

SUMÁRIO
EXECUTIVO

Editado por
Ana Corbacho,
Vicente Fretes Cibils
e Eduardo Lora

Não basta arrecadar

A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Não basta arrecadar
A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO



Editado por
Ana Corbacho,
Vicente Fretes Cibils
e Eduardo Lora

DESENVOLVIMENTO NAS AMÉRICAS



A série Desenvolvimento nas Américas (DIA, da sigla em inglês) é a publicação mais importante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Todos os anos o BID apresenta um estudo comparativo aprofundado sobre um tema de interesse para a América Latina e o Caribe.

A edição deste ano, intitulada *Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento*, apresenta a tributação na América Latina e no Caribe como uma oportunidade perdida. O livro argumenta que os impostos na América Latina são vistos em grande medida como meio de gerar receita para manter o funcionamento do governo. Nos últimos anos foram feitos progressos no sentido de aumentar a receita total, mas a maioria dos países da região ainda está muito atrasada em relação a outros países com nível semelhante de desenvolvimento. Além disso, os formuladores de políticas públicas na América Latina não se aproveitaram do potencial da tributação para contribuir para outras metas importantes de desenvolvimento. Em decorrência da debilidade da estrutura impositiva, desperdiçou-se a oportunidade de atacar o sério problema da desigualdade de renda na região. Os governos também várias vezes deixaram de aproveitar a ocasião para influenciar os padrões de consumo e produção mediante o uso dos impostos para efetuar mudanças relativas nos preços.

Este sumário executivo apresenta a tributação como instrumento de desenvolvimento e não apenas uma simples fonte de receita. Aborda também algumas das áreas problemáticas nos sistemas tributários, tais como evasão, estruturas impositivas regressivas, e a incapacidade de usar os impostos para melhorar a qualidade ambiental e o bem-estar geral. Juntos, o sumário e o índice de matérias do livro dão uma ideia da riqueza de informações e das valiosas implicações de política pública que distinguem a edição deste ano do DIA.

Lista de boxes

Lista de figuras

Lista de quadros

Agradecimentos

A respeito dos colaboradores

Prólogo

Parte I A floresta tributária

- 1 Os mitos nus
- 2 A política da tributação
- 3 Impostos para enfrentar os contratempos
- 4 Cuidado com a informalidade
- 5 Impostos locais para o desenvolvimento local
- 6 Aproveitar ao máximo a administração tributária

Parte II As árvores: imposto a imposto

- 7 O imposto de pessoa física: uma caixa vazia
- 8 O imposto de pessoa jurídica: a arte de competir pelo investimento e aumentar a arrecadação
- 9 O imposto sobre valor agregado (IVA): que seja o que é
- 10 Imposto sobre as *commodities* pensando no futuro
- 11 Tributar os “males” para proteger os bens
- 12 Os impostos heterodoxos: o bom, o mau e o feio

Parte III Colher os frutos

- 13 Como armar um programa de reformas tributárias

Encomende *Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento* na Amazon.com ou em qualquer das filiais do Fondo de Cultura Económica.

Ver a página 19 para mais informações.

A tributação como instrumento de desenvolvimento

Houve um progresso notável na qualidade e eficácia das políticas fiscais na América Latina e no Caribe. O recente crescimento da arrecadação fiscal na região tem sido o mais rápido do mundo. No entanto, a região ainda tem um longo caminho pela frente e os sistemas da maioria dos países estão longe de exaurir seu potencial de arrecadação. Além disso, a tributação deve produzir mais do que apenas receita; de fato, deve ser concebida como um instrumento poderoso de estímulo ao crescimento. As atuais estruturas tributárias dos países da América Latina e do Caribe não atendem a esse objetivo, e em geral padecem de quatro deficiências principais: arrecadação muito baixa; impostos minimamente progressivos; evasão fiscal generalizada; e administrações tributárias excessivamente débeis. Essas características criam um círculo vicioso que se autoalimenta e cujas raízes históricas profundas podem ser encontradas na distribuição da riqueza e nos direitos políticos de fato na região. Um dos mecanismos de maximização da renda que os mais afluentes impuseram ao resto da sociedade é o conceito regressivo da estrutura tributária. As oportunidades de evasão fiscal — que variam muito entre os grupos de renda — agravam essa estrutura distorcida e encolhem as bases impositivas efetivas, resultando em baixos níveis de arrecadação.

