[&]quot;Sindicatos costarricenses protestam contra reforma fiscal proposta pelo governo PAC" ▼

El fraude fiscal tiene la siguiente composición:

| Figura 1 | El verdadero | problema: Fra | ude Fiscal Cor | porativa |
|----------|--------------|---------------|----------------|----------|
| | | | | |

| Evasión del Impuesto de Ventas | Un 33.1% que representa un 2.36% del PIB |
|--|---|
| Evasión del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas | Un 70% que representa un 4.23% del PIB |
| Evasión del Impuesto de Renta de Personas Físicas | Un 57.3% que representa un 1.63% del PIB 5.86% PIB |
| | |

TOTAL DE LA EVASIÓN DE DOS IMPUESTOS EN CR: 8,22% DEL PIB

| Elusión vía Comercio Exterior (importaciones y exportaciones) | Falsa Facturación utilización Precios de Transferencia, se deja de percibir en impuestos el 38.8% del PIB |
|--|---|
| Sociedades Offshore (PanamáPapers) | Trasladan ganancias sin pagar impuestos a Paraísos/Guaridas Fiscales |
| Prohibir existencia de Sociedades Offshore | Eliminación del secreto bancario que estimula opacidad fiscal |

Figura 2 Exoneraciones y Privilegios Fiscales, termina pagando el pueblo la factura

| Exoneraciones del Impuesto de Ventas | Representan un 2.89% del PIB |
|--|------------------------------|
| Exoneraciones del Impuesto de Renta | Representan un 2.20% del PIB |
| Exoneraciones de otros Impuestos | Representan el 0.25% del PIB |
| Gasto/costo tributario total de Exoneraciones y Privilegios Fiscales | Representan un 5.34% del PIB |

Zonas francas, importadores, exportadores y el sector financiero que tiene exoneración a los rendimientos y dividendos y a las ganancias patrimoniales.

| Costo de las desgravaciones arancelarias de 14 TLCs | Representan un 2.5% del PIB |
|---|-----------------------------|
| Transformación del Impuesto de Ventas en | |

Una estructura tributaria regresiva y desigual:

Guatemala

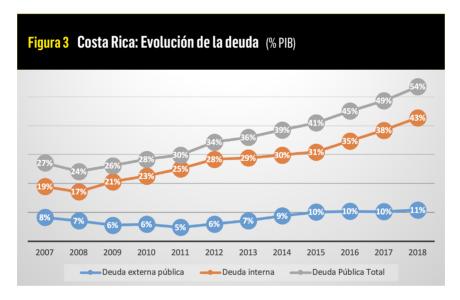
Figura 3 El verdadero problema: Fraude Fiscal Corporativa

| 64.1% del total de impuestos recaudados | Proviene de Impuestos Indirectos al Consumo |
|---|--|
| 41.4% del total de impuestos recaudados | Proviene de un solo impuesto el Impuesto de Ventas y Consumo |
| 35.9% del total de impuestos recaudados | Proviene de Impuestos Directos: a los ingresos (léase principalmente a los salarios que pagan los empleados públicos), utilidades y propiedad. |
| Costa Rica tiene una de las menores cargas tributarias de Centroamérica, sólo superamos a | 13.4% del PIB |

Quienes principalmente financian el gasto público por medio del pago de impuestos en CR son los asalariados cuando consumen

Atacar el fraude fiscal en el país, significa tocar intereses económicos nacionales y transnacionales muy fuertes, algo que las élites políticas costarricenses no quieren asumir; por el contrario, la vía escogida ha sido mantener el status quo con respecto al mismo, sin aprobar medidas reales en materia de ataque al fraude. Y, por el contrario, mantienen el esquema de financiar gasto corriente e inversión pública por medio de endeudamiento interno y externo en lugar de solucionar el problema de la erosión impositiva vía fraude fiscal.

La deuda se convierte en uno de los factores clave de otra forma de negocios privados con recursos públicos, con un impacto muy grave y peligroso para la ciudadanía en general.



| Figura 4 Composición Deuda Interna Bonificada Por Tenedor | | | | |
|--|-------|-------|-------|--|
| | 2004 | 2016 | 2017 | |
| Bancos Estatales | 31.5% | 14.7% | 14.0% | |
| Bancos y Sociedades Financieras Privadas | 3.7% | 7.7% | 11.0% | |
| Sector Privado | 22.6% | 36.0% | 36.0% | |
| Resto del Sector Público (Fondos de Pensiones Públicos y SPNF) | 42.1% | 41.6% | 39.0% | |

Fuente Construcción propia con cifras del Banco Central de Costa Rica (BCCR)

