Volume 23 Issue 6
Originally issued as E1



Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE: E
Economics
Volume 23 Issue 1 Version 1.0 Year 2023
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal
Publisher: Global Journals
Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

Opening the Black Box of Tax Reforms in Latin America

By Aloisio Flávio Ferreira de Almeida & Nelson Leitão Paes

Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC

Abstract- This article verifies how the types of tax reform are related to income and how they are distributed over time and by jurisdiction. The analysis focused on the tax reforms that took place in Latin America between 1990 and 2004. The data came from a survey carried out by the Inter-American Development Bank (IDB) in 2006. A greater reform impetus was observed in the early 1990s., accompanying the re-democratization of the countries of the region. The most reformed taxes were value added tax and income tax. The countries that reformed the most were Argentina, Colombia, Costa Rica and Guatemala, while Bolivia, Chile, Dominican Republic, Panama and Paraguay had a more conservative profile. The study contributes to the formulation of tax policy and to academic research based on legislative changes and typology of tax reforms.

Keywords: *tax, tax reform, fiscal policy, income tax, value added tax.*

GJHSS-E Classification: *JEL Code: H20, H29, P48*



Strictly as per the compliance and regulations of:



© 2023. Aloisio Flávio Ferreira de Almeida & Nelson Leitão Paes. This research/review article is distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). You must give appropriate credit to authors and reference this article if parts of the article are reproduced in any manner. Applicable licensing terms are at https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

Opening the Black Box of Tax Reforms in Latin America

Abrindo a Caixa Preta das Reformas Tributárias na América Latina

Aloisio Flávio Ferreira de Almeida [α] & Nelson Leitão Paes [σ]

Resumo- Este artigo verifica como os tipos de reforma tributária se relacionam com os ingressos e como se distribuem no tempo e por jurisdição. A análise centrou-se nas reformas tributárias ocorridas na América Latina, entre 1990 e 2004. Os dados vieram de pesquisa de campo realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2006. Observou-se maior ímpeto reformista no início da década de 1990, acompanhando a redemocratização dos países da região. Os tributos mais reformados foram o imposto sobre o valor adicionado e o imposto sobre a renda. Os países que mais reformaram foram Argentina, Colômbia, Costa Rica e Guatemala, enquanto Bolívia, Chile, República Dominicana, Panamá e Paraguai apresentaram perfil mais conservador. O estudo contribui para a formulação de política tributária e para a pesquisa acadêmica com suporte nas alterações legislativas e tipologia de reformas tributárias.

Palavras-chave: tributo, política fiscal, reforma tributária, impostos sobre a renda, imposto sobre o valor adicionado.

Abstract- This article verifies how the types of tax reform are related to income and how they are distributed over time and by jurisdiction. The analysis focused on the tax reforms that took place in Latin America between 1990 and 2004. The data came from a survey carried out by the Inter-American Development Bank (IDB) in 2006. A greater reform impetus was observed in the early 1990s., accompanying the re-democratization of the countries of the region. The most reformed taxes were value added tax and income tax. The countries that reformed the most were Argentina, Colombia, Costa Rica and Guatemala, while Bolivia, Chile, Dominican Republic, Panama and Paraguay had a more conservative profile. The study contributes to the formulation of tax policy and to academic research based on legislative changes and typology of tax reforms.

Keywords: tax, tax reform, fiscal policy, income tax, value added tax.

I. Introdução

Reformas tributárias podem se constituir em uma alavanca importante para o desenvolvimento de um país ou de uma região. Porém, alterar o sistema tributário pode ser tarefa complexa, dada a multiplicidade de atores e interesses envolvidos, especialmente em países democráticos. Por isso, é importante identificar as características que facilitam a aprovação e promulgação de reformas tributárias.

Esta questão é particularmente interessante para a América Latina, região que passou pela transição de regimes autoritários para a democracia e promoveu mudanças institucionais com foco na economia de mercado desde o final da década de 1980.

Baseando-se na tipologia sugerida por Almeida e Paes (2020), verificou-se como os tipos de reforma tributária se relacionam com o comportamento arrecadatório e como se distribuem por tributos, no tempo e por jurisdição. Os dados foram obtidos com o apoio do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), que permitiu o acesso aos questionários da pesquisa de campo realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sintetizada no *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (IPES)* do ano 2006. Respondidos por funcionários especialistas em legislação tributária e pertencentes aos quadros dos ministérios de finanças latino-americanos, esses questionários registraram as alterações legislativas relevantes em matéria tributária para o período 1990 - 2004.

A análise aponta concentração de alterações na legislação dos impostos sobre o consumo e a renda. O foco arrecadatório fica evidente quando se observam muito mais alterações com intuito de expandir o orçamento público. Esse objetivo teve mais sucesso com as alterações na tributação sobre o consumo, na comparação com as da tributação da renda. Em contraste, as alterações em tributos sobre a propriedade foram residuais, confirmando a perda de relevância desses tributos no período considerado. O gradualismo obtido por séries de minirreformas superou a imposição de reformas amplas, sugerindo que em certos casos essa pode ser a melhor estratégia para reformar o sistema tributário.

Em termos jurisdicionais, o país que mais reformou foi a Argentina, com 40 eventos e o que menos reformou foi a República Dominicana, com 6 alterações. Em média, houve 15,4 reformas tributárias por país em todo o período, o que equivale a dizer que

Author α: Programa de Pós-Graduação em Administração - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC, Brasil.
e-mail: aloisio.ffa@gmail.com
Author σ: Programa de Pós-Graduação em Economia - PIMES/UFPE e Programa de Pós-Graduação em Economia da FE/UFMT, Brasil.
e-mail: nlpaes@gmail.com

© 2023 Global Journals

cada país promoveu, em média, cerca de uma reforma por ano.

Ao promover a contagem de alterações legislativas por tipos de reformas tributárias, o estudo promove a abertura da "caixa preta" das reformas tributárias, quase sempre tratadas na literatura sem respaldo em definição formal e sem considerar sua tipologia. Na verdade, sob a difusa expressão "reforma tributária" estão fenômenos sociais motivados por atores, objetivos e tributos diversos. A comparação por jurisdição mostra diferenças comportamentais claras, que merecem investigação sobre as respectivas variáveis de influência, deixando-se tal mister para estudos posteriores.

O texto está estruturado em cinco sessões. Segue-se a esta introdução breve revisão da literatura. Depois, trata-se de elencar as tipologias aplicáveis a reformas tributárias e informar sobre o método de construção da base de dados. A quarta seção apresenta os resultados e a discussão da caracterização das reformas tributárias promovidas na América Latina, segundo os enfoques fiscal, tributário, temporal e jurisdicional. A última seção apresenta as conclusões.

II. Breve Revisão da Literatura

Como salientam Focanti, Hallerberg e Scartascini (2013), vários estudos utilizaram dados de arrecadação de tributos como *proxy* para observação de reformas tributárias. A questão principal desses estudos é a mensuração dos impactos econômicos que tais mudanças provocariam na economia, como por exemplo, Silva et al. (2014). Por outro lado, a literatura igualmente apresenta estudos que discutem reformas tributárias do ponto de vista qualitativo, muitos apontando as deficiências dos sistemas tributários e indicando prescrições normativas. O estudo de Corbacho, Cibils e Lora (2012) é um exemplo.

Outra linha da literatura procura estudar reformas tributárias a partir de alterações legislativas. Em relação à América Latina, Mahon (2004) foi pioneiro ao estudar reformas tributárias a partir de alterações legislativas. Esse autor pode observar elementos comuns nas reformas tributárias da região, no período de 1977 a 1995, a saber: (i) redução das alíquotas estatutárias marginais máximas do imposto de renda, (ii) redução das isenções, (iii) ampliação das bases dos tributos, (iv) inserção do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) e aumento de suas alíquotas, (v) redução e eliminação de tarifas alfandegárias, (vi) fortalecimento das administrações tributárias e (vii) aplicação de mais severas penalidades para coibir a evasão.

Mais tarde, também com enfoque legislativo, Focanti et al. (2013) retomam o trabalho de Mahon (2004), com suporte em publicações da Pricewaterhouse Coopers e compilam uma base de dados de reformas tributárias para a América Latina, tomando o período entre 1990 e 2004. Os resultados sugerem que a inflação e as prescrições do Fundo Monetário Internacional tiveram impacto pouco relevante nas reformas tributárias da região, mas o fator político foi significativo – por exemplo, quanto maior o número de partidos no Congresso, maior a chance de reformas tributárias ocorrerem.

Este artigo prossegue na linha de pesquisa legislativa. Apesar de ter o mesmo escopo regional e temporal do estudo de Focanti et al. (2013), a base de dados é diferente. A base do IPES (BID, 2006) deve ser mais próxima da posição oficial dos governos da região, uma vez que foram os funcionários dos ministérios de finanças e das administrações tributárias de cada país que prestaram as informações. De fato, cotejando-se as duas bases de dados, verificou-se que os dados de Focanti et al. (2013) reuniram grande número de alterações tributárias de pequeno escopo, enquanto alterações consideradas de maior peso arrecadatório pelos respondentes da pesquisa IPES foram esquecidas.