Essa descrição não é muito encorajadora, mas felizmente não faz jus ao estado atual da tributação na região. É verdade que a arrecadação fiscal é baixa em relação aos níveis de renda per capita dos países. No entanto, o ônus fiscal aumentou mais nos países da América Latina e do Caribe do que em qualquer outro lugar do mundo: 2,7 pontos do PIB do começo da década de 1990 até a segunda metade dos anos 2000. Esse aumento significativo

“ *Não basta arrecadar* é resultado do trabalho enciclopédico de uma numerosa equipe de especialistas em América Latina que revirou até a última pedra para pesquisar e entender por que a região não teve mais êxito na criação de sistemas tributários eficientes, produtivos e equitativos. O leitor encontrará resultados interessantes e se surpreenderá com as hipóteses levantadas, nem sempre evidentes. Este livro está destinado a ser uma referência obrigatória para o estudo dos sistemas tributários na América Latina. ”

Vito Tanzi, ex-diretor

Departamento de Assuntos Fiscais, Fundo Monetário Internacional (FMI)

do ônus fiscal ocorreu em quase todos os países da América Latina e do Caribe. Além disso, o aumento dos impostos ocorreu em todas as fontes tributárias, com exceção dos impostos de comércio internacional e impostos seletivos.

As administrações tributárias latino-americanas também se tornaram mais fortes nas últimas duas décadas. Em maior ou menor grau, elas alcançaram autonomia técnica e orçamentária, seu corpo de funcionários se profissionalizou, sua função arrecadadora foi reforçada, e elas adotaram amplamente novas tecnologias informáticas. Restam, porém, grandes deficiências na fiscalização das obrigações impositivas, o que ajuda a explicar as taxas de evasão de impostos de pessoas físicas e jurídicas que alcançam cerca de 50 % nos dez países para os quais há informações disponíveis. No entanto, pode ser que os responsáveis pela evasão não sejam os indicados. Muito embora a atitude dos cidadãos e a ineficiência administrativa afetem as práticas de evasão, a formulação dos impostos é o grande responsável.

Dito isso, desde os anos 1990 os governos da América Latina e do Caribe fizeram grandes progressos para enfrentar os desafios postulados por seus sistemas impositivos. Muito embora as deficiências não tenham sido completamente sanadas, o progresso foi significativo e um valioso arsenal de experiências e inovações pode ser usado para avançar ainda mais. Outras características problemáticas dos sistemas tributários da região, porém, não recebem a devida atenção. O alto nível de volatilidade da receita fiscal, o baixo nível de esforço dos governos subnacionais e o uso, frequentemente ignorado, dos impostos para corrigir externalidades são características conspícuas dos sistemas tributários da região que merecem uma atenção muito maior.

Nenhuma reforma é mais importante para o crescimento sustentável e inclusivo da América Latina e do Caribe do que a que está pendente nos sistemas fiscal e tributário da região. Por essa razão, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dedicou ao tema a última edição da sua mais importante publicação, Desenvolvimento nas Américas (DIA). **Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento** identifica uma nova geração de reformas dos impostos como um dos grandes itens da agenda incompleta da região.

Muito embora a situação tributária varie amplamente na região, o livro demonstra que as reformas impositivas pró-desenvolvimento exigidas pelos países na América Latina e no Caribe precisam respeitar cinco princípios básicos:

- Primeiro, as reformas precisam incluir impostos que favoreçam os pobres. A prioridade é melhorar a progressividade dos atuais sistemas tributários com um imposto de renda que tenha menos isenções, capacidade redistributiva real, e preserve a renda das famílias mais pobres.
- Segundo, as reformas devem estabelecer sistemas tributários mais simples, com bases impositivas mais amplas. A maioria

dos sistemas da região é excessivamente complexa, devido a uma abundância de isenções e privilégios para certas atividades, setores ou grupos de contribuintes. O resultado, em geral, são impostos que distorcem profundamente a alocação de recursos e resultam em bases impositivas limitadas e frágeis. A mudança para sistemas tributários com bases amplas que crie um ambiente que incentive a inovação e novas empresas é um dos meios mais seguros de promover um crescimento com maior produtividade e melhorias sustentáveis do bem-estar e da equidade na região.