Por tanto, lo que debe colocarse como prioridad es resolver el fraude fiscal estructural, lo que significa revisar los mecanismos utilizados para la evasión y elusión; decididamente promover legislación para detener el fraude tributario vinculado al comercio exterior (manipulación de precios de transferencia y falsa facturación): revisión bajo criterios de proporcionalidad v temporalidad de la estructura existente de incentivos, exoneraciones v privilegios fiscales; modificar la estructura de impuestos indirectos versus directos, y aumentar la carga tributaria. Adicionalmente a lo anterior, impulsar acciones para garantizar una meior sostenibilidad de la deuda pública. Por tanto, lo que debe colocarse como prioridad es resolver el fraude fiscal estructural lo que significa revisar los mecanismos utilizados para la evasión y elusión; decididamente promover legislación para detener el fraude tributario vinculado al comercio exterior (manipulación de precios de transferencia y falsa facturación); revisión bajo criterios de proporcionalidad y temporalidad de la estructura existente de incentivos, exoneraciones y privilegios fiscales; modificar la estructura de impuestos indirectos vrs directos, y aumentar la carga tributaria. Adicionalmente a lo anterior, impulsar acciones para garantizar una mejor sostenibilidad de la deuda pública.

E Oué debe contener una propuesta fiscal progresiva en Costa Rica

n forma muy resumida se pueden señalar como prioritarios los siguientes eies:

1 Para revertir la estructura regresiva nacional: Aumentar carga impositiva directa

- Establecer impuestos a las herencias, legados y donaciones de luio
- Ampliar la base imponible a las ganancias y transacciones del capital financiero
- Gravar las grandes utilidades de los conglomerados corporativos nacionales y transnacionales
- Establecer los principios Renta Mundial
- Gravar con Impuesto de Renta dividendos, participaciones v utilidades de fondos de inversión
- Gravar con Impuesto de Renta rentas provenientes de contratos. negociaciones sobre bienes o capitales localizados en el exterior
- Gravar con Impuesto de Renta distribución de dividendos cuando el socio sea otra sociedad de capital domiciliada en el país.

- Gravar con Impuesto de Renta intereses provenientes de títulos de valores emitidos por el Estado en el exterior
- Gravar con Impuesto de Renta utilidades financieras de operadores de tarietas de crédito

2 Modificar la regresividad de la carga impositiva al consumo:

- Garantizar que la canasta básica alimentaria tributaria exonerada del pago de IVA
- Establecer una canasta básica alimentaria tributaria ampliada para beneficiar no solo a los deciles más pobres, sino también a sectores medios
- Ampliar el consumo exonerado del pago de IVA en el recibo residencial de electricidad
- Ampliar el consumo exonerado del pago de IVA en el recibo residencial de agua
- Eliminar el pago de 2% de IVA en medicinas

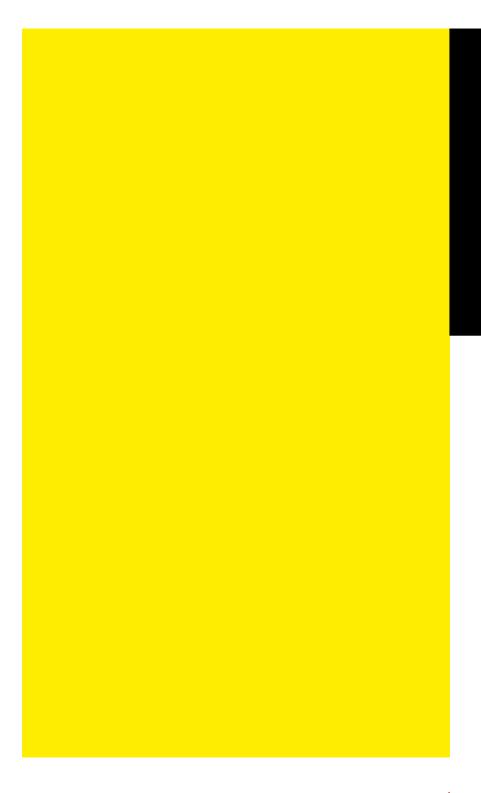
3 Revisión de exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales:

 Eliminación de exoneraciones de IVA e ISR a Zonas Francas, otros sectores exportadores, importadores, sector financiero y sector turístico

 Eliminación de exoneraciones del IVA a educación privada. iglesias, centros universitarios privados, medios de comunicación privados

4 Lucha contra el fraude fiscal corporativo:

- Establecer una norma antielusiva más amplia que mejore lo aprobado en la Ley 9635
- Establecer una norma de antisubcapitalización más robusta que enmiende los problemas de la Ley 9635
- Establecer una normativa ampliada contralos paraísos fiscales, que mejore lo aprobado en la Ley 9635
- Modificación a la Lev sobre Beneficiario Final o Efectivo, para garantizar que la misma no establezca como condición una autorización expresa de autoridad legal competente y que dicha información sea de acceso público
- Establecer legislación para eliminar el secreto bancario y la existencia de sociedades off shore.
- Establecer modificaciones a la resolución del Ministerio de Hacienda sobre implementación del Country by Country Reporting a fin de modificar los rangos de los holdings obligados y que dichos reportes sean de carácter público.