Almeida e Paes (2020) retomam os trabalhos anteriores para apresentar proposta de definição e tipologia de reformas tributárias, que adotamos neste estudo. A próxima seção reproduz a tipologia por eles adotada, por ser relevante para a compreensão dos resultados deste estudo.

III. Materias e Métodos

a) *Tipologia das reformas tributárias*

De acordo com Almeida e Paes (2020), reformas tributárias[1] podem ser classificadas nos seguintes tipos:

i. *Quanto aos tributos alterados e bases de incidência*

- Reformas tributárias sobre a base renda: compreendem as alterações em um ou mais dos seguintes tributos e seus assemelhados: imposto sobre a renda da pessoa física, imposto sobre a renda da pessoa jurídica, impostos sobre ativos e sobre a renda presumida.
- Reformas tributárias sobre a base consumo: compreendem as alterações em um ou mais dos seguintes tributos e seus assemelhados: imposto geral sobre vendas, imposto sobre o valor agregado, impostos seletivos, impostos sobre transações bancárias e financeiras.

[1] Segundo Almeida e Paes (2020), "reforma tributária é toda e qualquer alteração (ou conjunto de alterações) de natureza tributária, selecionada por determinado critério de relevância, prevista em lei de determinada jurisdição, que importe mudança de base de incidência ou de alíquota de tributo, ou, ainda, a definição de novos tributos ou extinção de tributos existentes".

© 2023 Global Journals

- Reformas tributárias sobre a base propriedade: compreendem alterações nos tributos sobre a propriedade.
- Reformas sobre bases específicas: compreendem alterações em outras bases (por exemplo: tributos sobre folha de salários).
- Reformas de múltiplas bases: as que combinam duas ou mais das bases anteriores.

ii. *Quanto à relevância orçamentária*

- Reformas maiores: aquelas que abrangem tributos de maior relevância arrecadadora (IVA e Imposto de Renda - IR).
- Reformas menores: aquelas que abrangem tributos de menor relevância arrecadadora.

iii. *Quanto à multiplicidade e variedade das alterações*

- Reformas amplas: aquelas que abrangem mais de um tributo, incluindo as bases renda e consumo, e mais de duas alterações, uma pelo menos de caráter geral (não direcionadas).
- Reformas reduzidas ou minirreformas: as que se referem a um único tributo ou poucos tributos de menor relevância e poucas alterações.

iv. *Quanto à incidência*

- Gerais: as que incidem sobre todos os contribuintes do(s) tributo(s) envolvido(s).
- Direcionadas (*targeted*): as que incidem sobre parte dos contribuintes ou grupos, que geralmente podem abranger um setor econômico, uma classe profissional etc.

v. *Quanto ao impacto orçamentário*

- Expansivas: são as alterações que buscam aumentar as receitas.
- Contracionistas ou redutoras: aquelas que impõem redução de receitas com objetivos diversos: estimular determinada indústria, redistribuir a carga fiscal etc.
- Neutras: são as que não buscam aumentar nem reduzir receitas, mas promovem mudanças no sistema sem intenção de alterar a carga tributária. Esse tipo de reforma geralmente comporta várias alterações, algumas com efeito expansivo e outras com efeito redutor, de modo que as alterações tendem a se compensar.

O quadro 1 resume os tipos apresentados.

Quadro 1: Tipologia das reformas tributárias

Categoria		Tipos de reformas	
1.	Base de incidência	(i)	Reforma da tributação da renda
		(ii)	Reforma da tributação do consumo,
		(iii)	Reforma da tributação da propriedade
		(iv)	Reforma de base específica
2.	Relevância orçamentária	(i)	Reformas maiores
		(ii)	Reformas menores
3.	Multiplicidade das alterações	(i)	Reformas amplas
		(ii)	Reformas reduzidas
4.	Incidência	(i)	Reformas gerais
		(ii)	Reformas direcionadas
5.	Impacto orçamentário	(i)	Reformas expansivas
		(ii)	Reformas redutoras
		(iii)	Reformas neutras

b) Base de dados de reformas tributárias na América Latina

As observações foram coletadas em dezesseis países[2] da América Latina, no período entre 1990 e 2004. Esse período foi limitado[3] pela disponibilidade de dados, de acordo com as respostas aos formulários da pesquisa IPES (BID, 2006), e corresponde à consolidação democrática na região (Focanti et al., 2013). Previamente, o BID havia coletado as principais alterações tributárias ocorridas em cada país da América Latina, nos arquivos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Depois, encaminhou esses dados para ratificação e complementação, formulando vinte e oito perguntas dirigidas a especialistas dos países da América Latina.

Ao compilar os dados, houve diferenças entre as respostas, obrigando-nos ao esforço de uniformização. Para assegurar a integridade dos dados, foram consultados textos de outros autores (Lora, 2007; Alvarez et al., 2007), bem como páginas eletrônicas de governos e do CIAT, com objetivo de avaliar se as principais alterações tributárias, em cada país,

[2] Os países da base de alterações tributárias são Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Peru, Panamá, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

[3] A complementação dos dados até os dias de hoje requer a distribuição de novos questionários e consulta a especialistas latino-americanos, nos moldes realizados pelo BID para o IPES 2006. Esse processo exige recursos financeiros de que não dispúnhamos.

© 2023 Global Journals

realmente estiveram refletidas. Em certos casos, o texto das leis respectivas for analisado para observar o real sentido das medidas.

Partindo das observações textuais nas respostas aos questionários, após separar, comparar e compilar as alterações legislativas, foi possível listar todas as reformas tributárias identificadas pelos especialistas com os seguintes elementos: descrição sucinta, ano e jurisdição. Ressalte-se que não há correspondência unívoca com as promulgações legais, pois, uma mesma lei pode produzir várias alterações tributárias. Outro ponto a realçar é que somente foram consideradas alterações dos governos centrais.[4] Certamente, nem todas as alterações do mundo real foram captadas, mas assume-se que os especialistas descreveram as alterações tributárias mais relevantes no contexto respectivo de seus países. Para dar uma ideia da organização dessa base, o quadro 2 ilustra algumas das reformas tributárias captadas na Colômbia (código COL), nos anos 2002 e 2003.

Juntamente com a base apresentada por Focanti et al. (2013)[5], a base de reformas tributárias utilizada neste artigo vem suprir a necessidade de dados para estudos sobre reformas tributárias na América Latina.[6] Seu uso permite acessar o momento em que as medidas ocorreram e conjugar essa informação com o cenário político-institucional de cada país à época das decisões governamentais.[7]

Quadro 2: Extrato da base de reformas tributárias

Ano	País	Descrição da alteração
2002	COL	Concessão de isenções do IRPJ a diversas atividades: energia eólica e de biomassa, transporte fluvial etc.
2002	COL	Limitações aos tratamentos preferenciais e à isenção de renda laboral (IRPF).
2003	COL	Diversas prescrições reguladoras da diretiva nº 863/2003.
2003	COL	Eliminação de diversas isenções de IRPF: lucros imobiliários, juros e serviços técnicos nas zonas francas, outros.
2003	COL	Eliminação da isenção de IRPJ a diversos ramos: empresas pequenas de energia, empresas comunitárias, outros.
2003	COL	Aplicação de sobretaxa de 10% no IRPF.
2003	COL	Isenção IVA para sementes de café.

Fonte: Elaboração própria.

IV. Resultados e Discussão

a) Frequência de reformas tributárias por tipos

Utilizando a base de dados construída e tendo por suporte a tipologia sugerida, realizou-se a contagem de cada tipo de reforma identificado no quadro 1, obtendo-se a tabela 1, apresentada a seguir.

[4] Exceto para o Brasil, devido à importância econômica do ICMS, de competência dos estados federados. Esse imposto incide sobre o consumo e é o que mais arrecada no Brasil.

[5] Enquanto nossa base teve por fonte as respostas da pesquisa IPES-2006 do BID, o trabalho de Focanti et al. (2013) baseou-se nas publicações da Pricewaterhouse Coopers. Ambas as bases cobrem o período de 1990 a 2004.

[6] A título de ilustração, na Europa, a base *Labref* registra as reformas legislativas nos impostos sobre a renda e nas contribuições sociais de 27 países da União Europeia.

[7] Alternativamente, poderíamos usar a arrecadação em relação ao PIB ou as alíquotas estatutárias como *proxies*, assumindo que estão fortemente correlacionadas com reformas tributárias. Esses indicadores são mais fáceis de coletar e menos sujeitos a erros de seleção, porém são mais propensos à influência de choques econômicos e não refletem o momento das alterações legislativas.

