

Aspectos gerais de sistemas tributários

Rubens Penha Cysne

Professor da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE)

De um sistema tributário adequado espera-se capacidade efetiva de arrecadação, eficiência econômica, transparência e flexibilidade. Costumam também ser apensadas às características de um bom tributo, nesse caso por considerações de distributividade, a equidade horizontal e a equidade vertical.

Impostos costumam estar sujeitos a uma curva de arrecadação em U invertido: elevando-se as alíquotas ou margens de contribuição a partir do zero cresce a arrecadação. A partir de certo ponto, entretanto, a reação dos agentes econômicos à taxação passa, em geral, a fazer da arrecadação uma função não necessariamente crescente da tarifa. Uma forma de se mensurar a capacidade arrecadatória de determinado tributo é avaliar o ponto de máximo dessa curva, comparando-o com o total das despesas públicas a serem cobertas.

Caracterizam também a capacidade de arrecadação de um imposto o custo de fiscalização e os custos econômicos associados a litígios na área tributária. Um imposto com boa capacidade arrecadatória deverá estar sujeito a custos reduzidos nestas áreas.

De nada adianta uma capacidade de arrecadação elevada, entretanto, se isso se dá à custa de uma grande ineficiência do ponto de vista da alocação de recursos na economia. Um imposto economicamente eficiente distorce

o mínimo possível, relativamente às taxas marginais de substituição que traduzem as escassezes da economia, tanto as alocações na produção (por meio de mudança de preço relativo dos insumos) quanto as alocações de consumo (por meio de modificação dos preços relativos dos bens finais).

Por exemplo, se um país é abundante em mão de obra, relativamente ao capital, tenderá a dar preferência a técnicas que incorporem tal fato. Na presença, entretanto, de uma elevada taxação relativa sobre a mão de obra, isso pode não ocorrer, em função da elevação do preço relativo do fator trabalho visualizado pelo produtor. A taxação pode então, no agregado, levar o país a dar preferência a processos produtivos em dissonância com aqueles que lhe permitiriam uma melhor utilização relativa dos seus fatores de produção.

Um exemplo de imposto não distorcivo no sentido acima é dado pela taxação que estipula um determinado valor fixo a ser cobrado a cada contribuinte, independentemente de seu consumo, de sua renda e de sua riqueza. Esse tipo de contribuição foi tentado, por exemplo, em 1989, pela então primeira-ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher. Em função da relativa regressividade do mesmo (mais pobres pagam mais, relativamente à renda), isso teve para a primeira-ministra um elevado custo

político, e foi abandonado logo depois de sua introdução.

Vários outros pontos caracterizam também a eficiência ou ineficiência econômica de um tributo. Por exemplo, a não incidência repetida nas diferentes etapas de produção da economia é desejável. Quando isso não acontece, há interferência no desenho ótimo das firmas. Corrobora, em geral de forma não ótima, maior verticalização e menor terceirização. Insumos que seriam mais eficientemente produzidos por outras firmas passam a ser produzidos internamente, de forma a evitarem-se pagamentos adicionais de impostos.

A transparência é desejável para que a cobrança seja passível de entendimento de quanto está sendo pago em cada transação, relativamente ao total envolvido e, dessa forma, seja mais socialmente legitimada. Por exemplo, quando os impostos incidem sobre o consumo de bens e serviços finais ou, com alíquota única, sobre o valor adicionado na produção, os indivíduos podem saber com mais facilidade o quanto estão automaticamente transferindo ao governo quando adquirem tais bens ou serviços.

Impostos que são vinculados a determinadas despesas perdem parte de sua flexibilidade, fato que pode se tornar inadequado quando as prioridades sociais se modificam com o passar do tempo.

A equidade tributária horizontal trata iguais de forma igual. E a vertical, desiguais de forma desigual. Uma das formas mais usuais de se proceder dessa forma se dá na determinação de alíquotas de imposto de renda crescendo marginalmente em função da renda auferida. Observa-se, em geral, que países com maior concentração de renda tendem a utilizar mais o sistema tributário como variável redistributiva.

Maior progressividade na taxa-ção da renda pode também determinar perda de eficiência econômica, por exemplo, na medida em que majora as distorções relativas à decisão sobre a alocação de tempo entre trabalho e lazer. É em função desse fato que se tem observado nos últimos anos, em particular, nos países da OECD, perfis mais planos das alíquotas sobre a renda, bem como menores taxa-ções (relativamente ao que se observava no passado) das faixas de renda mais elevadas.

A teoria tradicional de taxa-ção se inicia a partir da premissa de existência de um planejador central onisciente e benevolente que maximiza, sob determinadas condições, uma função baseada no bem-estar dos diferentes indivíduos da sociedade. Ramsey (1927) estabelece o exemplo seminal relativo a essa linha de análise.