- Terceiro, a administração tributária precisa ser fortalecida para que todos os cidadãos e empresas cumpram suas obrigações como contribuintes. A redução da alta taxa de evasão fiscal e a criação de instituições que garantam que todos os agentes econômicos e cidadãos contribuam com sua parte para o esforço coletivo são elementos essenciais de coesão social e, como tal, requisitos para a sustentabilidade de qualquer sistema tributário projetado para apoiar o desenvolvimento.
- Quarto, é preciso buscar acordos e consensos institucionais para assegurar que os governos locais tenham os recursos necessários para atuar como agentes do desenvolvimento. Para que o gasto descentralizado seja sustentável, as fontes próprias de recursos dos governos locais precisam ser reforçadas. Boa parte do grande potencial de arrecadação local é ainda desperdiçada, especialmente os impostos sobre bens imóveis.
- Quinto, reformas tributárias pró-desenvolvimento devem criar sistemas tributários com visão de futuro. A América Latina e o Caribe desfrutaram de uma extraordinária riqueza de recursos naturais. No entanto, nem os impostos ambientais nem o atual projeto de impostos sobre as *commodities* refletem essa situação. Para adaptar o futuro à realidade, os sistemas tributários precisam criar incentivos para o uso mais eficiente

de recursos naturais finitos e levar em consideração as necessidades das gerações futuras de latino-americanos.

Não basta arrecadar enfatiza a necessidade de ajudar a converter sistemas fiscais distorcidos, inadequados e regressivos em aliados do crescimento econômico e da mobilidade e equidade sociais. Examina tanto os problemas quanto as reformas fiscais propostas que visam a não apenas gerar receita mas apoiar de modo fundamental o desenvolvimento sustentado e inclusivo das sociedades da região.

O imposto de pessoa física: uma caixa vazia

O imposto de pessoa física deveria ser um dos pilares do sistema tributário, mas nos países da América Latina seu potencial de arrecadação é em grande parte desperdiçado. Nos países desenvolvidos, a receita dos impostos de pessoas físicas representa 8,4 % do PIB, enquanto nos países latino-americanos eles geram apenas 1,4 % do PIB. (Os países caribenhos levam a tributação pessoal mais a sério, mas mesmo a sua receita de 3,8 % do PIB é baixa comparada à do mundo desenvolvido.)

O sistema de tributação de pessoas físicas na América Latina aparenta ser um sistema impositivo verdadeiro, mas por dentro ele foi esvaziado. Em síntese, as sociedades latino-americanas usaram quatro expedientes para transformar o imposto de renda de pessoas físicas numa caixa vazia.

O primeiro elemento é a estrutura de faixas de renda e alíquotas: na América Latina apenas os ricos não são excluídos da base de cálculo do imposto de renda. Em média, nos países latino-americanos, os contribuintes que ganham menos de 1,4 vez da renda per capita são excluídos de qualquer obrigação impositiva, e apenas aqueles com rendimentos (tributáveis) de pelo menos 6,5 vezes a renda per capita podem ter *parte* de sua renda tributada com a alíquota máxima.

Um segundo elemento que contribui para esvaziar o imposto é a excessiva generosidade dos benefícios fiscais existentes, que representam em média cerca de 50 % da arrecadação tributária efetiva. Os sistemas tributários latino-americanos permitem deduções relativas a uma ampla variedade de despesas pessoais (educacionais, médicas, etc.), muito embora já exista uma isenção mínima relativamente alta, ou faixa de alíquota zero, que supostamente cumpre essa função.

“ Os sistemas tributários são entes históricos inscritos em um contexto social concreto. São também o resultado de decisões políticas conscientes adotadas pelos políticos e os formuladores de políticas públicas. Este relatório apresenta uma relação empiricamente sólida e de grande rigor analítico sobre os desafios que os sistemas tributários representam na América Latina. É uma fonte valiosa de conhecimentos práticos para todos aqueles que se dedicam a promover a eficiência econômica e a justiça social na região. ”

