

A revisão da teoria da tributação ótima e o projeto fiscal do novo governo

*Róber Iturriet Avila¹
Mário Lúcio Pedrosa Gomes Martins²
João Batista Santos Conceição³*

RESUMO:

A teoria da tributação ótima foi consolidada na década de 1970, sugerindo a neutralidade dos tributos sobre a renda. Entretanto, a partir dos dados de renda disponíveis no século XXI, tal teoria passou por uma revisão, já que as previsões teóricas não se confirmaram. A partir deste arcabouço teórico, este artigo objetiva debater a teoria de tributação, o sistema tributário brasileiro e as propostas de alteração legislativas do governo Jair Bolsonaro. Para tanto, a segunda seção faz o debate da teoria da tributação ótima. A terceira seção aborda a teoria da tributação equitativa e os efeitos distributivos dos gastos públicos. Por fim, a quarta seção discute as propostas do novo governo brasileiro.

Palavras-chave: tributação ótima; tributação equitativa; Bolsonaro.

ABSTRACT:

The optimal taxation theory was consolidated in the 1970's proposing the neutral income taxes. However, from the available income data on 21's century, this theory has undergone an update since the theoretical predictions have not been confirmed. From this theoretical framework, this paper aims to debate the tax theory, the tributary brazilian system and the legislative changes proposed by the Bolsonaro's government. In light of this, the second section brings the debate of the optimal taxation theory. The third section approaches the equitable taxation theory and the distributive effects of the government expenditures. Ultimately, the fourth section discusses the proposals of the new brazilian government.

Keywords: optimal tributation; equitable tributation; Bolsonaro.

Classificação JEL: H2, D3

1. Introdução

A elevação das desigualdades e os conflitos sociopolíticos ao longo do século XIX desencadearam na instituição do Estado Social no século XX e, aliado a esse processo, impostos progressivos foram estabelecidos em diversos países, assim como a prestação de serviços públicos. Tais alterações tiveram impactos significativos sobre os níveis de desigualdade.

Ao longo de década de 1970, uma série de concepções teóricas edificaram a Teoria da Tributação Ótima, a qual recomenda um sistema tributário neutro, no intuito de evitar mudanças nas decisões de consumo - presente e futuro - em decorrência da incidência de tributos. Sendo assim, onerar o fluxo de renda do capital e do trabalho reduziria a poupança e o investimento. As sugestões

¹ Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Graduando em Ciências Econômicas na UFRGS e bolsista de iniciação científica BIC/UFRGS.

³ Graduando em Ciências Econômicas na Unisinos.

preconizavam alíquotas marginais de imposto de renda iguais a zero, isenção de imposto de renda sobre os lucros e desoneração do capital, isto é, a rejeição de políticas redistributivas através da tributação.

Na esteira dessa interpretação, esse modelo de tributação passou a ser implementado a partir dos anos 1980 nos Estados Unidos e no Reino Unido, assentando-se a concepção de que a renda deveria ser tributada linearmente, ou seja, por alíquotas nem progressivas e nem regressivas, ao passo que o capital deveria ser desonerado, para atrair fluxos de capitais e incentivar investimentos.

O desenvolvimento de ferramentas informacionais e a sistematização de amplas bases de dados puderam demonstrar que os efeitos esperados das desonerações tributárias ao capital e aos seus rendimentos não foram alcançados. Nesta medida, na segunda década do século XXI a Teoria da Tributação Ótima passou por uma revisão. Os autores voltaram atrás em suas recomendações e passaram a sugerir o retorno da tributação sobre os rendimentos do capital, além da continuidade de políticas de Estado via serviços públicos para reduzir as desigualdades de renda.

A mensuração dos efeitos distributivos dos gastos públicos também evoluiu e é possível constatar quais são os serviços que mais impactam na renda. No caso brasileiro, são, respectivamente: educação, aposentadorias e pensões e saúde. Os países que mais prestam serviços públicos são aqueles que mais alteram o quadro distributivo através de políticas de Estado, notadamente, os países da União Europeia.