ANEXO 2

La justicia fiscal es posible en Chile: aportes desde el movimiento sindical

Elaborado por Asociación de Fiscalizadores de Impuesto Internos de Chile (AFIICH) y aportes de Michel Jorratt, exdirector nacional del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

1 Contexto histórico de reformas tributarias

'n Chile no son mucha`s las reformas tributarias implementadas durante el siglo pasado, siendo las más importantes la creación de normas tributarias a través de decretos leves en pleno periodo de dictadura militar, como la lev de la renta, ley de IVA y código tributario en 1974, eso sí, comprometiendo, al menos en la teoría, un sistema tributario procrecimiento, de alto contenido proinversión, pero que al correr de los años se desnaturalizó, fomentando un sistema tributario que no reducía en nada la brecha de la desigualdad entre los que más tienen y los que menos tienen, con una desmejorada redistribución del ingreso y con un índice Gini por sobre el 0,5 catalogado como uno de los peores entre los países de la OCDE.

En este orden, la reforma tributaria de 2014, impulsada por la presidenta Michel Bachelet, fue consecuencia de un amplio debate sobre el sistema tributario chileno, basado en un diagnóstico previo que lo identificaba como un sistema regresivo, de baja recaudación, con asimetría, que beneficiaba fuertemente a las rentas empresariales y espacios que favorecían la evasión y la elusión.

El diagnóstico que dio cuenta de la serie de deficiencias que mantenía nuestro sistema tributario fue lapidario al momento de generar la propuesta para el Congreso, entre las que destacaron:

- 1 Insuficiencia recaudatoria, impedía emprender las reformas que la sociedad demandaba. educación de calidad, salud, pensiones.
- 2 Inequidad vertical, el sistema tributario era regresivo pues su recaudación se basaba fundamentalmente en el IVA, que es un impuesto regresivo. Por el contrario, el impuesto a la renta, cuvo diseño era progresivo, tenía un bajo poder recaudatorio.
- 3 Inequidad horizontal, las personas que ganaban lo mismo no pagaban necesariamente el mismo impuesto, así las rentas del trabajo dependiente tributan en base devengada v las rentas empresariales lo hacen en base a retiros.
- 4 Asimismo, los contribuyentes socios o dueños de empresas gozaban de un crédito por el 100% del impuesto corporativo que afectó a las utilidades que retiró o recibió como dividendo (rentas del capital), por lo que su tributación es menor que la de un contribuvente cuvas rentas provienen del trabajo, ya sea dependiente o independiente, por efecto de este crédito (socio y empresa son dos contribuyentes distintos).

Amplios espacios de evasión y elusión, el impuesto a la renta favorecía la evasión y la elusión, por

ejemplo, al incentivar la creación de sociedades de inversión con el único fin de postergar el pago de impuestos. Tampoco existía una norma general antielusión que se hiciera cargo de planificaciones tributarias agresivas.

En este orden de ideas, la equidad vertical, esto es, que las personas de altos ingresos paguen proporcionalmente más impuestos, fue uno de los objetivos principales de la reforma de 2014, cuestión corroborada por un estudio del Banco Mundial (2016), que concluyó que "el efecto de la reforma se concentra en el 1% más alto de la distribución de ingreso, para quienes la tasa media efectiva del impuesto a la renta pasa de 12,7%, antes de la reforma, a cerca del 18,5% con la reforma en régimen."

La alta concentración de la riqueza en los últimos 30 años queda demostrada en el estudio de Iorrat y Fairfield, según lo muestra la siguiente tabla:

Esta reforma elevaba la carga tributaria en 3% del PIB, pero lo hacía de una manera progresiva v horizontalmente equitativa, eliminando el tratamiento preferencial a las rentas del capital, al mismo tiempo que fortalecía a la administración tributaria, creando una norma general antielusión, como las que existen en la mayor parte de los países desarrollados, otorgándole nuevas facultades v recursos.

Uno de los aspectos más importantes de esta reforma y que tuvo

Tabla 1 Distribución de las utilidades distribuidas y las ganancias de capital según percentil de ingresso

| Percentil | Retiros de utilidades y dividendos | | Ganancias d | e capital |
|-----------|------------------------------------|-------------|----------------|-------------|
| | Millones de \$ | % del total | Millones de \$ | % del total |
| 99-100 | 1.728.583 | 44,5 | 238.455 | 74,8 |
| 95-99 | 1.386.792 | 35,7 | 35.307 | 11,1 |
| 90-95 | 336.131 | 8,6 | 10.302 | 3,2 |
| 80-90 | 239.601 | 6,2 | 16.154 | 5,1 |
| 60-80 | 143.399 | 3,7 | 5.201 | 1,6 |
| 40-60 | 50.777 | 1,3 | 8.324 | 2,6 |
| 0-40 | 2.517 | 0,1 | 5.093 | 1,6 |
| Total | 3.887.801 | 100 | 318.837 | 100 |

Fuente: Fairfield y Jorratt (2015), tablas de trabajo; en base a datos del SII del año 2010.

un gran rechazo desde la derecha fue la creación de un Sistema de Tributación en Base a Rentas Atribuidas. El principal cambio de este sistema, en relación con su antecesor, consistía en que los dueños de las empresas deberían declarar como rentas anuales su participación en las **utilidades** devengadas en las empresas, en vez de los dividendos o retiros percibidos. Junto con ello perfeccionaba y ampliaba un régimen simplificado para pequeñas v medianas empresas.