© 2023 Global Journals

Tabela 1: Reformas Tributárias na América Latina - 1990 a 2004

Tipo de reforma	Freq.	%
Por base de incidência	246	100,0%
Renda	124	50,4%
Consumo	111	45,1%
Propriedade	2	0,8%
Bases específicas	9	3,7%
Por relevância orçamentária	246	100,0%
Reformas maiores	175	71,1%
Reformas menores	71	28,9%
Por impacto orçamentário	246	100,0%
Expansivas	181	73,6%
Redutoras	65	26,4%
Por multiplicidade de alterações	98	100,0%
Amplas	23	23,5%
Minirreformas	75	76,5%
Por incidência	246	100,0%
Gerais	165	67,1%
Direcionadas	81	32,9%

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006)

Expurgando da base os eventos que se caracterizaram como revogações de tributos[8], medidas administrativas e as alterações nas tarifas de comércio exterior, foram computados 246 eventos de reformas tributárias.[9] Na classificação por base de incidência, verifica-se que as modificações nas bases renda e consumo respondem por cerca de 95% das reformas. Por outro lado, menos de 1% das reformas dedicou-se à propriedade, mostrando o decréscimo de importância de tributos sobre propriedade na região, durante o período das observações. Em outro prisma, as reformas maiores (que alteraram o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas ou o IVA) computaram 71% das reformas contra 29% de reformas em tributos de menor importância arrecadatória.[10]

O indicador referente à expectativa de impacto orçamentário registrou 181 reformas expansivas contra 65 reformas redutoras. O enquadramento nesses tipos levou em conta apensa a descrição que os respondentes da pesquisa IPES 2006 fizeram dos textos legais. Por exemplo, a medida descrita como "aumento da alíquota de IVA de 10% para 15%", está classificada como expansiva, pela expectativa de um aumento de receitas. Os dados corroboram a afirmação de Lora (2007) de que a maior preocupação dos governos da região no período foi reformar para aumentar receitas ou pelo menos para evitar a deterioração das mesmas.

Houve 23 reformas amplas contra 75 minirreformas. Esses dados parecem indicar que é mais difícil reformar amplamente os sistemas tributários, como argumentam Dewatripont e Roland (1992, 1995). Por outro lado, também não se pode tomar o gradualismo como regra, pois os dados sobre reformas amplas confirmam a ocorrência das mesmas, não se sabendo, contudo, sob quais condições são adotadas e preferidas às reformas graduais.

Reformas direcionadas foram 27% na América Latina, em contraste com Castanheira et al. (2012), que afirmaram ser direcionadas a maioria das reformas na Europa. Esse tipo de reforma é conhecido na literatura como *targeted reforms*, i.e., reformas que foram desenhadas para beneficiar ou gravar certos grupos sociais. Supondo que o sistema tributário esteja balanceado, reformas direcionadas podem afetar negativamente a equidade do sistema e ferir o princípio da equidade horizontal, na medida em que diferenciam certos grupos ou indivíduos.

b) As reformas tributárias e o comportamento das receitas fiscais latino-americanas

Segundo Lora (2007) o principal objetivo dos governos da região ao promoverem reformas tributárias entre 1990 e 2004 foi o de aumentar ou preservar receitas. No limiar da década de 1990, a média da arrecadação de impostos na região em relação ao

[8] Em todos os casos de revogação de tributo, um novo tributo foi criado. Dessa forma, as revogações foram excluídas para evitar dupla contagem.

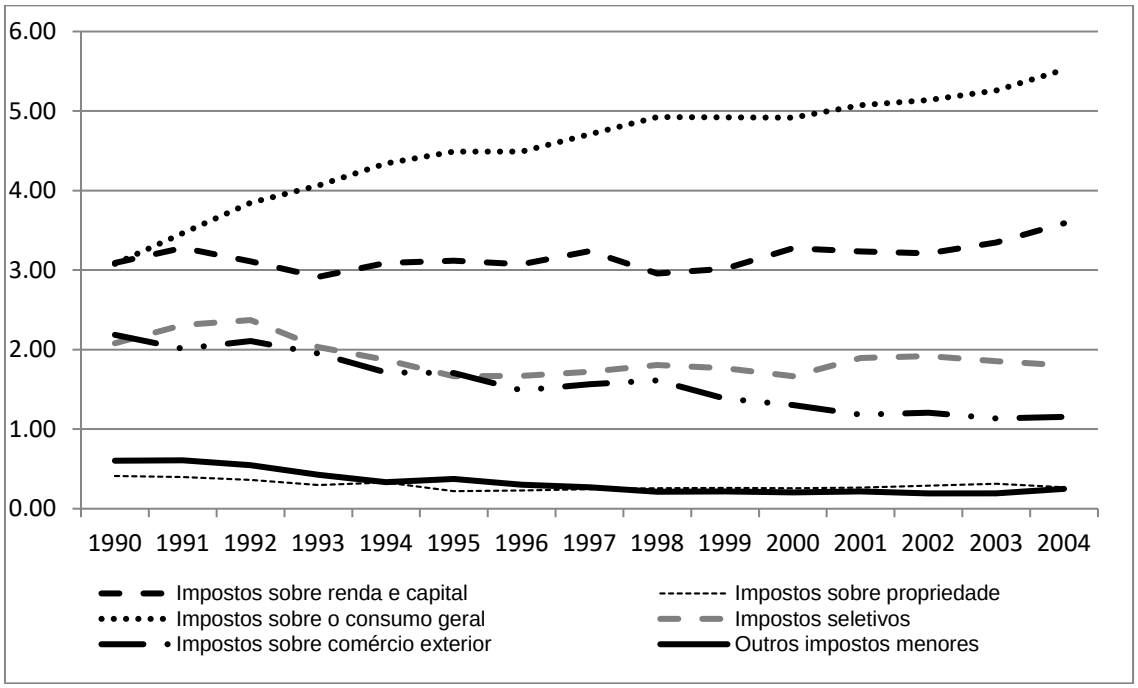
[9] Exceto na contagem por *multiplicidade de alterações*, que identificou 98 reformas. A diferença deve-se ao fato de que, nessa contagem, os eventos foram agregados por ano e por país.

[10] Para Focanti et al. (2013), que utilizaram dados da Pricewaterhouse Coopers, as reformas maiores somaram 142 contra 185 reformas menores. Comparando a base de Focanti et al. (2013) com a deste estudo, observa-se que aquela computou entre reformas menores diversos eventos que não foram considerados pelos especialistas respondentes da pesquisa IPES. Por outro lado, a base de Focanti et al. (2013) deixou de incluir reformas de maior impacto orçamentário.

© 2023 Global Journals

Produto Interno Bruto (PIB) era de 11,4%. O cenário econômico latino-americano durante os anos 1980 era de alta inflação e baixo crescimento. Ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, praticamente todos os países da região empreenderam reformas estruturais com intuito de iniciar uma agenda econômica positiva, com inflação controlada e maiores taxas de crescimento. Além disso, os governos eram cobrados por mais investimentos na área social. Era evidente a necessidade de garantir receitas públicas para melhorar a governança. Todavia, os governos latino-americanos encontravam outro obstáculo: a globalização. A pressão de multinacionais estrangeiras por baixas alíquotas sobre o capital e a onda de abertura do comércio exterior, com redução das taxas alfandegárias, fizeram com que os governos empreendessem reformas tributárias para obter recursos de outras fontes (LORA, 2007). Dessa forma, mesmo com o esforço dos países da região em reformar seus sistemas impositivos, o percentual médio das receitas em relação ao PIB subiu para apenas 12,6% no ano 2004.

O gráfico 1 mostra o comportamento das receitas tributárias latino-americanas entre 1990 e 2004. Ainda que a relação entre receitas e reformas tributárias não seja direta, vale a pena buscar correlacioná-las. Observa-se que os tributos sobre o consumo geral foram os que mais cresceram, saindo de patamar próximo a 3% do PIB em 1990 e atingindo cerca de 5,5% do PIB em 2004. Da tabela 1, nota-se que a base consumo (geral e específico) respondeu por 45,1% das reformas tributárias. O IVA aumentou a capacidade de financiamento dos governos e possibilitou que esses empreendessem melhorias na área social (LORA, 2007). As alíquotas foram inicialmente propostas em 10%, subindo para 15% na maioria dos países, ao final do período.



Fonte: CIAT Data.

Gráfico 1: Evolução da arrecadação de impostos em relação ao PIB (%) na América Latina - 1990 a 2004

A arrecadação de tributos sobre a renda manteve-se estável em torno de 3% do PIB até 1999, com ligeira elevação e queda no início dos anos 90. A partir do ano 2000 começa uma tendência de alta, crescendo para cerca de 3,7% do PIB em 2004[11]. Apesar disso, ainda esteve longe da média dos países desenvolvidos para a tributação da renda, que era de cerca de 12% (LORA, 2007). A dificuldade de tributar a renda na América Latina é uma das principais críticas dos especialistas em finanças públicas (TANZI, 2007). Mesmo assim, não se pode dizer que a região permaneceu estagnada. A tabela 1 mostra que 50,4% das reformas ocorreram sobre a base renda. No imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), os países latino-americanos seguiram a tendência internacional por redução das alíquotas máximas. Elas beiravam 40% no limiar dos anos 90 e decresceram para 30%, em média, após o ano 2000. Outra novidade foi a presunção da renda, caso dos impostos sobre ativos e da tributação mínima presumida, que se espalharam na região no início dos anos 90 para depois declinar. No imposto de renda da pessoa física (IRPF), a queda das

[11] De acordo com CIAT Data, a média de arrecadação dos impostos sobre a renda continuou subindo entre 2004 e 2010, chegando a cerca de 5% do PIB.

© 2023 Global Journals

alíquotas máximas foi ainda mais acentuada: de 50% para 30%, no mesmo período.

