

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DE UM SISTEMA TRIBUTÁRIO

RAYMUNDO FERREIRA GUIMARÃES

Ex-coordenador da Unidade de Economia Pública da Gerência de Análises Estruturais – FEE, Fiscal aposentado do ICM-RS, Pós-graduado em Terceiro Ciclo no IEDES – Université Paris I – Panthéon – França, Doutorado de Terceiro Ciclo pela École Pratique de Hautes Etudes – Paris – França, Professor de Política Financeira na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

I – Introdução

Muito se tem escrito a respeito de um bom sistema tributário, constituindo, inclusive, capítulos obrigatórios de muitas obras que tratam de finanças públicas.

Poderíamos definir um bom sistema tributário como sendo aquele que atenda aos objetivos de política econômica, traçados pelos governantes de uma nação, sujeito, porém, a determinados princípios que foram elaborados ao longo dos anos pela doutrina financeira. Essa definição corresponde, naturalmente, a um sistema tributário racional, em oposição aos sistemas históricos, isto é, aqueles que são formados ao sabor das circunstâncias políticas e das necessidades de receitas para o Estado sem um estudo racional de suas fontes, fatos geradores, bases de cálculo, alíquotas etc.; seus efeitos sobre a produção, consumo, poupança, preços, distribuição da renda etc.

O objetivo deste trabalho é fazer um estudo teórico dos principais princípios que orientam um bom sistema tributário, compatibilizando-os, ao mesmo tempo, com os objetivos de política econômica preconizados pelas autoridades governamentais e, tanto quanto possível, com o grau de evolução econômica de cada país.

Os principais princípios que comandam um bom sistema tributário a serem estudados são os seguintes:

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| a) simplicidade e clareza | g) elasticidade |
| b) certeza | h) justiça |
| c) comodidade | i) neutralidade |
| d) economia | j) flexibilidade |
| e) exequibilidade | l) intervencionismo |
| f) produtividade | |

Os princípios de *a* e *b* são orientadores de uma boa administração fiscal, isto é, leve, eficaz, desburocratizada e menos custosa, tanto para o fisco como para o contribuinte; os de letras *f* e *g* são balisares

para determinar o rendimento de um sistema fiscal e atendem mais aos objetivos de proporcionar receita aos cofres públicos, satisfazendo os objetivos financeiro e de aceleração ao crescimento econômico mediante ação direta do Estado; o constante da letra *h* satisfaz, predominantemente, o objetivo de uma política de redistribuição de renda, ou melhor, prepara as finanças públicas para esse objetivo, que será complementado pelo lado de suas despesas públicas; o de letra *i* diz respeito essencialmente à manutenção de uma eficiente alocação de recursos e, como tal, esse princípio satisfaz o objetivo de uma política de crescimento eficiente da economia privada; os das letras *j* e *l* são norteadores de uma política econômica conjuntural, anticíclica e de promoção do desenvolvimento econômico.

À exceção do primeiro grupo de princípios, os demais são, por vezes, conflitantes entre si, por vezes complementares, dependendo tanto do grau de desenvolvimento da economia de um país e dos objetivos de sua política econômica como da maneira de como se organiza o seu sistema tributário, isto é, de como são estabelecidos os elementos constitutivos do imposto, sobretudo no que se refere a sua fonte ou matéria tributável, sua base de cálculo e suas alíquotas. Antes de estudarmos esses possíveis conflitos, faremos um estudo de cada princípio acima enumerado.

II – Princípios de Natureza Administrativa

1 – Simplicidade e Clareza

Esses dois princípios dizem respeito essencialmente à legislação tributária. Toda a lei tributária deve ser elaborada e organizada de maneira que não só o fisco, mas sobretudo qualquer contribuinte seja capaz de entendê-la sem necessidade de consulta a especialistas qualificados em legislação tributária. Apesar de evidentes, esses dois princípios nem sempre estão presentes nas leis tributárias, seja por falta de sistematização das mesmas, devido às constantes alterações de seus dispositivos para abranger novos fatos tributáveis não previstos na lei, seja para conceder exonerações fiscais, face às necessidades da conjuntura econômica ou de interesse de grupos de pressões, ou seja, ainda, devido à complexidade de alguns tributos que envolve uma verdadeira malha da vida econômica de um país.

2 – Certeza e Comodidade

Para que as empresas e os indivíduos, contribuintes dos mais variados impostos, possam organizar e planejar sua produção, seu consumo, seu esforço de trabalho, enfim, sua vida econômica, é necessário que eles saibam a que tipo de tributos estão sujeitos, quanto e quando devem pagá-los, pelo menos com a antecipação necessária exigida para tal fim.

Do princípio da certeza, regra de boa norma de administração fiscal, decorre o princípio da legalidade e, mesmo, da anualidade do imposto consagrado na maioria das cartas magnas dos países democráticos, de vez que os cidadãos não podem estar ao livre arbítrio do poder discricionário do fisco. Por outro lado, o princípio da comodidade recomenda que a época do pagamento do tributo deve consultar tanto os interesses do contribuinte como do fisco, de maneira a não causar empecilho ao desenvolvimento normal das atividades econômicas de uma nação.

3 – Economia

Uma das qualidades de uma eficiente administração fiscal é aquela que, sem prejuízo da arrecadação de receitas para o Tesouro, seja a menos onerosa tanto para os cofres públicos como para os contribuintes do imposto. Isso exige de parte do fisco uma administração desburocratizada, pessoal qualificado e controle eficiente, mas simples; de parte dos contribuintes, uma documentação fiscal tanto quanto possível uniforme para a maioria dos tributos, salvo para aqueles que exigem, pela sua natureza, documentação e controle à parte. Essa é a regra da economia do imposto que, se pode afirmar, é o fulcro dos demais princípios de um bom sistema tributário de um ponto de vista administrativo.

4 – Exequibilidade

Por último, como boa regra de administração fiscal, um bom sistema tributário deve ser exequível tanto de um ponto de vista econômico, psicológico, como administrativo. De um ponto de vista econômico e psicológico, devem-se instituir tributos de acordo com a capacidade contributiva de um povo, escolhendo-se as fontes tributáveis e alíquotas mais adequadas, que manifestem essa capacidade de pagar sem provocar reações de parte dos contribuintes. Aqui entra em jogo a escolha entre os chamados impostos diretos e indiretos¹, que dependem, entre outros fatores, do grau de evolução da economia de um país e do comportamento social de seu povo. De um ponto de vista administrativo, não se instituem tributos que sejam impossíveis de serem arrecadados e fiscalizados. Embora o recolhimento voluntário dos tributos seja a regra, deve sempre existir a possibilidade de fiscalizá-los, pois, se não for assim, haverá um convite por parte dos contribuintes à violação da lei ou a sonegação do tributo. Assim, a observância estrita do princípio da economia do imposto, embora deva estar presente numa administração fiscal, não deve prejudicar a exequibilidade de um sistema tributário de um ponto de vista administrativo.

Esses são os cinco princípios balísares de natureza administrativa de um bom sistema tributário.

Estudaremos agora, de uma maneira mais aprofundada, os princípios econômico-sociais que devem nortear um bom sistema tributário.

III – Princípios de Natureza Econômico-Social

1 – Neutralidade do Tributo

Na literatura sobre finanças públicas, é pacífico que um eficiente sistema tributário, do ponto de vista econômico, é aquele que provoca o

¹ Impostos diretos são aqueles em que o contribuinte legal tem pouquíssimas possibilidades de transferi-lo para frente ou para trás, tornando-se seu contribuinte de fato; impostos indiretos são aqueles em que o contribuinte legal transfere, ou via preços das mercadorias, para os consumidores, ou via redução de preços dos fatores e dos insumos, para os proprietários dos mesmos, ambos contribuintes de fato.

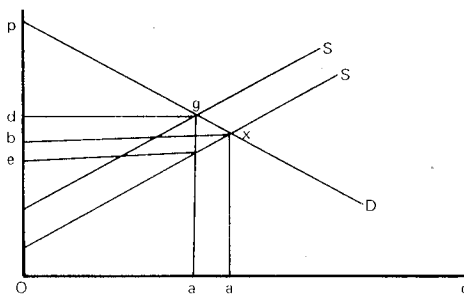
mínimo de distorção na alocação de recursos econômicos na produção e no consumo, no sentido de não diminuir sua eficiência produtiva.

Esse é o sentido da neutralidade do imposto. De início, preconizava-se uma neutralidade absoluta, como ocorria frequentemente nas obras clássicas de finanças. Isso era devido, primeiro, porque nos séculos XVIII e XIX, época em que predominava a literatura econômica clássica, a carga tributária era pequena devido às poucas funções econômicas exercidas pelo Estado; segundo, porque, no raciocínio desenvolvido pelos economistas clássicos, estava embutida a idéia do funcionamento de uma economia em condições de concorrência perfeita, condição necessária para uma ótima alocação de recursos, no sentido paretiano. Como o suposto era o de uma eficiente alocação antes da incidência do imposto, e sua carga era baixa, recomendava-se um sistema tributário neutro para não provocar distorção nessa alocação ótima, evitando perda da eficiência econômica do sistema produtivo. O imposto ideal seria um imposto "per capita" com baixas alíquotas, incidindo em igual quantidade sobre todas as pessoas. Mais tarde, com o aumento da carga tributária, face às novas funções econômicas assumidas pelo Estado e face ao reconhecimento de certas imperfeições no funcionamento da economia — concorrência imperfeita, monopólio, oligopólios etc —, passou-se a preconizar o respeito à neutralidade relativa do imposto, isto é, aquele que provoque, tanto quanto possível, o mínimo de distorção na alocação preexistente dos recursos, para evitar o aumento da perda da eficiência na economia ou para reduzir ao mínimo o "peso morto" decorrente da incidência do imposto. Estudaremos a título de ilustração, alguns casos desse princípio, na sua versão primitiva.

1.1 - Efeito de um imposto sobre a produção ou consumo

O gráfico abaixo, partindo do suposto de que exista uma alocação ótima dos recursos antes da incidência de um imposto sobre a produção por unidade de produto vendido, põe em evidência, após a tributação, a perda sofrida pelo consumidor e pelo produtor devido à redução na eficiência da economia.

EFEITO DE UM IMPOSTO SOBRE A PRODUÇÃO OU CONSUMO



Antes da incidência do imposto, a quantidade do produto vendido era a , sua curva de oferta e de procura era S e D , seu preço era b ; após a incidência do imposto, face ao aumento do preço para o ponto d , no eixo vertical, a quantidade do produto vendido reduz-se de a para a' , e a curva de oferta desloca-se de S para S' . Como a oferta e a procura são relativamente elásticas em relação ao preço, a incidência do imposto é distribuída entre os consumidores e produtores do produto. Com a oferta e a procura refletindo, respectivamente, os custos marginais e utilidades marginais dos produtores e consumidores, a área $bxf'e$ representa a redução do lucro dos produtores após a incidência do imposto, e a área $bxdg$ representa a perda da utilidade dos consumidores por terem de pagar preços mais elevados. Essa perda é chamada de perda do excedente dos consumidores. Com a incidência do imposto, o Governo recolhe receitas tributárias iguais ao retângulo $efgd$, volume igual à alíquota do imposto multiplicado pelo número de unidades vendidas. Como a perda do excedente do consumidor mais a redução do lucro dos produtores, representadas pela área total $efxgd$, é maior que o retângulo $efgd$ que representa a receita do Governo, conclui-se que houve uma perda para a economia representada pela área do triângulo fxg , em razão da incidência do imposto. Assim, mesmo que o Estado venha a reintroduzir toda a receita retirada pelo imposto, via despesa pública, salvo se a mesma for de altíssima produtividade, permanecerá a perda de eficiência na economia. Essa é a perda de eficiência da economia, também chamada de "peso morto" da tributação, provocada pelo desaparecimento da distribuição eficiente de recursos². Após a incidência do imposto sobre o referido produto, os dois lados do mercado, representados pela procura e pela oferta, não operam pelo mesmo preço. Os consumidores consideram o preço com a inclusão de uma parcela do imposto, e os produtores o consideram sem a inclusão da mesma, abrindo, assim, uma cunha no sistema de preços e levando a economia privada a produzir uma combinação errada de mercadorias, subproduzindo as que têm uma carga tributária mais pesada.

Essa é uma das razões porque alguns economistas clássicos preconizavam um imposto "per capita", pois o mesmo seria absolutamente neutro em relação à preferência dos compradores por determinados produtos e dos produtores por determinados processos de produção ou combinação de fatores de produção. Ainda, segundo o princípio da neutralidade, só os impostos gerais e proporcionais, incidindo sobre a produção, ou os parciais, incidindo sobre mercadorias em que a elasticidade-preço de sua procura e oferta são inelásticas, provocariam o mínimo de distorção na eficiência econômica.

Por outro lado, são os impostos seletivos sobre determinados bens ou serviços, cuja procura e oferta sejam elásticas, os que mais afetam a eficiência econômica ou alocação ótima dos recursos. O mesmo ocorre, como veremos mais adiante, com os impostos progressivos sobre a renda.

Dessa forma, dentro das condições citadas, o imposto ideal que incide sobre a produção será o que provoque o mínimo de modificações nos preços relativos das mercadorias vendidas e nos fatores produtivos. Isso significa um imposto incidindo sobre mercadorias de oferta e procura

² Como já dissemos, o suposto é de que existia uma situação eficiente ou ótima alocação de recursos na economia, antes da incidência do tributo.

bastante inelásticas, pois, como se pode deduzir do Gráfico apresentado, quanto mais inelásticas forem as duas curvas, menor será o "peso morto" causado pelo imposto. Todavia o acréscimo de preços dessas mercadorias ou a redução de remuneração dos fatores produtivos empregados na mesma poderão causar distorções em outros produtos não tributados, tendo em vista uma redução de sua procura. Da mesma forma, um imposto geral e proporcional sobre todos os produtos seria relativamente neutro, pois seus preços relativos se manteriam praticamente os mesmos, salvo uma mudança acentuada na composição dos orçamentos dos consumidores, alterando suas preferências face à restrição de sua renda, uma vez que tiveram reduzido o seu poder de compra.

Se existem certas imperfeições no mercado, como já se mencionou, e, como tal, uma menor eficiência na economia, mesmo assim seriam os impostos incidindo sobre o consumo ou sobre a produção, acima enumerados, os mais recomendados no sentido de causar os menores efeitos distorcivos na alocação dos recursos produtivos. Esse é o sentido do princípio da neutralidade relativa dos impostos sobre a produção ou sobre o consumo.

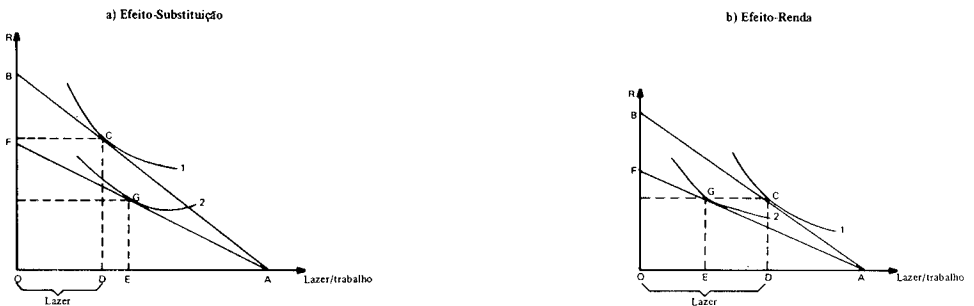
1.2 - Efeitos dos tributos sobre a alocação dos fatores produtivos

1.2.1 - Efeitos dos impostos sobre o estímulo ao trabalho

Tratam-se dos efeitos dos impostos, sobretudo do Imposto Sobre a Renda, sobre as decisões dos indivíduos em trabalhar mais, igual ou menos, neste último caso, optando pelo ócio. O modelo de referência utilizado em finanças públicas para a análise dos efeitos dos impostos sobre o comportamento da oferta de trabalho é de inspiração neoclássica, isto é, parte do suposto do comportamento racional do trabalhador. Assim, dada a taxa de salário e tendo em conta suas preferências em relação a uma renda monetária e ao lazer, o trabalhador vai procurar maximizar sua utilidade, escolhendo entre um certo número de horas de trabalho e um certo número de horas de lazer. Por outro lado, parte do suposto de que ele pode escolher entre mais trabalho ou mais ócio. Antes da incidência do imposto, supõe-se que o trabalhador tenha atingido, face a um montante de renda, uma combinação ótima entre oferta de trabalho e horas de lazer. Seu comportamento racional é evidenciado por dois efeitos³: o efeito-renda e o efeito-substituição. No primeiro caso, face à

3

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO EFEITO-SUBSTITUIÇÃO E EFEITO-RENDA



A inclusão do imposto desloca a reta AB (taxa de salário) para AF. O efeito-substituição reduz as horas trabalhadas de DA para EA e o tempo de lazer aumenta de OD para OE.

O efeito-renda leva a um aumento nas horas trabalhadas de DA para FA e reduz o lazer de OD para OE.

incidência de um imposto reduzindo-lhe a renda, ele vai tentar compensar essa perda, trabalhando mais. No segundo caso, ele vai tentar substituir o trabalho pelo ócio. O efeito líquido dessas duas reações dependerá da predominância de um ou de outro efeito e da modalidade da tributação, isto é, se ela incide sobre a renda, sobre o consumo ou sobre o capital. A seguir, veremos cada um desses casos. Antes, porém, chamamos a atenção para o fato de que qualquer imposto que incida sobre o mínimo vital necessário à manutenção do trabalhador e de sua prole reduz sua capacidade de trabalhar, que poderá ser compensada ou não pela despesa pública, dependendo do destino da mesma⁴. Assim, uma das condições fundamentais ao respeito da neutralidade do imposto é a de não reduzir a capacidade de trabalho dos indivíduos. Todas as considerações feitas a seguir com relação aos efeitos da tributação sobre o estímulo ao trabalho pressupõem o respeito a essa regra.

1.2.1.1 - Efeitos de um imposto sobre a renda

Qualquer que seja o tipo de imposto sobre a renda — proporcional ou progressivo —, sua incidência reduz a renda do trabalhador.