A la fecha, y a pesar de los cambios que sufrió en el Congreso principalmente por la derecha y parte de la coalición de gobierno, dicha reforma tributaria ha cumplido con las proyecciones financieras de recaudación v con la disminución de la evasión.

2 Propuestas de un sistema tributario progresivo para avanzar en justicia fiscal

no de los atributos que debiera tener un sistema tributario es la estabilidad, no obstante las mejoras legales que se puedan introducir a posterior, y que le otorguen mayores niveles de equidad, eficiencia, simplicidad y recaudación.

Avanzar en equidad

No es posible otorgar un trato preferente a las rentas de capital, se deben eliminar aquellos beneficios que aún persisten, como las tasas reducidas a las ganancias de capital de bienes raíces y las exenciones a las ganancias de capital de algunos activos financieros.

Avanzar en eficiencia y simplicidad

Es recomendable terminar con los sistemas de tributación con base en retiros, que obligan a llevar registros de flujos y facilitan la evasión y la elusión, y otorgar incentivos eficientes a la inversión, como son los esquemas de depreciación acelerada. Se hace necesario entonces aumentar la participación de los impuestos progresivos como son los impuestos a la renta, seguridad social v a la propiedad.

· Avanzar hacia medidas orientadas a una mayor equidad

El impuesto a la renta es la herramienta más adecuada para dotar de mayor progresividad al sistema tributario. En este sentido, se debe avanzar en la dirección de la propuesta original que luego derivó en el proyecto de ley de reforma tributaria de 2014. La idea original de modificación al impuesto a la renta era similar a la planteada por Jorratt (2009), v luego por Agostini (2013), en cuanto a establecer un único régimen general de tributación para las empresas, con contabilidad completa, ciento por ciento integrado, con tributación personal en base devengada (renta atribuida) y con una tasa de Primera Categoría¹ igual a la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario².

Bajo este esquema, las empresas individuales, sociedades de personas v sociedades por acciones atribuirían sus rentas a los socios o accionistas, para que estos puedan declararlas en su impuesto personal, acreditando el Impuesto de Primera Categoría pagado en la empresa. Como en la empresa va se pagó la tasa máxima, la declaración en el impuesto personal solo podría dar origen a devoluciones, en función del nivel de rentas de cada persona. Las distribuciones de utilidades nunca tributarían, siendo innecesario llevar registros de rentas empresariales.

Para las sociedades anónimas, el impuesto de primera categoría tendría carácter de impuesto único, salvo que voluntariamente decidan atribuir rentas a sus accionistas. De esta forma, se neutralizarían las críticas que recibió en su momento el régimen de renta atribuida, en cuanto a las dificultades para atribuir rentas en largas cadenas de sociedades o cuando existen inversiones cruzadas.

En cuanto a las pyme (micro, pequeñas y medianas empresas), se propone diseñar un régimen simplificado, esto es, sin contabilidad

¹ Impuesto Primera Categoría: Porcentaje sobre la ganancia de la empresa.

² Impuesto Global Complementario: Porcentaje sobre la utilidad de las personas naturales.

completa, exenta del impuesto de primera categoría, entre otros beneficios, extendiendo su aplicación a cualquier tipo de sociedad que no supere los 2 millones de dólares de ingresos anuales. Una de las virtudes de este régimen es que reduce los costos de cumplimiento, lo que también contribuye a la equidad.

Otra alternativa que ha surgido entre algunos tributaristas (Rodrigo Benítez, Juan Pablo Cabello, Felipe Ecclefield, por nombrar algunos) v economistas como Manuel Marfán, Eduardo Engel v Gonzalo Sanhueza es la desintegración total del sistema. El sistema desintegrado, que es el que posee la mayoría de los países OCDE v del G20, posee las siguientes ventajas:

- Es un sistema muy simple, que no necesita de registros para controlar créditos.
- Avanza en la equidad horizontal entre las rentas del capital (tan favorecidas actualmente) v las del trabajo.
- En cuanto a la progresividad o equidad vertical, dependerá cómo se estructure la tributación del socio final, si es una tasa fija o tasas progresivas o entran al global complementario como cualquier otra renta.
- Se consigue que las rentas finales del capital (socios y dueños

de empresas), por fin aporten a la recaudación del país, porque hasta ahora, casi todo se devuelve producto de la integración, tendiendo a cero el aporte a la recaudación proveniente de las rentas finales del capital.

- Se terminaría con la discriminación que se produce actualmente con el sistema parcialmente integrado, respecto de los inversionistas extranieros residentes en países con convenio v los que no.
- Se puede acceder a tasas de impuestos corporativos bastante más bajas que en un sistema integrado, lo que podría hacer más competitiva la economía (para sostener la recaudación los sistemas integrados deben recurrir a tasas de impuesto corporativo que rondan el 30%, para compensar el poco aporte que hacen los socios o dueños de empresas producto de la reintegración, sobre todo en países con ingresos muy bajos como México y Chile (México posee un sistema totalmente integrado).
- Incentiva la inversión, porque funciona en base percibida.