O efeito das reformas sobre a progressividade do imposto de renda na América Latina é incerto. Para Lora (2007), a progressividade da tributação da renda melhorou, principalmente para o IRPF. Os limites de isenção foram elevados de cerca de 60% do PIB per capita no início do período a 230% em 2001, reduzindo o universo de contribuintes de baixa renda e facilitando o controle das administrações tributárias sobre os demais. Além disso, a queda das alíquotas máximas favoreceu o ingresso de recursos. Antes, as alíquotas máximas do IRPF eram aplicadas a rendas cerca de 120 vezes o PIB per capita e, após as reformas, passaram a ser aplicadas a cerca de 20 vezes o PIB per capita em 2001. Várias isenções foram canceladas, conquanto novas concessões tenham surgido ao final do período. No entanto, para Figari e Gandullia (2007) essas alterações não melhoraram a progressividade, mantendo-se a estrutura do imposto de renda na América Latina próxima da proporcionalidade, sendo insignificante seu efeito redistributivo.

Os demais tributos apresentam tendência de queda de ingressos, principalmente as tarifas de comércio exterior, cuja participação caiu de 2% do PIB em 1990 para próxima de 1% (redução pela metade). Acompanhando a tendência global pela liberação do comércio, as tarifas de comércio exterior caíram de cerca de 49%, em média, no início do período, para 13%, em média, ao final dos anos 90 (LORA, 2007). A participação dos impostos seletivos também caiu e ficou próxima de 2% do PIB, um pouco abaixo. Alguns impostos seletivos foram extintos, restando basicamente os impostos sobre combustíveis, tabaco e bebidas alcoólicas. Segundo Lora (2007), reformas nos impostos seletivos atraem grandes resistências de grupos de interesses organizados.

Os impostos sobre a propriedade beiram a inexpressividade arrecadatória e praticamente não foram reformados. Isso pode indicar não apenas a manutenção de elites rurais na América Latina, mas talvez a preferência dos fiscos e governos pela extração de receitas por meio de tributos de custo operacional mais baixo. Afinal, tributar a propriedade adequadamente exige a atualização permanente de cadastros, bem como a capacidade de garantir a liquidez dos créditos tributários (TANZI, 2007).

Outros impostos apresentaram participação muito baixa na arrecadação, mas é justo mencionar que os governos latino-americanos fizeram esforços criativos no período (LLEDO, SCHNEIDER e MOORE, 2004). É o caso, por exemplo, da onda de reformas que introduziu os impostos sobre transações bancárias e os regimes especiais para microempresas e pequenos negócios.

Em resumo, é notória a tendência de expansão da tributação sobre a base consumo e o potencial para aumento da participação da tributação da renda na América Latina. Praticamente, essas duas bases sustentam a arrecadação dos sistemas tributários da região e são também as que mais sofreram reformas (cerca de 95% dos casos, de acordo com a tabela 1). Por outro lado, observa-se o declínio da participação dos tributos sobre propriedade, impostos seletivos e de comércio exterior.

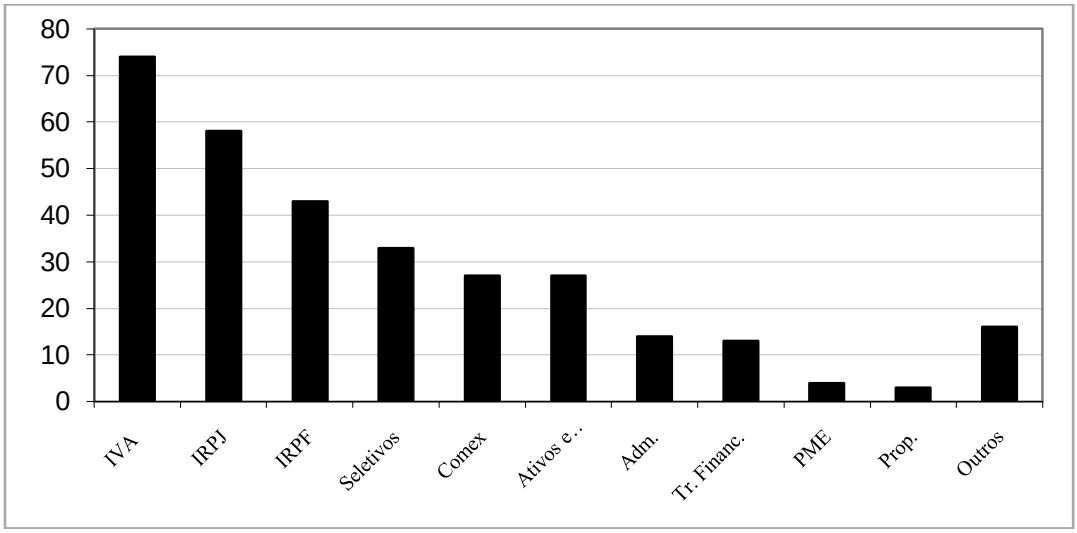
c) Distribuição das alterações tributárias por tributo

O gráfico 2 seguir apresenta a desagregação dos dados por tributos. Como esperado, o IVA[12] foi o campeão de alterações, seguido do imposto de renda da pessoa jurídica e do imposto de renda da pessoa física, confirmando que houve mais alterações nos tributos de maior arrecadação e de maior importância econômica. Em patamar mais baixo, aparecem os impostos seletivos (Seletivos), seguidos dos impostos sobre o comércio exterior (Comex) e dos impostos sobre ativos e aqueles baseados na renda presumida (Ativos e pres.), cada qual em patamar próximo de 30 alterações no período. Com menor frequência, perto de 10 alterações ou menos, estão os impostos sobre transações financeiras (Tr. Financ.), impostos sobre a propriedade (Prop.) e regimes simplificados voltados para pequenas e médias empresas (PME). Finalmente, aparecem alterações de caráter administrativo (Adm.), sendo que a rubrica "outras" inclui alterações importantes nos códigos tributário e aduaneiro[13].

[12] O IVA está presente em todos os países da América Latina (TANZI, 2007), ainda que com diferentes denominações: Panamá e El Salvador adotam o imposto sobre transferência de bens móveis e prestação de serviços – ITBMS e ITBMPS, respectivamente. República Dominicana adota o imposto sobre transferência de bens industrializados e serviços – ITBIS. Peru e Costa Rica adotam o imposto geral sobre vendas – IGV.

[13] Para exemplificar, a Bolívia institucionaliza a administração tributária com a lei nº 2166/2000 e publica um novo código tributário em 2003 (lei nº 2.492/2003). Contamos a primeira na rubrica "Adm." e a segunda medida em "Outras".

© 2023 Global Journals

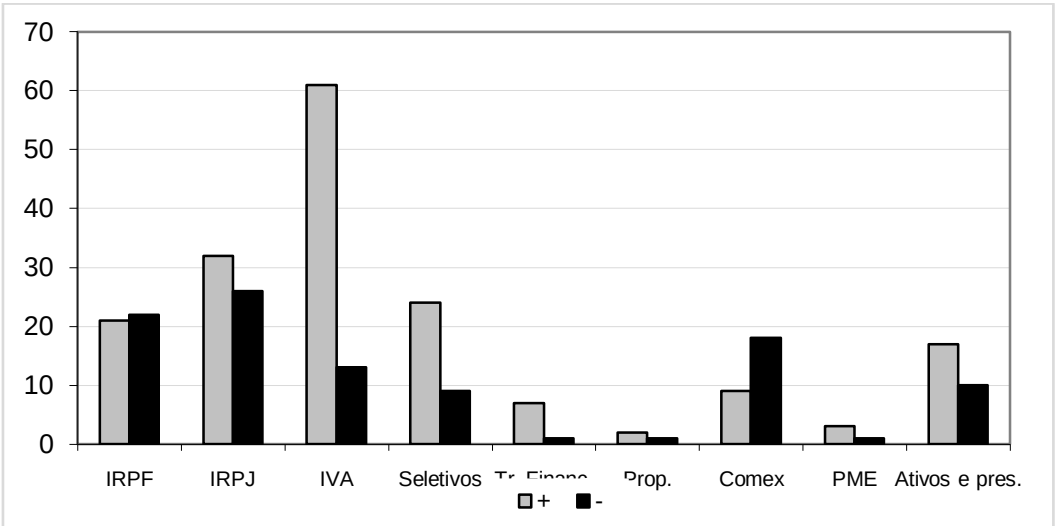


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 2: Número de alterações tributárias por tributo na América Latina - 1990 a 2004

Comparando o gráfico 2 com o gráfico 1, observa-se alguma relação entre a arrecadação de tributos e alterações tributárias empreendidas na região. No gráfico 1, percebe-se que as maiores participações na arrecadação são dos impostos sobre o consumo e a renda, justamente os que sofreram mais alterações, de acordo com o gráfico 2. Alterações nos impostos seletivos e sobre o comércio exterior foram menos frequentes e não evitaram a queda na participação desses tributos na arrecadação. Finalmente, os tributos menos alterados foram também os de menor participação na arrecadação, caso dos impostos sobre a propriedade e sobre transações financeiras.