—Fernando Henrique Cardoso
Ex-Presidente do Brasil

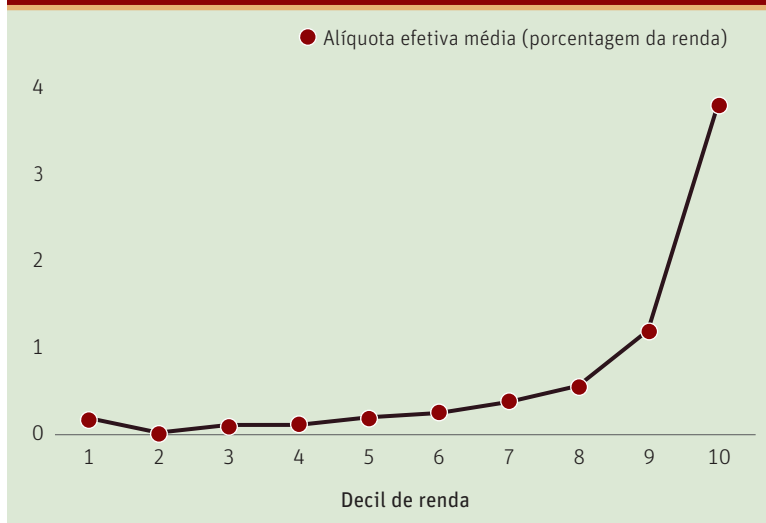
Um terceiro mecanismo que tem ajudado a esvaziar o sistema é o tratamento preferencial dado à renda de capital. Devido a isenções ou arranjos especiais para esse tipo de renda, em muitos países ele quase não é tributado.

Por último, um dos subterfúgios para exaurir o imposto de renda de pessoas físicas é a evasão. Metade da arrecadação potencial dos impostos de pessoas físicas se perde por evasão.

Progressividade no papel

Todos esse subterfúgios tornam o imposto de renda muito progressivo no papel, mas ineficiente na arrecadação da receita que poderia ser usada com propósitos redistributivos. Não é incomum que 10 % dos contribuintes mais ricos gerem 90 % da arrecadação total. A alíquota efetiva desses contribuintes, porém, é muito baixa, nem mesmo 4 % (Figura 1). Como o imposto de renda arrecada muito pouco, não tem capacidade de melhorar diretamente a distribuição de renda ou financiar gastos públicos que poderiam ser redistributivos.

FIGURA 1. Impacto do imposto de renda das pessoa físicas por decil de renda



Fonte: Preparação própria com base em Barreix et al. (2006), Barreix et al. (2009), Gómez Sabaini et al. (2011) e Servicio de Administración Tributaria de México (2008).

A mais clara demonstração de que esse imposto é uma caixa vazia é o número de contribuintes. Enquanto nos países desenvolvidos cerca de metade da população paga imposto de renda, na América Latina o imposto cobre geralmente só o decil mais rico, e em apenas cinco países alcança os que estão no terceiro decil de contribuintes de renda mais alta.

Há solução?

O sistema dual foi a solução encontrada por alguns países para ampliar a base impositiva e aumentar a arrecadação do imposto de renda de pessoas físicas. A chave de qualquer bom tributo é que seja simples. A ideia básica do sistema dual é a de tributar os rendimentos do trabalho com uma alíquota progressiva e a renda do

capital de pessoas físicas com uma alíquota fixa que seja mais baixa do que a máxima aplicada aos rendimentos do trabalho (e que pode ser mesmo igual à alíquota mínima).

Aparentemente é um sistema regressivo (assim como, na aparência, o sistema existente é progressivo). No entanto, desde que se estabeleça um teto de isenção de renda pessoal e uma progressão de alíquotas que não seja muito íngreme, os rendimentos mais altos do trabalho podem ser tributados com alíquotas efetivas semelhantes às do capital. Mais importante, porém, é que tributar toda a renda do capital da mesma forma facilita o uso da retenção, reduz o risco de evasão e evita a arbitragem fiscal (embora, dependendo da sua configuração, possa induzir a arbitragem entre os rendimentos do trabalho e do capital).

Muitos países europeus adotaram sistemas duais. Na América Latina, o Uruguai foi pioneiro nessa área, introduzindo em 2006 um tributo com alíquotas progressivas sobre os rendimentos do trabalho e uma alíquota fixa sobre a renda do capital (juros, dividendos, lucros, aluguéis e ganhos de capital) das pessoas físicas. A maior alíquota para os rendimentos do trabalho é de 25 %, que é também a mesma do imposto de renda das pessoas jurídicas. A renda do capital das pessoas físicas paga 12 %. Existe uma renda mínima isenta de imposto que deixa cerca de dois terços da população fora do sistema, o que significa que são necessárias poucas deduções.

