

Notas sobre a III Conferência Interamericana sobre tributação patrocinada pela Organização dos Estados Americanos — OEA

Maria Alice Fernandes Josias *

Decorridos 10 anos da II Conferência, verifica-se que suas recomendações produziram mudanças e aperfeiçoamentos de ordem técnica nos sistemas tributários de quase todos os países latino-americanos. Todavia, no campo das políticas para o desenvolvimento, os progressos restringiram-se à institucionalização de sistemas de planejamento, em quase todos os países da área.

Mas, ao melhoramento das técnicas de formulação de políticas de programação não correspondeu aperfeiçoamento de igual porte nas políticas de implementação, que se veriam sempre constringidas pelo comportamento do setor privado na economia dos países da região, carentes de instrumentos capazes de disciplinar e orientar a atividade econômica.

Dentro deste contexto, a III Conferência realizada na cidade do México, de 3 a 8 de setembro p.p., teve como principal objetivo o estudo e a recomendação de um instrumento operativo e institucional que possi-

* Economista do Instituto Brasileiro de Economia, da FGV, pertencendo à equipe do Centro de Estudos Fiscais, enviada como observadora à conferência objeto dos presentes comentários.

bilitasse ao estado influir nas forças de mercado, otimizando o comportamento do setor privado e pondo-os a serviço dos objetivos da sociedade.

O “modelo tributário” em anexo, apresentado como base para as discussões, tem caráter de esquema geral, podendo ser utilizado, dentro de diferentes sistemas econômicos, para implementação das mais variadas estratégias de desenvolvimento.

Para a construção do modelo, os técnicos do Programa de Finanças Públicas do Departamento de Assuntos Econômicos da OEA partiram de um estudo dos atuais sistemas tributários da América Latina, agregando os tributos afins e representando-os por um único imposto, com base suficientemente ampla para englobar a ação de todos eles.

Segundo, ainda, os autores do modelo:

- a) a base de imposição dos impostos selecionados abarca, em seu conjunto, todas as manifestações reais da capacidade contributiva do sistema econômico, evitando duplicações, e
- b) os tributos selecionados estão em condições de cumprir, como parâmetros instrumentais, todas as funções básicas da política tributária.

O que não implica, todavia, que a outros tributos — não diretamente relacionados com o processo de desenvolvimento — esteja vedada a inclusão no sistema tributário. Explica-se a exclusão dos impostos sobre o patrimônio por não terem eles ação específica e relevante sobre nenhuma das variáveis-chave do processo de desenvolvimento, embora se reconheça que o patrimônio pessoal é uma forma de manifestação da capacidade de contribuir.

Na construção do modelo, definiu-se cada imposto por suas características básicas e como os efeitos que exercem sobre o processo econômico resultam da combinação da base com a alíquota, desprezou-se esta última, a fim de uniformizar a base de imposição para todos os tributos.

Desta forma, o modelo tributário apresentado é um instrumento impositivo incompleto, mas adaptável à totalidade dos países da América Latina. A inclusão de alíquotas se daria conforme as necessidades de política econômica de cada país.

Observado isoladamente, o modelo presta-se a um esquema de desenvolvimento baseado em uma alta concentração de renda. Vistos deste ângulo, os tributos sobre a renda, altamente progressivos e os impostos sobre o capital das empresas parecem incongruentes. Mas, combinado o

modelo com o conteúdo dos documentos apresentados para discussão — resumidos a seguir — e lidas as conclusões da III Conferência, infere-se que o modelo tributário constitui um esquema lógico de tributos, voltado para um processo de desenvolvimento econômico com maior equidade na distribuição da renda e da riqueza e, com maior aproveitamento da mão-de-obra, abundante na área.

A primeira sessão da conferência foi dedicada a explicar os objetivos de sua convocação.

Para isto, tomou a palavra o dr. Gerson Augusto da Silva, que em nome da OEA e da Secretaria da conferência, fez um histórico da conferência anterior e de seus resultados para a América Latina, fazendo ver como as preocupações da melhoria da administração financeira, a par dos anseios de justiça fiscal, nortearam as conclusões daquela reunião, adotadas mais tarde pela maioria dos países americanos.

Prosseguindo, analisou o dr. Gerson a situação desses países na década de 60, com ênfase dada à ajuda externa, sem a preocupação de melhoria das fontes internas de financiamento do desenvolvimento. A III Conferência se propõe então a examinar o uso da política tributária como instrumento de política econômica.

A Secretaria apresentou uma metodologia para a discussão dos temas, que propôs definições-chave, como a delimitação do campo da política fiscal e o papel a ser desempenhado pelos tributos, discutidas e aceitas, concordando os participantes em deixar de lado, nas discussões, o papel dos gastos do setor público, para tratar apenas da política tributária.

O modelo de sistema tributário, formulado pela Secretaria, apresentou-se como uma relação de tributos necessários a um sistema lógico, voltado para fins de desenvolvimento econômico, em que se define apenas a base de imposição.

Em seguida, falou o representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entidade co-patrocinadora da reunião, que analisou a realidade tributária dos países da América Latina, fazendo restrições aos resultados da II Conferência.

A sistemática de apresentação dos temas seria sempre a mesma para todas as sessões: primeiro, apresentava-se o trabalho de um especialista convidado e, logo após, um trabalho da Secretaria da conferência sobre o mesmo assunto. Em seguida, os comentaristas faziam suas apreciações sobre os dois, entrando logo os moderadores e os demais participantes da discussão.

Deste modo, a segunda reunião começou com a exposição do primeiro tema de discussão — “A política tributária como determinante do nível e estrutura das importações” — o documento do sr. Macario, que examinou as medidas de política de importação adotadas por países da América Latina e a razão dos seus fracassos em alcançar a meta desejada: o desenvolvimento das economias. Analisando os instrumentos usados — política cambial, política tributária, política de subsídios, política de controle direto — detem-se em lhes apontar os erros, sugerindo apenas um melhor emprego de todos esses instrumentos, sem porém dar grande ênfase ao tema da discussão, ou seja, a política tributária.

Partindo do mesmo ponto, isto é, dos erros das políticas de importação e principalmente da adoção de tarifas aduaneiras “diferenciadas e fortemente protecionistas”, o documento da Secretaria produziu o primeiro impacto da conferência. Ao sugerir a adoção de uma tarifa única sobre as importações, atribui ao imposto de importação apenas duas funções principais: a) a arrecadadora, e b) a de estabelecer um limite de ineficiência para as indústrias instaladas ou a se instalar na economia.

A função de selecionar os produtos importados de acordo com um critério de essencialidade caberia ao imposto de consumo. As demais funções de uma política de importação estariam a cargo dos instrumentos cambiais, monetários (crédito seletivo) e a critério de decisões sobre que tipo de indústrias necessárias ao país precisariam de subsídios para se colocarem em nível mais alto de proteção.

O primeiro comentarista a falar, Sr. Hinrichs, comentou o documento da OEA, apontando alguns efeitos de longo prazo não abordados naquele documento: a) sobre balanço de pagamentos; b) sobre a distribuição de renda; c) sobre as relações de troca; d) sobre a receita; e) sobre o bem-estar; f) sobre o emprego, e g) efeito estabilizador.

No final, Hinrichs concordou plenamente com a proposta apresentada pela Secretaria.