Contudo, as evidências podem ser mais claras se caracterizarmos as alterações como expansivas ou redutoras do orçamento público. O gráfico 3 apresenta a distribuição das alterações tributárias por tributo, porém distinguindo as que buscavam expandir receitas das que buscavam reduzi-las ou possuíam efeito incerto sobre o orçamento público. Para aumentar receitas, os governos latino-americanos sistematicamente buscaram fazê-lo com o IVA e os impostos sobre o consumo geral. O maior número de alterações expansionistas no IVA é coerente com a observação anterior de maior participação arrecadatória dos tributos sobre o consumo. No imposto de renda, os movimentos foram mais equilibrados, observando-se que o IRPJ apresenta leve superioridade para as reformas expansivas, enquanto o IRPF mostra o contrário: o movimento para reduzir bases e alíquotas desse imposto foi superior. Esses dados estão em consonância com as observações sobre a baixa capacidade arrecadatória do imposto de renda na América Latina, pois observamos uma relação quase de um para um entre o número das alterações expansivas e redutoras.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 3: Número de alterações tributárias por tributo e impacto orçamentário na América Latina - 1990 a 2004

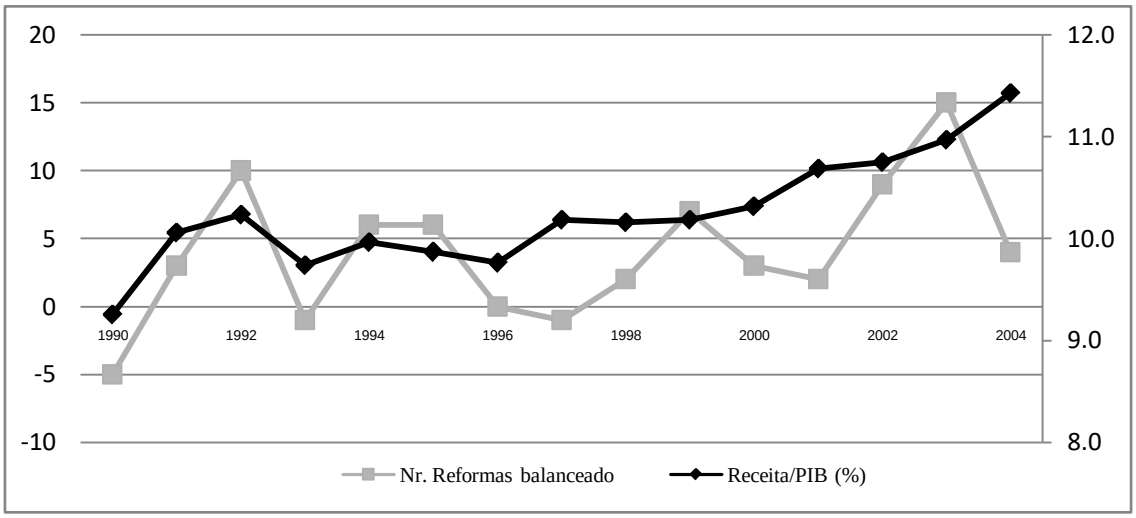
© 2023 Global Journals

Essas observações merecem cautela. Aumento ou redução de alíquotas estatutárias e bases de incidência legais pode não corresponder a aumento ou redução efetiva de receitas, visto que importa considerar as alíquotas efetivas e a incidência real. Dessa forma, a redução das alíquotas máximas do imposto de renda, muito comum no período, pode mesmo ter gerado efeito positivo sobre a arrecadação, desde que tenha ocorrido aumento da base de incidência do imposto.

d) Distribuição das reformas tributárias no tempo

Até o início dos anos 90, a América Latina vivia um período de alta inflação e baixo crescimento. Os governos enfrentavam as ameaças da globalização às bases tributárias e a arrecadação de tributos estava em declínio. Nesse cenário, era de se esperar um grande número de reformas, no início dos anos 90. O gráfico 4 compara a evolução das reformas e das receitas tributárias.

A linha escura representa a evolução das receitas (médias por países) em relação ao PIB, partindo de 9,3% em 1990 e subindo lentamente a 11,4% do PIB em 2004 (eixo esquerdo), ressalvando que não foram incluídas as receitas de tributos de comércio exterior. A linha clara indica o número de reformas expansivas menos o número de reformas redutoras. Observa-se que essa linha move-se praticamente acima de zero em quase todo o período e torna-se francamente positiva após 1997, quando o número de reformas expansivas passa a superar o de redutoras (eixo direito). Esse padrão é acompanhado por um aumento suave das receitas, indicando possível correlação entre receitas e reformas. Contudo, outros fatores devem ter impacto sobre as receitas e, por isso, o esforço reformista não se faz acompanhar de aumento de receitas na mesma proporção.

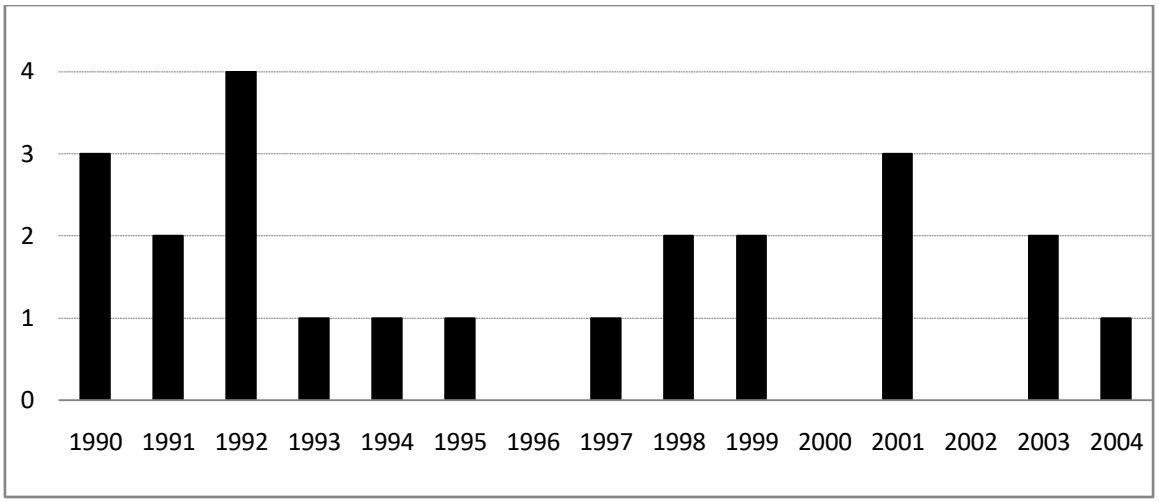


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 4: Número de reformas tributárias e receitas tributárias (% PIB) na América Latina - 1990 a 2004

Ao considerar apenas reformas amplas (gráfico 5), observa-se que o ímpeto reformador realmente foi maior no início dos anos 90, como esperado, decrescendo até 1996 e oscilando a partir de 1998 até 2004. Da tabela 1, observa-se que o número de reformas amplas, as que alteram várias disposições do sistema tributário, corresponde a 23,5% do total de reformas. Significa dizer que a probabilidade de ocorrência de reformas amplas é menor. A razão deve estar atrelada à dificuldade de obter consenso político em torno de muitas questões tributárias, o que está de acordo com as conclusões de Dewatripont e Roland (1992, 1995) sobre a preferência dos legisladores pela introdução de várias reformas graduais, em vez de amplas reformas. Esse padrão, todavia, não é único. Ao que parece, a Argentina, que reformou mais vezes, aproxima-se mais da opção pelo gradualismo das reformas, enquanto o Paraguai, que demora a reformar, parece adotar comportamento distinto.

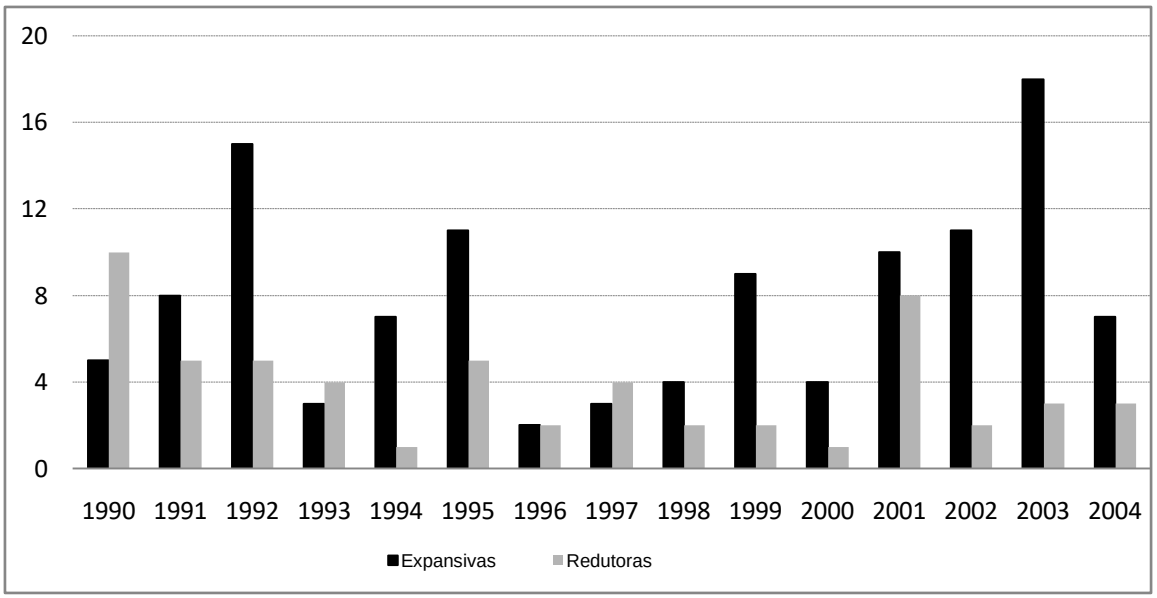
© 2023 Global Journals



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 5: Número de reformas tributárias amplas anuais na América Latina - 1990 a 2004