No caso em que o efeito-renda é predominante, o efeito do imposto é positivo para a economia, desde que não reduza sua capacidade de trabalhar, pois o indivíduo vai tentar aumentar suas horas de trabalho, substituindo horas de lazer para compensar a perda de sua renda reduzida; o efeito-renda é tanto mais forte quanto menor for a renda dos trabalhadores, devido à rigidez de sua procura por renda, isto é, a rigidez de seu orçamento familiar, pois tudo que ganha é consumido. Em orçamentos rígidos, o efeito de uma tributação sobre a renda pode, inclusive, trazer de volta ao trabalho pessoas já aposentadas ou que estavam vivendo de pequenas rendas de capital. Pode ocorrer também que o efeito-renda leve o trabalhador não a um aumento das horas de trabalho para reconstituir sua renda, mas a transferir a carga adicional do imposto, via aumento da taxa de salário, para o empresário, dependendo do seu poder de barganha. Nesse caso, dependendo das condições da oferta e da procura, o empresário poderá ou absorver o peso do imposto, reduzindo seus lucros, ou incorporá-lo no custo da produção e transferi-lo para o consumidor, acabando por ser absorvido pelo trabalhador.

No caso em que o efeito-substituição é predominante, o efeito do imposto é negativo para a economia, pois o trabalhador vai reduzir suas horas de trabalho, optando por mais ócio, de vez que o preço desse diminui.⁵ Isso significa que sua demanda de renda é flexível, pois, de outra maneira, ele tentaria compensar a perda de renda resultante da carga tributária. O efeito-substituição é predominante entre os detentores de rendas mais elevadas. Nesse caso, são os impostos progressivos, com alíquotas marginais bastante elevadas, os que provocam maior efei-

⁴ Assim como a tributação, atingindo o número vital, reduz a capacidade de trabalhar dos indivíduos, a despesa pública, sob a forma de saúde, assistência social, educação etc., aumenta sua capacidade de trabalhar.

⁵ Tendo reduzido a taxa de salário efetiva em razão do imposto, o preço do ócio, medido em termos de renda, também se reduz, facilitando a opção pelo mesmo por parte do trabalhador.

to distorcivo na economia⁶. Essa é uma das razões, do ponto de vista da neutralidade do imposto, de porque na prática os tributos sobre a renda dos indivíduos são progressivos até um certo limite, a partir do qual passam a ser proporcionais. Se a progressividade, isto é, a taxa marginal, atinge 100%, o efeito-substituição predomina totalmente sobre o efeito-renda.

A importância relativa do efeito-renda ou do efeito-substituição, a nível macroeconômico, provocada pela incidência de um imposto progressivo, é função da estrutura da distribuição de renda de um país. Se a renda é mais concentrada e não houver uma base de isenção inicial mais ou menos elevada, a incidência do imposto provocará um acréscimo do esforço de trabalho, proveniente das classes mais pobres e médias, em razão do efeito-renda ou efeito-compensação. O efeito-substituição agirá sobre um número bem mais reduzido de pessoas, isto é, sobre aquelas que detêm altos rendimentos, se a taxa marginal do tributo for bastante elevada e estiver muito acima de sua taxa média. O contrário acontecerá se a renda for melhor distribuída, desde que a taxa marginal do imposto seja elevada.

Assim, do ponto de vista da eficiência na economia — neutralidade do imposto —, o melhor tributo sobre a renda dos trabalhadores seria, primeiro, do tipo proporcional e, segundo, se progressivo, aquele cuja taxa marginal não fosse muito superior a sua taxa média e ainda que, acima de um certo patamar de renda individual, passasse a funcionar como um imposto proporcional. Na prática, os fatos não se passam como descritos pela teoria, seja devido ao desemprego existente na economia, seja pela impossibilidade de escolha entre horas de trabalho e horas de ócio, devido aos contratos de trabalho, seja pela existência de organizações sindicais, seja, ainda, porque não é somente o fator renda o determinante nas decisões entre trabalho e ócio, sobretudo nas classes de renda mais elevada.

1.2.1.2 - Efeitos de um imposto sobre o consumo

Os efeitos de um imposto sobre o estímulo ou esforço de trabalhar, incidindo sobre bens de consumo generalizados, dependem do montante da renda do trabalhador. Se sua renda é baixa, predomina o efeito-renda, isto é, aumenta o esforço de trabalho para compensar a redução de seu poder de compra. Dessa maneira, um imposto de caráter regressivo é benéfico à economia no sentido de aumentar o esforço do trabalhador, desde que o mesmo não reduza a capacidade de trabalhar dos indivíduos. Se sua renda é elevada, o referido imposto não exerce influência no trabalhador sobre sua escolha entre mais trabalho ou mais ócio, salvo naqueles que não desejam reduzir seu nível de poupança. Para os que se enquadram nesse último caso, haverá, em princípio, um aumento das horas de trabalho, provocando, assim, um efeito benéfico na economia.

É necessário sublinhar, contudo, que nos casos dos impostos sobre consumo, além das ressalvas feitas a respeito dos tributos sobre a renda, o efeito-renda e o efeito-substituição podem ser falseados pelo fato

⁶ Embora, de um ponto de vista do princípio da justiça, isso seja defensável.

de o tributo ser pago de maneira camuflada pelo trabalhador, de vez que sua incidência legal recai sobre o produtor e esse lhe transfere, via aumento de preço, sua incidência efetiva. É o que se chama de anestesia do imposto. Assim, o contribuinte-trabalhador não se apercebe da carga tributária com a mesma acuidade com que ele se apercebe no caso do imposto que incide sobre sua renda. De outro lado; de vez que não há uma redução direta de sua renda, a ilusão monetária, embora seja bastante atenuada em um regime inflacionário, pode abrandar tanto o efeito-renda como o efeito-substituição nas reações dos indivíduos face a tal tipo de tributação. Assim, do ponto de vista da neutralidade, nos termos teóricos em que foram concebidos os impostos sobre consumo, no que respeita à escolha entre trabalho e ócio, os mesmos não provocam uma menor eficiência da economia, pois ou não modificam as decisões dos trabalhadores em trabalhar mais ou menos após sua incidência efetiva, ou aumentaria seu esforço de trabalho devido à predominância do efeito-renda sobre o efeito-substituição.

1.2.1.3 - Efeitos dos tributos sobre o patrimônio

Trata-se, aqui, de um imposto que, ao incidir sobre o patrimônio, reduza o mesmo. Chama-se a atenção para o fato de que a maioria dos impostos incidentes sobre o patrimônio, sobretudo o imobiliário, são pagos com o fluxo de renda dos indivíduos sem reduzi-lo, equivalente, pois, a um tributo sobre a renda dos mesmos. Nesse caso, seus efeitos sobre o esforço de trabalho é mais no sentido de aumentá-lo, tanto o daqueles que já trabalham reduzindo suas horas de lazer, como o dos que vivem ou de uma renda de aposentadoria ou de uma renda de capital, tendo em vista compensar sua perda devido ao peso do tributo. A consequência disso é um efeito positivo para a economia ao aumentar a produção, se seus recursos produtivos não estiverem plenamente empregados. Se o tributo corta uma parte do capital⁷, o efeito sobre o esforço de trabalho pode ser no sentido de reduzi-lo, desde que o referido tributo seja elevado e tenha caráter permanente, uma vez que os indivíduos podem ser levados a concluir que não vale a pena um esforço adicional, além do necessário à manutenção do seu nível de consumo, para um aumento real de seu patrimônio. Esse caso aplica-se, logicamente, aos trabalhadores pertencentes a uma classe de renda mais elevada, pois são eles os capazes de acumular patrimônio individual, devido a sua capacidade de poupar. Assim, os tributos sobre o patrimônio — heranças, propriedade predial ou territorial etc. —, desde que cortem uma parcela do mesmo, porque suas alíquotas são bastante elevadas, podem ter efeito desestimulante na oferta de trabalho e diminuir a eficiência econômica, sendo desaconselhado do ponto de vista de sua neutralidade. Todavia não se deve esquecer os efeitos estimulantes, no caso do imposto sobre herança, que o mesmo pode ter sobre a oferta de trabalho e, como tal, da produção, ao forçar os filhos herdeiros de grandes e médias fortunas a buscarem trabalho, uma vez eliminadas suas possibilidades de viver como rentistas.

⁷ Trata-se do capital imobiliário ou mobiliário, excluindo-se, portanto, o capital moeda, de vez que esse, qualquer que seja a matéria tributável, será reduzido ao pagar o imposto.

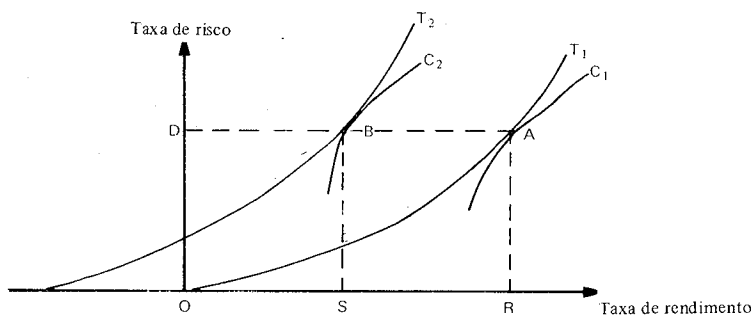
1.3 - Efeitos dos impostos sobre a oferta de capital

Conforme o tamanho da carga tributária e do tipo de tributo, a pressão tributária pode exercer três efeitos sobre as poupanças dos indivíduos:

- em primeiro lugar, pode reduzir o volume das poupanças individuais, transferindo-as para a economia pública;
- em segundo lugar, pode desviar a parcela da renda que os indivíduos destinavam à poupança para um maior consumo;
- em terceiro lugar, pode desviar a colocação das poupanças de aplicações mais arriscadas e mais rendosas para aplicações mais seguras e menos onerosas⁸.

No primeiro caso, salvo se afetar negativamente a oferta de trabalho, conforme a análise feita no item anterior, a redução da poupança dos indivíduos é compensada, a nível macroeconômico, pela maior poupança da economia pública, a qual, pelo canal de suas despesas, se essas forem tão produtivas como as aplicações privadas, não reduzirá a eficiência na economia. Assim, não é a redução da poupança, seja ela individual ou das empresas, da mesma maneira que ocorre com a redução da capacidade aquisitiva da população para adquirir bens privados, que nos interessa, já que acreditamos que os gastos públicos sob a forma de investimentos, consumo ou transferências são tão produtivos quanto as aplicações privadas. A exclusão das poupanças como fonte de tributação, defendida pelas correntes filosóficas liberais na economia, parte sempre do princípio de que o motor do crescimento econômico de uma nação está na poupança e no investimento privado, atribuindo, implícita ou explicitamente, uma menor produtividade dos gastos públicos. O que nos interessa, do ponto de vista da neutralidade relativa do imposto, são os efeitos que o mesmo, ao incidir sobre as poupanças, pode causar na

⁸ EFEITO DE UM IMPOSTO PROGRESSIVO SOBRE UMA APLICAÇÃO MAIS ARRISCADA



As curvas T estabelecem a ligação entre rendimento e risco, e as C representam as curvas de indiferença. Antes do imposto, a posição de equilíbrio era em A, com OR medindo a taxa de rendimento e OD a de risco. A introdução do imposto progressivo reduziu a taxa de rendimento de OR para OS, mantendo o risco em OD, com ponto de equilíbrio em B, o que faz com que o aplicador desvie sua colocação para aplicação menos arriscada, mas que proporcione uma igual rentabilidade, face à incidência de uma alíquota menor.

eficiência econômica, se a economia estava funcionando de maneira mais ou menos eficiente, sem a possibilidade de ser compensada pela despesa pública.

No segundo caso, se o tributo incide sobre os rendimentos das poupanças, as pessoas podem ser desestimuladas a poupar e, por isso, aumentar seu consumo. Considerando que a economia funcionava eficientemente, o efeito da tributação é negativo, pois, nesse caso, ocorreria uma distorção na mesma. Todavia, se a economia está funcionando em desemprego, cuja causa é uma insuficiência de demanda global, o efeito da tributação é positivo, pois o aumento do consumo e a redução da poupança privada levariam a economia ao pleno emprego dos fatores da produção, segundo o ensinamento macroeconômico Keynesiano. Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado ao primeiro caso acima analisado, com a diferença de que seria a despesa pública a responsável por esse fato, ao aumentar o consumo e o investimento na economia.

No terceiro caso, um tributo sobre os rendimentos das poupanças pode modificar a estrutura de suas aplicações, levando as pessoas, dependendo de sua psicologia e do montante de sua renda, a preferirem rendimentos menos arriscados, de menor rendimento, mas de maior liquidez, inclusive em forma de moeda e de depósitos à vista, cujo rendimento é nulo.

Como se sabe, a estrutura de um patrimônio compreende três formas de ativos: ativos monetários, financeiros (títulos mobiliários) e reais, que são os imóveis. Por outro lado, na teoria da gestão de carteira (portefólio), são reconhecidas, a cada tipo de ativo, duas características básicas: um rendimento e um risco. Essa teoria fundamenta-se na existência de uma relação estreita entre rendimento de um ativo e seu risco correspondente. Em outras palavras, o aumento do rendimento de um ativo está associado a um maior risco, sendo esse definido pela probabilidade de variações nos preços do mesmo. Assim, o ofertante de poupanças pode fazer, basicamente, quatro opções na aplicação das mesmas: ele pode conservá-las sob a forma de encaixe monetário onde o risco é nulo, salvo em período de inflação, e o rendimento também é nulo; ele pode aplicá-las em títulos de curto prazo, como letras do tesouro, aceites cambiais e mesmo caderneta de poupança, onde o risco é mínimo, mas o rendimento é fraco; ele pode aplicá-las em títulos ou papéias de médio ou longo prazo, como ações, cujo rendimento é maior, mas acompanhado de um risco maior, devido às variações de seus preços; enfim, ele pode aplicá-las em imóveis, como terreno, casas, onde o rendimento, sobretudo sob a forma de variações patrimoniais positivas, é elevado. Embora as possibilidades de perda nesse caso sejam remotas, trata-se do tipo de aplicação que possui menor liquidez e, ainda, devido ao tamanho mínimo do imóvel a partir do qual se torna indivisível, exigindo dos aplicadores um certo volume de poupanças, faz com que, na falta de um organismo financeiro para facilitar a aquisição de tais ativos, seja de aplicação mais difícil.

Embora as opções dos indivíduos por uma ou por outra aplicação acima referida, como já se disse, dependam do tipo de sua atitude face ao risco — desde os menos arrojados até os mais arrojados — e do tamanho de sua renda, uma boa parte dos economistas são concordes em que um tributo, incidindo sobre os rendimentos das poupanças, dependendo do seu peso, desvia as mesmas para aplicações menos arriscadas. Isso é devido ao fato de que o efeito-substituição do risco pela segurança é,

de um modo geral, mais forte do que o efeito-renda que leva o indivíduo a assumir mais risco para compensar a redução de sua renda. A incidência do tributo provoca, em consequência, uma redução do rendimento, tanto no conceito de fluxo de renda como de variação patrimonial, sem modificar a intensidade do risco do empreendimento. Contudo o efeito-substituição é mais forte entre os contribuintes pertencentes às camadas de renda mais elevadas e é provocado mais pelos impostos progressivos sobre a renda, isto é, em que sua taxa marginal seja bem superior a sua taxa média, devido, sobretudo, à utilidade marginal decrescente da renda⁹ que não compensa a obtenção de maiores riscos ou empreendimentos de menor liquidez. Os impostos proporcionais e gerais sobre a renda terão efeitos mais reduzidos sobre o risco. O imposto geral sobre o capital, isto é, se atingir o ativo monetário, poderá estimular o contribuinte poupador a fazer aplicações mais arriscadas; porém, se incidir somente sobre os ativos financeiros e reais, poderá levar o poupador a escolher aplicações menos arriscadas.

Assim, supondo-se que, antes da incidência do tributo, os poupadores tenham feito uma alocação eficiente de suas poupanças, combinando rendimento e risco, um tributo que desvie sua aplicação para empreendimentos menos arriscados e mais líquidos pode provocar os seguintes efeitos na economia:

- 19) tornar a economia mais sensível a pressões inflacionárias, pois o poder de compra potencial das pessoas, constituído por seus patrimônios facilmente liquidáveis, aumenta sua autonomia de despesa — claro está que a intensidade desse efeito dependerá da política monetária nacional que poderá contrabalançá-lo —;
- 29) desestimular o mercado de ações e mesmo o de debêntures, os quais são fontes de recursos importantes sobretudo para novos empreendimentos por parte das empresas privadas;
- 39) se bem que discutível do ponto de vista da segurança, pode desestimular as aplicações no mercado imobiliário, por se tratar do bem patrimonial menos líquido.

Assim, do ponto de vista da eficiência da economia privada e mesmo de seu crescimento econômico, os tributos que possuem maior neutralidade relativa seriam os impostos sobre o consumo ou os "per capita", de vez que teriam a menor influência sobre a formação da poupança e de seus rendimentos, ao contrário do que ocorre com os impostos sobre a renda, sobretudo se progressivo, e sobre o capital quando esse é seletivo, isto é, incidindo somente sobre o patrimônio financeiro e o imobiliário.