Sin embargo, también muchos señalan que es recomendable mantener un sistema totalmente integrado para las pequeñas y medianas empresas como una forma de beneficiar a los socios o dueños de empresas de este sector, tan importante en la generación de empleo v en mover la economía. y reservar la desintegración solo para las grandes empresas.

En el caso de la pequeña y mediana empresa, además, se hace entendible la lógica de la integración por cuanto el socio o dueño de la empresa tiene una identificación muy íntima con su negocio - son uno solo - lo que ya cambia cuando las empresas se hacen más grandes y se transforman en grupos empresariales o holdings. Podría ser un sistema de renta atribuida, ofreciendo mecanismos de incentivo a la reinversión (depreciación acelerada u otros) o basado en retiros.

Se deben establecer adecuadas normas de relación, para evitar que sociedades pertenecientes a grandes grupos empresariales o holdings se disfracen de pequeñas y medianas empresas.

En paralelo, se deben eliminar regímenes como son las rentas presuntas y algunos regímenes para pequeños contribuyentes, por cuanto no respetan el principio de capacidad de pago y se utilizan en prácticas elusivas y en el lavado de dinero.

También contribuiría a la equidad la eliminación de las exenciones y tasas reducidas a las ganancias de capital. Estas rentas deberían tributar como rentas normales, permitiendo, eso sí, su distribución en los años en que se mantuvo en poder del activo que la originó.

Por otra parte, se propone eliminar el impuesto de herencias, pasando a considerar esos ingresos como rentas normales, gravadas con el impuesto a la renta, con algún mecanismo de distribución en varios años, similar al de las ganancias de capital.

Finalmente, se debería explorar avanzar en una tributación a la renta en función del ingreso per cápita del hogar. Eso permitiría, por una parte, evitar la elusión del impuesto sobre rentas empresariales a través del fraccionamiento de estas entre todos los miembros del grupo familiar y, por otra, reducir la carga excesiva que soportan los hogares en donde solo uno de sus miembros percibe rentas.

Avanzar en medidas para incentivar la inversión

Se propone otorgar un único incentivo a la inversión: la depreciación instantánea de los activos fijos. Cabe señalar que los esquemas de depreciación acelerada son el meior incentivo a la inversión. En efecto, son más focalizados, pues se otorgan contra una inversión material; no producen distorsiones a favor de los activos de corto plazo, pues cualquiera sea la duración del activo, siempre se deprecia su costo de adquisición; son menos propensos a los abusos, pues el uso de figuras como la venta y recompra de un mismo activo no producen ahorros adicionales de impuestos; y tienen un menor costo fiscal, puesto que

solamente difieren el pago del impuesto. Lo importante de esta medida es que no afecta las decisiones de inversión.

depreciación instantánea sería aplicable tanto para la determinación del impuesto a las empresas como para el impuesto personal de sus dueños. Cualquier otro incentivo a la inversión debería ser eliminado, por ejemplo, el crédito por compras de activo fijo v la deducción por utilidades reinvertidas.

Avanzar en simplificación

Casi todas las medidas mencionadas anteriormente se traducen también en simplificaciones importantes para el sistema tributario. Es así como, al establecer un régimen único en base atribuida, con depreciación instantánea que no se revierte para el impuesto personal, más la eliminación de la deducción por utilidades reinvertidas, se hace innecesario el control de los flujos distribuidos a los dueños de las empresas, desapareciendo los denominados Registros de Rentas Empresariales.

Así, también, la igualación de la tasa de primera categoría con la marginal máxima del impuesto personal, que permite eliminar el impuesto único a los gastos rechazados, así como también la presunción de rentas por el uso personal de los activos de la empresa.

Junto con lo anterior, contribuiría a la simplificación la eliminación de los regímenes de rentas presuntas y los incentivos a la inversión distintos a la depreciación instantánea.

Por otro lado, se propone homogeneizar la tributación de las rentas de capitales mobiliarios y ganancias de capital, eliminando todas las exenciones particulares que existen, las que no se justifican cuando el impuesto personal tiene un tramo exento amplio, v todos los tratamientos preferenciales para determinados instrumentos de inversión como, por eiemplo, el engorroso sistema de tributación para las ganancias de capital de los bonos.

Avanzar en recaudación

Muchas de las medidas propuestas generarían incrementos importantes de recaudación. Por cierto, el nivel de carga tributaria que se defina como meta deberá hallarse en función de los requerimientos de gasto público. Sin embargo, hay algunos criterios que se deben tener en cuenta frente a la necesidad de incrementar la recaudación.

- 1 El primero es que en un sistema tributario poco equitativo se debieran privilegiar las fuentes de ingreso que apunten a corregir esa deficiencia
- 2 El segundo es que siempre será mejor recurrir a medidas que apunten a reducir la evasión antes que aumentar las tasas. Es por ello que el combate contra la evasión y la elusión debe ser permanente, y las reformas

tributarias deben otorgar las herramientas necesarias a la administración tributaria.