Os primeiros resultados do sistema uruguaio foram muito positivos. As receitas aumentaram de 0,9 % do PIB em 2006 para 2,4 % em 2008. O imposto pago pela metade mais pobre da população passou de 12,2 % da arrecadação para apenas 3,5 %, enquanto a contribuição do quintil de renda mais alto aumentou de 60,4 % para 80,5 % (e a alíquota efetiva de tributação passou de 6,2 % para 11,2 %). Houve, como resultado, uma melhoria substantiva na arrecadação, na progressividade e no impacto redistributivo do imposto. Além disso, depois da introdução do

sistema dual, não ocorreu fuga de capital nem diminuição do investimento no país, como os críticos da reforma tinham previsto.

Depois do Uruguai, outros países na América Latina adotaram sistemas duais ou semi-duais (isto é, nem todos os tipos de renda do capital são tratados da mesma forma), sendo eles (em ordem cronológica) Peru, Nicarágua, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala e República Dominicana. Com alíquotas moderadas em bases tributárias quase sem isenções, esses países optaram por arrecadação mais alta, mais equidade, maior eficiência e simplicidade de administração e cumprimento. A nova geração de modelos duais na região representa um avanço no sentido de preencher a caixa vazia do imposto de renda das pessoas físicas.

A insustentável tolerância da evasão

A arrecadação de impostos aumentou cerca de 30 % para cada dólar de produção ou renda na América Latina nos últimos 20 anos. Parte desse aumento se deve às melhorias na administração tributária. As administrações tributárias hoje dispõem de autonomia técnica e orçamentária e pessoal profissional altamente qualificado, enquanto sua função de arrecadação, concentrada nos grandes contribuintes, foi reforçada em parte devido ao uso generalizado da tecnologia.

No entanto, os desafios que as administrações tributárias enfrentam são maiores do que suas realizações. Um grande número de trabalhadores e empresas na região nunca teve contato com o órgão tributário. Embora alguns sejam isentos por lei de apresentar sua declaração de renda, a maioria simplesmente se esconde do fisco recorrendo a estratégias para evitá-lo ou a fraudes diretamente ilegais.

Metade da arrecadação potencial dos tributos de indivíduos e empresas se perde por conta da evasão, juntamente com mais de um quarto das receitas que os IVA deveriam coletar. A principal razão é que a probabilidade de ser punido por evasão tributária é virtualmente nula. Para começar, poucas pessoas são contribuintes registrados — apenas 10 % da população latino-americana, em comparação com 59 % em países desenvolvidos. Dos contribuintes registrados, apenas 2,8 % estão sujeitos a auditorias gerais a cada ano, e uma parcela insignificante de 0,2 % passa por auditorias em profundidade.

Esses números podem ser enganosos, porque as auditorias não são aleatórias: elas se concentram nos contribuintes que demonstram mais evidência de fraude tributária sofisticada e substantiva. Isso é mal para os ricos, que não têm onde se

“ Este volume oferece uma introdução altamente detalhada dos inúmeros problemas da política tributária que as ciências econômicas enfrentam na América Latina. Nele se põe em relevo que um sistema tributário bem estruturado não apenas deve gerar receitas suficientes, mas também fazê-lo de modo a evitar impor obstáculos desnecessários ao crescimento econômico. Nesse sentido, proporciona uma orientação de valor incalculável para os formuladores de políticas públicas e os pesquisadores dedicados a projetar e estudar os sistemas tributários. ”

—James Poterba

*Professor da Cátedra Mitsui de Economia,
Massachusetts Institute of Technology (MIT)*

esconder, mas muito melhor para a maioria dos contribuintes para os quais a probabilidade de sofrer sanções é ainda menor.

Mas isso não é tudo. Quando são detectadas fraudes ou transgressões, as penalidades não são aplicadas com rigor suficiente. A fraude tributária está bem definida na legislação latino-americana, mas as sentenças são quase inexistentes. Em média, em cada país da América Latina apenas três sentenças por evasão tributária são promulgadas anualmente. Em alguns países, não houve sequer um simples juízo por fraude tributária nos últimos cinco anos. Mas atenção: no Chile, na Colômbia e no México o número de sentenças é razoável e poderia estar aumentando.