1.4 - Efeitos dos impostos sobre o lucro das empresas

Na literatura econômica neoclássica, predominava a convicção de que os impostos de renda sobre os lucros das empresas não repercutiam nem para frente, via preços, nem para trás, via redução dos custos dos fatores. E isso, por duas razões: primeiro, porque é determinado pelo mercado do produto e de seus substitutos, independentemente da ação da

⁹ Vide no item 3.2.2.2 uma discussão sobre esse fenômeno.

firma — evidentemente, um monopolista poderia contornar a imposição do preço de mercado ao reduzir a quantidade de produtos ofertados, mas essa solução não aumentaria seu lucro de maneira a compensar o peso do imposto —; segundo, porque o imposto não afeta a curva do custo marginal da empresa. Naturalmente, o suposto disso é de que o empresário maximize seu lucro ao se igualarem suas receitas e custos marginais. Mais tarde, partindo de modelos diferentes dos concebidos pela teoria marginalista, uma extensa literatura teórica e empírica¹⁰ tentou provar a possibilidade do fenômeno da repercussão desse tipo de tributo. O modelo "mark up" (margem de lucro) representa, sem dúvida, o melhor comportamento empresarial. Ao contrário dos modelos teóricos baseados nos conceitos marginais, esse utiliza o conceito de custos médios, acrescido de uma certa percentagem de lucro considerado pelo empresário como normal para manter a empresa em atividade. Ele considera o imposto sobre o lucro como um dos componentes do custo total. Logo, a margem de lucro esperada, calculada sobre o custo médio, está excluída do referido imposto. Assim, dentro desses supostos mais realistas, sobretudo para as grandes empresas que elaboram orçamentos de custos e de receitas, há uma grande possibilidade de translação do imposto que incide sobre seus lucros, dependendo, tão-somente das elasticidades-preço da procura e da oferta de fatores.

Entre as várias tentativas empíricas de medir esse fenômeno, cita-se a efetuada por Krzyzanak e Musgrave que concluíram que as corporações americanas transferem, a curto prazo, 136% da incidência do seu imposto de renda para os consumidores¹¹. Esse percentual acima de 100% indica que os empresários conseguiram aumentar sua remuneração líquida após a incidência do imposto. Todavia o modelo econométrico utilizado pelos autores foi criticado por vários economistas face aos sérios problemas de especificação de suas variáveis, como o artifício para isolar o lucro das empresas antes da incidência do imposto, omissão dos movimentos cíclicos da economia, direção de causalidades entre variáveis etc, concluindo alguns que a alta percentagem transladada, constatada pela evidência empírica, era, em grande parte, resultado dessas falhas. O interesse despertado pelas críticas desse modelo alastrou-se entre um bom número de economistas de vários países¹². Uns aperfeiçoando suas deficiências, outros, mantendo-o sem alterações, testaram o mesmo tanto para período de curto e longo prazos como para setores empresariais com diferentes graus de concentração, obtendo resultados bastantes diversos, indo desde o de nenhuma até uma transferência do imposto superior a 100%.

¹⁰ CONTADOR, R. **O imposto sobre a renda das empresas**. Rio de Janeiro, IPEA, 1975. (Série monográfica, 19).

BROCHIER, H. et alii. **Economie financière**. Paris, Presses Universitaires de France, 1975. (Col. Thémis).

¹¹ KRZYZANAK, Marian & MUSGRAVE, R. A. **The shifting of the corporation incometax**. Baltimore, Johns Press, 1963 apud CONTADOR, op. cit., nota 10a.

BROCHIER, op. cit., nota 10b.

¹² Para um relato dos vários economistas e de suas conclusões, vide: CONTADOR, Cláudio Roberto. **A transferência do imposto de renda e incentivos fiscais no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 1977. (Col. Relatório de Pesquisa, 33).

Cláudio Contador¹³, melhorando o modelo econométrico, testou-o para o imposto de renda sobre pessoas jurídicas no Brasil, ao selecionar 33 ramos empresariais dentro dos setores industriais, agrícolas e de serviços, que apresentaram declarações de rendimentos nos anos de 1971 a 1974, e, apesar de uma série de limitações devidas à má qualidade da amostra, a problemas de determinação do lucro normal antes do imposto etc., encontrou percentuais diferentes de transferências do imposto, como segue:

- a) uma transferência média de 88% para a Indústria de Transformação em geral;
- b) de um modo geral, um percentual mais elevado para as indústrias com maior grau de concentração, com demanda insatisfeita, tais como Minerais não-metálicos, entre 90% e 140%; Material elétrico e de comunicações, entre 92% e 1975%; Produtos de matérias plásticas, entre 50% e 130% etc.;
- c) de um modo geral, as indústrias com menor grau de concentração mais sujeitas à concorrência apresentaram um menor percentual de transferências do imposto;
- d) um percentual nulo ou insignificante de transferência para as indústrias, sujeito ao controle de preços por parte do Governo, tais como indústrias de utilidade pública e de serviços de transportes e comunicações.

Esses dados, aliados aos testes feitos em outros países com as ressalvas das imperfeições dos modelos econométricos e das falhas dos dados estatísticos, evidenciam que há possibilidade de ocorrer o fenômeno da repercussão do imposto sobre lucro das empresas mesmo a curto prazo, fato que é negado, segundo os preceitos rígidos do modelo marginalista de comportamento do empresário na determinação do lucro ótimo.

A descrição acima das possibilidades de transferências do imposto sobre lucro das empresas, sobretudo entre as grandes empresas com maior grau de concentração, tem implicações importantes do ponto de vista de sua neutralidade na economia. Para ilustrar isso, partiremos de duas hipóteses: uma em que há a repercussão do imposto e outra em que não há o fenômeno da repercussão ou transferência do imposto.

Se ocorrer a repercussão e essa se der entre as grandes empresas, entre os ramos mais concentrados e que produzem mercadorias cuja elasticidade-renda é maior que a unidade, as conseqüências são as seguintes:

- a) seus lucros não serão reduzidos e, como tal, suas decisões de investir, antes e depois da incidência do imposto, não serão afetadas, pois seu volume de poupança não se altera; o mesmo acontece com as decisões de fazer empreendimentos mais ou menos arriscados. Não afetada, também, suas decisões quanto à política de retenção ou distribuição de lucros que teria efeito no mercado de ações e no mercado de crédito;
- b) seus efeitos na produção e no consumo, via aumento de preços de seus produtos, são os mesmos provocados pelos impostos que incidem sobre

¹³ Op. cit., nota 12.

esses dois agregados, os chamados impostos indiretos, já estudados no item 1.1, dependendo das elasticidades das curvas de oferta e da procura;

- c) ocorrerá uma discriminação contra os lucros das médias e pequenas empresas e das que estão sujeitas ao controle de preços, reduzindo sua capacidade de poupança, de investimento e desestimulando suas decisões de fazer empreendimentos mais arriscados, além disso, com a redução do lucro, após o imposto, forçaria essas empresas a um maior endividamento para realizar seus investimentos etc.;
- d) supondo-se que toda a receita do imposto será despendida pelo Governo e não se adotando uma política monetária restritiva, haverá efeito inflacionário na economia.

Se não ocorrer a repercussão do imposto, isto é, se as empresas absorverem o mesmo, reduzindo seus lucros, os efeitos serão os seguintes:

- a) haverá uma redução de suas poupanças e, como tal, de sua capacidade interna de financiar seus investimentos e, dependendo da taxa de juros no mercado, uma redução dos investimentos privados. Como já dissemos, quando tratamos dos efeitos da tributação sobre as poupanças dos indivíduos, essa redução das poupanças e dos investimentos poderá ser compensada pelas poupanças e investimentos públicos e, supondo-se uma mesma produtividade, não ocorrer nenhuma perda de eficiência na economia;
- b) poderá ocorrer um desestímulo por parte do empresário, em fazer empreendimentos mais arriscados e que está associado a uma maior rentabilidade, maior produtividade e, como tal, a uma maior eficiência na economia. Esse é, na verdade, o problema mais sério causado pelo tributo e que tem chamado a atenção dos economistas sobre a matéria;
- c) poderá também afetar o mercado de ações, se a empresa, para manter um certo volume de autofinanciamento, aumentar seus lucros retidos, diminuindo a taxa de dividendos proporcionada pelas ações a seus acionistas. Esse fato, porém, é bastante discutível, de vez que o efeito da menor taxa de dividendo das ações, causando uma baixa nas mesmas, pode ser largamente compensada pelo efeito do maior valor patrimonial que a mesma passa a representar devido às reservas acumuladas das empresas. Isso vai depender mais da preferência dos compradores de ações, se por uma rentabilidade imediata em forma de fluxo de renda, ou se por uma rentabilidade menos imediata sob a forma de variação patrimonial;
- d) não ocorrendo a transferência do tributo e tratando-se de um imposto proporcional e geral, isto é, incidindo sobre todas as empresas e proporcionalmente a seus lucros, afora os desestímulos quanto aos empreendimentos de maior risco e quanto ao mercado de ações, diz-se que seus efeitos são neutros no que respeita às modificações dos preços relativos tanto dos produtos como dos fatores de produção, como trabalho, natureza e capital, à exceção do capital próprio da empresa.

1.5 - Considerações finais sobre o princípio da neutralidade

Os casos acima estudados foram apenas alguns exemplos dos efeitos da tributação sobre a produção, sobre o consumo, sobre a oferta de traba-

lho, sobre a poupança e sobre os investimentos, tanto no que respeita às reações dos indivíduos como às das empresas, tendo em vista a melhor alocação de seus recursos econômicos. Mesmo assim, eles nos deixaram a nítida impressão de que os tributos mais neutros são os gerais e proporcionais — ou de captação — e que possuem um caráter regressivo, desde que sua carga não seja demasiado elevada e não reduza a capacidade de trabalhar dos indivíduos e das empresas. Os efeitos negativos sobre o estímulo a trabalhar e poupar, bem assim o de tomar outras decisões, são reduzidos. E, ainda, os impostos indiretos sobre a produção e sobre o consumo são mais neutros que os impostos sobre a renda ou seletivos sobre determinados produtos ou consumo, seus efeitos sobre a economia são cada vez menos neutros. Essa é a lição que se tira do estudo do princípio da neutralidade do imposto aplicado a uma economia que funcione eficientemente ou bastante próximo da eficiência — antes da incidência do sistema fiscal.

No estudo dos efeitos de um tributo sobre a produção, embora se fizessem de vez em quando considerações sobre seus efeitos gerais, abordou-se o problema predominantemente baseado no método do equilíbrio econômico parcial, do tipo marshalliano. Esse método de análise dos efeitos dos impostos sobre mercadorias tem sido o mais empregado pelos analistas da economia tributária desde os clássicos e neoclássicos até os economistas mais recentes. Todavia uma outra corrente de analistas, sobretudo a partir de Viti de Marco¹⁴, tem estudado os efeitos da tributação de um imposto sobre a produção ou consumo na economia através da análise de seu equilíbrio geral. Resumidamente, esse novo tipo de abordagem tem chegado às conclusões que seguem.

Viti de Marco, partindo da análise da dinâmica da demanda, baseava seu estudo, fundamentalmente, não sobre os efeitos da pressão tributária, mas sobre os efeitos da despesa pública. Esse autor coloca firmemente o princípio de que, se o imposto sobre a produção ou consumo é geral, sua reação se dá pelo lado da demanda e não pelo da oferta de mercadorias. Considerando a despesa pública produtiva, a mesma melhora a infra-estrutura econômico-social do país, a qual faz baixar o custo da produção. Por outro lado, uma parcela dos produtos tributados, mais ou menos equivalentes à redução da demanda do consumo privado, será vendida ao Estado. De outro lado, os contribuintes, cuja renda diminui face ao aumento dos preços, modificarão seus planos de consumo que, juntamente com as despesas de transferências e de bens e serviços do Estado, acabarão por modificar a estrutura da demanda nacional. São, finalmente, as variações de preços relativos e das rendas que permitirão aos indivíduos beneficiados transferir a carga do imposto aos indivíduos prejudicados com essas modificações. Assim, segundo esse autor, o efeito do imposto é neutro ao nível da produção.

H.C. Brown¹⁵ demonstrou a impossibilidade de uma alta do nível geral de preços causada por um imposto geral sobre a produção ou consumo. Como

¹⁴ A VITI de Marco: principi de economia finanziaria. Turin, Einaudi, 1934. v.2, cap. 9 apud BROCHIER, H. & TABATONI, Pierre. *Economie financière*. Paris, Presses Universitaire de France, 1959.

¹⁵ BROWN, H. C. The incidence on a general output of a general sales tax. *J. of Pol. Econ.*, v.47, 1939 apud BROCHIER, op. cit., nota 10b.

observou John Due¹⁶, essa conclusão exige duas hipóteses: primeiro, que a oferta de moeda seja inelástica, de maneira a impedir aos empresários recorrerem ao crédito para ajustar seu capital de giro ao acréscimo nominal do valor das vendas; segundo, que a oferta de fatores de produção seja também inelástica, sendo essa um resultado da própria generalidade do imposto sobre a produção que torna inútil a substituição de um emprego por outro. Assim, a incidência efetiva do imposto acaba por ser suportada pelos detentores dos fatores produtivos, cujos efeitos são semelhantes aos dos impostos proporcionais incidentes sobre a renda de todos os fatores da produção.

E.R. Rolph¹⁷ retoma o mesmo raciocínio de H.C. Brown e mostra, com a ajuda de um quadro encadeando uma seqüência de períodos, que numa conjuntura inflacionária os efeitos de um imposto geral (e mesmo seletivo) sobre a produção ou consumo são deflacionários, desde que não haja aumento das despesas públicas e da oferta monetária. Se o aumento do imposto se destina a cobrir o déficit orçamentário, seu efeito é o de reduzir os preços das mercadorias, os quais, na persistência do déficit, continuariam a aumentar. Se o aumento do imposto se destina a formar um superávit, porque o orçamento já está equilibrado, o efeito do imposto é o de reduzir a despesa privada, cujo resultado será uma baixa dos preços para restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura das mercadorias. A conclusão do autor é que, se o montante dos recursos a nível nacional não diminui, nem o consumo, nem o volume, nem a estrutura da produção são afetados pelo imposto, de vez que os preços relativos não mudaram. Todavia, até aqui, F.R. Rolph considera uma economia funcionando em concorrência perfeita. No caso de concorrência monopolista, o autor afirma que as conclusões são menos determinadas, embora seja falso afirmar que são os consumidores que suportarão a incidência do imposto pela alta dos preços das mercadorias. Segundo o autor, quando os monopolistas praticam sobrepreços que não são compatíveis com o pleno emprego dos recursos, a incidência do imposto pode aumentar o desemprego, levando, assim, os detentores dos fatores de produção a aceitarem uma redução de suas rendas.

R. Musgrave¹⁸ introduz, no esquema de H.C. Brown, o conceito de poupança e de capital e insiste nos efeitos distorcivos do imposto sobre a produção ou consumo ignorados por E.R. Rolph, mesmo no suposto de que a despesa pública se mantenha constante¹⁹. O processo de transladação é definido pelas variações das rendas reais causadas pelo efeito do imposto. As variações nominais dos preços não têm muita importância, de vez que, na análise dos efeitos distorcivos na economia, o que conta são as variações nos preços relativos e na renda. As variações absolutas dependem unicamente das reações do sistema monetário face às tentativas de alta dos preços e das tentativas dos contribuintes em reajustar suas rendas, no sentido de manter o mesmo poder de compra que possuíam antes da incidência do imposto. No caso de uma economia de pu-

¹⁶ DUE, John F. *Análisis económico de los impuestos*. Buenos Aires, El Ateneu, 1959.

¹⁷ ROLPH, E. R. *Teoría de la economía fiscal*. Madrid, Aguilar Madrid, 1958.

¹⁸ MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 1974. v. 2, cap. 15-6.

¹⁹ Embora seu estudo seja uma análise comparativa entre os vários tipos de impostos, destacam-se aqui apenas os efeitos dos impostos sobre a produção ou o consumo.

ro consumo, um imposto geral sobre a produção ou consumo tem o mesmo efeito do de um imposto sobre a renda, isto é, tem efeitos similares sobre os preços relativos dos fatores produtivos, sendo, portanto, neutra sua incidência diferencial. No caso de uma economia com formação de poupança, um imposto geral sobre a produção, com isenção dos bens de capital, ou sobre o consumo produz efeito diferencial em relação ao imposto geral e proporcional sobre a renda, de vez que as poupanças não serão tributadas, discriminando, assim, contra os consumidores e a favor dos poupadores. Dessa forma, haverá, após a incidência do imposto, uma mudança relativa entre as rendas dos consumidores e dos poupadores com efeitos de caráter regressivo, já que são os indivíduos com média e alta rendas ou as empresas que têm condições de poupar.

Finalmente, John F. Due²⁰, mais realista que os autores acima comentados, estudando os impostos sobre a produção²¹ nos EUA e Canadá, descreve os processos pelos quais esses impostos, ao se trasladarem inicialmente para os consumidores através do aumento dos preços das mercadorias, podem modificar os preços relativos dos fatores de produção. Ele aceita a flexibilidade da política monetária para compensar os efeitos restritivos decorrentes da carga do tributo e introduz na sua análise o efeito líquido receita do imposto/despesa pública. Se o efeito líquido receita/despesa pública reduz a procura de fatores da produção e for acompanhado de uma política monetária restritiva, o efeito do tributo se distribui entre os consumidores e os proprietários dos fatores produtivos. Mas o autor descarta a possibilidade de que esse seja o fato comum. O caso mais comum é uma expansão do emprego pela despesa pública e o aumento da oferta monetária de maneira a permitir o aumento dos preços, possibilitando a transferência do imposto aos consumidores. Não obstante, o autor aponta algumas exceções em que essa transferência pode não se verificar:

- a) quando as empresas obtêm lucros extraordinários, em particular nos casos dos monopólios que já atingiram lucros máximos, é provável que o ônus dos impostos seja absorvido por elas;
- b) em alguns casos, parte do imposto pode ser absorvido através de economia na produção, quando a mesma se concentra nas mãos de poucas empresas;
- c) quando o efeito líquido receita do imposto/gasto público restringe a produção das indústrias que trabalham a custo crescente, parte do imposto será suportado pelos proprietários de fatores de recursos especializados;
- d) quando ocorre uma redução na demanda efetiva dos fatores, em consequência do efeito líquido imposto/despesa pública, a redução do preço dos recursos transladará a carga tributária dos consumidores para os proprietários dos fatores;
- e) quando os proprietários de fatores podem obter aumentos em suas rendas monetárias, face ao aumento dos preços das mercadorias devido ao aumento do imposto, ocorrerá uma redistribuição da carga, sendo

²⁰ DUE, op. cit., nota 16, p.275-83.

²¹ Esses impostos incidem tanto sobre os bens de consumo como sobre os bens de capital.

transferida uma parte aos proprietários dos fatores que não tiveram aumento de suas rendas monetárias.