O novo Ministério da Economia, guiado por Paulo Guedes e sua equipe, objetiva alcançar alterações significativas no sistema tributário brasileiro. O ministro, baseando-se em premissas da Teoria da Tributação Ótima, almeja uma redução gradativa da carga tributária bruta, simplificação e unificação de tributos federais, descentralização e municipalização de recursos tributários, estabelecimento de alíquota marginal única a partir de um determinado patamar e o direcionamento para um sistema de imposto de renda negativo no sentido de uma renda mínima universal.

A partir deste pano de fundo, este artigo objetiva debater a teoria de tributação, os efeitos distributivos de gastos sociais, o sistema tributário brasileiro e as propostas de alterações legislativas do governo Jair Bolsonaro. Para tanto, a segunda seção faz o debate da teoria da tributação ótima e sua revisão. A terceira seção aborda a teoria da tributação equitativa e os efeitos distributivos dos gastos públicos. Por fim, a quarta seção discute as propostas do novo governo brasileiro. Seguem as considerações conclusivas.

2 A teoria da tributação ótima e a retomada do debate da progressividade tributária

A instituição de impostos progressivos conforma um componente relevante para a constituição de um Estado Social, o qual visa reduzir desigualdades através de políticas públicas.

Uma das primeiras fases de crescimento da desigualdade em escala global aconteceu na década de 1920, a qual foi interrompida entre 1930 e 1980, visto que a diminuição da desigualdade nesse período teria relação com a maior tributação. Entretanto, a retomada da desigualdade acontece a partir de 1980, tendo ligação com a redução da progressividade tributária. (PIKETTY, 2014).

O processo de acumulação extremamente desigual e a oligopolização da economia desencadearam reivindicações de direitos sociais e distribuição de renda por meio da ação do Estado. Essas circunstâncias abriram espaço, a partir do final do século XIX, para a formação de partidos operários e trabalhistas. Dessa forma, a confluência do crescimento dessas forças à esquerda, com a fragilização do liberalismo econômico na crise de 1929, a eclosão das guerras mundiais e a “ameaça comunista” estabelecida pela ordem internacional, constituíram o ambiente propício para a edificação do *Welfare State*. (AVILA; CONCEIÇÃO, 2017).

Ferreira (2000) e Gobetti e Orair (2017) retratam essa conjuntura:

Se a crise econômico-social for de fato muito profunda, abalará todo o sistema capitalista, como ocorreu na crise de 1929, que se tornou mundial e desarticulou todos os níveis da produção burguesa. Tendo isso acontecido alguns anos após a primeira vitória da classe operária (a Revolução Russa de 1917), o pânico tomou conta da burguesia, que temeu uma possível vitória mundial do socialismo. [...] O custo dessa política social do Estado providência foi pago com a cobrança de taxas e impostos da grande burguesia e de alguns segmentos sociais de alto poder aquisitivo. Cobrando impostos da burguesia, garantindo emprego e assistência social ao trabalhador, o Estado passou a ser interpretado como um agente redistribuidor de renda. (FERREIRA, 2000, p. 146-147).

The existence of PIT [Personal Income Tax] as an instrument of progressive taxation in developed countries points to that fact. Up until the 20th century, maximum rates did not exceed 10 per cent, due to resistance from local elites. Political and economic threats, in the context of the First World War and the Russian revolution, were necessary for these elites to agree to sharply raise tax rates to levels above 50 per cent. (GOBETTI, ORAIR, 2017, p. 269).

Outrossim, a crise da União Soviética abriu espaço para revisão da forma de financiamento do Estado Social via impostos progressivos. Essa frente foi capitaneada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Ronald Wilson Reagan, e pela ex-primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Hilda Thatcher, tendo como base a teoria neoclássica da tributação. A justificativa era de que com a redução de impostos haveria mais investimento e empreendedorismo e, conseqüentemente, os mais pobres seriam beneficiados pelo aumento da renda dos mais ricos, o que justificaria políticas tributárias em prol dos mais ricos e dos empreendedores⁴. (GOBETTI, 2017).