Em consequência dessa cadeia permissiva, o impacto das auditorias sobre a receita total é de meramente 1,6 % em média para toda a América Latina (e muito menos do que isso na maioria dos países).

Aumentar o custo potencial da evasão é um passo essencial, mas possivelmente não suficiente. Os esforços das administrações tributárias seriam mais eficazes se houvesse mais “moralidade tributária”. Segundo levantamentos feitos pelo Latinobarómetro, apenas um em cada dois latino-americanos acredita que a evasão tributária é repreensível. Entre os fatores que solapam a moralidade tributária estão a impopularidade do governo no poder, a crença de que o país não está indo na direção certa, e a percepção de que as entidades públicas não estão enfrentando os problemas sociais mais prementes, como a segurança e o desemprego.

As motivações e os receios das pessoas a respeito de pagamento ou evasão de impostos são tão variados que seria necessária uma grande variedade de estímulos e formas de coerção para reduzir substancialmente a evasão. Infelizmente, muitos dos fatores que afetam a moralidade tributária estão além do âmbito de ação das administrações tributárias. A tolerância com a evasão é um peso que as sociedades latino-americanas carregam.

Tributar os recursos não renováveis pensando no futuro

Cerca de metade de toda a arrecadação fiscal na Venezuela e em Trinidad e Tobago provém dos setores de recursos naturais não renováveis, como petróleo e gás. Mais de um quarto da receita da Bolívia, Chile, Equador e México deriva desses setores, enquanto a Colômbia e o Peru estão se aproximando desses níveis.

Já que a riqueza do subsolo é propriedade do país onde ela se localiza, os governos têm o direito de receber rendas econômicas em nome de seus cidadãos. O problema é que os governos podem tentar extrair essas rendas ignorando o futuro. Se os governos desejam arrecadar mais impostos hoje, haverá um impacto sobre os investimentos no setor e sobre as receitas tributárias amanhã. Esse é o dilema básico da tributação do setor de recursos não renováveis. As sociedades mais ricas, com sistemas políticos mais democráticos e estáveis, podem se dar o luxo de distribuir a receita tributária ao longo de um período maior do que os países mais pobres, especialmente aqueles em que o grupo no poder não é representativo da população como um todo e teme perder seus privilégios.

Mas além desse dilema básico há outros mais sutis, que podem ser resumidos em algo muito simples: como extrair a renda máxima e ao mesmo tempo alterar o mínimo possível as decisões de investimento e produção de um investidor que está procurando maximizar os lucros totais durante toda a vida projetada do recurso. Isso dependerá essencialmente dos instrumentos tributários usados.

Os instrumentos mais comuns usados para tributar o setor de recursos não renováveis são uma combinação de *royalties* tradicionais e imposto de renda de pessoas jurídicas. Mas essas não são as ferramentas mais apropriadas para enfrentar o dilema entre a extração de rendas econômicas e a exploração eficiente de recursos.

Os *royalties* afetam profundamente o método de extração e as decisões de investimento das empresas produtoras. Se forem fixados com base na unidade produzida, os produtores abandonarão as minas e poços onde a produção é mais cara, o que é um desperdício de recursos e uma perda de receita fiscal. E, quando os preços subirem, os lucros extras ficarão nas mãos dos produtores. Se os *royalties* forem fixados com base no valor das vendas, a participação do Estado melhora à medida que os preços sobem, mas isso afeta negativamente a produção que requer investimentos iniciais substantivos ou aquela que gera um alto nível de valor. O imposto de renda da pessoa jurídica tradicional afeta as decisões de produção muito menos do que os *royalties*, mas capta para o Estado apenas uma parcela (geralmente pequena) dos lucros extraordinários que resultarem do aumento de preços.

O instrumento ideal de tributação deixaria o retorno normal do investimento nas mãos do produtor e transferiria todas as “rendas puras” para o Estado, sem afetar a produção. O mais próximo desse ideal é o imposto fator R, ou imposto sobre a taxa de retorno. Com base no fluxo de caixa potencial e nos riscos do projeto, calcula-se uma taxa normal de retorno e qualquer lucro acima dela é tributado a uma taxa elevada. O problema para que os governos possam adotar esse tipo de imposto é obter a informação necessária para fixar taxas de retorno apropriadas para cada projeto (não para a empresa).