A análise do equilíbrio geral, cujas principais correntes acabamos de resumir, apresenta a grande vantagem de deslocar os efeitos da tributação sobre os preços absolutos, característicos do método da análise do equilíbrio parcial, para seus efeitos sobre os preços relativos. Essa nova abordagem nos proporciona uma melhor compreensão da incidência real dos tributos e, como tal, de seus efeitos sobre a eficiência alocativa dos fatores produtivos da produção, consumo, poupança etc., indicando-nos quais os impostos, para produzir uma mesma receita, são mais neutros nos seus efeitos sobre os agregados acima. Contudo, essa nova abordagem, à exceção do estudo de E.R. Rolph dentro de suas hipóteses restritivas mencionadas, não diminui em nada a conclusão a que chegamos de que são os impostos de caráter regressivo os mais neutros, supondo, antes da incidência dos mesmos, a existência de uma economia eficiente.

Resumindo, o princípio da neutralidade relativa do imposto recomenda o mínimo de sua interferência na alocação eficiente dos recursos econômicos. Todavia, se a alocação de recursos é ineficiente, quer entre setores da produção, quer entre regiões, quer entre consumo e poupança, quer entre tipos de investimentos — produtivos e improdutivos — etc., o princípio da neutralidade pode ser invocado, através da extensão de seu conceito²², para corrigir essas distorções econômicas. Nesse caso, o sistema tributário intervém na economia no sentido de aumentar sua eficiência e acelerar seu crescimento ou corrigir as disparidades econômicas setoriais e regionais etc. Face a tais ineficiências, devido, sobretudo, à existência de organizações econômicas monopolistas e oligopolistas no mercado, de diferenças de produtividade e de tecnologia entre regiões e setores e entre países etc., cuja existência é evidente no mundo real, as autoridades financeiras têm utilizado seus sistemas tributários no sentido de atenuá-las. Todavia o princípio da neutralidade, no seu conceito primitivo e relativo, deve ser observado quando a intervenção através do imposto provocar maiores distorções na economia do que sem a ocorrência dessa intervenção, ou quando os recursos econômicos estão sendo alocados bastante próximos de sua eficiência.

2 — Produtividade e Elasticidade do Imposto²³

Os princípios da produtividade e da elasticidade dizem respeito ao rendimento do sistema tributário, cujo objetivo é, eminentemente, financeiro, isto é, carrear, com o mínimo de custo, o máximo de recursos aos cofres do Estado de maneira a cobrir as despesas públicas e a acompanhar o ritmo de seu crescimento. Se o sistema tributário cumpre essas duas condições e dependendo da dimensão e do destino da despesa pública, esses dois princípios satisfariam também o objetivo de desenvolvimento econômico atribuído ao Estado. Isso porque, sem um bom rendimen-

²² Vide mais adiante, no item 5, o princípio da intervenção do imposto.

²³ Esses dois princípios são mais baseados nas idéias do autor deste "paper" do que propriamente nas idéias desenvolvidas por tratadistas de finanças públicas.

to de suas receitas tributárias, dificilmente o Estado conseguiria, através de sua participação direta, ofertar uma infra-estrutura econômico-social e ofertar atividades de caráter empresarial, capaz de acelerar o desenvolvimento econômico do país. Embora esses dois princípios devesses estar aparelhados para um bom rendimento de cada tributo e, em consequência, do sistema tributário, isso nem sempre acontece, devido à maneira como são escolhidos os elementos constitutivos do imposto, tais como fonte, base de cálculo (a chamada base tributária), alíquota, prazos de recolhimento etc. Em razão disso, estudaremos separadamente cada um desses princípios.

2.1 - Produtividade do imposto

A produtividade do imposto depende, antes de tudo, da dimensão de sua base de tributação e do porte de sua alíquota²⁴. A base de tributação e a taxa ou alíquota devem ser bastante amplas de maneira a produzirem receita bem acima de seu custo de arrecadação, cujo saldo seja suficiente para financiar as despesas públicas, objeto da existência do sistema tributário. Do ponto de vista do princípio da produtividade, um bom sistema tributário requer os requisitos a seguir apresentados.

Base tributária ampla: a base tributária é constituída da fonte ou matéria tributável de onde emana uma manifestação de riquezas, renda ou consumo em termos físicos, e da base de cálculo que é a medida da matéria tributável em termos de valor. A escolha da matéria tributável que vai servir de fonte de tributação deve apresentar uma dimensão bastante ampla para fornecer uma boa produtividade. Exemplo disso são a produção e circulação de todos os bens e serviços, a produção industrial, o comércio exterior de exportação e importação de mercadorias etc. que servem de fonte para a instituição dos chamados tributos indiretos, tais como o ICM, ISQN, IPI e IMP no Brasil²⁵. Outros exemplos de matéria tributável de campo de incidência ampla são a renda gerada, sobretudo nos países mais desenvolvidos, tendo em vista o grande número de pessoas com rendas média e elevada, o patrimônio imobiliário sob a forma de terra e prédios, e o capital mobiliário sob a forma de títulos e valores, como ações etc. que servem de fonte de tributação para os chamados tributos diretos. Apresentam também campo amplo de incidência alguns produtos de largo consumo, principalmente à medida que aumenta a renda de uma nação, tais como combustíveis, energia elétrica, automóveis, eletrodomésticos em geral, bebidas, cigarros etc. Mas não devem servir de fonte isolada de tributação certos produtos que, além de possuírem campos de incidência diminutos, sofrem decréscimo em seu consumo à medida que aumenta a renda de um país, como o charque, farinha de mandioca, fumo em corda, tamanco colonial etc. Quanto à base de cálculo do imposto, ela deve ser "ad valorem", isto é, tomar como base o preço dos bens e serviços, da renda e dos capitais imobiliários e mobiliários, de maneira a acompanhar o movimento, em termos monetários, dos negó-

²⁴ Receita do imposto = base tributária vezes alíquota.

²⁵ Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos estados; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN), de competência dos municípios; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Importação (IMP), de competência da União.

cios, da formação da renda e do capital. Possuindo base de cálculo "ad valorem", o tributo capta as variações de preços decorrentes de um processo inflacionário, ao contrário do que ocorreria se sua base de cálculo fosse específica, isto é, baseada no volume, peso, superfície etc. da referida matéria tributável. Todavia, para efeitos fiscais, a matéria tributável deve ser individualizada, ou seja, deve-se escolher o contribuinte legal que vai entrar em relação direta com o fisco para pagar o tributo. Dessa maneira, embora a base de cálculo seja "ad valorem", deve-se avaliar o mais exato possível a quantidade que cada contribuinte detém da fonte de recursos que foi escolhida como matéria tributável, tendo em vista sua reação natural em resistir ao pagamento do tributo por todos os meios ao seu alcance. Além disso, excluídos os impostos incidentes sobre o movimento dos negócios, surgem outras complicações na avaliação da matéria tributável quando essa tem como fonte a renda, a propriedade rural e urbana, a propriedade mobiliária etc., pois a apuração de seu valor tributável exige cálculos mais refinados para achar sua verdadeira base de cálculo²⁶.

Alíquota ou taxa (percentual que vai incidir sobre a base de cálculo): é o segundo requisito para conferir uma boa produtividade ao sistema tributário. Na literatura econômica, pelo menos até o início do século XX, grande parte dos financistas recomendava uma taxa baixa sob o argumento de que, se a mesma fosse elevada, aumentaria a evasão fiscal ou destruiria a matéria tributável, ocorrendo, nos dois casos, uma menor receita, frustrando, dessa maneira, o objetivo da produtividade do imposto. Entretanto, tendo em vista a melhoria do aparelho de fiscalização, reduzindo bastante a evasão fiscal e considerando a despesa pública produtiva capaz de reconstituir o circuito econômico — aberto pela retirada fiscal —, os economistas mais recentes, na sua maioria, recomendam uma taxa que não seja nem baixa, nem muito elevada, mas média, para o caso dos impostos proporcionais sobre os produtos ou consumo. No caso dos impostos progressivos sobre a renda, devem-se manter altas taxas médias, mas baixas taxas marginais, para evitar modificações nas decisões dos contribuintes que, de um modo geral, são feitas na margem, isto é, em relação aos seus acréscimos de renda, e que podem causar distorções no sistema produtivo, ferindo, assim, o princípio da neutralidade do imposto.

O terceiro requisito para se ganhar produtividade no sistema tributário é a invisibilidade do peso do tributo, isto é, o que comumente se chama de "anestesia fiscal". A invisibilidade do peso do imposto tem a grande vantagem de reduzir e mesmo eliminar as reações psicológicas do contribuinte no momento de sua incidência. Essa é uma das razões de os impostos sobre a produção — que estão dissimulados nos preços das mercadorias e dos serviços — provocarem menores reações dos contribuintes de fato, isto é, dos consumidores, e de serem bastante produtivos.²⁷ O contribuinte paga-os em pequena parcela cada vez que consome a mercadoria ou serviço sem, na maioria das vezes, se aperceber disso e, praticamente, não tem condições de avaliar o ônus que recai sobre sua pes-

²⁶ Tratam-se, entretanto, de técnicas de administração fiscal que não serão objeto deste trabalho.

²⁷ Esses impostos são predominantes nos estágios intermediários da evolução econômica de um país em razão da superioridade de sua produtividade em relação aos impostos sobre a renda.

soa. O desconto na fonte pagadora do imposto sobre a renda, sobretudo das pessoas físicas, é outro fator que favorece a produtividade do sistema fiscal, de vez que, além de apresentar semelhança com a chamada "anestesia fiscal", faz coincidir o pagamento do imposto com a ocorrência de seu fato gerador, evitando perda decorrente de uma depreciação monetária.

Finalmente, um quarto requisito refere-se ao prazo de recolhimento do tributo. Esse não pode ser muito distante do momento da ocorrência do seu fato gerador, sob pena de, num mundo que se caracteriza por um processo inflacionário permanente, haver uma perda de substância de sua receita. Assim, quanto mais próximos estiverem fato gerador e recolhimento do imposto, mais produtivo se torna o imposto, uma vez satisfeitos os demais requisitos acima mencionados: campo de incidência amplo — base de cálculo "ad valorem" —, alíquota e invisibilidade do tributo.

2.2 - Elasticidade do imposto

Vimos que a produtividade dos tributos é importante para determinar o montante da receita tributária em um determinado momento e fazer com que a mesma acompanhe o movimento dos negócios e da renda de um país. Mas, para que o rendimento de um sistema tributário possa proporcionar receita suficiente para financiar pelo menos uma parcela constante das despesas públicas — aliás, a maior parcela —, a produtividade propriamente dita só não basta, uma vez que as despesas públicas, na maior parte dos países, apresentam uma taxa de crescimento superior à do crescimento de seus negócios e de sua renda interna, isto é, sua elasticidade-renda é maior que a unidade²⁸. Assim, para acompanhar o crescimento das despesas públicas, é necessário que o sistema tributário seja também elástico em relação à renda e não somente produtivo, condições básicas para seu bom rendimento. Como se sabe, a elasticidade-renda dos tributos ou do sistema tributário tem como medida a relação entre os acréscimos de receitas tributárias e os acréscimos de renda de uma nação. Essa relação ou coeficiente pode ser maior, igual ou menor que a unidade. Se maior, significa que a receita tributária cresce numa proporção maior que a renda interna; se igual, cresce na mesma proporção; e, se menor, cresce numa proporção menor que a referida renda. Como a despesa pública no seu todo, salvo raras exceções, é elástica em relação à renda, conclui-se que um bom sistema tributário, do ponto de vista de seu rendimento, é aquele que é também elástico em relação à renda ou ao produto interno de seu país. Essa elasticidade²⁹, por outro lado, deve surgir da reação espontânea do sistema tributário em produzir re-

²⁸ Vide, a esse respeito: BIRD, Richard M. O crescimento das despesas públicas. In: SILVA, Fernando A. Rezende da, org., et alii. *Política fiscal e programação dos gastos do governo*. Rio de Janeiro, IPEA, 1976.

²⁹ Existe um outro conceito de elasticidade tributária que diz respeito à ausência de reações da matéria tributável quando se provoca um aumento da alíquota do tributo. O imposto é elástico quando a um aumento de sua alíquota corresponde uma retração de sua fonte ou matéria tributável que venha a anular os efeitos desse aumento. Vide DUVERGER, Maurice. *Institutions financières*. Paris, PUF, 1957. (Col. *Thémis*).

ceita face ao comportamento da economia, isto é, sem a interferência do fisco nos elementos constitutivos do imposto — matéria tributável, base de cálculo, alíquotas, prazo de recolhimento etc. — no sentido de alterá-los seguidamente para aumentar suas receitas. A única coisa que se requer do fisco, desse ponto de vista, é uma eficiente administração fiscal com o objetivo de coibir a evasão fiscal nas suas mais variadas formas e bem arrecadar as receitas tributárias a um custo mínimo. A seguir, mencionaremos alguns requisitos para que um sistema tributário, no seu todo, apresente uma elasticidade-renda superior à unidade.

O primeiro requisito é que a fonte que serve de matéria tributável, associada a uma base de cálculo "ad valorem" e atendido o princípio de sua produtividade, deve manifestar uma elasticidade-renda maior ou, quando muito, igual à unidade. A renda, a produção industrial como um todo, a energia elétrica são exemplos de fontes elásticas a partir de um certo estágio de desenvolvimento econômico até atingir sua maturidade. A renda, porque, à medida que a economia cresce, novos contingentes de pessoas vão adquirindo a condição de contribuinte do imposto, de vez que ultrapassam o patamar da renda mínima não-tributável. Quando, porém, a economia atinge a sua maturidade, em que o número de novos contribuintes passa a ser proporcional ao crescimento populacional, essa matéria tributável passa a apresentar uma elasticidade-renda igual à unidade. O mesmo se pode dizer da produção industrial como um todo, porque, até atingir a maturidade econômica, o seu setor ganha terreno em relação, sobretudo, ao setor agropastoril, para depois estabilizar-se. Já a produção de determinados produtos industriais, como eletrodomésticos, automóveis, bebidas, combustíveis etc. são exemplos de fontes tributáveis que conferem plena elasticidade-renda superior à unidade durante os estágios de desenvolvimento, e mesmo quando a economia atinge sua maturidade, pois seu consumo continua crescendo mais que proporcional ao crescimento da renda interna. O mesmo acontece com a produção de serviços de transporte, de telecomunicações, financeiros, de lazer e de turismo, de assistência médico-dentária etc., como demonstram fartamente as estatísticas econômicas e sociais. Exemplos de fontes tributáveis que conferem uma elasticidade-renda em torno da unidade são a produção e circulação de todas as mercadorias industriais e agrícolas — ou toda a produção e circulação de bens e serviços, pois, como é lógico, desde que sua base de cálculo seja o seu valor adicionado, seu crescimento é proporcional ao crescimento da renda em qualquer estágio de desenvolvimento econômico.

Quanto ao comércio exterior, que serve de fonte tributária para os chamados impostos de importação e de exportação, sua elasticidade-renda depende, primeiro, do estágio de desenvolvimento de um país; segundo, do seu grau de abertura para o exterior; terceiro, da integração do país numa união aduaneira etc.; e quarto, da política econômica adotada pelo país no que se refere a suas exportações e importações.

Os primeiros estágios de desenvolvimento de uma economia, sobretudo dos países do chamado terceiro mundo, caracterizam-se por uma grande e crescente participação de seu comércio exterior na sua renda interna. Assim, essa fonte de tributação, além de produtiva, confere aos impostos sobre a exportação e sobre a importação de mercadorias uma elasticidade-renda superior à unidade. Mas à medida que vai diminuindo essa par-

ticipação, referidos impostos passam a ser inelásticos³⁰. Contudo, a partir da década dos 60, a maioria das economias nacionais tem aumentado seu coeficiente de abertura para o exterior, tornando essa fonte tributável novamente elástica em relação à renda, quando, em razão de tratados recíprocos entre nações ou blocos de nações, tais como união aduaneira, mercado comum etc., a mesma não está excluída de tributos. Por outro lado, embora certos países não pertençam a tais blocos de nações e têm aumentado recentemente seu coeficiente de abertura para o exterior, esse aumento pode não ser causa de acréscimo de elasticidade dos tributos incidente sobre o comércio exterior, pois, de modo geral, sua política econômica tem sido no sentido de conceder favores fiscais a um grande número de produtos exportados e importados devido ao peso atribuído a esse setor como fator de crescimento de suas economias. Assim, considerando os fatos acima, essa fonte de tributação, apesar de apresentar uma participação crescente nas economias atuais, está eivada de erosão fiscal e, como tal, salvo para os países exportadores de produtos nobres, sujeitos a proporcionar uma inelasticidade-renda tributária.

O segundo requisito é que o fato gerador e o contribuinte legal dos tributos sejam definidos pela lei fiscal de maneira que abranjam todo o campo da fonte de riqueza e renda escolhidas como matérias tributáveis. Esses dois elementos constitutivos do tributo, embora não sejam determinantes de sua elasticidade-renda, podem ser fatores de erosão da mesma se sua definição não for suficientemente ampla para incorporar toda a fonte tributável. Por exemplo, se a fonte do tributo for a circulação de mercadorias, o fato gerador deve definir todos os atos e fatos que dão origem a essa circulação, não deixando dúvidas quanto ao momento em que nasce a obrigação tributária, isto é, em que o tributo é devido. Da mesma maneira deve ocorrer com a definição do contribuinte legal, seja ele pessoa jurídica de direito privado ou pública, uma vez que transacionem com a mercadoria sujeita à tributação. Esse exemplo é válido para as demais fontes tributáveis, ressalvado apenas o caso em que fosse escolhida como fonte o consumo, e o consumidor fosse o próprio contribuinte legal do imposto, caso em que, logicamente, as pessoas jurídicas de direito público — União, Estados e Municípios etc. — estariam fora do campo de tributação.