O sr. Langier concorda, de maneira geral com a proposta da Secretaria, acrescentando alguns pontos que reforçam a posição tomada:

- a) integração regional — uma tarifa uniforme representaria um avanço para os objetivos da ALALC, do Mercado Comum Centro-Americano, do Grupo Andino e da CARIFTA;
- b) política cambial — as desvalorizações da taxa de câmbio seriam compensadas por redução do imposto, o que reduziria o impacto daquelas sobre os preços internos;

- c) uso do fator mão-de-obra — a imposição de uma taxa única, *inclusive sobre a importação de bens de capital*, estimularia o maior emprego de mão-de-obra nos processos produtivos e incentivaria a produção interna de bens de capital;
- d) produção monopolística — a taxa única estabelece um máximo para os preços da produção monopolística interna, que seria igual ao preço internacional dos bens acrescidos do imposto de importação, e
- e) administração alfandegária — a simplificação seria a consequência mais evidente.

Os debates que se seguiram mantiveram quase sempre a mesma tônica, de pleno acordo com o documento da OEA, manifestando-se contra o imposto único apenas o Sr. Macario.

Ponto II do temário:

“A política tributária como determinante do nível e estrutura das exportações.”

O documento do sr. Harberger, um longo e relativamente interessante exercício sobre os custos de oportunidade dos capitais das empresas em relação às diferentes medidas de uma política de exportações, coloca os países num dilema quanto ao caminho a seguir, ao conceder isenções tributárias ao setor exportador:

- a) devolução às empresas exportadoras de parte ou totalidade de tributos indiretos, o que estaria de acordo com as regras do GATT, e
- b) o abandono completo àquelas regras, substituindo diretamente as exportações, ou devolvendo às empresas tributos diretos por elas recolhidos, incorrendo em sanções.

Tendo, no início do trabalho, feito uma análise sobre a política de comércio exterior dos países americanos, termina por demonstrar que foi a política de restrições à importação que levou estes países a adotar medidas errôneas de restrição às exportações monopolísticas ou de semimonopólio. E preconiza como sistema ideal o não-gravame das importações e um tributo sobre exportações monopolísticas ou semimonopolísticas da ordem de 5 a 30% sobre estas posições. Mas tais medidas só seriam passíveis após uma desvalorização substancial da moeda de cada país.

O trabalho apresentado a seguir, assinado pela Secretaria, começa por analisar a política de exportação pretendida para a América Latina e as medidas tributárias tradicionais de estímulo às exportações (*drawback* e/ou isenção ou devolução de impostos sobre produtos exportados) preconizando uma revisão completa dos sistemas de imposição vigentes.

A situação atual caracteriza-se pela existência de numerosos e variados impostos específicos sobre mercadorias, tais como bebidas alcoólicas, fumo, gasolina e pela irracionalidade dos impostos gerais sobre o consumo, muitos dos quais em cascata, impedindo uma quantificação correta dos custos de produção.

O documento recomenda:

- a) a eliminação dos impostos internos apenas em relação aos produtos elaborados e semi-elaborados, pois a eliminação da carga de tributação interna sobre matérias-primas teria por efeito a elevação dos custos internos a níveis acima dos preços internacionais;
- b) a eliminação dos estímulos à exportação, baseados em restituição de tributos sobre o lucro das empresas por:
 - 1) não serem mensuráveis seus efeitos sobre os preços, e
 - 2) introduzir distorções na tributação sobre a renda, que deve ter um papel distinto no sistema impositivo;
- c) o subsídio às exportações se realizaria pela fixação de uma taxa de câmbio efetiva superior à nominal, o que iria beneficiar principalmente o setor manufatureiro, pois as taxas de câmbio na América Latina costumam ser determinadas pela produtividade relativa do setor primário exportador, que conta com vantagens comparativas no mercado internacional, e
- d) baseado no argumento anterior, a reformulação da política cambial tradicional.

No comentário do sr. Christopher Clague, que se restringiu a analisar o documento da Secretaria, apoiando-lhe integralmente a estratégia, ressaltaram-se outros aspectos não cobertos pelo trabalho, como:

- a) omissão de referência a problemas de tipo de câmbio em condições inflacionárias;

b) razões pelas quais é mais conveniente uma política orientada para uma maior abertura da economia;

c) falta de uma base teórica adequada para determinar o montante dos impostos sobre as exportações primárias tradicionais: a questão da magnitude do estímulo a ser dado à manufatura em detrimento da agricultura e do desestímulo às exportações tradicionais em contraposição às novas.

Manifestaram-se os senhores Luiz Casillas, do BID, Frederico Hershel, da Cepal, Nicolas Barletta, da OEA, Carlos Lessa, da FGV, Efigenia de Navarrete, da Universidade do México, quase todos para lembrar à Secretaria a inclusão, no modelo tributário, dos incentivos à exportação e para salientar que as políticas de substituição de importações foram provocadas por corrente única no mercado internacional.

Falou o sr. Branko Hovart, da American University, fazendo notar que todas as análises efetuadas partiram de um equilíbrio estatístico, quando há uma defasagem entre as normas de comércio internacional e a prática. Comentando o documento da Secretaria, salientou alguns pontos que devem ser considerados numa política de exportações, como os custos internos de produção, que em decorrência dos altos custos de mão-de-obra, são demasiadamente altos no setor manufatura em alguns países da América Latina e propôs:

a) taxas diferenciadas, bem mais altas para as indústrias de maior elasticidade, e

b) analisar-se as características essenciais dos fluxos de comercialização.

Ponto III do temário:

“A política tributária como determinante do nível e estrutura do consumo.”

O professor Mc Lure apresentou um ensaio muito interessante sobre “O uso adequado da tributação indireta na América Latina”, pois como está dito na introdução “não se presta suficiente atenção ao uso da tributação indireta como instrumento da política de desenvolvimento”... e, porque “na maioria das vezes estabelecem-se impostos indiretos com a única finalidade de obter recursos fiscais vitalmente necessários, sem preocupações a respeito da equidade distributiva, impacto sobre o emprego dos fatores e da taxa de desenvolvimento econômico”.

O autor propõe-se então a tratar a tributação indireta como parte integrante de um sistema tributário de um país, de forma a melhorar o emprego de recursos, aumentar a taxa de crescimento econômico e/ou melhorar a distribuição da renda disponível do setor privado.

Quanto ao aspecto distributivo, um tributo sobre o consumo de base ampla teria a regressividade atenuada por alíquotas progressivas sobre bens e serviços considerados “suntuários” e/ou pela isenção das componentes do consumo considerados básicos.

Um ponto realmente interessante, levantado pelo autor, é que a imposição dos tributos indiretos em base específica ao invés de base *ad valorem* contribue enormemente para que sejam regressivos. O argumento é que os tributos de base específica representam uma fração maior do preço de venda ao consumidor das mercadorias de menor preço de que das mais dispendiosas. Os de base *ad valorem*, ao contrário dos anteriores, influenciam as preferências dos consumidores na direção dos artigos de mais alto preço, são neutros, tendo a vantagem adicional de sua arrecadação subir automaticamente com a inflação.

Sobre o aspecto das decisões do melhor emprego dos recursos disponíveis, foram abordados — partindo do pressuposto básico de que o preço de um bem ou serviço deve ser igual a seu custo marginal de oportunidade — a tributação dos benefícios, a complementação da tarifa aduaneira com o imposto sobre o consumo, o uso da tributação indireta para aumentar a taxa de desenvolvimento econômico, as sobretaxas sobre poluição e congestionamentos, a eliminação das distorções causadas pelos impostos e a estrutura das relações intergovernamentais.