3 La introducción de una Norma General Antielusión (NGA), similar a las que existen en la mayor parte de los países desarrollados v que permiten hacer primar el espíritu de la ley, por sobre la forma iurídica de los actos o contratos, es una herramienta disuasiva importante para poder obtener más recaudación.

Avanzar en el fortalecimiento de la administración tributaria.

Existen múltiples razones v criterios para fortalecer a la administración tributaria de un país y, de esta forma, sustentar la implementación de una reforma tributaria. Lo anterior se explica porque cuando se presenta un provecto de lev sobre reforma tributaria, muchas veces el legislador no considera la capacidad operativa de la administración tributaria, en cuanto a recursos disponibles, personal suficiente, equipos tecnológicos, etc.

Entendemos que un sistema tributario progresivo debe considerar los siguientes aspectos:

- 1 Personal suficiente para los requerimientos del control a través de la Fiscalización.
- 2 Equipos tecnológicos e informáticos robustos que soporten la creación de herramientas en

- sistemas, ataques a la red, cruces de información, mantención de datos a través de documentos electrónicos, entre otros.
- **3** Infraestructura suficiente óptima que permita el desarrollo de las actividades de fiscalización.
- 4 Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la Administración Tributaria (AT), pues la implementación de una Reforma Tributaria progresiva significa capacitación constante de los fiscalizadores, generando más compromiso de recaudación con el Estado, lo que en la práctica se traduce en sobrecarga de trabajo, que debe ser compensada con mejoras salariales de los trabajadores de este sector.

En el caso de Chile, la implementación de la Reforma tributaria del año 2014 contempló una negociación sectorial con las autoridades de Gobierno, en la que las asociaciones de funcionarios de la AT demostraron que:

1 Entre el año 2005 y 2011 Chile se ubica en promedio entre los 10 países de la OECD con menores costos de recaudación, encontrándose en el puesto número 8, con un costo de 0,70 unidades (USD) por cada 100 (USD) recolectadas. Por su parte, el promedio de la OECD en este periodo fue de 0,91.

- 2 En cuanto a la población por funcionario, el país se encontraba en una relación de 1/4.137. es decir, 4.137 habitantes por cada funcionario de la administración tributaria chilena, más de 2,5 veces la cantidad promedio de la OECD, que es de 1.631 habitantes por cada trabajador tiempo completo, TTC, de las administraciones tributarias.
- 3 El gasto salarial promedio por funcionario indicaba que, dentro de las naciones pertenecientes a la OECD, los salarios promedios anuales de los funcionarios de las administraciones tributarias al año 2011, fueron de 60.973 dólares, un 13,5% por sobre el promedio en Chile, cuva cifra asciende a 53,720 dólares.
- 4 En resumen, la Administración Tributaria chilena y sus trabaiadores en particular desarrollan sus labores con estándares incluso más altos que la media de los países que componen la OCDE, ello en condiciones de remuneraciones v de sobretrabajo muy desventajosas respecto de los países miembros de esta organización.

Avanzar en otros ámbitos tributarios

1 En cuanto al Código Tributario, que entendemos como la carta de navegación del sistema tributario, es recomendable la guía que propone el modelo de

- código tributario del CIAT, ahí encontraremos argumentos suficientes para defender una estructura tributaria progresiva, como por ejemplo la Norma General Antielusiva (NGA).
- 2 Por otra parte, se deben considerar las normas especiales antielusivas como son:
 - a Las disposiciones sobre tasación del artículo 64 del Código Tributario;
 - **b** Las normas sobre "gastos rechazados" del artículo 21 de la Lev sobre Impuesto a la Renta:
 - c Los preceptos sobre "justificación de inversiones" de los artículos 70 y 71 de la Ley sobre Impuesto a la Renta;
 - d Normas de control sobre enaienación de bienes mobiliarios y bienes raíces según el N° 8 del artículo 17 de la Ley sobre Impuesto a la Renta:
 - e Precios de transferencia, artículo 41 E de la Lev sobre Impuesto a la Renta;
 - f Exceso de endeudamiento según las normas del artículo 41 F de la Ley sobre Impuesto a la Renta;
 - g Sobre Impuesto a las Herencias y Donaciones según el artículo 63 de la lev 16.271.
- Rol de la Administración Tributaria (AT) y el gasto tributario
- 1 El rol de la AT debe ser neutral y autónomo ante los gobiernos de turno, es decir, las decisiones

que tomen deben estar alejadas de la influencia política, como lo vimos en el caso de financiamiento ilegal de la política en los casos Penta v Soquimich en Chile.