O terceiro requisito diz respeito ao prazo de recolhimento do tributo aos cofres públicos, que deve estar próximo à ocorrência do fato gerador do tributo. A validade desse requisito é mais convincente quando estivermos na presença de economias submetidas a um processo inflacionário crônico, características da maioria das economias atuais. O prazo de recolhimento do imposto, da mesma maneira que ocorre com seu fato gerador e seu contribuinte legal, não é um elemento determinante da elasticidade-renda do tributo; é, isto sim, um elemento que pode sustentar, ou não, a mesma. Nesse caso, se o recolhimento do imposto aos cofres públicos estiver muito distante da ocorrência de seu fato gerador, pode ocasionar uma perda da elasticidade-renda de sua receita, se

³⁰ Exemplo disso é o caso da economia brasileira durante o período compreendido mais ou menos entre os anos de 1930 e 1967. Esse raciocínio não se aplica aos países exportadores de produtos nobres, como petróleo, carne, borracha etc.

estiver grassando um processo inflacionário no país. O desconto na fonte pagadora do imposto sobre a renda, na maioria dos países, sobretudo incidente sobre a renda dos salários, a par das vantagens de sua dissimulação reduzindo a reação dos contribuintes em pagá-lo, apresenta a grande vantagem de assegurar a elasticidade-renda conferida, ou pela sua fonte, ou pelas suas alíquotas progressivas.

O quarto requisito para que o sistema tributário apresente uma elasticidade-renda superior à unidade refere-se à alíquota ou taxa do tributo. Aliás, o mais importante de seus elementos constitutivos, não são a esse respeito, como para distinguir a capacidade contributiva dos cidadãos e satisfazer o princípio da justiça tributária, como se verá mais adiante. Assim, no que se refere à base tributária que tem como fonte a renda, o patrimônio imobiliário (como a propriedade territorial e urbana, a transmissão "inter vivos" ou "causa mortis" dos bens patrimoniais), as alíquotas ou taxas dos tributos devem ser variáveis e graduadas segundo o tamanho e valor da referida fonte. Quando a base tributária tem como fonte a produção e circulação de mercadorias e serviços, a alíquota deve ser variável segundo o grau de essencialidade da mercadoria ou do serviço, isto é, os mais essenciais serão tributados com alíquotas menores, e, à medida que vai diminuindo sua essencialidade, os mesmos serão tributados com alíquotas mais elevadas. Essa proporção baseia-se no suposto de que, à proporção que aumenta a renda, aumenta mais que proporcional o consumo dos bens menos essenciais, conferindo, em consequência, à receita proveniente desses tributos uma elasticidade-renda superior à unidade. Quando a base tributária é constituída por alguns produtos ou serviços cujo campo é bastante amplo, como cigarros, bebidas, combustíveis, automóveis, eletrodomésticos, turismo etc., as alíquotas, além de serem mais elevadas que as incidentes sobre os produtos e serviços mais essenciais à população, devem também ser variáveis e graduadas de acordo com o grau de essencialidade que os mesmos apresentam entre si.

Esses são os principais requisitos para que um sistema tributário no seu conjunto seja elástico em relação à renda e, aparelhado ao princípio da produtividade cujos principais requisitos já foram apresentados, produza rendimento suficiente para fornecer receitas capazes de, além de cobrir uma alta percentagem das despesas públicas, acompanhar sua evolução que, como se sabe, é crescente em relação à renda ou à economia de seu país. Satisfeitos esses dois princípios alcançam-se dois dos objetivos do sistema tributário: o financeiro e o do crescimento econômico.

3 - Princípio da Justiça do Imposto

Esse princípio diz respeito à distribuição da carga tributária entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa. A busca da equidade no tributo, sobretudo na teoria e na doutrina, é tão antiga quanto à existência desse, empolgando os pensadores das mais variadas correntes filosóficas, embora sobre aspectos diferentes, com maior ênfase entre as filosofias reformadoras da sociedade — cristã, socialista etc. —, mas também entre as liberais e conservadoras. Trata-se de um dos princípios tributários mais discutidos e controvertidos, seja pela ciência econômico-financeira, seja pelas demais ciências que têm por objeto o estudo da sociedade e sua organização, de vez que o tributo é, ao mesmo

tempo, um ato econômico de ordem social — porque fornece ao Estado os meios de vida — e um ato de sacrifício individual, pois priva cada contribuinte de uma parte de seus recursos. Esse princípio, tendo como fundamento a distribuição equitativa da carga tributária entre os indivíduos, atende precipuamente ao objetivo de redistribuição da riqueza e da renda por parte do Estado, uma vez que as economias reais evidenciam que suas forças produtivas, deixando-as ao livre jogo dos mecanismos de mercado, conduzem a uma desigualdade das mesmas que não estão de acordo com os padrões de justiça habitualmente aceitos pelo consenso de seus cidadãos. Todavia, como se verá em seguida, a aplicação desse princípio nem sempre tem como objetivo a redistribuição da riqueza e da renda, mas tão-somente o de evitar uma maior concentração das mesmas, dependendo de como são fixadas as alíquotas dos tributos, da escolha de sua matéria tributável, de sua base de cálculo, da escolha entre um fundamento moral ou econômico etc. Feitas essas considerações iniciais, vejamos alguns requisitos básicos para a sua aplicação.

3.1 - Quem deve pagar o tributo

O primeiro ponto é saber quem deve pagar o tributo. Ressalvado o mínimo vital necessário à reprodução de cada indivíduo e de sua prole, todos devem pagá-lo. A regra da generalidade do imposto atingindo todos que manifestem uma capacidade contributiva, a qual varia no tempo e no espaço, é um dos requisitos fundamentais para se começar a conferir equidade a um sistema tributário qualquer. Essa regra consiste na aplicação fiscal do princípio da igualdade de todos perante a lei, consagrado na maioria das cartas constitucionais dos países modernos. Restringindo seu campo a um território ou país, essa regra consiste no fato de deverem pagar tributo tantos quantos pertencerem a mesma comunidade política, ou porque nela residam, ou porque aí possuem suas riquezas ou daí derivam suas rendas. Seu alcance prático, segundo Paul Hugon³¹, é o seguinte: "Devem pagar impostos:

- " - os nacionais, pela totalidade dos bens e rendimentos que possuam em seu país, bem como pelo que possuem no estrangeiro sob condição de que ali já não estejam sujeitos a um imposto análogo; os nacionais residentes no estrangeiro e recebendo rendimentos de seu país;
- " - os estrangeiros residentes no país, cujos rendimentos provenham desde país (comerciantes, industriais, agricultores, etc.). Os estrangeiros não-residentes no país, mas aí auferindo seus rendimentos;
- " - as pessoas jurídicas nacionais, por seus bens e rendimentos, e as pessoas jurídicas estrangeiras na medida em que os rendimentos provenham de interesses que possuem no país".

3.2 - Determinação do montante a pagar

Estabelecido quem vai pagar o imposto, o segundo elemento importante é determinar o montante a ser exigido de cada contribuinte. No decur-

³¹ HUGOM. Paul. O imposto. 2.ed. Rio de Janeiro, Ed. Financeiras l.s.d. | p.66.

so dos últimos cinco séculos, basicamente duas abordagens disputaram a preferência dos filósofos, cientistas políticos e economistas. A primeira, embora recebendo várias denominações — troca, prêmio de seguro etc. — pode ser apropriadamente chamada de *benefício*, isto é, cada pessoa deve contribuir com um montante de tributo de acordo com as vantagens que ela auferir dos bens e serviços prestados pelo Estado. A segunda abordagem é a da *capacidade de pagar*, vale dizer, que cada um deve contribuir aos cofres públicos com um montante de imposto que deve ser graduado de acordo com suas faculdades econômicas de contribuição.

3.2.1 - Abordagem do benefício

A abordagem do benefício³² possui, historicamente, duas variantes. A primeira, de origem política, decorre da teoria do *contrato* que serviu de base, sob várias nuances, à teoria geral da formação e organização do Estado, cujo principal objetivo era fornecer proteção aos seus súditos. O tributo aparecia, conseqüentemente, como um preço a ser pago ao Estado pelos indivíduos em troca de sua proteção. A segunda variante, de origem sobretudo econômica, decorre do princípio do maior bem-estar, baseado no individualismo e no utilitarismo econômicos que dominaram a escola clássica e neoclássica da economia, principalmente a partir de Jeremy Bentham. Esse autor, embora tenha descartado a lei natural como um dos fundamentos da teoria do contrato, extraiu dela a primazia dos direitos individuais e da igualdade do homem perante a lei e acrescentou a regra de que cada indivíduo deve julgar o prazer e a dor por si mesmo. Isso produziu, entre alguns pensadores, uma visão da sociedade em que o princípio do benefício da tributação não era senão sua extensão lógica. Essas duas variantes, contudo, para completar seu argumento, partiam do suposto de que existia um determinado estado de distribuição da renda e da riqueza que devia ser aceito como apropriado, isto é, a função do imposto não era de modificá-lo. É isso o que está expresso na "Riqueza das Nações", de Adam Smith, em uma de suas máximas sobre a tributação, quando afirma que os "súditos de um Estado devem contribuir para o seu Governo numa quantidade, tanto quanto possível, proporcional as suas respectivas capacidades, isto é, em proporção à receita que cada um desfruta sob a proteção do Estado"³³. Esse autor, como se lê na parte inicial de sua máxima, aflora também o princípio da capacidade de pagar e, embora opte por impostos proporcionais, preconiza uma não-tributação do mínimo vital, o que confere uma certa progressividade no imposto.

A abordagem do benefício, após haver sofrido um declínio, por se confinar cada vez mais a uma interpretação bastante estrita de prêmio de seguro, como o fizeram Mac Cullock e outros autores³⁴, renasceu com a chamada teoria da *utilidade marginal* como uma forma de maximizar os

³² Para um estudo detalhado desta abordagem, vide: MUSGRAVE, Richard. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo. Atlas, 1974. v.1.

MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962. cap. 7.

³³ SMITH, Adam. *Riqueza de las naciones*. Madrid, Aguilar Madrid, 1961. p.719.

³⁴ MUSGRAVE, op. cit., nota 32.

bens e serviços prestados pela economia pública associados ao pagamento do imposto por parte dos indivíduos. Esse renascimento deu-se, sobretudo, entre os estudiosos de finanças públicas italianos nos fins do século XIX e início do século XX, tais como Pantaleone, Mazzola, Viti de Marco e entre a escola sueca representada por Knut Wicksell e Erik Lindahl³⁵.

Apesar das diferenças em detalhes no tratamento das finanças públicas, os autores italianos acima citados se caracterizam por manter um ponto comum, ou seja, o de tentar integrar a determinação de tributos e despesas públicas com a alocação de recursos no mercado. Os impostos passaram a ser considerados como um preço pago pelos serviços públicos correspondentes à procura dos contribuintes. Assim, a determinação do tributo-preço, de acordo com os benefícios recebidos, passou a ser considerada como uma condição de alocação eficiente e como condição de equilíbrio originados tanto por um processo político como de mercado. Dessa maneira, a abordagem do benefício muda seu objetivo: enquanto os autores clássicos em economia, e mesmo a corrente de pensadores políticos, postulavam a tributação de acordo com a regra do benefício como um padrão de justiça, a nova escola passa a interpretar essa regra como uma condição de equilíbrio e de alocação ótima de recursos. Assim, a determinação do montante de tributo a pagar pelos contribuintes deveria corresponder à avaliação subjetiva que cada um faz dos serviços públicos recebidos.

Mafeo Pantaleone, um dos primeiros expoentes da nova escola italiana, põe em evidência o fato de que os serviços envolvem a retirada de recursos do setor privado e argumenta que tanto a parte dos tributos como a das despesas do orçamento devem ser determinadas conjuntamente, pois, de outra maneira, não há como se dizer se os benefícios derivados dos serviços públicos valem as perdas resultantes da não-satisfação de outras necessidades.

Viti de Marco argumenta que o financiamento dos serviços públicos gerais é considerado como relação de troca, em que o dever de cidadão em pagar impostos é contrabalançado pelo dever do Estado em suprir tais serviços. Mas, ao contrário das taxas que financiam serviços divisíveis, o tributo-preço não pode ser determinado de acordo com o serviço público que cada contribuinte consome individualmente, por tratar-se de serviços indivisíveis. Portanto o consumo individual é uma quantidade desconhecida, e o problema consiste em resolver essa dificuldade, e, para resolvê-la, o autor parte de três pressupostos³⁶: o primeiro é de que todos os cidadãos pertencentes a uma comunidade são consumidores de serviços públicos, embora em proporções diferentes; o segundo é de que a renda de uma pessoa pode ser tomada como índice de sua procura por serviços públicos; e o terceiro é de que o consumo de serviços públicos é proporcional à renda de cada cidadão. Posto que o autor considere a utilidade marginal da renda decrescente, ele conclui que a tributação deve ser progressiva, porque o imposto, em termos monetários, va-

³⁵ Vide, especialmente, MYRDAL. op. cit., nota 32. e MUSGRAVE. op. cit., nota 32.

³⁶ MUSGRAVE. op. cit., nota 32a.

le menos para o rico do que para o pobre. Em razão disso, embora a provisão dos serviços públicos gerais cobertos por impostos seja considerada como uma relação de troca, não pode ser aplicada para referidos serviços a regra do preço único, e sim de preços múltiplos, caso se queira maximizar a satisfação de cada contribuinte.

Assim, de um modo geral, a escola italiana, fundamentada no princípio do benefício e na teoria da utilidade marginal, conclui que o imposto deve ser estabelecido como um preço destinado a maximizar a satisfação que o contribuinte auferire pelos serviços prestados pelo Estado.

A escola sueca de finanças públicas, principalmente representada por Erik Lindhal, vai mais longe na concepção do tributo como um preço pela contrapartida de serviços prestados pela economia pública, ao considerar essa relação como uma troca voluntária. Ressalte-se, porém, que essa escola distingue duas funções ao imposto: a sócio-política, que tem por objetivo uma justa distribuição da riqueza, isto é, fazer passar para a sociedade a propriedade possuída pelos particulares sem justo título; e a função puramente fiscal, que pressupõe a aceitação de uma dada distribuição³⁷. É a respeito dessa última função que Erik Lindhal centra seu estudo com base na teoria do benefício e da utilidade marginal, pois, segundo ele, não é da alçada do teorista fiscal resolver o problema social fundamental, mesmo que uma solução objetiva fosse possível. O seu princípio de tributação na esfera puramente fiscal consiste na necessidade de que o valor marginal cedido pelo contribuinte ao pagar imposto deva ser igual, em termos monetários, ao valor marginal dos serviços públicos auferido pelo mesmo. A idéia subjacente é a mesma que a da formação de preço numa economia de mercado competitiva, ou seja, cada qual procura comprar no mercado mais barato e que a procura aumenta até o ponto em que a utilidade de um pequeno acréscimo passa a ser excedido pelo sacrifício de pagá-lo. Na hipótese de uma distribuição justa, o ótimo é atingido quando os preços estão em equilíbrio. A tributação é considerada, segundo o autor, não como uma interferência na formação dos preços sob livre concorrência, mas como parte integrante da mesma. Assim, "o ótimo fiscal é definido como aquela posição em que o valor monetário da utilidade total captada por todos os cidadãos, por via da atividade estatal, é maximizado"³⁸.

Para armar seu arcabouço lógico, Lindhal parte, sobretudo, de três supostos básicos. O primeiro, como já vimos, é o de uma justa distribuição da propriedade. O segundo é que os indivíduos sabem o que querem e como obtê-lo e de acordo com avaliação correta. O terceiro é que haja uma igual distribuição de poder político, isto é, que todos os partidos políticos tenham igual oportunidade de usarem dos seus direitos por ocasião da votação das leis fiscais, não havendo excesso de poder de certas classes na elaboração do orçamento público. Em última análise, que haja um sistema democrático perfeito.

Para chegar a uma solução de acordo com as preferências individuais, ponto básico de sua teoria do benefício baseado no princípio da troca

³⁷ MYRDAL, op. cit., nota 32.

³⁸ Para uma crítica destas conclusões, vide nota 27, do cap. 7, da obra: MYRDAL, op. cit., nota 32b.

voluntária, o autor tenta determinar, ao mesmo tempo, o montante total das despesas públicas e dos tributos, a alocação do total das despesas públicas entre os bens e serviços que satisfazem as necessidades sociais dos indivíduos e a alocação dos tributos totais entre os vários indivíduos.

A abordagem do benefício, tal como foi exposta neste item, sofreu modificações na sua concepção no decurso dos últimos 400 anos, que podem ser sintetizadas como segue:

19) a maioria dos defensores dessa corrente adotou o suposto de que uma distribuição apropriada de riqueza e renda não deveria ser alterada pelo tributo.

29) Na concepção dos filósofos políticos, ela era objetiva e decorria da lei natural e da teoria do contrato social e, como tal, o tributo pago pelos indivíduos — como recompensa dos serviços prestados pelo Estado — tinha caráter obrigatório. Por outro lado, a teoria do benefício era considerada como uma medida de justiça fiscal.

39) Na concepção dos economistas clássicos, a partir da noção de utilitarismo e individualismo econômicos introduzida, sobretudo, por Jeremy Bentham, a teoria do benefício, como medida do montante tributário a pagar, é considerada também como troca obrigatória e tem como objetivo satisfazer a equidade fiscal, mas inserem uma boa dose de subjetividade nas relações de troca entre os serviços prestados pelo Estado e o imposto pago pelos indivíduos.

49) Na concepção dos economistas que se filiaram por inteiro à teoria da utilidade marginal desenvolvida pelas escolas marginalistas, sobretudo a corrente italiana — Pantaleone, Viti de Marco etc. — e a corrente sueca — Vickssel e Lindhal —, o princípio do benefício passa a ser abordado predominantemente como uma maneira de se alcançar a eficiência alocativa na economia pública entre receita e despesa e menos como um padrão de justiça tributária. A escola italiana, contudo, conserva o elemento obrigatório no tributo-preço através de sua teoria dos preços políticos. Mas a escola sueca, sobretudo com Erik Lindhal, descamba para a teoria das trocas voluntárias, em que a satisfação das necessidades públicas deve-se basear nas preferências dos consumidores ou eleitores individuais. Essa é a construção acabada e lógica do arcabouço do princípio do benefício que vinha-se desenvolvendo pelos teóricos que adotaram essa abordagem como elemento de medida do montante do tributo a ser exigido de cada contribuinte.