Com relação ao impacto orçamentário, as reformas podem ser expansivas ou redutoras. O gráfico seguinte mostra o comportamento de ambas no tempo.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 6: Número de reformas tributárias expansivas e redutoras na América Latina - 1990 a 2004

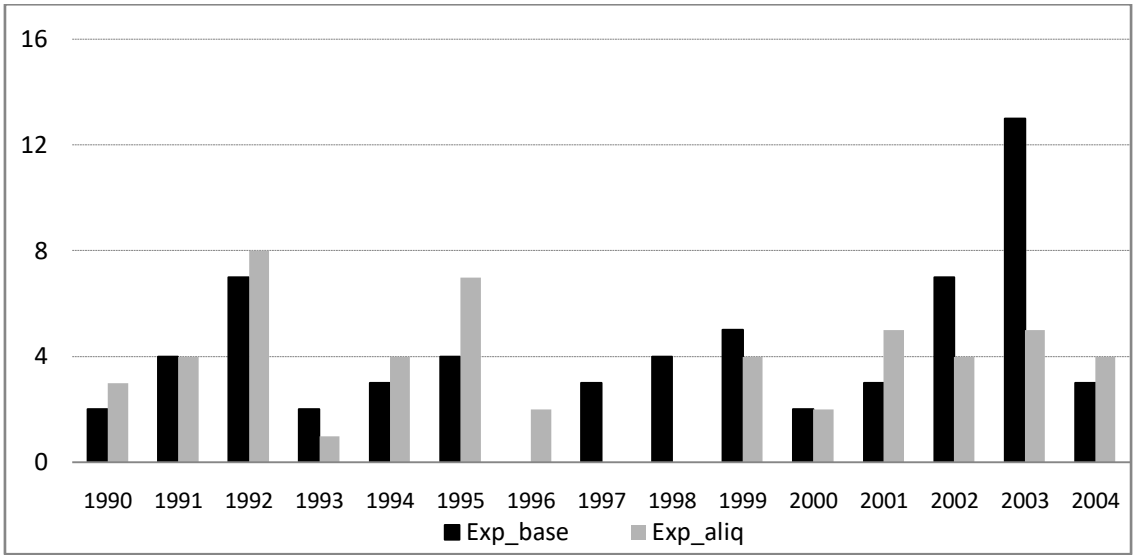
As reformas tendentes ao aumento de receitas tiveram picos em 1992 e 1995, e declínio até 1996. A partir de então, há uma tendência ascendente das reformas expansivas, com pico em 2003. Essa tendência é coerente com o aumento da arrecadação tributária, demonstrado no gráfico 4, a partir de 1999.

Quanto às reformas redutoras, que compreendem simplificações e incentivos, nota-se maior número em 1990 com tendência de queda até o ano 2000. O pico nos anos 90 está associado ao esforço pela simplificação dos sistemas tributários, com redução de faixas e quedas de alíquotas máximas nos impostos sobre a renda, corte de incentivos, além da eliminação de gravames de menor expressão. Essa tendência pela melhoria da qualidade dos sistemas tributários sofre reversão no início do ano 2000 com o retorno de alguns incentivos, seguindo-se nova estabilização em 2003 e 2004.

O gráfico 7 mostra que os números de alterações para expansão de base e de alíquota foram muito próximos até 1993, com tendência ascendente de 1990 a 1992, quando houve pico, indicando, de fato, o apetite reformador por receitas no início dos anos 90. Entre 1993 e 1996, houve mais alterações de alíquotas. O comportamento das curvas continuou semelhante, com mais um pico de alterações em 1995, seguido de queda em 1996. A partir de então, inicia-se uma tendência ascendente por alterações expansivas nas

© 2023 Global Journals

bases, que foi acompanhada pela expansão das alíquotas a partir de 1998. Notoriamente, foram mais frequentes as mudanças de bases, com pico extremo em 2003.

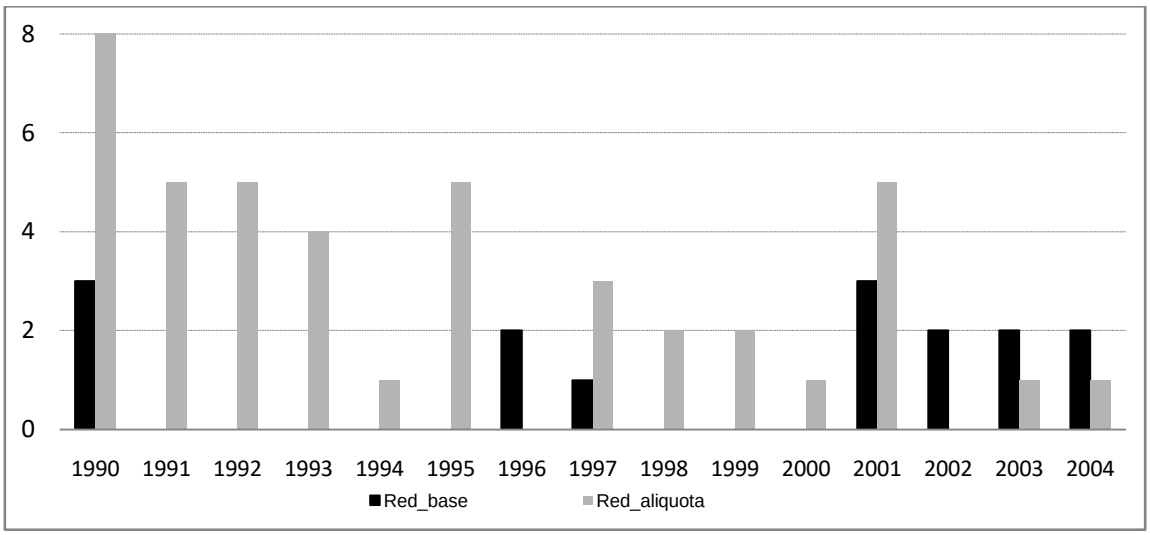


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 7: Número de reformas tributárias expansivas de base e alíquotas na América Latina - 1990 a 2004

As alterações redutoras nas alíquotas mostram-se muito mais frequentes que nas bases, no início dos anos 90 (gráfico 8). Contração de base ocorreu apenas em 1990, acompanhando a busca por simplificação dos sistemas. Depois, praticamente não houve alteração de bases, com exceção de ligeiro pico em 1996. A partir do ano 2000, porém, há uma ascensão no número de alterações redutoras de bases, que Lora (2007) atribui ao retorno dos incentivos fiscais. Com relação às alíquotas, o número de alterações redutoras oscilou bastante. Houve declínio até 1996, seguindo-se ligeira expansão e pico em 2001.

Em síntese, entre 1990 e 2004, a América Latina assistiu a várias reformas em seus sistemas tributários ao mesmo tempo em que consolidava a democracia. A saída dos regimes autoritários parece ter aumentado o ímpeto reformador no início da década de 90, quando observamos maior número de reformas amplas, que seriam de difícil consenso político. Percebe-se, também, maior número de reformas expansivas em relação ao número de reformas redutoras, com aumento de receitas gradual e suave. Maior número de alterações ocorreu nas bases renda e consumo, essa acompanhada de franco incremento arrecadatório.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 8: Número de reformas tributárias redutoras de base e alíquotas na América Latina - 1990 a 2004

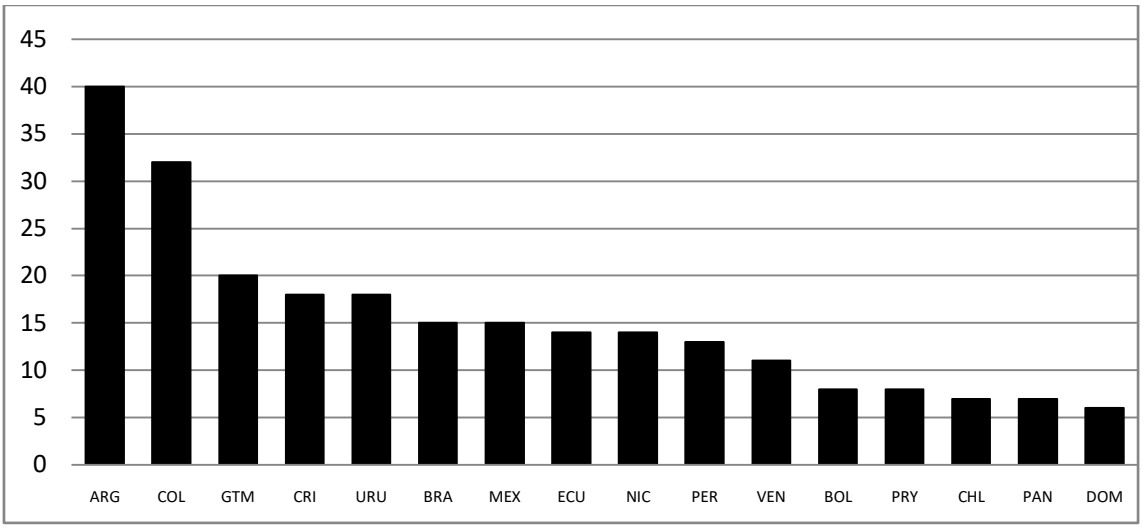
© 2023 Global Journals

e) Reformas tributárias – análise por jurisdição

O gráfico 9 apresenta a distribuição das reformas tributárias por jurisdição. De imediato, notamos diferenças acentuadas entre os países, alguns refomando bem mais que outros. O país que mais reformou foi a Argentina, com 40 eventos e o que menos reformou foi a República Dominicana, com 6 alterações. A Colômbia também demonstrou forte apetite reformador, com mais de 30 alterações, seguindo-se Guatemala, Costa Rica e Uruguai com mais de 15 alterações. Depois, aparecem vários países na faixa entre 10 e 15 alterações: Brasil, Equador, México, Nicarágua, Peru e Venezuela. Os mais estáveis foram Bolívia, Chile, República Dominicana, Panamá e Paraguai, com menos de dez alterações. Em média, houve 15,4 reformas tributárias por país, na América Latina, em todo o período. A média por país e por ano foi de 1,0 reforma[14].