⁴ Gobetti e Orair (2017) analisaram as reformas tributárias de Reagan: “In England and the USA, maximum PIT rates exceeded 90 per cent in the 1940s and remained at that level for a few decades. It is interesting to note how the ‘confiscatory’ experience of the period deeply affected the local elites, helping to understand the roots of the conservative revolution of the 1980s, in particular proposals for tax cuts for the wealthiest in both countries. [...] Convinced that the progressivity of the tax system needed to be eliminated because it penalised capable entrepreneurs

[...] I'm certain that the bill I'm signing today is not only an historic overhaul of our tax code and a sweeping victory for fairness, it's also the best anti poverty bill, the best profamily measure, and the best job-creation program ever to come out of the Congress of the United States. (REAGAN, 1986 apud MELLO FILHO, 2010, p. 129).

Hall e Rabushka (2007) recomendaram a utilização da alíquota única no imposto sobre a renda e a redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital foram sugeridos por Atkinson e Stiglitz (1976), Judd (1985), Chamley (1986) e Ordover e Phelps (1979). (GOBETTI, 2017; CASTRO, 2014). A redução da progressividade tributária ou adoção de um imposto sobre a renda de forma linear foi analisado por Mirrlees (1971) e Atkinson (1995).

Assenta-se também, neste período, a concepção de que as políticas redistributivas, antes efetuadas via tributos e via gastos públicos, deveriam ser efetuadas apenas através dos serviços públicos. Nesta medida, a tributação deveria ser tão neutra quanto possível, para não afetar a eficiência alocativa. Além das alterações nos tributos sobre a renda, a incidência de impostos sobre bens intermediários deveria ser zerada.

As hipóteses de Mirrlees (1971) de um imposto sobre a renda quase-linear não são conclusivas. O autor recomendou cautela para implementação de um imposto assim, sugerindo a necessidade de mais estudos em função da hipótese do modelo. As ressalvas de Mirrlees (1971) não foram suficientes para a propagação das ideias da tributação ótima. (GOBETTI, 2017).

Being aware that many of the arguments used to argue in favour of low marginal tax rates for the rich are, at best, premised on the odd assumption that any means of raising the national income is good, even if it diverts part of that income from poor to rich, I must confess that I had expected the rigorous analysis of income-taxation in the utilitarian manner to provide an argument for high tax rates. It has not done so. (...) I would also hesitate to apply the conclusions regarding individuals of high skill: for many of them, their work is, up to a point, quite attractive, and the supply of their labour may be rather inelastic (apart from the possibilities of migration). (MIRRLEES, 1971, p. 207).

O modelo teórico da tributação neutra é passível de crítica entre os próprios integrantes da escola da tributação ótima. Banks e Diamond (2008) são dois economistas da equipe do Nobel de Economia James Mirrlees para produzir um documento acerca do diagnóstico e reformas do sistema

and obstructed economic prosperity, Ronald Reagan promoted two tax reforms. The first, more moderate one, in 1981, reduced the top PIT rate from 70 per cent to 50 per cent. The second, more radical one, was introduced in 1986–1988, reducing the number of income brackets from 16 to four, eliminating the tax exemption range, increasing the minimum rate from 11 per cent to 15 per cent and reducing the top rate to 28 per cent. Furthermore, an intermediary income bracket was created immediately beneath the top, subject to a 33 per cent rate, thus softening the progressive tax ladder.” (GOBETTI, ORAIR, 2017, p. 269).

tributário inglês. Os dois economistas criticam a preposição de não tributar a renda oriunda do capital:

We argue that a widely recognized result of the optimal tax literature – that capital income should not be taxed, in order that individual's choices regarding saving for future consumption are left undistorted relative to the choices over immediate consumption – arises from considerations of individual behaviour and the nature of economic environments that are too restrictive when viewed in the context of both theoretical findings in richer models and the available empirical econometric evidence. Hence such a result should be considered not robust enough for applied policy purposes and there should be some role for including capital income as a component of the tax base. (BANKS; DIAMOND, 2008, p. 2).

Os autores apontam que há evidências dos indivíduos suavizarem sua propensão ao consumo no futuro por meio da poupança e de prever e lidar com as incertezas sobre a renda futura. Essas circunstâncias, para Banks e Diamond (2008), revelam que a poupança passa a ser um instrumento ótimo para induzir os indivíduos a consumir menos no presente e evitar que trabalhem menos no futuro.