Nas recomendações para eliminação das distorções causadas pelos diferentes impostos, há algumas que se destacam, a primeira e a terceira, por serem mais ou menos conflitantes:

- a) o governo deveria evitar gravar produtos finais diferentes com taxas distintas, a fim de não distorcer as preferências dos consumidores por determinados bens e serviços. Assim, os impostos indiretos devem ser fixados sob forma de taxas uniformes, para todos os produtos finais, com o menor número possível de isenções e taxas diferenciais;
- b) a ter que empregar um imposto sobre as vendas de etapas múltiplas, o tributo deve incidir sobre o valor agregado, ao invés de ser em cascata, e
- c) as isenções em favor de bens essenciais devem restringir-se a um mínimo e cobrir apenas artigos de maior consumo das famílias de mais baixa renda.

A Secretaria da conferência, por sua vez, apresentou um documento em que a análise feita da estrutura do consumo não se afasta muito da linha do anterior, sendo complementar àquele no sentido de que propõe um imposto sobre as vendas em geral, abrangendo mercadorias e serviços, gravando-os com uma taxa única sobre o valor adicionado.

Justificando a escolha de um tributo sobre o valor agregado, fez-se uma apreciação sobre os impostos *em cascata*, seus efeitos maléficos no emprego de recursos e sobre o *imposto de etapa única* que seria o ideal, mas cujo maior problema é o perigo da evasão total.

Eliminar-se-ia o impacto regressivo do tributo, parte pelas taxas baixas ou moderadas, parte por um imposto seletivo do consumo de bens e serviços, de origem nacional ou estrangeira, que tivessem as seguintes características:

- a) fossem consumidos por uma pequena parcela da população;
- b) tivessem alto preço unitário, e
- c) fossem de caráter imprescindível segundo os níveis de renda média da população.

Ainda sobre o imposto seletivo sobre bens finais de consumo, sugeriram-se algumas normas básicas:

- a) que os bens sejam gravados em uma única etapa, ao nível do importador, quando se tratar de bens de origem estrangeira; e ao do produtor, com respeito aos bens produzidos internamente;
- b) que o imposto seja calculado à parte do preço da mercadoria, e seja destacado na fatura, e
- c) incidência cumulativa com o imposto sobre as vendas do qual seria complemento.

Termina o documento por apontar um imposto seletivo sobre serviços de consumo final, com as mesmas características do imposto sobre bens de consumo final.

No comentário sobre o *paper* de Mc Lure, o sr. John Due diz-se de acordo com as idéias nele apresentadas, mas faz algumas críticas sobre diversos pontos. Entre elas:

- a) o documento não dá ênfase ao aceleração do processo de desenvolvimento, meta primordial da maioria dos países da América Latina;

- b) Mc Lure ignora a função estabilizadora da tributação indireta;
- c) há dúvidas acerca do uso e interpretação do custo marginal a curto prazo (posição de Mc Lure a respeito da fixação do preço de uso das estradas — pedágio — segundo o custo marginal, incluídos neste os custos de poluição e congestionamento).

Em compensação, Due acha que a contribuição mais importante do trabalho de Mc Lure é que destaca a necessidade de evitar-se proteção indesejada à indústria nacional através de altas tarifas aduaneiras, cujo principal propósito seria puramente a arrecadação de maiores recursos fiscais. E vai mais adiante sugerindo que deveria ser instituído um imposto sobre importações, tendo como fim principal o protecionismo e não o de arrecadar recursos, que seria alcançado por um imposto geral sobre as vendas que recaísse também sobre os artigos importados.

Os debates restringiram-se quase que exclusivamente à discussão da implantação de impostos sobre valor adicionado na América Latina, onde apenas o Brasil e, muito recentemente, o México, possuem experiências em tributos deste tipo.

Vale ressaltar aqui a posição adotada pela maioria dos professores norte-americanos presentes à conferência, no debate sobre o tema: uma barreira contra o uso de impostos indiretos, em favor de um sistema tributário baseado em tributos diretos. O professor Musgrave chegou ao exagero de “ressuscitar” o saudoso imposto de Kaldor.

Ponto IV do temário:

“A política tributária como determinante da produtividade da terra.”

A exposição do sr. Gandhi sobre a matéria, teve um cunho mais ilustrativo, relacionando os diversos tipos de impostos sobre a terra, sem uma análise maior de suas conseqüências nos países da América Latina.

Em princípio, o autor duvida da eficácia do uso da tributação sobre a terra como um meio de promover a reforma agrária, cuidando que os tributos têm três fins principais: a) obtenção de rendas para o fisco; b) justiça distributiva, e c) eficiência no uso dos recursos.

a) Obtenção de rendas — descreveu o autor a perda de importância relativa das receitas provenientes de impostos sobre a terra, parte devido

à desatualização das avaliações diante dos aumentos dos preços e da produção agrícola, parte devido às baixas taxações (resultado dos interesses dos latifundiários);

b) equidade na distribuição da terra — para que o imposto sobre a terra tenha um forte impacto redistributivo, cumpre que seja progressivo e, principalmente, que seja bem administrado ao ser posto em prática. Pois se a avaliação inicial das terras estiver muito abaixo do valor de mercado, se existirem isenções significativas, se não se fazem reavaliações com certa freqüência e se admite um alto grau de evasão do imposto, então estará seriamente alcançada a equidade pretendida, e

c) A tributação como incentivo — o autor relacionou cinco tipos de impostos usados nos países latino-americanos:

1. *imposto sobre o valor excluidas as benfeitorias*: grava-se apenas e/ou mais fortemente o valor das terras, dando-se tratamento de isenção total ou de taxas substancialmente mais baixas às benfeitorias, com o fim de incentivar a introdução de novas técnicas e outras melhorias;

2. *imposto sobre terras ociosas*: grava-se fortemente as terras não cultivadas, a fim de criar incentivo ao uso produtivo delas;

3. *imposto sobre a terra como crédito contra o imposto sobre a renda*: gravam-se também as terras ociosas para criar estímulo ao uso produtivo, que dará direito a um crédito contra o imposto de renda;

4. *imposto sobre a renda presumida*: calcula-se como fração do valor da terra; varia de 3% a 15% nos países que o adotam, e

5. *imposto sobre a renda potencial*: difere do anterior por uma questão de grau, pois enquanto aquele é calculado segundo condições *médias* de fertilidade e eficiência no uso da terra existente, este aplica-se a condições *desejáveis*.

Enfim, Gandhi defende com veemência a criação de cadastros rurais, mostrando-lhes a importância não só para a administração fiscal, como para ajudar a implantar uma estratégia de desenvolvimento agrícola.

A exposição feita pela Secretaria despreza, em primeiro lugar, o emprego do tributo sobre a terra como forma de promover a reforma agrária, encarando-o apenas como meio de aumentar a produtividade da terra, sem entrar no mérito da discussão de como a política tributária influenciaria essa produtividade; sugeriu, porém, um tipo de tributo para esse fim.

O tributo proposto é o imposto sobre a renda potencial, pelo efeito que tem de promover a produtividade da terra, pois para cada unidade adicional produzida não se aumenta o montante do imposto.

Defendendo a imposição de tal tributo, foi dito que: “a imposição sobre a renda potencial da terra tem a particularidade de não permitir a evasão mediante a redução da base do imposto. A terra é um fator limitado, o que não ocorre com o capital, cuja acumulação pode ser desestimulada quando se lhe grava a renda potencial. Daí ser aconselhável empregar apenas o imposto sobre a renda potencial da terra, sem incluir o capital agrícola”.