A tabela 2 apresenta o resumo das reformas tributárias na América Latina, por países. Seguindo a tipologia adotada neste artigo, separando os dados por número de reformas, relevância orçamentária, impacto orçamentário e incidência, como mostra a primeira linha, cada uma dessas divisões deu origem a três índices, que estão dispostos na segunda linha, em doze colunas. A última coluna apresenta a relação entre as receitas tributárias, como percentuais do PIB, no final e no início do período, sendo um indicador do crescimento das receitas.

As três primeiras colunas numéricas referem-se ao número de reformas em cada jurisdição, à média anual de reformas e ao número de anos sem reformas, respectivamente. Apesar da esperança de ao menos uma reforma por ano na região, os países ficaram, em média, 9 anos sem reformas, não necessariamente sucessivos, no período de 15 anos. Panamá, Paraguai, República Dominicana e Chile são os mais estáveis, com mais de dez anos, em média, sem reformas nos respectivos sistemas tributários. Argentina, Colômbia e Costa Rica estão entre os que menos esperam e também entre os que mais reformam. Em geral, os dados mostram bastante dispersão.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 9: Número de reformas tributárias por jurisdição na América Latina - 1990 a 2004

Quanto à relevância para o orçamento (as três colunas seguintes), esse critério parece guiar grande parte das reformas, pois, em média, a relação entre reformas maiores e menores (indicada na terceira coluna dessa subdivisão) é de duas vezes e meia, mas há grande dispersão. Argentina, Uruguai, Costa Rica e Bolívia costumam empreender relativamente bastantes reformas de menor relevância orçamentária. Isso pode ser um indício de que nesses países nem sempre o desejo de aumentar receitas guia as reformas tributárias. Devem, pois, existir outros objetivos que norteiam a política tributária nesses países, embora não seja possível determiná-los. Em situação distinta está o México, que possui relação de seis vezes e meia entre reformas maiores e menores, mas sua receita tributária é praticamente estável, mostrando que esse indicador não deve ser analisado isoladamente.

Com relação ao impacto orçamentário, indicado nas sétima, oitava e nona colunas numéricas, reformas expansivas superam as redutoras, como já visto. As maiores relações expansivas/redutoras (nona coluna numérica) pertencem a Guatemala, Bolívia, Paraguai e Uruguai, países que tiveram a relação entre

[14] Focanti et al. (2013) utilizaram dados da PriceWaterhouse Coopers e apresentam alguma variação. No total, foram contabilizadas 317 alterações, o país que mais reformou foi mesmo a Argentina, com 33 alterações, e o que menos reformou foi a Nicarágua, com 8 alterações. Em média, houve 18,2 alterações por país na América Latina, no mesmo período, e a média por país e por ano foi de 1,2.

© 2023 Global Journals

as receitas tributárias em relação ao PIB, no período entre 1990 e 2004, compreendida entre 1,0 e 1,7. Panamá e República Dominicana geraram mais reformas redutoras que expansivas, mas se no Panamá houve queda ligeira de receitas, na República Dominicana ocorreu o oposto: houve aumento no percentual das receitas em relação ao PIB. Uma vez que o comportamento das receitas tributárias (e da participação que guardam em relação ao PIB) depende de vários fatores e não apenas do número de reformas tributárias, os dados da República Dominicana não surpreendem.

© 2023 Global Journals

© 2023 Global Journals

Tabela 2: Sumário das reformas tributárias na América Latina por jurisdição – 1990 a 2004

País	Nr. Reformas			Ref. p/ relevância orçamentária			Ref. p/ impacto orçamentário			Ref. p/ incidência			Receitas
	Nr. Reformas	Ref./ano	Anos s/ ref.	Ref. Maiores	Ref. Menores	Mai/Men	Ref. Exp.	Ref. Redut.	Exp/Red	Ref. Gerais	Ref. Direc.	Direc./ Geral	2004/1991
Argentina	40	2,7	6	24	16	1,5	27	13	2,1	19	21	1,1	1,8
Bolivia	8	0,5	10	4	4	1,0	7	1	7,0	6	2	0,3	1,7
Brasil	15	1,0	9	10	5	2,0	11	4	2,8	13	2	0,2	1,3
Chile	7	0,5	11	7	0	-	5	2	2,5	6	1	0,2	1,0
Colômbia	32	2,1	7	25	7	3,6	26	6	4,3	16	16	1,0	1,2
Costa Rica	18	1,2	7	10	8	1,3	18	0	-	9	9	1,0	1,3
Rep. Dominicana	6	0,4	12	5	1	5,0	2	4	0,5	5	1	0,2	1,3
Equador	14	0,9	6	10	4	2,5	8	6	1,3	13	1	0,1	1,6
Guatemala	20	1,3	9	16	4	4,0	18	2	9,0	17	3	0,2	1,4
México	15	1,0	7	13	2	6,5	8	7	1,1	13	2	0,2	0,9
Nicarágua	14	0,9	9	11	3	3,7	7	7	1,0	10	4	0,4	1,0
Panamá	7	0,5	12	7	0	-	3	4	0,8	5	2	0,4	0,9
Peru	13	0,9	11	8	5	1,6	10	3	3,3	7	6	0,9	1,2
Paraguai	8	0,5	13	5	3	1,7	7	1	7,0	4	4	1,0	1,3
Uruguai	18	1,2	8	10	8	1,3	15	3	5,0	11	7	0,6	1,0
Venezuela	11	0,7	9	10	1	10,0	9	2	4,5	11	0	0,0	0,7
Médias	15,4	1,0	9,1	10,9	4,4	2,5	11,3	4,1	2,8	10,3	5,1	0,5	1,2
Desvio padrão	9,3	0,6	2,2	6,1	4,0	2,5	7,5	3,2	2,6	4,6	5,8	0,4	0,3

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

A classificação de reformas por incidência em gerais e direcionadas aparece nas três colunas seguintes. O índice que reflete a relação entre reformas direcionadas e reformas gerais aparece na décima segunda coluna numérica. Os grandes reformadores Argentina, Colômbia e Costa Rica aparecem entre os que mais produzem reformas direcionadas, indicando a presença de intensos debates políticos em matéria tributária, além de possível melhor organização de grupos de interesses específicos (*lobbies*). A Guatemala diverge, pois apesar de também ter produzido muitas reformas, houve pouco direcionamento, talvez porque o poder seja mais concentrado e os grupos de interesse menos organizados. O Paraguai, um dos países que menos reformas produziram, possui índice de direcionamento elevado (igual a 1, *i.e*., para cada reforma geral, há uma direcionada).