Além disso, Banks e Diamond (2008) defendem um sistema de tributação dos rendimentos do capital no qual as alíquotas sejam diferentes, mas possua alguma relação com as alíquotas incidentes sobre os rendimentos da renda do trabalho. O modelo de tributação defendido por eles é o meio termo entre o modelo amplo e o modelo dual, por recomendar que as rendas do capital sejam submetidas a apenas uma alíquota mais baixa do que a máxima aplicada às rendas do trabalho.

As políticas sugeridas foram implementadas em diversos países ao longo das décadas subsequentes. Embora apenas um país (Estônia) tenha adotado a alíquota marginal, houve generalizadas reduções de alíquotas tributárias. O desenvolvimento de ferramentas computacionais permitiu uma acurada sistematização e análise dos resultados das políticas implantadas. Foi observado que a esperada elevação das taxas de investimento e de crescimento econômico não foram atingidas. Além disso, sucedeu-se uma expressiva ampliação das desigualdades.

Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular. The increase in income inequality over the past 30 years—concentrated in the 1980s—has been without historical precedent (MIRRLEES, 2011, p. 22)

Por esse motivo, Mirrlees et al. (2011) propõem um modelo de tributação que isenta o capital na pessoa física e na pessoa jurídica, ao passo que sugerem apenas tributação aos

rendimentos econômicos ou rendimentos que superem a taxa normal de juros e que seja complementado por um imposto sobre herança para atingir rendas não acumuladas por esforço próprio.

Destaca-se que Mirrlees et al. (2011) admitem existir razões para haver uma tributação parcial sobre o rendimento normal do capital. O argumento utilizado pelos autores é que os indivíduos com maior capacidade cognitiva têm mais paciência de poupar. Desse modo, o nível de poupança passaria a ser um indicativo complementar da habilidade de obter renda ou de capacidade contributiva e justificam a tributação parcial do ponto de vista ótimo, mesmo que essa medida possa causar, eventualmente, distorção sobre o consumo. (GOBETTI, 2017).

Os autores também admitem razões para se tributar parte normal da poupança. A justificativa é que não há desestímulo em investimento em capital humano por conta da tributação. Mirrlees et al. (2011) apontam outra hipótese em que a tributação da poupança poderia ocorrer em caso de uma relação complementar entre o lazer hoje e o consumo no futuro:

In principle, consumption of goods or services that are complements to leisure should be taxed more heavily so as to increase work incentives. But a similar argument will hold when we consider consumption today and consumption tomorrow. (...) By acting as a tax on future consumption, taxing savings may increase the incentive to work if consumption tomorrow is complementary to leisure today. (MIRRLEES et al, 2011, p. 30)

Eles reconhecem que existem motivos fundamentados na própria teoria econômica para se desviar da neutralidade almejada por um modelo de tributação ótima⁵. (MIRRLEES et al, 2011). Mirrlees mantém a sugestão de cautela antes de “oferecer os estímulos adequados em um mundo real e não ideal, em que as preferências, habilidades e restrições dos indivíduos são muito heterogêneas.” (GOBETTI, 2017, p. 11).

Outro Nobel de Economia que parece ter revisado suas ideias foi Joseph Stiglitz, o economista que defendeu em 1976 a redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital. Ao ser perguntado sobre a proposta de tributação do capital, Stiglitz respondeu: “*By clarifying the conditions under which you wouldn’t tax capital, it helps clarify the reasons why you would*”. (COY, 2014, apud GOBETTI, 2017, p. 5). Stiglitz propõe equidade tributária como uma das medidas para diminuir a desigualdade:

[...] a introdução da equidade tributária, de forma que o capital pague imposto, que os que estão no topo paguem uma porcentagem de impostos que seja pelo menos tão alta quanto aqueles que não são tão ricos. (STIGLITZ, 2015).

⁵ “All of these arguments are well founded in economic theory. They justify levying some tax on the normal return to capital, though not necessarily at full labour income tax rates, as in a comprehensive income tax. However, there are several reasons to be cautious in applying these arguments immediately to policy.” (MIRRLEES et al, 2011, p. 31).