Supõe-se inicialmente, nessa abordagem, que uma determinada receita deve ser obtida a partir apenas da taxa-ção sobre bens e serviços. Surge daí um princípio que se incorporou a análises preliminares sobre o tema: os bens cuja demanda responde relativamente menos a variações de preços devem ser os mais taxados.

Uma abordagem alternativa considera a taxa-ção ótima da renda do ponto de vista simultâneo da eficiência e da heterogeneidade dos agentes econômicos. Surge como

parâmetro relevante nesta análise a capacidade contributiva, traduzida em geral pela habilidade produtiva do contribuinte.¹

Desse parâmetro passa a depender o perfil ótimo de taxa-ção marginal. De forma geral, o planejador central tende a taxar mais os indivíduos de maior habilidade, transferindo renda para os consumidores de menor habilidade. O problema é que as habilidades não são observáveis nem passíveis de inferência direta a partir da renda, tendo em vista que essa última depende não apenas das habilidades, mas também do esforço empenhado na produção.

Como taxar indivíduos heterogêneos com base em um parâmetro não observável é um ponto que deu origem a uma prolixa literatura, a partir do trabalho seminal de Mirrlees (1971). Conclui-se, em geral, nessa linha de abordagem, que uma alocação ótima pode ser obtida a partir de um sistema de incentivos por meio do qual os contribuintes de alta habilidade não tentem mascarar esse fato (trabalhando menos) de forma a pagarem menos impostos.

Do ponto de vista prático, trata-se de um ponto de difícil implantação. Trabalhos posteriores de Tuomala (1990), Salanie (2003), e Kaplow (2008) tentam desenvolver aspectos mais práticos associados a essa ideia.

São alguns resultados adicionais da literatura, em geral aceitos numa abordagem simplificada e preliminar do assunto: 1. bens intermediários não devem ser taxados (Diamond e Mirrlees, 1971); 2. exportações não devem ser taxadas na origem, mas sim no destino (princípio geral que costuma ser mais lembrado, no Brasil, no contexto das guerras fiscais entre estados); 3. alíquotas ótimas de impostos devem ser tipicamente uniformes ao longo dos bens de consumo (Atkinson e Stiglitz, 1976);

4. bens de capital não devem ser taxados (Diamond e Mirrlees, 1971; Atkinson e Stiglitz, 1976). ■

Referências bibliográficas

- Albanesi, Stefania; Sleet, Christopher (2006). Dynamic optimal taxation with private information. *Review of Economic Studies*, 73, pp. 1-30.
- Alesina, Alberto; Ichino, Andrea; Karabarbounis, Loukas (2008). Gender-based taxation and the division of household chores. Working Paper.
- Atkinson, Anthony; Stiglitz, Joseph E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55-75.
- Diamond, Peter A.; Mirrlees, James A. (1971). Optimal taxation and public production I: production efficiency. *American Economic Review*, 61(1).
- Golosov, Mikhail; Kocherlakota, Narayana; Tsyvinski, Aleh (2003). Optimal indirect and capital taxation. *Review of Economic Studies*, 70, pp. 569-587.
- _____; Tsyvinski, Aleh; Werning, Ivan (2006). New dynamic public finance: a user's guide. NBER Macroannual 2006.
- Kaplow, Louis (2008). *The theory of taxation and public economics*. Princeton University Press.
- Kocherlakota, Narayana (2005). Zero expected wealth taxes: a mirrlees approach to dynamic optimal taxation. *Econometrica*, 73(5), September.
- Mankiw, N. Gregory; Weinzierl, Matthew (2008). The optimal taxation of height: a case study of utilitarian income redistribution. Forthcoming, *American Economic Journals: Economic Policy*.
- Mirrlees, James A. (1971). An exploration in the theory of optimal income taxation. *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Ramsey, Frank. (1927). A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*, 37, (March), pp. 47-61.
- Salanie, Bernard (2003). *The economics of taxation*. MIT Press.
- Tuomala, Matti (1990). *Optimal income tax and redistribution*. New York: Oxford University Press.

¹De forma mais geral, o termo "habilidade" aqui utilizado pode incluir um conjunto de variáveis fora do controle direto do indivíduo. Abordagens mais recentes consideram também esse conceito no contexto do ciclo da vida como um todo, incluindo incerteza e fatores de ordem idiossincrática. Veja por exemplo Alesina, Ichino, Karabarbounis (2008), Mankiw, Weinzierl (2008), Golosov, Kocherlakota, Tsyvinski (2003), Albanesi, Sleet (2006), Kocherlakota (2005), bem como Golosov, Tsyvinski, Werning (2006).