59) Embora uma grande parte dos teóricos da abordagem advogassem um tributo proporcional, a mesma pode levar a uma tributação proporcional, progressiva e mesmo regressiva. Se todas as pessoas consomem serviços públicos na proporção de suas riquezas e rendas, o sistema tributário seria proporcional, se não levarmos em conta a utilidade marginal decrescente da renda. Se as pessoas mais ricas consomem relativamente mais serviços públicos do que as pessoas pobres, o sistema seria progressivo em relação à renda e posses dos indivíduos. Mas, se as pessoas menos aquinhoadas consomem relativamente mais serviços públicos do que as classes de pessoas mais ricas, o preço cobrado das mesmas sob a forma de tributos conduziria necessariamente a um sistema tributário regressivo. Esse foi o suposto que levou J.S. Mill em seu "Princípio de Economia" a rejeitar essa abordagem e aceitar o princípio da capacidade

de pagar, pois, segundo esse autor, são os pobres que recebem mais benefícios do Estado sob a forma de proteção, assistência social³⁹ etc.

Embora discutível esse suposto, pois há vários indícios de que os mais beneficiados com o serviço público são as classes de maior renda e riquezas, o princípio do benefício como medida do montante do tributo a ser cobrado dos contribuintes, sobretudo no que se refere à categoria *imposto*, deve ser rejeitado por outras razões.

A primeira, porque grande parte dos serviços públicos é indivisível e, como tal, não está sujeita ao princípio da exclusão, como acontece com os bens e serviços privados. Portanto o imposto como troca voluntária, consequência última da abordagem do benefício, é inaplicável a esses tipos de necessidades públicas.

A segunda consiste no fato de que, mesmo que se pudessem obter curvas de demanda a partir da identificação de preferências individuais, está provado que é impossível a agregação dessas preferências por refletirem, em grande parte, padrões subjetivos de avaliação⁴⁰.

Uma terceira razão é que, dificilmente, cada indivíduo revelaria corretamente sua preferência pelos chamados bens coletivos, pois, sendo esses indivisíveis e não sujeitos ao princípio da exclusão e, como tal, consumidos igualmente por todos, não haveria interesse em revelá-la; sua tendência é de subestimá-la para pagar menos imposto. Essa observação está perfeitamente de acordo com a psicologia do contribuinte, pelo menos enquanto o interesse individual não for substituído pelo interesse social.

Uma quarta objeção refere-se ao fato de que, na hipótese de uma política de redistribuição de renda e da riqueza, via aumento das despesas públicas, a favor das classes de menores rendas e maior tributação das classes mais ricas, as autoridades governamentais estariam impossibilitadas de fazê-la, de vez que, nesse caso, como vimos, a abordagem do benefício requer uma tributação regressiva.

Todavia, como a abordagem do benefício apresenta a grande vantagem de vincular a escolha dos bens e serviços públicos às preferências individuais dos componentes de uma comunidade, permitindo uma alocação mais eficiente dos recursos públicos e, ainda, de permitir, ao mesmo tempo, a determinação do montante das despesas públicas e a repartição de seu encargo entre os contribuintes de uma nação, seja de maneira proporcional ao consumo, seja de maneira diferenciada, de acordo com a renda ou posse de cada um — caso da teoria dos preços políticos da escola italiana —, a mesma pode ser aplicada com proveito a determinadas categorias de tributos e preços públicos. Um primeiro caso de aplicação refere-se à "Contribuição de Melhoria", espécie de tributo cobrado dos indivíduos ou empresas pela valorização de seu patrimônio imobiliário, como decorrência de uma obra pública executada pelo Estado. Um segundo caso seria na cobrança de taxas, que é uma espécie de tributo exigido de cada um como contrapartida dos serviços que lhes são prestados ou

³⁹ MYRDAL. op. cit., nota 32b.

⁴⁰ VESSILLIER, Elisabeth. *Fondaments de économie financière*. Paris, Presses Universitaires de France, 1972. (Dossiers Thémis).

postos a sua disposição pelo Estado. Um terceiro caso seria na fixação de preços de bens e serviços de natureza privada e que estão sendo cada vez mais executados pela economia pública, face à intervenção do Estado na produção e comércio dos mesmos, tais como petróleo, energia elétrica, telecomunicações, água e esgoto etc. Por fim, um quarto caso de aplicação da abordagem do benefício poderia ser em alguns tipos de impostos, como os incidentes sobre o patrimônio imobiliário urbano — predial e territorial — onde há a possibilidade de, até certo ponto, relacionar o tributo a pagar com a vantagem que o contribuinte tira dos serviços prestados pela comunidade política tributante; é o caso, também, de certos impostos incidentes sobre determinados produtos⁴¹ como o combustível e energia elétrica etc. e que têm destinação específica, isto é, sua receita está destinada à construção de rodovias, à geração e distribuição de energia elétrica etc, onde o usuário dos mesmos pode ser identificado. Vê-se, assim, que, apesar de não se poder generalizar a abordagem do benefício como padrão de equidade fiscal, mesmo assim, ela encontra algumas aplicações vantajosas, por satisfazer o critério da eficiência alocativa dos recursos, facilitar a distribuição dos encargos entre os contribuintes favorecidos com os bens e serviços públicos, isto é, permitir simultaneamente a determinação das despesas públicas e a repartição de seus encargos, sem atentar muito contra o próprio *princípio da justiça fiscal*.

3.2.2 - Abordagem da capacidade de pagar

Na abordagem da capacidade de pagar, ao contrário, a justa determinação da contribuição dos cidadãos aos cofres públicos é tratada como um problema independente do montante dos bens e serviços públicos, sem levar em conta os benefícios recebidos. Os tributos são considerados como pagamentos obrigatórios — teoria dos "jus imperii" de Gaston Jéze — e o processo de receita/despesa é considerado como problema de planejamento, não sujeito às soluções resolvidas pelas preferências dos contribuintes e do funcionamento das leis do mercado, como preconizam as últimas abordagens da teoria do benefício.

Essa abordagem é tão velha quanto a abordagem do benefício, pois, já no fim do século XV, era definida pelo italiano Guicciardini de um modo bastante drástico, de vez que no seu conceito, após a incidência dos impostos, todos os cidadãos deveriam manifestar um mesmo nível de capacidade econômica. Segundo suas próprias palavras: "Já que somos todos cidadãos do mesmo Estado e que somos todos iguais, só pode haver verdadeira justiça ou verdadeira igualdade, se os impostos nos conduzirem ao mesmo nível econômico. É necessário que nos tornemos tão iguais quanto a razão quer que sejamos"⁴². Após essa solução drástica, o princípio da capacidade de pagar foi atenuado pela escola clássica de economia, através da máxima de Adam Smith transcrita no item anterior, a qual leva a uma tributação proporcional à capacidade contributiva de cada pessoa; ocorre o mesmo com John Stuart Mill, quando rejeita o prin-

⁴¹ SILVA, Fernando A. Rezende da. **Finanças públicas**. São Paulo. Atlas. 1978.

⁴² DUVERGER, Maurice. **Finance publiques**. Paris. Presses Universitaires de France. 1971. (Col. Thémis)

cípio do benefício por conduzir, segundo sua opinião, a uma tributação regressiva, e aceita o da capacidade de pagar, mas preconiza uma tributação proporcional. Para a época — século XVIII e XIX —, a proporcionalidade do imposto sobre a renda ou riqueza dos cidadãos, acrescida da generalidade estudada anteriormente, era considerada revolucionária, pois havia, como nos séculos anteriores, muitos privilégios tributários no que se refere às classes mais bem aquinhoadas da sociedade. Todavia Stuart Mill, ao definir a capacidade de pagar, introduziu um elemento subjetivo na sua determinação — até então era objetivo — que acabou por ser interpretado, com o advento da teoria da utilidade marginal, como conduzindo a uma tributação progressiva: trata-se da regra de "igual sacrifício". Esse autor argumentava que a equidade em tributação, medida pela capacidade de pagar, deve ser definida como a necessidade de que cada contribuinte suporte um igual sacrifício subjetivo⁴³. Como na teoria da utilidade marginal, concebida pelos seus primeiros teóricos tais como H.H. Gossem e a escola de Viena, representada por Karls Menger, Boehm-Bawerk etc, a utilidade marginal é considerada decrescente tanto no que se refere à renda como à satisfação dos bens consumidos, o "igual sacrifício" implica, necessariamente, uma tributação progressiva. Mais tarde, porém, alguns autores, embora aceitando a utilidade marginal decrescente do consumo dos bens, puseram em dúvida a conclusão a respeito da mesma no que concerne à renda. Diz-se, ao contrário, que as necessidades aumentam à medida que aumenta a renda e que a utilidade marginal da renda de uma pessoa se desloca para cima à medida que sua renda se eleva. Por outro lado, o correto significado da expressão *igual sacrifício* passou a ser interpretado de três maneiras: igual sacrifício absoluto, proporcional e marginal. Dependendo da escolha entre um desses significados e de se a utilidade marginal da renda é decrescente ou não, obteremos um imposto progressivo, proporcional e mesmo regressivo. Antes de discutirmos esses problemas, vejamos alguns requisitos necessários para se alcançar a capacidade de pagar do contribuinte como padrão de justiça fiscal.

De acordo com o critério da capacidade de pagar, os indivíduos ou empresas devem contribuir com impostos ao Estado na medida de suas faculdades ou capacidades econômicas. A capacidade de pagar tem duas partes que podem ser isoladas para efeitos de análise. A primeira determina que os contribuintes que possuem igual capacidade de pagar contribuam com a mesma quantidade, em termos monetários, aos cofres públicos. Trata-se da aplicação da *equidade horizontal* que confere tratamento igual para os iguais. A segunda, que é a aplicação da *equidade vertical*, recomenda que se deve dar tratamento tributário diferente aos contribuintes com capacidade econômica diferente ou desigual. O tratamento tributário igual para os contribuintes com igual capacidade de pagar coloca os problemas da personalização e da discriminação do imposto e da pesquisa da fonte ou matéria tributária que melhor serve de índice da capacidade econômica dos contribuintes. O tratamento tributário diferente para os contribuintes com capacidades econômicas diferentes coloca o problema da progressividade do imposto, isto é, de sua graduação de acordo com as respectivas capacidades econômicas de seus

⁴³ MYRDAL, op. cit., nota 32.

MUSGRAVE, op. cit., nota 32

contribuintes. Naturalmente, ao se pesquisarem os elementos necessários à aplicação da equidade horizontal — tratamento para iguais — tais como a personalização, discriminação e índice de capacidade econômica, se estarão fornecendo elementos para aplicação da equidade vertical, e o mesmo ocorre com a pesquisa dessa no momento em que se determina a maneira de diferenciar os contribuintes com capacidades desiguais.

3.2.2.1 - A pesquisa da igual capacidade de pagar

Mencionaremos os requisitos básicos para alcançar esse desiderato.

O primeiro é a personalização do imposto. Isso quer dizer que, embora o imposto incida sobre uma matéria tributável que representa uma riqueza, consumo ou renda, isto é, uma coisa, deve-se levar em conta a situação econômica e social de seu contribuinte. Assim, os encargos de família — número de filhos e dependentes —, as despesas com educação, médico-hospitalar etc. são elementos que devem ser descontados da riqueza ou renda do contribuinte como uma das maneiras de nivelar sua capacidade de pagar. Entre os chamados impostos reais⁴⁴ e os impostos pessoais, esses devem, na medida do possível, prevalecer sobre aqueles por se prestarem melhor à personalização.

O segundo requisito é a dedução do custo financeiro necessário à obtenção da matéria tributável — riqueza, renda — tais como despesas de conservação e reposição dos bens, aluguéis, despesas com transportes, contribuições obrigatórias de previdência, comissões e corretagens, materiais necessários ao desempenho da função etc.

O terceiro requisito, quando a matéria tributável é a renda, é a discriminação da renda segundo sua origem, isto é, se ela provém da propriedade — juros, aluguéis — ou do trabalho — salário, vencimentos etc. Essa distinção deve ser feita para efeitos de tratamento diferente, tributando mais pesadamente as rendas da propriedade e menos as do trabalho, para igualar suas capacidades contributivas. O argumento dessa discriminação, embora sujeito a inúmeras controvérsias, parte dos seguintes supostos: primeiro, o esforço despendido na obtenção da renda do trabalho é bem mais elevado do que o despendido na obtenção da renda da propriedade; segundo, a renda da propriedade é mais estável do que a renda do trabalho; terceiro, a renda da propriedade, ao contrário da proveniente do trabalho, tem caráter perpétuo pelo menos durante a vida do contribuinte. A consequência imediata desse último argumento é que o trabalhador deverá destacar uma parcela de sua renda presente para ser consumida no futuro, a partir do momento em que suas energias não são mais suficientes para ganhar uma renda condigna à manutenção de suas necessidades vitais, ao passo que o capitalista não precisa fazê-lo. Um quarto argumento e que está intimamente ligado ao primeiro é o de que, embora a renda da propriedade seja proveniente de poupança acumulada como fruto de trabalho anterior do próprio contribuinte, a medida que seu patrimônio cresce, esse vínculo se torna, progressivamente, menos importante em razão de o vulto dos rendimentos constituir-se

⁴⁴ Diz-se que um imposto é real, quando o mesmo incide sobre a matéria tributável (coisa) sem levar em conta as condições econômicas e sociais do contribuinte. O contrário ocorre com os impostos pessoais.

em novo aumento do patrimônio que, por sua vez, elevará o volume anual de rendimentos. De outro lado, além do menor esforço, a oportunidade de obtenção de renda da propriedade torna-se maior à medida que, individualmente, essa se acumula no seu processo multiplicativo. Assim, a busca da igual capacidade de pagar, segundo a equidade horizontal, pede uma tributação diferente para um mesmo montante de renda, após dedução das despesas decorrentes do custo financeiro de sua obtenção e da personalização do imposto, conforme provenha de trabalho ou da propriedade.

O quarto requisito na pesquisa da igual capacidade de pagar refere-se à escolha da matéria tributável que melhor expressa a capacidade econômica contributiva dos contribuintes.

A maioria dos economistas considera a renda gerada por todos os fatores da produção — salários, juros, aluguel, lucros — como a melhor medida da capacidade de pagar. Essa tem a vantagem de conferir o controle total que o contribuinte possui sobre os recursos durante determinado período, podendo dispor dos mesmos para consumo ou para poupança, conforme o montante que ganha. Tem a vantagem, também, de proporcionar ao fisco uma matéria tributável com um campo bastante vasto, permitindo uma melhor aplicação da regra da generalidade do imposto que, como vimos, é uma das condições para se alcançar a justiça no imposto, desde que ressalvada a não-tributação do mínimo vital de cada indivíduo⁴⁵. A terceira grande vantagem é a de permitir melhor aplicação dos requisitos de personalização do imposto, da dedução do custo financeiro para percepção da renda, de sua discriminação segundo a sua origem e, ainda, como veremos mais adiante, de se adequar melhor ao estabelecimento da progressividade ou graduação do imposto conforme a capacidade contributiva do indivíduo, tudo isso, tendo em vista a maior facilidade de identificar a pessoa do contribuinte que sofre a incidência efetiva do ônus tributário.

Escolhida a renda como um dos melhores índices de capacidade contributiva e, como tal, também de igual capacidade de pagar, o que, em princípio, aceitamos como verdadeiro, essa escolha coloca, contudo, alguns problemas que foram objeto de discussão por grande parte dos financistas. O primeiro problema é de saber se é a renda bruta ou a renda líquida que deve ser tributada. Pelas vantagens enumeradas acima, parece-nos ser a renda líquida a que melhor se presta tanto para a medida da capacidade contributiva dos indivíduos como para seu igual tratamento. O segundo é quanto à extensão do conceito de renda a nível da unidade contribuinte, isto é, se a renda deve ser definida como valor adicionado — salário, juros, alugueis, lucros — ou como consumo, mais todos os acréscimos patrimoniais ocorridos na unidade contribuinte. De acordo com esse último conceito, além dos ganhos de fatores que constituem o valor adicionado pela economia, são incluídos como matéria tributável as heranças, doações, ganhos em jogos ou qualquer outro tipo de acréscimo. Esse parece ser o mais adequado conceito de renda para efeitos tributários, pois expressa melhor a capacidade de pagar do

⁴⁵ Todavia, nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico de um país, em que sua renda "per capita" é bastante baixa, essa vantagem desaparece, prejudicando, inclusive, as demais vantagens enumeradas acima.

que o valor adicionado, de vez que, além da renda consumida, incorpora todos os acréscimos patrimoniais obtidos pela unidade contribuinte, seja ela o indivíduo ou a empresa, na condição, porém, de que sejam os acréscimos líquidos, isto é, descontadas as depreciações e outros desgastes e mesmo a perda por prejuízos. Levando em conta, porém, as dificuldades administrativas e contábeis para se apurar a totalidade desse conceito no que respeita aos acréscimos patrimoniais que não provenham de ganhos de fatores, parece mais aconselhável tributá-los no momento de sua realização em moeda ou da passagem do patrimônio de uma unidade contribuinte para outra. O terceiro problema é o de se as variações patrimoniais não decorrentes de ganhos de fatores, ao serem tributadas, devem sê-lo pelas suas variações reais ou nominais. Parece lógico que uma doação, herança, ganhos em jogos etc. devam ser tributados pelo seu valor nominal. Já um prêmio de seguro, pecúlio etc. e a valorização decorrente de bens imóveis ou títulos mobiliários (ações, etc), entre a época de sua aquisição e venda, devem ser corrigidos monetariamente, isto é, deve ser atualizado o seu preço de custo antes de sofrer a incidência tributária, de vez que é essa diferença que vai verdadeiramente revelar o acréscimo de capacidade contributiva do contribuinte. Embora todas as demais fontes de rendas devam ser tratadas em termos nominais ao serem submetidas a uma tributação progressiva ou graduada segundo faixas de renda, essas faixas devem ser modificadas anualmente para levar em conta os efeitos da inflação ou depreciação da moeda, a fim de evitar um ônus tributário acima da desvalorização monetária.⁴⁶ Um quarto problema é o do tratamento das rendas percebidas regularmente em relação às percebidas em épocas irregulares, sobretudo quando as mesmas estão submetidas a uma escala de tributação progressiva. Nesse caso, apesar das dificuldades administrativas enfrentadas pelo fisco, parece lógico, do ponto de vista da equidade horizontal e também vertical, distribuir no tempo o montante de renda percebido de uma só vez ou percebido durante um curto período de tempo, de maneira a dar um tratamento tributário igual para pessoas de igual capacidade de pagar. Um quinto problema refere-se às chamadas rendas imputadas, isto é, não sujeitas a transações monetárias, tais como o serviço da casa própria, a produção não-comercializada do agricultor, serviços de barcos de passeio etc. Mais uma vez o fisco se depara aqui com dificuldades administrativas muitas vezes insuperáveis. Não obstante trata-se de um componente de igualação das capacidades de pagar. Um sexto problema, se a unidade contribuinte for considerada o indivíduo e não a família, refere-se à necessidade de considerar o conjunto da renda familiar, para evitar desigualdade de tratamento tributário, pois é a renda familiar que expressa a verdadeira capacidade contributiva do cabeça-de-casal devido à solidariedade de suas rendas. Por exemplo, se entre dois casais, o primeiro cabeça-de-casal ganha uma renda mais elevada que a de

⁴⁶ Um exemplo esclarece o raciocínio acima. Supondo que tenha havido uma inflação de 50% de 1978 para 1979, as faixas de rendas tributáveis devem-se alterar de:

1978	alíquota	1979	alíquota
faixa de renda de 200.000,00	10%	para 300.000,00	10%
faixa de renda de 300.000,00	20%	para 450.000,00	20%
faixa de renda de 400.000,00	30%	para 600.000,00	30%

e assim sucessivamente até atingir o limite de progressividade.

seu cônjuge, e o segundo percebe uma renda igual à de seu cônjuge, mas em que o montante de renda tributável dos dois casais se iguale, se submetido individualmente a uma escala de tributação progressiva, haverá um tratamento desigual para iguais capacidades de pagar. O primeiro casal pagará mais do que o segundo. A solução para isso é somar a renda do casal e depois dividi-la em duas partes iguais para efeito de tributação, evitando-se, assim, tanto uma discriminação entre os casos que se enquadram no exemplo acima como entre o contribuinte cabeça-de-família e o contribuinte solteiro que possua uma mesma renda. Esses são os problemas colocados pela escolha da renda como índice de medida da capacidade econômica de pagar do contribuinte.