Como a avaliação da terra é parte importante no sistema impositivo, a Secretaria sugere um sistema de avaliação em termos de “valores normais” da terra para cada zona determinada, na qual houvesse uma certa homogeneidade de fatores como clima e localização.

Depois de dividir o país em zonas, de acordo com caracteres mais ou menos gerais, seria possível tomar o valor médio do hectare de cada zona geográfica como representativo, por hectare, de todos os imóveis situados na mesma zona.

A hipótese muito simplista da homogeneidade da terra não pode ser aplicada à maioria dos casos, porque há diferenças enormes de qualidade de terras dentro da mesma zona. Mas argumentou-se que é possível que as maiores disparidades de fertilidade do terreno se dêem dentro de uma mesma propriedade e não entre parcelas de uma mesma zona, o que tornaria válida a proposta da Secretaria.

Nas áreas onde existissem diferenças muito sensíveis no preço de mercado por hectare teria lugar uma correção, que seria feita por área, e não pelo valor. Tal sistema teria, inclusive, a vantagem da reavaliação automática, de acordo com as variações do preço médio por hectare.

Por fim, a proposta da Secretaria inclui ainda algumas medidas complementares:

- a) vincular o crédito agrícola ao sistema de auto-avaliação da propriedade para evitar subvalorização;
- b) vinculação do tributo a fins específicos de desenvolvimento do setor agrícola, e
- c) utilização do sistema de crédito para promover a introdução de novas tecnologias.

Os comentários do sr. Lucio Reça sobre os dois trabalhos começaram por pôr em dúvida a imprescindibilidade de cadastros rurais minuciosos.

Sua descrença estende-se aos chamados “impostos sobre a renda potencial da terra”, pelas dificuldades que se apresentam para sua quantificação.

Em seguida, aponta a medida proposta pela Secretaria como destinada a fortalecer a demanda de tecnologias poupadoras de terra (do cultivo intensivo) como meio de aumentar a produtividade e a conseqüente diminuição da renda dos produtores marginais.

Concorda com Gandhî que é necessário esperar que se alcance um certo nível de produção (através de aumento de produtividade dos fatores e de mudanças de tecnologia) para se instrumentar uma transferência líquida de recursos do setor agropecuário para outros da economia, e que este ponto determina a política a seguir na imposição à terra criticando ambos os documentos por não sugerirem política alguma a este respeito.

Discorda da proposta da Secretaria de vincular o tributo a fins de desenvolvimento agrícola, por considerar que o setor está insulado de outros, dificultando o fluxo intersetorial de recursos. Ao invés, propõe o reembolso de tributos indiretos pagos pelo setor, por meio de crédito contra o imposto sobre a renda da terra.

O sr. Cesare Cosciani propõe que aos três objetivos para que deve estar voltada uma política de imposição sobre a terra deve-se acrescentar o de garantir renda mínima para o setor agrícola, o que pode ser alcançado através da distribuição dos excessos de produção, da proteção aduaneira para igualar os preços internos aos internacionais, ou da integração dos preços por meio de um fundo do mercado comum.

Também se manifesta descrente da eficácia do uso da tributação sobre a terra como instrumento de uma política de reforma agrária e cita duas hipóteses em que esse instrumento serviria para tais fins:

- a) quando o imposto sobre a terra (seja sobre o patrimônio ou sobre a renda) fosse mais gravoso que os demais tipos de imposto sobre a renda e o patrimônio, e
- b) para que houvesse uma redistribuição de terras dos latifúndios para os proprietários de minifúndios (ou para os que não a possuíssem) seria necessário que estes fossem isentos ou gravados a uma taxa muito baixa.

Concorda com Gandhî sobre a abordagem do problema da produtividade da terra e também com o imposto sobre a renda e a necessidade

de se instituir um levantamento cadastral, diferindo este do cadastro descritivo aconselhado pelo Sr. Gandhi, por classificar as terras — dentro de uma mesma propriedade — de acordo com a qualidade e produtividade.

Ponto V do temário:

“A política tributária como determinante da combinação ótima dos fatores capital e trabalho.”

O sr. Lente, em seu trabalho, fez uma apreciação das diversas políticas adotadas na América Latina para tributação do capital e do trabalho. Sobre as últimas, indica que toda medida que reduza o custo do fator trabalho — seja mediante um alívio da carga tributária sobre as folhas de pagamento, ou seja por meio de subsídios ao trabalho — contribui para a plena utilização do fator. Uma política de salários mínimos ou de salários de classe pode acentuar a mecanização e desencorajar o emprego do fator trabalho.

Pergunta o autor quais as implicações dos altos encargos de previdência sobre as folhas de pagamento: distorcem o emprego dos fatores em favor de uma maior utilização de capital? Ou desloca a incidência dos tributos para frente — aumentando os preços dos bens — ou para trás, diminuindo a força de trabalho empregada e/ou os salários pagos?

Responde as perguntas afirmando que, seja qual for a maneira como se dá a transferência da incidência, o certo é que jamais os empresários estariam dispostos a aceitar um rendimento menor do capital.

Quanto à incidência para trás, defende o autor a tese de que tal situação não altera, a longo prazo, os preços dos fatores de produção, nem representa inteiramente uma redução dos salários reais, pois os benefícios de previdência social atuariam em sentido contrário.

A posição de Lent é bem definida: é a favor de tributos sobre as folhas de pagamento; apenas está que não se deve sobrecarregar as empresas, para financiar os benefícios aos trabalhadores, principalmente quando a inflação tende a erodir as contribuições, ou quando os fundos de previdência são devidos para financiar outros tipos de gastos governamentais. Cuida que é necessário limitar as contribuições de previdência a uma porcentagem qualificada de *razoável*, que seria de 8 a 10% para o empregador, e de 4 a 5% para o empregado. O restante, caso necessário, para financiar as atividades previdenciárias, seria drenado por meio de outros tributos.

Propõe ainda que sejam dados subsídios pelo maior emprego de mão-de-obra, a ser creditado às empresas contra as duas contribuições de previdência.

Demonstra que os países latino-americanos seguiram políticas comerciais, creditícias e tributárias para alcançar as metas de industrialização, que provocaram a diminuição do custo do fator capital, promovendo o aparecimento de indústrias *capital intensive*. Detém-se a examinar os tipos de tarifas aduaneiras, sempre altamente favoráveis à importação de bens de capital, o imposto sobre a renda das empresas, muito baixo na maioria daqueles países e as isenções que reduzem o imposto devido até zero (como é o caso da Bolívia).

Considerando que a política de barateamento do capital, aliada aos altos custos do fator trabalho (causados inclusive pela carga de tarifas sobre as folhas de pagamento) não conseguiu a utilização plena de nenhum desses fatores, sugere:

- a) um imposto sobre a renda das empresas com uma taxa básica de 15 a 20% sobre a renda que excedesse a um certo nível, feitas algumas concessões às empresas pequenas e médias;
- b) criação de um imposto sobre o patrimônio das empresas, variando entre 1,0 a 2,5%;
- c) incentivos para investimentos, e
- d) cobrança de um imposto de importação sobre bens de capital.

Nos comentários sobre os dois documentos apresentados, o sr. Musgrave louva ambos e põe em relevo o papel que a política tributária pode exercer para melhorar a utilização dos fatores trabalho e capital.

Insiste em que qualquer análise do problema deve distinguir entre:

- a) o que a política tributária pode fazer para obter um alto nível de formação de capital, e
- b) de que forma tal política irá conseguir que se empregue mais convenientemente o estoque de capital existente (tendo em vista que o emprego intensivo de trabalho não quer dizer necessariamente que se use menos capital).