Stiglitz se tornou crítico da teoria da tributação ótima, advertindo que as reduções fiscais realizadas nos Estados Unidos ao longo do tempo não resolveram nenhum dos problemas sociais e econômicos do país. Os resultados esperados por tais medidas foram o inverso do esperado e beneficiaram somente as empresas e os mais ricos.

[...] the solution is always the same: lower taxes and deregulation, to “incentivize” investors and “free up” the economy. It won’t, because it never has. When President Ronald Reagan tried it in the 1980s, he claimed that tax revenues would rise. Instead, growth slowed, tax revenues fell, and workers suffered. The big winners in relative terms were corporations and the rich, who benefited from dramatically reduced tax rates. [...] In a country with so many problems – especially inequality – tax cuts for rich corporations will not solve any of them. This is a lesson for all countries contemplating corporate tax breaks – even those without the misfortune of being led by a callow, craven plutocrat (STIGLITZ, 2017).

Anthony Atkinson é mais um Nobel de Economia que também defendeu em 1976 a redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital. Atkinson mudou a percepção da tributação sobre o capital ao propor em 2015 no livro *“Inequality - What Can Be Done?”*, um plano com medidas para diminuir a desigualdade social. As medidas no campo tributário são: implementar uma estrutura de impostos mais progressiva; taxar heranças e doações; tributar a propriedade de forma progressiva e com valores atualizados; e introduzir desconto de impostos para camadas mais pobres de renda.

Piketty, Saez e Zucman (2013) defendem a tributação sobre os rendimentos do trabalho e do capital, sendo que uma das razões colocadas pelos autores para se tributar é a diferença entre as rendas do trabalho e as rendas do capital para aqueles que trabalham de forma autônoma ou por aqueles que têm a possibilidade de escolher como prestará o serviço (pessoa física ou pessoa jurídica).

[...] the very notions of income and consumption flows are difficult to define and measure for top wealth holders. Therefore the proper way to tax billionaires is a progressive wealth tax. Finally, there are strong meritocratic reasons why we should tax inherited wealth more than earned income or self-made wealth. (PIKETTY et al., 2013, p.1)

Piketty, Saez e Zucman (2013) e Piketty (2014) defendem a instituição de um imposto sobre a renda amplo e progressivo, complementado por um imposto progressivo sobre a riqueza e um imposto sobre a herança. Piketty (2014) expõe que os mais ricos são os que receberam as maiores heranças, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando a herança passou a aumentar de importância. A maior parte desses herdeiros não trabalham e vivem do rendimento da propriedade

(rentistas) e, para além disso, o autor aponta a tendência de ampliação da importância da herança até 2030 sobre os rendimentos dos indivíduos.

O imposto sobre herança recomendado por Piketty (2014) deve ter alíquotas baixas e anuais, não aplicáveis somente no momento do recebimento da herança, pois os governos ficariam com poucos remanescentes nos anos futuros. A arrecadação desses tributos seria destinada para financiar o acesso igualitário à educação e o futuro dos sistemas de pensão em um mundo com baixo crescimento econômico e populacional.

Castro (2014), e Gobetti e Orair (2016) também defendem uma maior progressividade sobre o imposto de renda de pessoas físicas e a tributação sobre o capital como um instrumento de redução das desigualdades. Freitas (2015) recomenda maior progressividade no imposto sobre herança e doação como uma das formas de mitigar a concentração patrimonial e de rendimentos de propriedade. Para mais, o autor defende que o valor arrecadado com o imposto sobre herança e doação possa ser destinado ao financiamento do ensino público.

A Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicou em 2016 o estudo “*Tributación para un crecimiento inclusivo*”, o qual destaca que o sistema tributário deve desempenhar papel predominante em qualquer plano de diminuição da desigualdade e de crescimento econômico inclusivo. A CEPAL recomenda que os governos reforcem os impostos sobre o patrimônio ou o imposto sobre herança, além de sugerir a reforma do sistema fiscal internacional para que empresas e os ricos não encontrem brechas na legislação ou escondam suas riquezas em paraísos fiscais para evitar pagar seus impostos.