Um segundo índice de capacidade contributiva é o consumo dos indivíduos. Nicholas Kaldor⁴⁷, retomando um ponto de vista defendido pelo filósofo inglês Thomas Hobbes — que uma pessoa deve ser tributada de acordo com o que retira do fundo comum e não de acordo com o que nele deposita —, faz uma brilhante defesa do consumo como medida da capacidade contributiva dos cidadãos. Argumenta que o consumo, mais do que a renda, deve ser base adequada da capacidade contributiva pelas seguintes razões: primeiro, porque é o consumo que mede os recursos que uma pessoa realmente retira da economia para seu uso pessoal; segundo, porque a parte da renda não consumida, isto é, a poupança, contribui para o estoque do capital do país, elevando sua capacidade produtiva, não devendo, portanto, ser penalizada pelos tributos; terceiro, porque se a pessoa prefere consumir mais do que sua renda, fazendo uso do crédito ou se descapitalizando, deve pagar um tributo mais elevado, já que está delapidando a riqueza do país; quarto, porque, da mesma maneira que ocorre com os tributos sobre a renda e sobre o patrimônio, o imposto sobre o consumo pode ser progressivo, elevando-se com o aumento do consumo de cada pessoa. Os argumentos de N. Kaldor são particularmente atraentes para os chamados países em vias de desenvolvimento, carentes ainda de poupança interna e onde altos níveis de consumo, sobretudo das classes de rendas elevadas, reduzem o índice de acumulação de capital. Apesar das dificuldades administrativas da implantação de um imposto sobre o consumo, tal como concebido pelo autor⁴⁸, suas idéias nos sugerem que, de uma maneira mais simplificada, para ser exequível, pode-se tomar o consumo, ou melhor, a despesa, como matéria tributável e conferir ao tributo uma vocação progressiva. A despesa seria tributada indiretamente via tributação da produção e circulação de bens e serviços, fazendo incidir taxas ou alíquotas diferenciadas, mais elevadas para bens e serviços menos essenciais e menos elevadas para bens e serviços essenciais à vida humana e, assim, sucessivamente, tributando-se com alíquotas zero aqueles considerados como fundamentais ao mínimo vital. Embora não se possam destacar nesse índice de capacidade econômica todos os elementos necessários à pesquisa do igual tratamento para iguais, como se fez para o caso da renda, mes-

⁴⁷ KALDOR, Nicholas. **Impuesto al gasto**. 2 ed. México, Fondo de Cultura, 1963.

⁴⁸ Segundo Nicholas Kaldor, haveria a necessidade de cada contribuinte apresentar um balancete de suas variações patrimoniais, acompanhado de uma declaração de suas rendas para efeitos do pagamento do imposto. Os acréscimos ou decréscimos líquidos representariam a poupança ou descapitalização. O tributo incidirá sobre a diferença algébrica entre a renda e esses acréscimos ou decréscimos, pois seu resultado corresponderia ao consumo.

mo assim a despesa, se tributada com alíquotas diferenciadas segundo a essencialidade de bens e serviços e devido ao seu vasto campo de incidência satisfazendo o princípio da generalidade do imposto, desde que ressalvado o mínimo vital, permite, razoavelmente, uma aplicação da equidade horizontal e vertical e, como tal, do princípio da justiça.

O terceiro índice de capacidade contributiva refere-se à riqueza individual, já que a simples posse de propriedade pode proporcionar satisfação de "per se". Todavia, se aceitarmos o conceito de renda tal como foi definido acima — consumo mais acréscimos patrimoniais ao nível da unidade contribuinte —, resta muito pouco a ser tributado por esse índice de capacidade, a não ser que queiramos fazer uma forte política de redistribuição de riqueza. Mesmo assim, para os perceptores de pequenas rendas anuais, mas possuidores de grandes riquezas, esse índice deve ser incluído como medida de capacidade econômica para efeitos de tributação. Da mesma maneira, certos tipos de riquezas, como patrimônio imobiliário — imóveis urbanos e rurais —, barcos de passeio etc. servem de ótima matéria tributável como medida de capacidade, embora, certamente, o tributo seja pago com a renda do contribuinte e não pela descapitalização de seu patrimônio. A aquisição onerosa de bens imóveis, pela facilidade de seu controle administrativo, pode ser objeto de tributação no momento de sua transmissão, por revelar um índice de capacidade de pagar sob a condição que lhe seja aplicada, não só a equidade horizontal, mas também a equidade vertical, como veremos no item seguinte.

As considerações feitas em torno do índice da capacidade econômica, para se dar tratamento tributário igual aos contribuintes com igual capacidade de pagar, demonstram que, pelas razões apontadas e pela extensão de seu conceito, a renda é que melhor expressa essa capacidade. Contudo, vimos também que tanto o consumo como a riqueza — concebida como estoque — são igualmente bons índices de capacidade econômica e os mesmos poderão revelar-se melhores do que a renda como medidas de aplicação da justiça, dependendo do grau de desenvolvimento econômico do país e levando em conta, ainda, os demais princípios da tributação, tanto de natureza econômica como administrativa, tais como produtividade, elasticidade, neutralidade, certeza, economia etc. Por outro lado, por mais amplo que seja seu campo, nem sempre a renda por si só consegue traduzir toda a capacidade contributiva dos indivíduos. Assim, um bom sistema tributário deve-se alicerçar nas três fontes ou matérias tributáveis acima analisadas — consumo, riqueza e renda —, tendo, porém, a última em mira como o principal índice de manifestação da capacidade econômica dos cidadãos, à medida que as condições econômicas e administrativas permitem seu efetivo uso. Vale dizer, à medida que a renda de um país aumenta e melhora sua organização administrativa, tanto do fisco como dos contribuintes.

3.2.2.2 - Tratamento tributário diferente para pessoas com capacidade contributiva diferente

Embora uma boa parte da literatura clássica em economia tenha sustentado como boa regra de equidade fiscal a incidência de um imposto proporcional à capacidade contributiva — Adam Smith, Stuart Mill etc., a maioria dos tratadistas de finanças públicas concorda, atualmente, que

o mesmo deve ser progressivo, isto é, que as alíquotas ou taxas dos impostos devem ser variáveis, aumentando à medida que aumenta a capacidade de pagar dos indivíduos, mensurada seja pela renda, pelo consumo ou pela sua riqueza. Assim, a equidade vertical — que recomenda tratamento diferente para pessoas com capacidades de pagar desiguais — exige uma tributação progressiva.

Dois critérios são utilizados para se alcançar a equidade vertical.

O primeiro é baseado em princípios sócio-políticos ou morais e fundamenta-se, essencialmente, na idéia de justiça tal como sentida e expressa pelo consenso popular, variando no tempo e no espaço. Segundo esse critério, os impostos devem ser progressivos, isto é, os ricos ou classes de maiores rendas devem pagar uma quantia de impostos mais que proporcional aos que pagam as classes pobres e menos aquinhoadas, porque é evidente que os primeiros possuem maior capacidade econômica que os segundos. Esse critério é defendido pela maioria da população e pela maioria dos intelectuais — socialistas, religiosos etc. — e, entre os estudiosos de finanças públicas, sobretudo pela escola alemã, representada por Adolph Wagner.

O segundo critério é baseado em princípios econômicos e psicológicos, isto é, na idéia do igual sacrifício e na utilidade marginal decrescente da renda e dos bens, à medida que para um indivíduo aquela aumenta e esses vão saciando suas necessidades menos essenciais. Assim, uma tributação que exige um igual sacrifício de todos os contribuintes, se associada à utilidade marginal decrescente da matéria tributável à medida que sua quantidade aumenta, leva, necessariamente a uma progressividade das alíquotas dos impostos⁴⁹. Contudo, como já vimos, atualmente e a partir das discussões de A.J.Cohen Stuart e F.J. Edgworth, o termo *igual sacrifício* passou a ter três conceitos distintos: igual sacrifício absoluto, igual sacrifício proporcional e igual sacrifício marginal ou mínimo agregado⁵⁰. Por outro lado, a proposição largamente aceita da utilidade marginal decrescente da renda, em toda sua extensão, tem sido criticada. Alguns aceitam que a mesma é decrescente enquanto se desloca de uma renda muito baixa para uma renda média, mas, a partir daí, as opiniões divergem. Outros afirmam que, ao invés de decrescente, a utilidade marginal da renda é crescente em toda sua extensão, isto é, a necessidade dos indivíduos aumenta à medida que aumenta sua renda. Além disso, pela teoria moderna do bem-estar, é praticamente impossível fazer comparações interpessoais de utilidade. Todos esses fatos vieram complicar a proposição simples, intuitiva e bastante lógica de uma tributação progressiva alicerçada no igual sacrifício suportado por todos e na utilidade marginal decrescente da renda.

A título de exemplo, vamos supor que a utilidade marginal da renda seja decrescente — que é a suposição mais generalizada — e que sejam possíveis comparações de utilidade interpessoais e, ainda, que os gostos dos contribuintes sejam idênticos, de maneira que as curvas de utili-

⁴⁹ Todavia, como já vimos na p.126, Stuart Mill, quando lançou o princípio do igual sacrifício como medida de justiça fiscal, defendeu uma tributação proporcional. Somente com o advento da teoria econômica marginalista tal princípio passou a exigir, logicamente, uma tributação progressiva.

⁵⁰ MUSGRAVE, op. cit., nota 32, p.130.

dade-renda, tanto marginal como total, possam ser aplicadas a todos os contribuintes. Assim:⁵¹

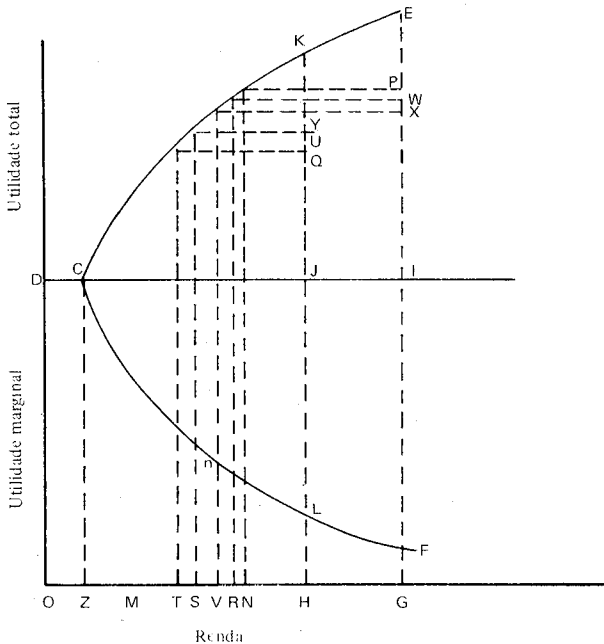
19) se a tributação for baseada no igual sacrifício marginal, a progressão será máxima, ficando os contribuintes, após a incidência, com rendas niveladas;

29) se a tributação for baseada no igual sacrifício absoluto, a mesma será proporcional se a taxa de decréscimo da utilidade marginal for igual à taxa de acréscimo da renda; se menor, poderá levar a uma tributação regressiva; se maior, isto é, se a taxa de decréscimo da utilidade marginal for mais acentuada que a taxa de elevação da renda, pode conduzir a uma tributação progressiva;

39) se a tributação for baseada no igual sacrifício proporcional, o tributo será progressivo.

⁵¹MUSGRAVE, op. cit. nota 32.

OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS SOB VÁRIAS FÓRMULAS DE SACRIFÍCIO



OZ e DC são as quantidades necessárias à subsistência. CE é a curva de utilidade total e CF representa a curva de utilidade marginal. Suponhamos que o contribuinte A tenha uma renda acima do nível de subsistência, igual a ZG, ao passo que o contribuinte B tem uma renda igual a ZH. A utilidade total recebida por A é igual a IE e sua utilidade marginal igual a GF. A utilidade total recebida por B é igual a JK e sua utilidade marginal é igual a HL. Introduzimos, agora, uma incidência MG no imposto de renda. Sob condição de igual sacrifício absoluto, A pagará NG e B, TH, onde $NG + TH = MG$. As quantidades NG e TH são obtidas de maneira a igualar a perda total de utilidades de A, ou seja, EP, com a de B, isto é, KQ. Sob condição de igual sacrifício proporcional, A paga RG e B contribui com SH, onde $RG + SH = MG$; as quotas são ordenadas de maneira que $EW/EI = KU/KJ$. Sob condição de igual sacrifício marginal, A paga VG e B paga VH, onde $VG + VH = MG$. O sacrifício marginal de ambos é igual a Vn. O sacrifício marginal de ambos é igual a Vn. O sacrifício agregado, ou $EX + KY$, está, então, ao nível mínimo.

Mas, se a utilidade marginal da renda for crescente, como argumentam alguns economistas, face às novas necessidades proporcionadas pelo desenvolvimento econômico que cria novos padrões de consumo, lazer etc., a regra do igual sacrifício, seja ele absoluto, proporcional ou marginal, conduz a uma tributação regressiva, isto é, a um tributo com alíquotas decrescentes à medida que aumenta a renda do contribuinte. Nesse caso, o igual sacrifício não conduz a uma tributação que satisfaça o princípio da justiça, tal como concebida pelo consenso da maioria dos cidadãos de uma nação.

Assim, sem entrar no mérito da questão se a renda marginal é decrescente ou crescente, parece lógico e está de acordo com o bom senso que aceitemos uma tributação progressiva — alíquotas crescentes à medida que cresça a renda ou a capacidade contributiva do indivíduo —, por estar de acordo com a idéia de justiça aceita pela maioria dos intelectuais e da população. Dessa maneira, respeitados os tópicos desenvolvidos na pesquisa da equidade horizontal — igual tratamento fiscal para a capacidade contributiva igual — e respeitado o mínimo vital de cada indivíduo e levando em conta, ainda, o princípio da neutralidade fiscal, os tributos, a partir de um certo patamar de isenção, devem ser graduados, elevando suas alíquotas ou taxas à medida que aumenta a capacidade econômica do contribuinte. O problema da graduação das alíquotas, por não haver um critério econômico para tal, vai depender do bom senso e das necessidades de receitas públicas para atender aos objetivos de política econômica do Estado.

Após a resenha feita dos princípios tributários considerados clássicos, resta-nos abordar rapidamente dois princípios modernos que um bom sistema tributário deve obedecer: o princípio da flexibilidade fiscal e o da intervenção através do imposto.

4 — Princípio da Flexibilidade Fiscal

A flexibilidade dos tributos diz respeito a sua adaptação à evolução da conjuntura econômica no momento oportuno, servindo como política anticíclica. Podem-se distinguir três tipos ou graus de flexibilidade no sistema tributário. O primeiro é aquele que prevê remédio para alterações dos elementos constitutivos do imposto — redução de alíquotas, de base de cálculo, isenção, alteração de prazo de seu recolhimento etc. —, mas que depende de autorização legislativa. O segundo admite que essas alterações sejam feitas a nível administrativo mediante decreto do Poder Executivo ou outros expedientes de eficácia normativa baixados pelas autoridades fazendárias. O terceiro é a chamada flexibilidade automática, isto é, está embutida no próprio sistema fiscal mediante a alteração espontânea de alguns dos elementos constitutivos do imposto em razão do comportamento da conjuntura econômica. Esse último, dentro das possibilidades permitidas pelo sistema fiscal que está compatibilizado com o grau de desenvolvimento da economia, é o mais expedito e, portanto, o mais recomendável. Como exemplo, citamos um sistema fiscal cujas alíquotas são progressivas. Nesse caso, num período de baixa conjuntura, como a matéria tributável tende a se reduzir — caso da renda, de produtos menos essenciais etc. —, a mesma passa a incidir em alíquotas menores, deixando uma maior quantidade de poder aquisitivo nas mãos dos contribuintes, aumentando, assim, sua procura efetiva. Num período de alta conjuntura em que aumenta a matéria tributável devido

ã animação dos negócios, a mesma passa a incidir em alíquotas mais elevadas, reduzindo, ao mesmo tempo, a demanda efetiva dos indivíduos. Todavia esse grau de flexibilidade automática deve ser completado com o da flexibilidade administrativa nos casos de necessidade de modificações no prazo de pagamento dos impostos — que não é automático — e mesmo com o que depende de autorização do Poder Legislativo, quando houver necessidade de se conceder favores fiscais — isenções, redução de base de cálculo etc. Nesse último caso, para se atender ao princípio da flexibilidade, o expediente deve ser rápido, sob pena de, após aprovadas as alterações no sistema tributário, as mesmas não consultarem mais as exigências da conjuntura econômica.