Sobre as correções do preço do fator trabalho, concorda com os *papers* apresentados de que é necessário diminuir as altas cargas sobre as folhas de pagamento, embora não esteja muito seguro sobre as conseqüências de tais medidas.

Discorrendo sobre as conseqüências de um imposto mais alto sobre o lucro das empresas, salienta que os ajustes do nível geral deste tipo de tributo não constituem instrumento apropriado para influenciar os usos intensivos de capital ou trabalho. Advoga, por questões de equidade, tributação mais eficaz sobre o lucro das empresas, par a par com tratamento favorável às empresas que empreguem tecnologias *labor intensive*. Para implementação desta política, sugere:

- a) incentivos para investimentos em equipamentos que proporcionem maior emprego de mão-de-obra, e
- b) tais incentivos poderiam ser concedidos através de um imposto e/ou um crédito.

Lembra ainda que as medidas tributárias ou de subsídios para aproveitamento de mão-de-obra podem não só provocar redução do coeficiente capital/trabalho, como também incentivar o desenvolvimento de novas técnicas mais de acordo com a situação de países com escassez de capital e abundância de mão-de-obra.

Termina por chamar a atenção para o fato de que capital ocioso ou desempregado é um luxo a que não se podem permitir os países pobres, sendo necessário, para evitá-lo:

- a) que se grave com impostos altos o capital ocioso, ou se recompense o uso pleno da capacidade do equipamento, e
- b) um melhor uso de macropolíticas, apropriadas para elevar o nível de emprego (sem inflação).

A intervenção do sr. Rafael Izquierdo foi rápida e incisiva, defendendo uma política de subsídios às empresas pela utilização de técnicas de uso intensivo de mão-de-obra.

Ponto VI do temário:

“A política tributária como determinante da distribuição da renda.”

O estudo da sra. Navarrete foi baseado no resultado de investigações feitas pela Cepal sobre a distribuição da renda nos países da América

Latina, após apreciações sobre a estrutura dessa distribuição, aponta os principais fatores que a influenciam mais diretamente:

- a) a estrutura econômica dos diferentes setores, a conseqüente geração do produto e emprego e a produtividade do trabalho;
- b) a propriedade do capital físico (inclusive terra) e a dos ativos – financeiros;
- c) o grau de especialização da força de trabalho, que depende da educação e experiência;
- d) a eficácia dos mecanismos de transferências da renda, nos campos fiscal, monetário e social, e
- e) as remessas de pagamentos de fatores ao exterior.

E apresenta, em seguida, um “Modelo de geração de produto, pagamento de fatores e distribuição final da renda”, para dois setores, em uma economia em crescimento:

- a) setor privilegiado – constituído por 2% da população que detém 66% da renda, e
- b) setor não privilegiado – composto pelos 80% restantes que recebem 33% da renda total.

O modelo, com 31 equações, pretende demonstrar que é a taxa de juros a determinante de maior peso no padrão de distribuição da renda.

A sra. Navarrete faz ainda algumas considerações sobre o papel dos Bancos Centrais na manutenção das taxas de juros internas, principalmente no caso de, ao evitar que esta baixe, manter o preço do dinheiro maior do que seria com a ação do banco, freando assim o volume de inversões.

No que diz respeito à política tributária propriamente dita, a sra. Navarrete aconselha que, par a par com a mudança da política monetária, gravem-se as saídas de capital com um imposto, a fim de alterar a relação entre os preços e a taxa de juros prevalecente no mercado internacional; é de opinião que as rendas fixas provenientes de títulos e valores deveriam ser gravados da mesma forma que os dividendos, a fim de desenvolver o mercado de capitais.

O documento apresentado pela Secretaria Geral da OEA inicia a análise da distribuição da renda na América Latina baseando-se no já

aludido estudo da Cepal. Após concluir que dificilmente qualquer tipo de política tributária — ainda combinado com uma política de gastos governamentais destinada à melhoria da distribuição de renda — iria melhorar a situação da classe mais pobre, os “marginais”, aconselha, basicamente:

- a) que se reduzam as rendas das classes mais altas por meio de impostos fortemente progressivos, e
- b) que se aumente a renda das classes mais pobres com a implementação de políticas de criação de oportunidades de emprego.

Como a proposição parecia um pouco fora de foco, tendo em vista o modelo tributário apresentado pela Secretaria anteriormente, tomou a palavra o dr. Gerson Augusto da Silva, para reforçar a posição da Secretaria, que seria a seguinte:

Com relação à tributação da renda das pessoas:

- a) A aplicação de um tributo fortemente progressivo sobre a renda dependeria de uma decisão de macropolítica econômica:

1. Na hipótese de o estado querer tomar decisões e executar diretamente a política de investimentos, seria viável e congruente a adoção de tal medida;

2. Se, ao revés, o estado quisesse deixar à iniciativa privada grande parte das decisões de investir, a escala de progressividade de um tributo sobre a renda teria que ser atenuada, a fim de não sobrecarregar os extratos sociais mais altos, justamente os capazes de poupar e investir.

Com relação à tributação do patrimônio:

- a) Tendo em vista que um tributo fortemente progressivo sobre as heranças, por si só, não promove uma melhor distribuição da renda — e, ao contrário, é capaz de provocar-lhe maior concentração, nas camadas mais elevadas da pirâmide social — a Secretaria deixa de indicá-lo como forma de melhorar a distribuição.

b) O mesmo raciocínio aplica-se aos impostos sobre o patrimônio, concentrando-se o modelo apresentado na taxaçaõ da renda destes e daquelas.

No comentário do sr. Villanueva, de uma objetividade contundente, foram *dissecados* os dois documentos apresentados. E, a meu ver, não restou pedra sobre pedra. Sobre o documento da Secretaria, dá que a experiência leve a acreditar que a política tributária não tenha logrado nenhum bom sucesso no que diz respeito a distribuição da renda, o que também aplica-se às políticas de gastos governamentais redistributivos. Mas, no seu sentir, o fato não quer necessariamente dizer que tais situações não possam ser melhoradas. Aponta as evidentes contradições do documento, numa análise muito bem feita e termina por pronunciar-se contra o programa da Secretaria, por contemplar um processo de desenvolvimento econômico baseado na concentração da riqueza e renda.

Villanueva reconheceu por valioso o documento da sra. Navarrete em sua primeira parte, em que a autora formula um diagnóstico da situação dos países latino-americanos em relação à distribuição da renda. Mas o comentarista discordou do uso de um modelo simples de dois setores, ainda assim apenas parcialmente utilizado.

Os comentários do sr. Bird classificaram o modelo apresentado pela sra. Navarrete como "ingênuo" e critica o documento por não se aprofundar mais no uso da política tributária como meio eficaz de redistribuir renda. Pronuncia-se contra o pensamento da Secretaria, defendendo a tese de que é possível promover desenvolvimento econômico com equidade na distribuição da renda, sem que isso significasse taxas mais baixas de crescimento anual.

Esta foi a sessão de mais acirrados debates, que se prolongaram até a metade do tempo da reunião seguinte.

Das duas correntes que se formaram, a primeira entendia que não se pode esperar demasiadamente do instrumento tributário como forma de redistribuir a renda e que tal objetivo poderia ser alcançado mais eficazmente por meio de uma política de gastos governamentais destinados a aumentar o emprego. A segunda defendia o bom emprego do instrumento tributário para uma contribuição significativa à redistribuição da renda, propondo, para tal, uso mais vigoroso dos tributos sobre a renda e a riqueza.