O Chile e o Peru adotaram medidas que aproximam os tributos do cobre a um sistema de rendas puro.

Tributar somente as rendas econômicas extraordinárias é a fórmula para causar o menor efeito possível sobre as decisões de produção sem sacrificar a arrecadação fiscal. Esse sistema requer regras claras e estáveis que contribuam para a transparência nas relações entre as empresas privadas e o Tesouro e possam, portanto, ajudar a proteger os direitos que todos os grupos de cidadãos têm sobre essas rendas, inclusive os das gerações futuras.

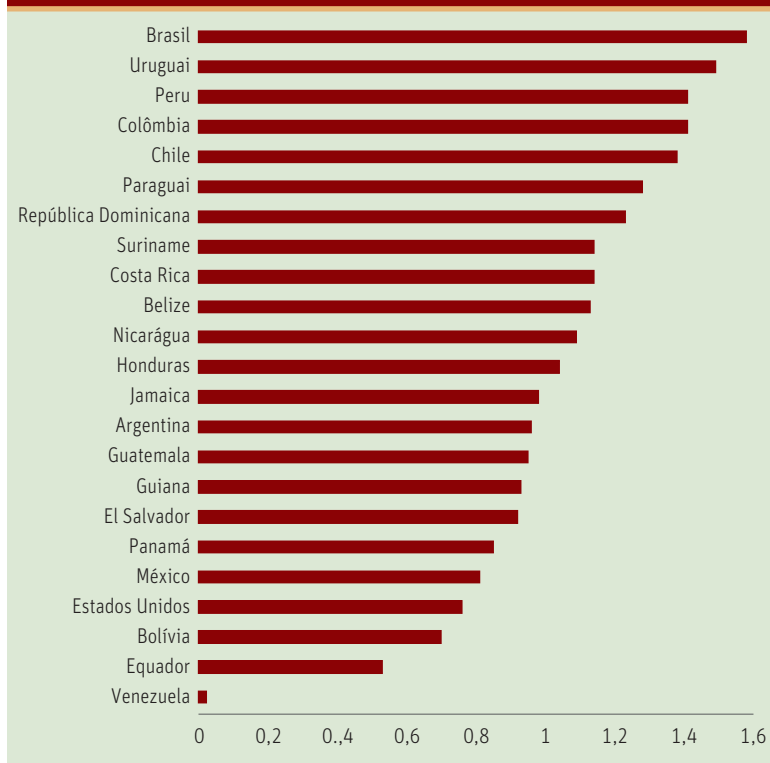
Tributar os “males” urbanos para proteger os bens públicos

Muitos dos problemas que as cidades latino-americanas enfrentam poderiam ser resolvidos forçando os que os causam a pagar por eles. Por exemplo, o uso de veículos poluentes causa congestionamentos e acidentes e danifica as estradas, mas o custo de licenciamento e circulação depende do preço do veículo, não do dano que causa, enquanto o preço da gasolina em geral não inclui o custo do seu consumo para a sociedade. Raramente um pagamento é proporcional aos males causados aos outros pelo lixo gerado ou pela poluição do ar e da água com partículas e dejetos provenientes da construção e das indústrias.

Os impostos que ajudam a corrigir problemas ambientais podem ser uma fonte de receita. Na Europa, esses impostos arrecadam em média o equivalente a 2,5 % do PIB, mas na América Latina mal chegam a 1 %. Os países produtores de petróleo são os que fazem o menor esforço para tributar esses males: a Colômbia e o México arrecadam apenas 0,25 % do PIB, e a Venezuela, onde a gasolina é praticamente dada de graça (Figura 2), subsidia os consumidores em mais de 5 % do PIB para que usem mais gasolina do que estariam dispostos a consumir se tivessem que pagar pelo menos o seu preço de custo. Os consumidores com maior poder de compra são os que mais se beneficiam desse subsídio, embora a justificativa para preços de gasolina mais baixos seja a proteção do poder de compra dos pobres.