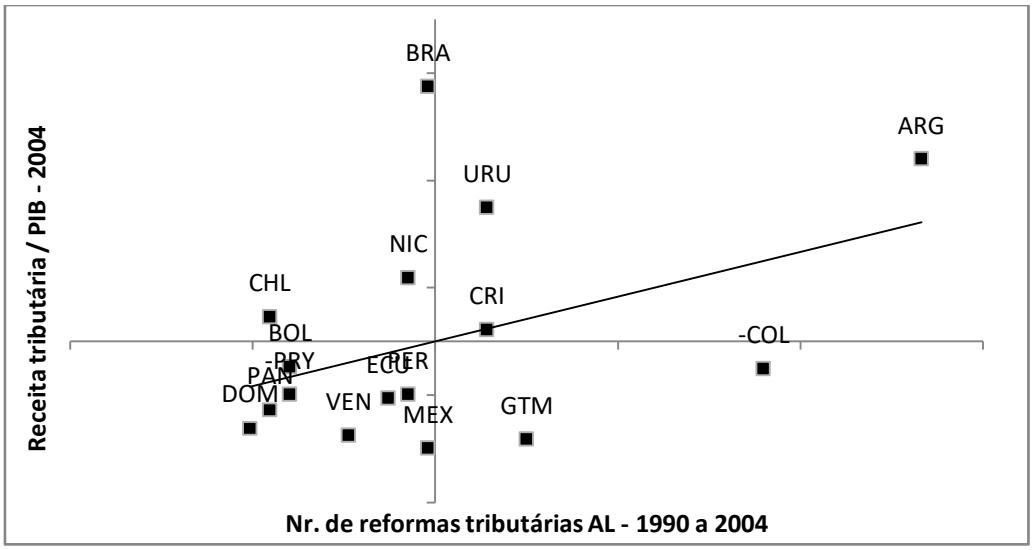
A última coluna mostra a relação entre as receitas, como percentual do PIB, no final e no início do período. Países que reformaram bastante, como Argentina, Colômbia e Guatemala, tiveram aumento significativo de receitas. Todavia, houve também países que pouco reformaram e que tiveram incremento substancial de ingressos, como é o caso da Bolívia e do Paraguai, mas devemos considerar que esses países tinham receitas muito baixas no início do período e, portanto, um incremento relativo tende a ser mais visível. Por outro lado, o México empreendeu tantas reformas como o Brasil e suas receitas caíram ligeiramente. Segundo Alvarez (2007), as receitas tributárias mexicanas responderam por cerca de 67% da receita total do governo federal, entre 1990 e 2000. As demais receitas são basicamente de origem petrolífera. Devido à grande participação das receitas de origem não-tributária, o México teria pouco estímulo para ampliar suas receitas tributárias. De fato, enquanto o México possui uma relação unitária entre as reformas expansivas e redutoras, essa relação é de cerca de três vezes mais reformas expansivas que redutoras no Brasil, país que detém a maior relação entre receitas e PIB na região. No geral, a relação entre quantidade de reformas e arrecadação não se mostrou linear.

O gráfico 10 ilustra como os países estão distribuídos em função das reformas que operaram e da receita tributária, em percentual do PIB, no ano de 2004, termo final dos dados. O eixo vertical representa a receita tributária, em relação ao PIB, normalizada, *i.e.*, os valores de cada país subtraídos da média desse indicador e divididos pelo desvio-padrão, considerando todos os países e os dados do ano de 2004. O eixo horizontal representa o número de reformas tributárias, entre 1990 e 2004, com escala também normalizada. A linha de tendência mostra uma relação positiva entre reformas e receitas, com coeficiente de correlação de 0,42.

Em geral, a região apresenta uma característica conservadora, pois o gráfico mostra que muitos países empreenderam poucas reformas, considerando valores normalizados. Destacam-se como reformadores Argentina, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai, todos com valores superiores à média da região no que tange ao número de reformas tributárias. Brasil e México estão praticamente na média, em cima do eixo vertical, mas apresentam receitas diametralmente opostas: Brasil é o país de maior relação receita-PIB e o México é o menor. O quadrante superior esquerdo apresenta dois países de receitas acima da média, mas que reformam pouco. É o caso do Chile e da Nicarágua. Finalmente, o quadrante inferior esquerdo concentra a maioria dos países latino-americanos, com reformas e receitas abaixo da média.

Apesar de observarmos que a relação entre reformas e receitas não é direta, se o objetivo for aumentar receitas, os países identificados no quadrante esquerdo inferior devem adotar reformas. Obviamente, não basta apenas reformar, mas reformar com sensibilidade para alterar as variáveis do sistema tributário que realmente elevem as receitas e superem as tendências erosivas, sem, no entanto, perder de vista os demais princípios de tributação: eficiência, equidade e simplicidade.

© 2023 Global Journals



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Gráfico 10: Número de reformas e receitas tributárias por jurisdição na América Latina - 1990 a 2004

V. Conclusões

Este artigo procurou caracterizar as reformas tributárias promulgadas na América Latina entre 1990 e 2004 segundo vários aspectos. A metodologia utilizada baseou-se na indicação de uma tipologia para as reformas tributárias, na construção de base de dados de reformas tributárias e na exploração dessa base segundo a tipologia adotada. Dessa forma, foi possível computar as frequências de cada tipo de reforma, apresentando os dados em gráficos e tabelas que serviram para análise e comparações. Vale destacar que os dados sobre reformas tributárias foram obtidos com apoio do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), que franqueou acesso às respostas aos questionários da pesquisa de campo realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização do relatório *Informe de Progreso Económico y Social em América Latina – IPES* (BID, 2006).

Os resultados apontam que as reformas tributárias na América Latina se concentraram em impostos sobre a renda e o consumo e tiveram por objetivo, na maior parte das vezes, o aumento da arrecadação tributária. Verificou-se, porém, que a expansão dos ingressos concentrou-se muito mais na base consumo, que cresceu de 3% do PIB em 1990 para 5,5% do PIB em 2004; em comparação com a base renda, que aumentou de 3% do PIB para 3,7% do PIB no mesmo período. Por outro lado, impostos sobre a propriedade arrecadaram pouco e foram pouco reformados.

Outras evidências importantes foram:

i. a frequência de reformas tributárias e a arrecadação de tributos correlacionaram-se positivamente, mas essa relação não foi de um para um;
ii. constatou-se a preferência dos governos por reformar o IVA, o imposto de renda das pessoas jurídicas e os impostos seletivos em relação aos demais tributos;
iii. reformas amplas dos sistemas tributários na América Latina ocorreram raramente, concentrando-se no início dos anos 90;
iv. o padrão de dividir as reformas em várias minirreformas, ou seja, o gradualismo nas reformas, não foi observado em todas as jurisdições;
v. entre 1997 e 2003, o esforço para expandir receitas enfatizou a reforma das bases de cálculo em detrimento das alíquotas;
vi. em contraposição, para reduzir receitas, a preferência foi por baixar alíquotas, exceto entre 2002 e 2004, quando as bases de cálculo foram mais alteradas;
vii. houve diferenças acentuadas entre os países, pois enquanto Argentina, Colômbia, Costa Rica e Guatemala promoveram, em média, mais de uma reforma tributária por ano, Bolívia, Chile, República Dominicana, Panamá e Paraguai passaram mais de dez anos sem reformar;
viii. em geral, a região caracteriza-se pelo conservadorismo, pois grande número de países empreendeu poucas reformas, ainda que mantivessem arrecadação persistentemente baixa.

Considerando a escassez de artigos na literatura que promovem o estudo das reformas tributárias com base em alterações legislativas, este artigo oferece uma contribuição para futuras análises. A experiência latino-americana pode ser útil para os países da região, como por exemplo, o Brasil, que vem discutindo amplas reformas tributárias há pelo menos vinte anos, ainda sem sucesso. Possivelmente, há espaço para expandir a tributação da renda, o que

© 2023 Global Journals

poderia ser compensado, em alguns países, com reduções na tributação do consumo. Reformas que simplifiquem a tributação, como as que foram promovidas na primeira metade da década de 90, também seriam importantes para aumentar a eficiência econômica e auxiliar a região no momento em que a economia mundial tem enfrentado fragilidades na sua expansão.

Referências Bibliográficas

1. Almeida A, Paes N, (2020). Uma proposta de conceituação e tipologia de reformas tributárias com aplicação ao caso da América Latina. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 29, n. 1 (68): 179-193.
2. Alvarez D, (2007). *México*. In Bernardi L., Barreix A, Marenzi A, Profeta P. *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587.
3. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, (2006). *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina – IPES 2006*. Washington D.C., BID.
4. Banco Mundial, (2014). *World Development Indicators* – diversos acessos http://databank.worldbank.org.
5. Castanheira M, Nicodéme G, Profeta P, (2012). On the political economics of tax reforms: survey and empirical assessment. *International Tax and Public Finance*, 19(4): 598-624.
6. Centro Interamericano de Administrações Tributárias – CIAT, (2014). CIAT Data. Diversos acessos em www.ciat.org.
7. Corbacho A, Fretes Cibils V., Lora E, (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
8. Dewatripont M, Roland G, (1992). Economic reform and dynamic political constraints. *Review of Economic Studies*, 85(5): 1207-1223.
9. Dewatripont M, Roland G, (1995). The design of reform packages under uncertainty. *American Economic Review*, 85(5),: 1207-1223.
10. Figari F, Gandullia L, (2007). *An Outline of Tax Systems and Tax Reforms*. In Bernardi L., Barreix A, Marenzi A, Profeta P. *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587.
11. Focanti D, Hallerberg M, Scartascini C, (2013). *Tax Reforms in Latin America in an Era of Democracy*. BID Working Paper Series. n. 457.
12. Fundo Monetário Internacional – FMI, (2014) – *Government Financial Statistics Manual* (draft). Washington D.C.
13. Lledo V, Schneider A, Moore M, (2004). *Governance, taxes and tax reform in Latin America*. Institute of Development Studies - IDS Working Paper. Sussex, England.
14. Lora E, (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. In: Lora et al. *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Banco Mundial e Mayol Ediciones. Washington/Bogotá.
15. Mahon J E (2004). Causes of Tax Reform in Latin America. *Latin America Research Review*, 39(1): 3-30.
16. Silva WB, Paes N L, Ospina R, (2014). A Substituição da Contribuição Patronal para o Faturamento: Efeitos Macroeconômicos, sobre a Progressividade e Distribuição de Renda no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 68(4): 517-545.
17. Tanzi V, (2007). *Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. In Bernardi L., Barreix A, Marenzi A, Profeta P. *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587.

© 2023 Global Journals