Ponto VII do temário:

"A política tributária como determinante do nível e estrutura das inversões."

“Incentivos fiscais e estímulos à inversão privada”, o título dado pelo sr. Brodersohn a seu *paper* é, em princípio, um voto de desconfiança aos incentivos fiscais. A análise está dividida em duas partes: a) rol dos incentivos, e b) efeitos de curto prazo em uma economia inflacionária.

Da observação dos incentivos empregados na América Latina, resultam as seguintes categorias:

a) *Incentivos fiscais a investimentos em capital humano* — os fatores que operam sobre a qualidade da mão-de-obra e sobre a troca de tecnologia são responsáveis por mais de 60% da taxa de crescimento do PNB dos países desenvolvidos. Existem em apenas sete dos 22 países da América Latina.

b) *Incentivos regionais* — resultado dos esforços do governo para criar novos pólos ou centros regionais de concentração de população e atividades econômicas. Devem ter em vista:

1. Em regiões em que haja desocupação ou subocupação de mão-de-obra, os incentivos fiscais devem ser canalizados para inversões em setores de emprego intensivo de mão-de-obra.

2. Cumpre estatuir prioridades regionais, que devem ser obedecidas para evitar concorrência danosa de incentivos entre diferentes regiões.

3. Os governos podem promover a distribuição regional da atividade econômica por meio de políticas que estimulem a mobilidade do capital e mão-de-obra, mediante a criação de economias externas, por meio de treinamento profissional e obras de infra-estrutura.

c) *Incentivos fiscais e mercados de capitais* — a segunda parte da análise de Brodersohn trata dos incentivos fiscais numa economia inflacionária que opera com taxas de juros negativas.

Tendo em vista que nos países da América Latina as fontes internas (lucros não distribuídos + fundos de depreciação) financiam entre 40 e 60% dos investimentos das empresas, procedendo o restante, principalmente, de empréstimos bancários ou do uso de débitos fiscais (pois o mercado de oferta de fundos é incipiente ou inexistente), o autor faz um estudo sobre a influência da taxa de juros negativa nas decisões de investir do empresário e na demanda e oferta de fundos para inversões. Termina por achar que o impacto dos incentivos fiscais nas curvas de

oferta e procura de fundos não é significativo, em virtude da baixa pressão tributária e alto nível de evasão; a seu parecer, um instrumento monetário — via taxa de juros abaixo da taxa real — é mais eficiente que o tributário.

O estudo de Brodersohn, apesar da análise acurada e procedente, apenas destrói todos os sistemas de incentivos existentes, sem oferecer qualquer solução alternativa.

O relator da parte de financiamentos externos, sr. Casillas, produziu um documento sobre os fluxos de capital externo para a América Latina, demonstrando, logo no início, que houve uma mudança de estrutura nas correntes externas de capital, passando os capitais privados a liderar o fluxo, com um rápido e sensível decréscimo da participação relativa dos financiamentos oficiais.

Demonstra Casillas que dentro do próprio financiamento do setor privado deram-se mudanças de composição, pois enquanto que, em 1961, a participação dos financiamentos por fornecedores era de 14%, a dos investimentos diretos, 68%, e a do endividamento a curto e médio prazo, 18%, a composição passou a ser, hoje, de, respectivamente, 29,51% e 20%.

No trabalho, o autor trata do decréscimo relativo dos investimentos diretos, sugerindo medidas tributárias que incentivassem a entrada de capitais externos, mas que lhes regulasse também as saídas, partindo da premissa de que o financiamento externo privado é fundamental para o desenvolvimento. Uma das teses mais relevantes do ensaio fundamenta-se na relação entre a tributação internacional e o comportamento das empresas multinacionais nas decisões de investir.

Tendo-se detido a examinar o problema dos Estados Unidos em relação às suas empresas multinacionais, passa depois a analisar os incentivos à inversão que oferecem os países da América Latina, chegando à conclusão de que estes de nada servem se os Estados Unidos não aceitam o princípio de *imposição no território onde se gerou a renda*, ou princípio de fonte geradora.

Finaliza propondo uma posição conjunta latino-americana, dentro do seguinte esquema:

a) Promoção de um tratado multinacional, em que todos os países do Hemisfério Ocidental reconhecessem o direito do país onde se origina a fonte de renda, de ser o único com capacidade para gravá-la;

- b) no caso dos países desenvolvidos não aceitarem a posição anterior, os países latino-americanos cerrariam fileiras em torno do princípio da fonte, tornando sua legislação tributária independente da legislação dos países investidores.
- c) nos tratados de tributação, fossem multinacionais ou bilaterais, no caso de não terem sido assinados acordos sobre dupla imposição, os países da América Latina deveriam advogar a adoção de *tax deferral* sobre companhias multinacionais que atuem em seus territórios;
- d) que se explorem outros mecanismos que incentivam a mobilidade do capital entre blocos regionais, sujeitos a processos de integração, e
- e) que a América Latina atue como um bloco coeso, defendendo seus interesses.

A proposta da Secretaria, crua e direta, sugere dois tipos de política tributária a serem seguidos:

- a) políticas tributárias para aumentar a poupança, *sem redistribuição das inversões*, e
- b) políticas tributárias para dirigir as inversões.

Isto porque, segundo o ponto de vista da Secretaria, os objetivos básicos de uma política de inversão seriam:

- a) expandir a produção local de bens e serviços, dentro dos limites impostos pela demanda agregada para esta produção;
- b) conseguir uma distribuição setorial e geográfica da capacidade produtiva mais adequada, e
- c) maximizar os efeitos da absorção de mão-de-obra pela produção.

Assim, dado um coeficiente marginal capital-produto, a expansão da produção local dependerá do nível dos investimentos (aqui entendidos como formação bruta de capital), e dos itens *b* e *c* da estratégia de desenvolvimento de cada país.

A primeira das políticas tributárias sugeridas se proporia apenas a aumentar a poupança do setor privado, partindo da premissa usual de que a inversão é essencial para o crescimento das economias da América Latina. Esta proposta seria particularmente interessante para aqueles países em que o mercado de capitais não estivesse desenvolvido, nem o governo atuasse por melhores linhas de crédito à produção.

Para estimular a poupança interna das empresas, recomenda-se que se grave com taxas altamente progressivas as rendas das pessoas físicas, inclusive os dividendos recebidos das empresas. Desta forma, os acionistas não pressionariam por maiores lucros a serem distribuídos, podendo os empresários reinvestir maiores parcelas sob a forma de lucro retido, sobre o qual não recairia qualquer imposto.

Na justificativa para tal recomendação, afirma-se que as empresas têm conhecimento técnico-empresarial que as faz empregar mais racional e eficientemente os recursos para inversão. As modernas técnicas de produção exigem vultosas quantias que não podendo ser fornecidas por um mercado de capitais desenvolvido e/ou pelo governo têm que ser providas pela própria empresa.

Como desvantagens de tal sistema, aponta-se:

- a) o possível favorecimento da concentração da riqueza: quanto maior o “efeito dividendo” mais desigual a distribuição da riqueza das empresas;
- b) estratificação da estrutura industrial, pois favoreceria as empresas já existentes, e, entre estas, as mais rentáveis, e
- c) poderia não conduzir a um maior emprego de mão-de-obra.