Os impostos sobre a gasolina podem ser um instrumento inadequado para atacar problemas como o do congestionamento no centro das cidades. As tarifas de congestionamento são uma solução de fácil alcance devido à massificação das tecnologias eletrônicas, como os transponders, que controlam o tráfego de veículos em determinados pontos (por exemplo, na entrada e saída

**FIGURA 2. Preço da gasolina na bomba
(US\$ por litro)**



Fonte: Banco Mundial (2012).

do centro das cidades ou em certas autoestradas). Como as tarifas podem ser ajustadas segundo a hora do dia ou o volume de tráfego, esse sistema pode ser eficaz na redução do congestionamento, como ocorreu em Cingapura e Londres. Em Santiago do Chile, onde o sistema foi introduzido em 2004 em vias expressas urbanas operadas por concessionárias privadas, o tempo de viagem entre os dois extremos da cidade foi reduzido em 40 %.

Considerações “distributivas” equivocadas e uma simples resistência míope dos cidadãos ou de certos grupos de interesse

podem ser um obstáculo maior do que o custo ou a tecnologia necessária para adotar essas soluções em outras cidades grandes. O que pode ser mais progressista do que facilitar o acesso de trabalhadores de baixa renda a seus locais de trabalho mediante a redução do uso de veículos privados e o investimento da receita dos pedágios em melhores sistemas públicos de transporte?

Para outros problemas que pareciam impossíveis de resolver foram encontradas soluções muito mais simples do que as tarifas de congestionamento. É o caso dos sacos plásticos, que são um pesadelo ambiental porque entopem os sistemas de drenagem e poluem o solo e a água. Tentou-se proibi-los, distribuir sacos reutilizáveis grátis, ou oferecer descontos aos compradores que adotassem as sacolas reutilizáveis. O único esforço bem sucedido foi algo bastante elementar: exigir que as lojas cobrassem os sacos aos clientes. O simples estabelecimento de um preço de 5 centavos por saco plástico reduziu o seu consumo entre 50 % e 80 %.

Forçar todos a pagar pelos males que causam à sociedade deveria ser uma política pública socialmente aceitável. Seja por meio de impostos, pedágios ou outros mecanismos de preço, os bens públicos — como qualidade do ar, segurança rodoviária ou facilidade de transporte — podem ser protegidos; no processo, o governo pode elevar a arrecadação para ajudar a solucionar os diversos males que corroem a qualidade de vida nas cidades latino-americanas.

Filiais do FCE onde o livro está à venda

Argentina

El Salvador 5665,
C1414BQE,
Capital Federal,
Buenos Aires, Argentina
Tel(s):
(5411) 4771-8977/
4777-4788/
4777-1547
www.fce.com.ar

Chile

Paseo Bulnes 152,
Santiago de Chile, Chile
Tel(s):
(562) 594-4100/
594-4110/
594-4115/
594-4125
www.fcechile.cl

México

José María Juaristi No. 205
Col. Paraje San Juan
Del. Iztapalapa, CP. 09830
Ciudad de México, DF,
México
Tel(s): (0155) 5612-1915
<http://www.fondodeculturaeconomica.com>

Brasil

Rua Bartira 351, Perdizes,
São Paulo
CEP 05009-000,
Brasil
Tel(s):
(5511) 3875-3835/
3672-3397

Colômbia

Calle de la Enseñanza
(11), No. 5-60,
La Candelaria,
Bogotá, Colombia
Tel(s): (571) 283-2200
www.fce.com.co

Peru

Comandante Espinal 840
Miraflores,
Lima, Perú
Tel(s): (511) 445-9145
www.fceperu.com.pe

América Central e Caribe

6a. Calle final Zona 10
Universidad Francisco
Marroquín
Edificio del Centro
Estudiantil Local
CE-103 Guatemala, C.A.
Tel(s): (502) 2338-7932
www.fceguatemala.com

Estados Unidos

1350 New York Ave.,
N.W., Washington, D.C.
Estados Unidos, 20005
Tel(s): (202) 312-4186
www.fceusa.com

Venezuela

Av. Francisco Solano
entre la 2a. Avenida de
las Delicias y calle Santos
Erminy, Sabana Grande,
Caracas, Venezuela
Tel(s):
(58212) 763-2710
www.fcevenezuela.com



www.iadb.org