Contudo o princípio da flexibilidade, quando a mesma não for automática, não deve ferir o princípio da certeza do imposto, pois, como vimos no item 2 da parte II, esse é básico para permitir a organização da vida econômica do contribuinte.

5 — Princípio da Intervenção Econômica do Imposto

Além do princípio da flexibilidade — que é, em certos casos, uma intervenção —, o Estado pode, através do sistema tributário, intervir na economia por três motivos: primeiro, para promover o crescimento de determinados setores e/ou regiões da economia considerados atrasados ou ineficientes em relação à economia como um todo; segundo, para promover uma drástica redistribuição da renda e da riqueza, além dos padrões determinados pelo princípio da justiça fiscal; e, terceiro, para punir determinados produtos considerados prejudiciais à saúde e aos bons costumes da sociedade e, ainda, para dificultar a organização de monopólios ou monopsonios na economia.

No primeiro caso e no final do terceiro, pode-se interpretar o intervencionismo econômico pelo imposto como uma extensão do conceito contido no princípio da neutralidade do tributo⁵², já que esse tem como objetivo respeitar a melhor alocação dos recursos econômicos, reduzindo, ao máximo, sua perda de eficiência, e aquele tem como finalidade obter uma melhora na sua alocação, aumentando, assim, sua eficiência econômica, quando os mesmos não estão, pelos seus canais naturais — via mercado —, bem alocados. Exemplo disso é quando o Estado concede estímulos fiscais para desviar recursos econômicos de regiões mais ricas para regiões mais pobres através da implantação nessas de empresas industriais, agrícolas etc.; de aplicações de poupanças em títulos de créditos menos arriscados para papéis mais arriscados, como ações etc.; de um ramo industrial, de serviços ou da agricultura para outros que melhor consultam o interesse da economia. Muitas vezes, porém, não se trata de uma extensão do princípio da neutralidade quanto ao seu objetivo, pois, nesse caso, mesmo à custa da eficiência econômica, o Governo procura estimular certos setores de produção, uma vez que venha resolver alguns pontos críticos da economia, tais como estrangulamento no balanço de pagamentos, necessidade de manter um bom índice de emprego

⁵² Isso se considerarmos do ponto de vista de seus objetivos, já que, do ponto de vista de seus princípios, se dá exatamente o contrário: um é neutro e o outro é ativo.

da mão-de-obra que aporta ao mercado de trabalho, manutenção de ramos de empresas com baixa produtividade etc. Além disso, por motivos de preservação da saúde dos cidadãos ou por razões eminentemente financeiras e não de ineficiência econômica, o Estado intervém, tributando pesadamente determinados produtos, como cigarros, bebidas alcoólicas etc. Qualquer que seja o motivo da intervenção, para que a mesma seja eficaz, a tributação deve ser diferencial, cujos critérios, na maioria das vezes, não coincidem com os exigidos para a busca da equidade horizontal e vertical do imposto. Dessa maneira, o princípio da intervenção do imposto, defensável por vários motivos, deve levar em conta, o quanto possível, os conflitos com o princípio da justiça, de modo a não ferir-lo demasiadamente. Por outro lado, além de conciliar com os princípios da produtividade, elasticidade, certeza etc. para evitar uma perda substancial de receita tributária aos cofres públicos — em que um dos objetivos é promover o desenvolvimento econômico através da despesa pública —, o princípio do intervencionismo do imposto deve ter presente também o princípio da neutralidade, quando, pela intervenção, o mesmo estiver causando ineficiência na economia. Isso ocorrerá quando a pretendida correção das distorções de natureza econômica e social estiver causando maiores distorções das mesmas ou, ainda, quando os resultados do intervencionismo pelo imposto forem nulos ou de reduzida importância. Nesses casos, devem prevalecer, num bom sistema fiscal, os demais princípios de tributação aqui estudados, uma vez que os mesmos, conciliados tanto quanto o possível entre si para eliminar seus conflitos, poderão dar às finanças públicas os meios necessários para torná-las aptas a servir de instrumento de política econômica do Estado pelos canais da despesa pública, quer para a promoção do crescimento econômico, quer para a promoção do bem-estar social, quer, ainda, para seu uso como política anticíclica. Além disso, os demais princípios aqui estudados trazem no seu bojo as condições necessárias, tido em conta o grau de desenvolvimento econômico do país, para complementar as políticas acima mencionadas.

IV — Considerações sobre os Possíveis Conflitos Entre os Princípios e Entre os Objetivos do Sistema Tributário

No decorrer da exposição que fizemos sobre os princípios da tributação que norteiam um bom sistema fiscal e dos objetivos administrativos, financeiro, econômico e social a que os mesmos servem para que o Estado possa traçar sua política econômica e social, já ficaram mais ou menos claros alguns conflitos existentes entre eles. Mas também ficou mais ou menos evidente que alguns desses conflitos são apenas aparentes e, muitas vezes, podem ser conciliados, dependendo do estágio de desenvolvimento econômico do país em que o sistema tributário está inserido, da maneira como o mesmo é organizado e dos objetivos da política econômica do país em questão.

O primeiro conflito é o do princípio da neutralidade em relação ao da justiça do imposto, pois vimos que o imposto ideal do ponto de vista da neutralidade — porque não interfere na alocação preexistente de recursos — é uma tributação "per capita", mas é o mais injusto, por não levar em conta nenhum elemento de natureza econômica e social que meça a capacidade contributiva dos indivíduos. Contudo vimos, também, que, à medida que essa neutralidade seja relativa e à medida que a taxa mar-

ginal de um imposto progressivo sobre a renda — um dos requisitos da justiça fiscal — não exceda, ou exceda pouco, sua taxa média a partir de um determinado montante da renda individual, ou, ainda, fixando-se altas taxas médias a partir de e até uma certa faixa de renda combinadas com taxas marginais mais reduzidas, acima desse montante, esse conflito desaparece, pois conciliam-se esses dois princípios. Além disso, no que se refere aos impostos sobre bens e serviços — forma indireta de incidência sobre a despesa —, apesar de o princípio da neutralidade relativa recomendar impostos gerais e proporcionais que tenham caráter regressivo ou impostos que incidam sobre produtos de procura e oferta inelásticas, sendo uma grande parte deles considerados essenciais ao consumo, pode-se conciliá-los, o quanto possível, com a justiça fiscal, conferindo a essa fonte de tributação, desde que aplicadas alíquotas variáveis segundo a essencialidade do bem ou serviço, uma vocação progressiva. O verdadeiro conflito entre esses dois princípios refere-se a uma tributação sobre o capital, quando o mesmo, além de servir de medida de capacidade de pagar, for objeto de uma incidência efetiva, isto é, implicar sua descapitalização individual para pagar o imposto. Nesse caso, o respeito por um dos princípios vai depender do objetivo da política econômica do país. Se estiver em jogo uma política de crescimento econômico, deverá prevalecer o princípio da neutralidade relativa; se estiver em jogo uma política de forte distribuição da riqueza, deverá prevalecer o princípio da justiça fiscal. Todavia, mesmo assim, esse conflito desaparece para alguns tipos de impostos sobre bens patrimoniais, tais como os incidentes sobre a transmissão gratuita⁵³ — herança, doações etc. — ou onerosa de bens imóveis, pois, nesses casos, é perfeitamente cabível uma tributação progressiva sem prejudicar muito a eficiência econômica do país considerado, por tratarem-se de transações esporádicas ao nível de cada unidade contribuinte.

O segundo conflito diz respeito ao princípio da produtividade em relação ao da justiça, quando a economia se encontra nos seus primeiros estágios de crescimento. Isso porque, nesses primeiros estágios, a renda — que é o melhor indicador da capacidade contributiva — possui uma base bastante reduzida de tributação, devido ao pequeno número de indivíduos que estão acima do patamar de isenção necessário à preservação do mínimo vital, oferecendo, assim, de per si, uma baixa produtividade ao sistema fiscal. Como o princípio da produtividade é fundamental para atender ao objetivo financeiro do sistema tributário, esse vai buscar uma base mais ampla — a produção e a circulação de bens e serviços e, indiretamente, o consumo — que, nesses estágios, melhor satisfaz esse princípio em detrimento do princípio da justiça. Contudo, à medida em que a renda "per capita" da população vai crescendo e se aproximando dos estágios de uma economia madura, esse conflito vai desaparecendo, até eliminar-se completamente, uma vez que tanto a renda, cuja a base de tributação se amplia, como a produção e circulação de bens e serviços satisfazem os dois princípios. Mesmo assim, vimos que o consumo, quando tratamos do índice de capacidade de pagar, pode — mesmo antes dos estágios mais avançados da economia — ser tributado com alíquotas diferenciadas de maneira a conferir uma vocação progressiva ao tributo sem

⁵³ De acordo com o conceito de renda adotado neste trabalho, como vimos no item 3.2.2.1, esses acréscimos patrimoniais são considerados renda e como tal sujeitos a esse tipo de tributo.

ferir sua produtividade, conciliando-se, assim, até certo ponto, com o princípio da justiça.

O terceiro conflito refere-se ao princípio da justiça e da intervenção do imposto, já que seus critérios de diferenciação são muitas vezes diferentes. Na intervenção pelo imposto, a não ser nos casos em que o objetivo é a redistribuição da renda e da riqueza, o tratamento fiscal favorável a determinados contribuintes não cogita de sua capacidade de pagar, mas do papel que os mesmos podem desempenhar na economia no sentido de aumentar sua eficiência ou corrigir suas distorções, tendo em vista resolver seus pontos críticos: desigualdades regionais, setoriais, estrangulamentos no balanço de pagamentos, problemas de desempregos, facilitar a acumulação de capital etc. Já no princípio da justiça, a diferenciação dos tributos entre contribuintes tem em mira a capacidade contributiva de cada um, tendo em vista a busca da equidade vertical e horizontal do imposto.

O quarto conflito refere-se ao princípio da neutralidade e ao da intervenção do imposto. Todavia vimos que este conflito diz respeito aos princípios em si como normas de conduta do Estado, uma vez que o primeiro recomenda uma atitude passiva do Estado a respeito da economia, ao passo que o segundo recomenda uma atitude ativa de sua parte a respeito da mesma. Aquele supõe que a economia é mais eficiente sem a intervenção do Estado e esse parte do suposto contrário. Mas, quanto ao objetivo, não há conflito entre eles, pois ambos buscam a eficiência na economia, o primeiro evitando sua perda ao impedir o "peso morto do imposto", o segundo corrigindo suas distorções para alcançar maior eficiência. Assim, esse conflito é mais aparente do que real, salvo quando a intervenção, a pretexto de corrigir distorções, acaba por provocar mais distorções e ineficiência na economia.

O quinto conflito diz respeito ao princípio da produtividade em relação ao da intervenção do imposto, sobretudo no curto prazo, pois que a aplicação desse implica diretamente uma perda de receita para os cofres públicos. A médio e longo prazos, entretanto, se a intervenção pelo imposto trouxer um aumento da produção e da renda — como é lógico esperar quando ele for eficaz —, aumentará sua receita e, como tal, ele se concilia com o princípio da produtividade cujo objetivo principal é o financeiro. Todavia, se a intervenção pelo imposto não atingir esse objetivo, o conflito se faz presente. Uma maneira de conciliá-los e de não ir muito longe via intervenção pelo imposto é fazer mais usada a intervenção do Estado através de suas despesas públicas, seja concedendo subsídios para resolver os pontos críticos de sua economia, seja pela ação direta de suas despesas efetivas sob a forma de obras públicas, educação, saúde, ou, ainda, empreendimentos de caráter empresarial. Embora não seja objeto deste trabalho o estudo das despesas públicas, mencionemos de passagem que as mesmas são, na maioria das vezes, mais eficazes na consecução de seus objetivos do que a intervenção pelo imposto, já que sua rentabilidade social é superior ou igual a sua rentabilidade privada, fato que, na maioria das vezes, não acontece com os empreendimentos privados induzidos pelos favores fiscais. Por outro lado, o intervencionismo fiscal, ao se conflitar com a produtividade do imposto — sobretudo a curto prazo, como já mencionamos —, poderá afetar sua elasticidade-renda quando exclui de sua base tributária, de suas alíquotas mais elevadas etc. algumas fontes de renda, de produção etc. que crescem mais que proporcional à renda e à produção como um todo.

O sexto conflito diz respeito ao princípio da produtividade e ao da elasticidade do imposto. Todavia ele se restringe ao caso de uma economia pouco desenvolvida e aos casos de países cuja organização política assume a forma federativa, com disparidades regionais de rendas, de riquezas e de tipos de produção industrial e serviços, quando a competência para tributar a produção e circulação de bens e serviços pertence a seus Estados Membros. No primeiro caso, porque o país é praticamente forçado a instituir tributos do tipo geral e proporcional sobre todos os produtos e serviços, a fim de obter um bom rendimento fiscal, prevalecendo, assim, o objetivo financeiro do imposto. No segundo caso, porque uma tributação com alíquotas diferenciadas, pesando mais sobre bens e serviços menos essenciais à vida humana e que conferiria maior elasticidade-renda ao tributo, favoreceria as regiões mais ricas, proporcionando-lhes maiores receitas em detrimento das regiões mais pobres que se caracterizam por produzir predominantemente bens e serviços mais essenciais à população. Dessa forma, para evitar a perda da produtividade do imposto ao nível das regiões mais pobres, acaba prevalecendo uma tributação geral e proporcional sobre todos os bens e serviços, retirando a possibilidade de se conferir ao sistema tributário, ao mesmo tempo, uma melhor elasticidade-renda e justiça fiscal. Uma das soluções para esse caso, se se quer conferir maior elasticidade-renda e mais justiça a tais impostos, seria transferir sua competência de tributar ao Governo Central e distribuir sua receita aos Governos subordinados — Estados e Municípios — segundo um critério que expresse as necessidades financeiras de cada um.

Dessa maneira, como se pode depreender das considerações acima, a existência ou não de conflitos entre os vários princípios aqui estudados vai depender: primeiro, do estágio de desenvolvimento econômico de cada país; segundo, de como se organiza o sistema tributário — tipos de impostos e organização de seus elementos contribuintes (base tributária, alíquotas etc.); terceiro, dos objetivos perseguidos pelo Estado em matéria de política econômica — acumulação de capital, distribuição da renda etc.; quarto, de uma maior ênfase de sua política financeira pelo lado da despesa ou pelo lado das receitas tributárias; e, quinto, da forma de organização política de um país, quando no mesmo existem disparidades regionais acentuadas.

São esses os elementos fundamentais que se devem levar em conta quando se quer alterar ou reformar um sistema tributário, seja no sentido de aumentar sua receita — problema esse com que se defrontam atualmente tanto o Governo Federal como os estaduais e municipais —, seja no sentido de repartir sua carga tributária mais equitativa entre os seus contribuintes, seja, ainda, no sentido de reduzir seus efeitos adversos na economia, ou aumentar sua eficiência, tendo em vista um desenvolvimento mais equilibrado da mesma.

Bibliografia

- BALLEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 2.ed. /Rio de Janeiro/ Forense, 1958.
- BARRÈRE, Alain. *Institutions financières*. Paris, Dalloz, 1972. t.1.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Constituição federal 1969: emenda constitucional nº 1*. /s.n.t./

- BROCHIER, H. et alii. *Economie financière*. Paris, Presses Universitaires de France, 1975. (Col. Thémis)
- BROCHIER, H & TABATONI, Pierre. *Economie financière*. Paris, Presses Universitaires de France, 1959.
- BUCHANAN, James M. *Hacienda pública*. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968.
- CONTADOR, Cláudio Roberto. *A transferência do imposto de renda e incentivos fiscais no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 1977. (Col. Relatório de Pesquisa, 33).
- CONTADOR, R. *O imposto sobre a renda das empresas*. Rio de Janeiro, IPEA, 1975. (Série Monográfica, 19).
- DALTON, Hugh. *Princípios de finanças públicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1960.
- DEODATO, Alberto. *Ciência das finanças*. São Paulo, Saraiva, 1967.
- DUE, John F. *Análisis económico de los impuestos*. Buenos Aires, El Ateneu, 1959.
- DUVERGER, Maurice. *Finances publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 1971. (Col. Thémis)
- *Institutions financières*. Paris, PUF, 1957. (Col. Thémis)
- ECKSTEIN, Otto. *Economia financeira: introdução à política fiscal*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- HUGOM, Paul. *O imposto*. 2.ed. Rio de Janeiro, Ed. Financeiras /s.d./
- KALDOR, Nicholas. *Impuesto al gasto*. 2.ed. México, Fondo de Cultura, 1963.
- MEHL, Lucien. *Sciences et techniques fiscales*. Paris, Presses Universitaires de France, 1959. t.1.
- MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 1974. 2v.
- MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.
- ROLPH, E. R. *Teoria de la economia fiscal*. Madrid, Aguilar Madrid, 1958.
- SILVA, Fernando A. Rezende da. *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 1978.
- SILVA, Fernando A. Rezende da, org., et alii. *Política fiscal e programação dos gastos do governo*. Rio de Janeiro, IPEA, 1976.
- SMITH, Adam. *Riqueza de las naciones*. Madrid, Aguilar Madrid, 1961.
- VESSILLIER, Elisabeth. *Fondaments de économie financière*. Paris, Presses Universitaires de France, 1972. (Dossiers Thémis)