Para se levar a cabo o segundo tipo de política tributária, sugere-se um imposto adicional com opção de investimento. Este imposto, que poderia ser cobrado sobre a renda das pessoas físicas ou o lucro das pessoas jurídicas, teria uma taxa impositiva básica, sobre que se aplicaria um adicional. O contribuinte faria então a opção entre pagar o adicional, sob a forma de imposto, ou investi-lo dentro de um critério de prioridades baixado pelo governo. O adicional seria recolhido a um fundo e após prescrito o prazo para seu uso dentro dos critérios estabelecidos pela lei, reverteria ao Tesouro, sob a forma de imposto.

É necessário chamar a atenção para o fato de que os incentivos fiscais propostos pela Secretaria diferem dos adotados atualmente na América Latina nos seguintes pontos:

- a) não se relacionam com objetivos específicos;
- b) a capacidade de arrecadar não estaria prejudicada;
- c) como o total dos recursos a serem redistribuídos é um dado conhecido, forçar-se-ia uma melhor distribuição de prioridades;

- d) é possível, ao longo do tempo, devido ao que foi dito no item a), mudar as prioridades;
- e) é mais fácil medir-lhe os efeitos, uma vez que os limites são conhecidos e o custo social baixo, e
- f) administração mais fácil.

Os comentários do sr. Murtra sobre os documentos de Brodersohn e Casillas são de inteiro apoio às teses apresentadas pelo último, discordando apenas da assertiva de que o capital estrangeiro seja de grande importância para o desenvolvimento dos países da América Latina, pois a novos fluxos de capital corresponderiam novas remessas de lucros para o exterior e pressões adicionais sobre o balanço de pagamentos. Mostra-se Murtra mais favorável a incentivos à reinversão de capitais (como permitir uma depreciação acelerada, por exemplo), que aos que tratam de simplesmente atrair a inversão privada estrangeira.

Fazendo apreciações sobre o documento apresentado por Mario Brodersohn, Murtra acha que a primeira parte do trabalho, que trata da teoria clássica dos incentivos tributários e sua interrelação com a política monetária, é perfeitamente válida. Mas quanto à segunda parte — uma aplicação do modelo de Duesenberry e Meyer-Kuh aos países latino-americanos — suscita algumas dúvidas:

- a) Brodersohn usou o exemplo da Argentina e afirmou que a taxa de juros sobre empréstimos bancários naquele país não alcança a taxa de inflação. Não acredita o comentarista que se possa generalizar tal situação, pois haveria evidentemente uma completa retração da rede bancária comercial no oferecimento de empréstimos, e
- b) quanto à afirmação de que os fundos de inversão têm um custo igual a zero, com base no argumento de que as empresas “podem acumular estoques, os quais se supõe que reajustam seu valor ao mesmo ritmo que a inflação”, Murtra contrapõe que, quando se aceita que o custo de oportunidade das fontes de financiamento interno da empresa é dado pela acumulação de estoques, não seria muito realista pensar que o custo desta alternativa é zero, pois há estoques que se valorizam mais rapidamente que a taxa de inflação.

Apesar do que, concorda com Brodersohn que os incentivos tributários usados na América Latina não influenciam ou influenciam muito

pouco o nível e direção das inversões e sugere incentivos ao uso das fontes de financiamento interno das empresas, a exemplo do que já havia feito quando dos comentários sobre o trabalho de Casillas.

O comentarista Fernando Rezende chama a atenção para o fato de que a dificuldade em compatibilizar os objetivos de crescimento econômico, emprego de mão-de-obra e equidade na distribuição da renda seria agravada pela ênfase dada à acumulação de capital fixo, sem preocupação com grau de eficiência na utilização do capital instalado.

Também salienta que os recursos disponíveis para capital de giro, cuja insuficiência pode representar uma séria restrição à manutenção de altos níveis de investimentos, não recebem os mesmos tipos de benefícios fiscais dados à acumulação de capital fixo.

Considera que os argumentos apresentados por Brodersohn são procedentes, no caso de economias inflacionárias com taxas de juro negativas, mas que a discussão deveria ser encaminhada no sentido de considerar a utilização da política tributária para financiamento do programa de inversões por meio de recursos não inflacionários.

Dentro deste esquema, a proposta da Secretaria é vista pelo comentarista como uma alternativa interessante, pois haveria um fundo para inversões, que poderia ser manejado pelas autoridades governamentais segundo as necessidades específicas do país, que poderiam modificar-se ao longo do tempo.

Falando ainda sobre os incentivos para ampliação dos estoques de capital fixo, ressalta que estes só operam durante o processo de instalação da unidade produtiva beneficiada, após o que, para que o projeto sobreviva, a empresa conta apenas com seus próprios recursos para operar a unidade instalada. Este fato tem especial importância numa política de desenvolvimento regional, pois as empresas que se instalam na região atrasada sofrerão a concorrência das regiões desenvolvidas.

Na discussão que se seguiu, os financiamentos externos foram realmente o assunto mais discutido, tendo George Kopits, representante dos Estados Unidos, discordado das opiniões de Casillas sobre os retornos de capital e a multilateralidade dos acordos de tributação internacional.

Ponto VIII do temário:

“Institucionalização do processo de formulação e implementação da política tributária.”

O primeiro documento a ser apresentado na 9.^a reunião, de autoria de Oliver Oldman e Michael McIntyre, “Aspectos institucionais da planificação da reforma tributária”, tem como objetivo despersonalizar a planificação da reforma tributária, identificando-lhe os elementos essenciais e indicando a forma em que podem institucionalizar-se, a fim de poder sobreviver às mudanças políticas, continuando (o sistema tributário) a ser sensível às necessidades políticas.

É evidente que os autores se referem à instabilidade política da América Latina e às nefastas conseqüências desta instabilidade sobre os programas de reforma tributária intentados por alguns países.

Definindo a planificação da reforma tributária como abrangendo todas as modificações das leis tributárias do país, inclui tanto as modificações meramente técnicas, como a reestruturação total do sistema, as questões de política tributária e os problemas de administração tributária.

O ponto principal trata das *instituições destinadas ao planejamento da reforma tributária* e não do planejamento propriamente dito.

Reconhecendo que as reformas tributárias radicais suscitam grandes oposições políticas, recomenda — para que o governo possa fazer frente à oposição — que os órgãos encarregados da reforma tenham capacidade para:

- a) produzir estimativas razoavelmente precisas dos efeitos a curto e longo prazo das mudanças propostas nos tributos sobre as receitas arrecadadas;
- b) preparar novos anteprojetos da legislação proposta;
- c) apresentar propostas que representam uma transição, mas que estejam de acordo com os objetivos de política das propostas preliminares, e
- d) apresentar uma descrição geral da posição do governo que seja acessível aos leigos.

E para que a reforma se converta em realidade, recomenda que se adotem medidas institucionais visando:

- a) preparar novos formulários de impostos e material explicativo;
- b) instruir os contribuintes sobre as modificações de maior monta introduzidas pela lei e a época em que entram em vigor tais modificações;
- c) o adestramento do pessoal da administração tributária a agir de acordo com a nova lei;

- d) atualizar os processos administrativos, inclusive a mudança de programas para computador, quando for o caso, e
- e) providenciar para que os vários projetos compreendidos na reforma comecem e terminem nos prazos previstos; para isso, conviria contratar especialistas em gerência geral.

No que se refere à organização das funções de planejamento tributário, Oldman-McIntyre propõem que se estabeleçam pelo menos duas unidades permanentes em alguma repartição governamental: uma unidade de investigação estatística e uma outra de redação legislativa.