- 2 La AT no solo debe preocuparse de la gestión propia del negocio, esto es, la fiscalización y el plan de acción; sino que además debe ser capaz de elaborar estudios de evasión y elusión para identificar los focos a combatir v compartir estos estudios con otras AT, generando espacios de cooperación y acuerdos de combate a la evasión y elusión, en particular por ejemplo sobre los precios de transferencia.
- 3 La AT debe elaborar un plan de presupuesto acorde a las exigencias propias de una buena gestión. Es sabido que para el Estado el dinero que se aporta a las AT no es un gasto sino una inversión, pues el retorno sobrepasa con creces lo invertido. En el caso de Chile, según datos de la OCDE, el costo de la AT chilena, de recaudar 100 dólares, es de 0,76 dólares.
- 4 En cuanto al gasto tributario (GT), en Chile asciende a casi MMUS\$9.500; estos son beneficios, exenciones, créditos que se otorgan a las empresas para impulsar el desarrollo de la economía. En Chile el 80% se otorga a la gran empresa y el 20%, a las

pymes. La realidad de la distribución del GT nos hace reflexionar en varios sentidos:

- a ¿Es realmente necesario buscar esta vía para impulsar el desarrollo de la economía, o debemos buscar alternativas?
- **b** Si se hace necesario, ¿por cuanto tiempo se debe otorgar este beneficio?
- c Lo cierto es que debe equilibrarse la balanza más hacia las pymes, toda vez que son las que soportan más del 65% de la mano de obra y obtienen pagos de su facturación hasta en 150 días. Lo anterior solo fomenta el monopolio comercial.
- 3 Campaña informativa contra la reforma tributaria de Sebastián Piñera: #QueNoTePasenGatoPorLiebre

I Contextualización de la campaña

Lo primero que queremos señalar es que esta campaña que desarrollamos no es solo por nuestra calidad de trabajadores públicos, sino que también en nuestra calidad de ciudadanos y contribuyentes, a quienes no nos son indiferentes las propuestas que realizan las autoridades en materia tributaria, de las cuales depende el financiamiento de servicios a la ciudanía, tan valiosos como la salud, la educación y las pensiones.

Estamos convencidos que el debate tributario no es algo que solo pertenece a los "técnicos" o personas entendidas o especializadas en la materia, sino que se trata de un debate en el cual debiera participar toda la ciudadanía.

Es por esta razón que buscamos, con esta campaña, aterrizar a un lenguaje simple qué es lo que se juega con esta nueva reforma tributaria.

Cuando se analiza en detalle este provecto de lev presentado al Parlamento en agosto del 2018 por el gobierno de Sebastián Piñera, lo primero que se aprecia, es que el título "modernización tributaria" v sus objetivos declarados de "simplificar el sistema tributario", "apovar a las pymes y clase media", "mejorar la protección de los derechos de los contribuyentes" y fortalecer la "certeza jurídica", no se corresponden con el contenido mismo del proyecto, que contiene un conjunto de medidas que:

- **1** Solo benefician a las grandes empresas y al 1% más rico de la población,
- 2 Complejizan la tributación de las pymes, obligándolas a llevar contabilidad completa. eliminando el beneficio de la depreciación instantánea permanente y aumentando sus costos operacionales a través de la boleta electrónica obligatoria.
- 3 Debilita el sistema de fiscali-

zación y justicia tributaria, favoreciendo la evasión v elusión de las grandes corporaciones, a través de planificaciones tributarias agresivas.

- 4 Retrocede en derechos laborales de los/as funcionarios/as públicos
- 5 Y pone en riesgo el financiamiento del Estado, y por ende, la sustentabilidad de proyectos sociales que benefician a las personas de menores ingresos.

Es decir, hay impactos negativos v de retroceso en:

- la equidad horizontal
- la equidad vertical
- la progresividad del sistema tributario
- la simplificación
- la certeza tributaria
- las pymes
- la Administración Tributaria
- la recaudación

Es por esta razón que decidimos bautizar esta campaña "Que no te pasen gato por liebre", un refrán ampliamente usado en Chile y en Latinoamérica, va que se trata de un intento burdo por engañar a la ciudadanía, declarando una cosa, cuando se persigue otra muy distinta, como es devolver impuestos a los grandes empresarios y desmantelar las capacidades de fiscalización v sanción de los delitos tributarios por parte del SII y los tribunales tributarios y aduaneros.

II Actividades y logros de la campaña #QueNoTePasenGatoPorLiebre

Justo en el mes de agosto del 2018, cuando el Gobierno presenta al Congreso el proyecto denominado "Modernización Tributaria", la campaña se inicia con una movilización y paro de funciones de los trabajadores del Servicio de Impuesto Internos (SII), donde comunicamos a la prensa y la ciudadanía lo pernicioso de dicho provecto.

Además, se realizaron una serie de acciones que tuvieron los efectos que nos trazamos, a saber:

1 Confeccionamos videos cortos de no mas de 1 minuto, explicando en un lenguaje no técnico sino sencillo a la ciudadanía los efectos de esta reforma de Piñera. Para eso cuantificamos la pérdida en la recaudación y señalamos los provectos sociales que quedarían sin financiamiento, por ejemplo, que con la entrega de casi MMUS\$1.000 al 1% mas rico de la población se podrían construir 5 hospitales, aumentar las pensiones de los jubilados un 30%, financiar educación de calidad, financiar la Teletón por casi 30 años. Lo anterior para que la ciudadanía que muchas veces no logra dimensionar estas cantidades inmensas de dinero lo hiciera a través de ejemplos palpables.

- 2 Realizamos charlas educativas del tema en los distintos sindicatos públicos y privados, y en cuanta organización fuéramos requeridos, también con un lenguaje sencillo.
- 3 Confeccionamos lienzos que se instalaron en los frontis de las dependencias del SII. Además. se confeccionaron panfletos y carteles que se repartieron a los contribuyentes y a la ciudadanía en la calle, explicándoles brevemente el tema
- 4 Se crea una comisión técnica tributaria de las asociaciones del SII para analizar exhaustivamente el proyecto del gobierno, generaron auienes reportes para ser entregados a los diputados en el Congreso.
- **5** Se mantuvieron reuniones de trabajo con los diputados de oposición de las distintas bancadas políticas, exponiéndoles en charlas de 1 hora los efectos de los diferentes artículos del provecto.
- **6** Se realizaron diferentes puntos de prensa para explicar nuestra posición v se realizaron alianzas con diferentes actores sociales quienes participaron en estas actividades como No más AFP, CUT, ANEF, ISP, FES, Frente de Trabajadores de Hacienda, Jueces de los Tribunales Tributarios, entre otros.

- 7 Se realizó una campaña por redes sociales evidenciando nuestra postura a través de los videos y comentarios. Los medios escritos, radios y TV levantaron escasa noticia de esta campaña, la que prácticamente fue nula.
- 8 Se realizaron dos seminarios con connotados invitados, tanto de oposición como de gobierno, para conversar del proyecto tributario.

Los logros de la campaña se plasmaron en diferentes situaciones:

- 1 El gobierno pretendía aprobar el proyecto en diciembre del 2018; la campaña permitió develar la intensión del gobierno neoliberal v. hov. la discusión se extenderá hasta el año 2020. Los diputados opositores han declarado que rechazarán todo aquello que sea regresivo o atente con las facultades de la AT.
- 2 En marzo del presente año la encuesta CADEM, cuyo propósito es conocer las opiniones, juicios v percepciones de la ciudadanía en diferentes ámbitos de la esfera pública, especialmente el ámbito político, marcó un retroceso importante en el apoyo al proyecto de reforma tributaria del gobierno, esto es, una caída de 20 puntos (de 50 a 30), y aumentó el grado de conocimiento de este proyecto, coincidentemente en

- 20 puntos, es decir, la ciudadanía entendió que esta reforma es solo para los ricos en periuicio del resto de la población.
- 3 Después de 9 meses desde que se presentó el provecto, el gobierno nos invita a conversar al Ministerio de Hacienda para conocer nuestros reparos al provecto: la reunión duró poco más de 2 horas
- 4 Hemos recibido en 3 ocasiones invitación a la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para dar nuestra visión del proyecto.
- 5 Al momento, a propósito de nuestras intervenciones, se han rechazado en la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados, algunos numerales de artículos del proyecto.
- **6** Logramos conciencia crear en las personas que nos escucharon en las charlas y visitas donde hablamos de la reforma.
- 7 La frase de la campaña #Que-NoTePasenGatoPorLiebre. está siendo internalizada por los diferentes movimientos en Chile. v utilizada por algunos diputados y actores sociales a propósito de desenmascarar proyectos de ley engañosos y perjudiciales.
- 8 Nos validamos no solo como una voz autorizada técnica, sino



además en términos de políticas públicas tributarias.

- 9 Una de las intervenciones nuestras en el Congreso tuvo como consecuencia una eventual desarticulación de lo que el gobierno llamó "Comisión Antielusión" que contemplaba a personas aienas a la AT como verdaderos jueces que determinarían si se aplicaba o no la General Antielusiva. Norma Muchas de estas personas eran parte de grandes consorcios empresariales, por lo que se configuraba claramente un conflicto de intereses. A la fecha el gobierno retiró dicha indicación.
- 10 Además, tanto en la reunión sostenida con el gobierno como en nuestra participación en el Congreso, logramos una modificación importante en la propuesta del gobierno deno-

minada DEDECON - Defensoría del Contribuyente –, que realmente tenía intenciones de paralizar la acción de la AT por la vía administrativa, toda vez que dependía del Ministerio de Hacienda, al igual que la AT, y no realizaba ninguna defensa legal a los contribuyentes.

Sin duda que la campaña #Oue-NoTePasenGatoPorLiebre recibió todo el apoyo de la ISP, FES, ANEF, CUT, FTH, entre otros, que no solo se involucraron escuchándonos, v apoyando en redes sociales, sino que aportaron financieramente a esta campaña. En estos momentos nos disponemos a seguir con la campaña 2.0 para seguir avanzando y creando conciencia tanto en la ciudadanía como en los legisladores, de quienes finalmente depende la aprobación o rechazo de los proyectos que envía el Ejecutivo.