Propõem ainda que se crie, junto ao Ministério da Fazenda daqueles países em que as atividades de planejamento estão a cargo do Gabinete do Ministro da Fazenda, com poucas atividades atribuídas a outros órgãos, e/ou naqueles países em que esta responsabilidade é dividida entre aquele órgão e a administração tributária, os órgãos de planejamento do desenvolvimento econômico, de elaboração orçamentária e comissões legislativas, de uma unidade permanente de política tributária, com as seguintes atribuições:

- a) propor e avaliar as modificações técnicas;
- b) avaliar propostas de incentivos tributários ou outras disposições especiais;
- c) avaliar as disposições especiais legais vigentes;
- d) estudar áreas a requerer reformas e iniciar o trabalho de preparação de propostas preliminares, e
- e) fazer estimativas de custos da legislação tributária proposta.

Ao final de sua exposição, Oldman faz notar que o essencial para o planejamento da reforma tributária não é a comissão de alto nível, mas as unidades de captação e elaboração de dados e de redação legislativa, o pessoal encarregado de elaborar os formulários de impostos e a unidade permanente de política tributária que prepara os documentos básicos de trabalho para reforma.

As proposições apresentadas pela Secretaria foram baseadas em uma análise da natureza do processo político-tributário e das características do mecanismo institucional adequado para o manejo eficiente do processo.

Partiu o estudo de uma visão dos sistemas impositivos vigentes na América Latina, aos quais... "en cada conyuntura de crisis financiera se fueron agregando nuevos tributos a una estructura preexistente. Se constituyeron conglomerados de impuestos sin sistematización, resultando en estructuras de hecho, carentes, frecuentemente, de un mínimo de congruencia y organicidad".

Reconhece o documento que na última década houve um esforço de alguns países para melhorar sua legislação tributária e aumentar a eficiência dos impostos como arrecadadores de recursos; mas que há muito a se fazer quando se resolve dar aos sistemas tributários o papel de instrumento de política econômica.

Chama-se a atenção, como já haviam feito Oldman e McIntyre, para o fato de que qualquer processo de reforma tributária enfrentará três obstáculos principais na América Latina: os conflitos com os interesses estabelecidos, a escassez de pessoal técnico especializado nos quadros de assessoramento e a incerteza gerada pela inexistência de um modelo conceitual que se possa aplicar por inteiro aos países latino-americanos.

Baseados então, no modelo tributário apresentado na introdução aos trabalhos da conferência, os técnicos da Secretaria sugerem três etapas do processo de implantação de uma reforma tributária:

- a) promover-se-iam sucessivas reformas da estrutura técnico-formal do sistema tributário, a fim de transformá-lo em um modelo lógico, que operasse eficientemente:
- b) com a estrutura técnico-formal esboçada e definida a magnitude das receitas necessárias para financiar as despesas governamentais, se determinaria nesta etapa os níveis das alíquotas correspondentes aos vários tributos, a fim de se adaptar a distribuição da carga tributária à distribuição social, setorial e espacial da renda e da riqueza, e
- c) ajustar-se-ia a função paramétrica dos tributos, com o fim de fazê-los concordes com o modelo de desenvolvimento. O que pressupõe que as variáveis-chave do progresso de desenvolvimento estejam claramente identificadas, que os tributos integrantes do sistema tenham ação específica e eficaz sobre algumas das variáveis e, finalmente, que se conheça a direção que se quer imprimir ao processo de desenvolvimento.

São feitas recomendações no sentido de que ao sistema tributário seja conferido um alto coeficiente de elasticidade em face das variações

no nível e na estrutura de preços e da renda, proporcionando um ajuste automático às mudanças estruturais da economia e minimizando a necessidade de reformas com finalidade meramente corretiva.

Definindo a flexibilidade do sistema, o documento diz que assim se entende “la facultad de alterar el parámetro tributario, representado por la magnitud de la base de imposición y el nivel de las tasas, dentro de los límites, para los fines y bajo las condiciones establecidas por la ley tributaria”. O que, portanto, não pressupõe atribuir ao Poder Executivo poderes arbitrários para alterar a estrutura tributária do país.

Por fim, recomenda-se que se tome medidas complementares no sentido de uma centralização do processo de tomada de decisões (eliminando-se as dispersões comuns aos sistemas de governo federativo com a competência de governos estaduais e locais para lançar tributos considerados fundamentais como instrumentos de política econômica) e a criação de um órgão permanente para supervisionar e dirigir o processo.

A chamada “autoridade tributária” se formaria como órgão colegiado, com apoio de um departamento técnico convenientemente equipado. E exerceria funções para-legislativas e de ligação entre a administração tributária e os órgãos de planejamento.

A intervenção do comentarista Hovart inicia-se com a constatação, hoje em dia universalmente aceita, que o mercado deve ser dirigido, regulado e controlado e que, portanto, deve institucionalizar-se este controle. Passando por cima das outras três instituições propostas por Hovart — o Escritório de Planejamento, o Banco Central e a Comissão Nacional para a Distribuição da Renda e Controle dos Preços — falaremos apenas do Fundo Central de Desenvolvimento — FCD. O FCD complementaria as operações do Banco Central ao estabilizar os investimentos, a procura e a oferta agregadas, cujas flutuações se devessem a distorções estruturais, além de ser o responsável pela obtenção da taxa de desenvolvimento desejada.

Este superorganismo não teria funções meramente de “autoridade tributária” mas seria uma “autoridade fiscal”, manejando as atividades de estabilização e as voltadas para o desenvolvimento da economia, mas sem poderes para mudar a estrutura tributária.

Como objetivos, teria o FCD a implementação de programas de investimentos — em capital fixo e capital de giro — e a execução de planos de subsídios (estabelecidos por leis especiais e que o FCD apenas seria responsável pelas operações de rotina).

Os instrumentos de que disporia o organismo se classificariam em dois grupos: *os arrecadadores* e *os distribuidores* de recursos. Dentre os do primeiro grupo, estariam: estabelecimento de sobretaxas proporcionais sobre a totalidade dos tributos, venda de títulos de longo prazo, absorção do superavit governamental, imposto sobre a inversão ou a mobilização temporária dos lucros não distribuídos pelas empresas e os recursos de empréstimos estrangeiros.

Alinham-se como instrumentos do segundo grupo os empréstimos a curto e longo prazo, sob condições especiais de prazos de carência e taxas de juros; distribuição regional dos recursos para investimentos; redesconto de empréstimos para investimentos feitos através de bancos da rede comercial; compra de títulos a longo prazo; financiamento do deficit governamental; e concessão de empréstimos ao estrangeiro.

A proposta de Hovart transcende, portanto, os conceitos de “autoridade tributária” propostos nos documentos expostos na reunião e o seu FCD reuniria as funções de um Ministério de Planejamento com as de um Banco de Desenvolvimento e algumas de Banco Central, segundo a estrutura administrativa vigente no Brasil.

Em seguida falou o sr. Carlos Lessa, que criticou o trabalho apresentado por Oldman. Acrescentou o comentarista que no início do processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, a substituição de importações teria sido uma forma direta de atuação do governo para intervir na economia, assim como a emissão de papel-moeda para financiamento de inversões na infra-estrutura e em indústrias consideradas estratégicas. Mas, à proporção que o processo desenvolvimentista instalou-se, medidas diretas começaram a ser substituídas por outras de caráter mais indireto, como o uso do instrumento tributário para se conseguir os fins desejados. Por isso, o comentarista vê a institucionalização de tais medidas como uma necessidade, por meio da criação de uma “autoridade tributária”.