Los gobiernos deben implementar sistemas tributarios más progresistas en sus respectivos territorios y fortalecer la cooperación mundial y regional para evitar una competencia perversa entre naciones en el ámbito tributario. Los países de América Latina y el Caribe también podrían reforzar los impuestos sobre los bienes inmuebles o volver a introducir el impuesto sobre sucesiones. Asimismo, deben trabajar conjuntamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas para reformar el sistema tributario internacional, de modo que las empresas multinacionales y los ricos no puedan aprovechar las lagunas de la legislación tributaria ni esconder sus riquezas en paraísos fiscales con objeto de evitar pagar sus impuestos. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2016, p. 6).

O International Monetary Fund (IMF) também publicou em 2017 o documento “*IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*” recomendando progressividade tributária como uma das medidas para reduzir as desigualdades, além de investimento público em educação, saúde e renda universal básica. A publicação ressalta que os resultados empíricos não suportam argumentos que taxas de imposto mais elevadas iriam contribuir negativamente na economia e também o IMF ainda considera que algumas economias avançadas podem aumentar a progressividade – desde que não seja excessiva – sem prejudicar o crescimento econômico.

In reality, tax systems may be even less progressive than suggested by these measures, because wealthy individuals often have more access to tax relief and more opportunities to avoid taxes. [...] there would appear to be scope for increasing the progressivity of income taxation without significantly hurting growth for countries wishing to enhance income redistribution. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017, p. 11).

A publicação do IMF também aborda a questão dos alívios fiscais que os indivíduos ricos possuem, que mostra que os sistemas fiscais são menos progressivos do que o indicado pelas taxas legais. O IMF ainda acrescenta que diferentes tipos de impostos sobre patrimônio e riquezas podem ser considerados porque os níveis de progressividade existentes não são excessivos.

Could declining progressivity be a response to concerns about potential negative effects of progressivity on growth? Empirical results do not support this argument, at least for levels of progressivity that are not excessive. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017, p. 4).

An alternative, or complement, to capital income taxation for economies seeking more progressive taxation is to tax wealth, especially immovable property, directly, (INTERNATIONAL MONETARY FUND, p. 15).

Os autores que propõem a reavaliação das teorias e das práticas tributárias invocam indiretamente e diretamente o envolvimento político. “Há necessidade de que a política altere o rumo concentrador a que o mundo caminha, mas é ingenuidade imaginar que isso ocorrerá com a adesão automática [...]”. (AVILA; CONCEIÇÃO, 2015, p. 12-13).

[...] there would appear to be scope for increasing the progressivity of income taxation without significantly hurting growth for countries wishing to enhance income redistribution. However, this could be difficult to implement politically, because better-off individuals tend to have more political influence, for example, through lobbying, access to media, and greater political engagement. Ardanaz and Scartascini (2011) find that countries with historically more unequal income distributions often have political systems that are dominated by elites. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017, p. 13).

A sistematização de dados de renda e de patrimônio mostram uma acentuada concentração após a década de 1980, o que fez a academia reavaliar as teorias tributárias. Ao longo do processo de solidificação teórica tributária e da influência do neoliberalismo, a tributação foi assumida como instrumento para incentivar investimentos e acumulação de capital. Os modelos e teoremas que se popularizaram a partir de 1980 têm sido questionados, inclusive por aqueles que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária. Há um processo de reflexão e, em certa medida, de revisão da tributação ótima.

3 A Teoria da Tributação Equitativa e a situação brasileira

A Teoria da Tributação Equitativa (TTE) apresentou forte influência na formulação de sistemas tributários de países desenvolvidos no período entre 1940 e 1970, evidenciando os modos de financiamento do Estado de Bem-Estar Social. O principal objetivo da TTE estaria ligado à justiça tributária e à igualdade, que deveriam ser realizadas segundo a capacidade contributiva dos cidadãos e, conseqüentemente, à justa distribuição da carga tributária. Diferentemente da TTE, a tributação mais simples, pretendida pelas elites econômicas, é aquela que recai fortemente sobre os consumidores, mas alivia as altas rendas e o elevado patrimônio.

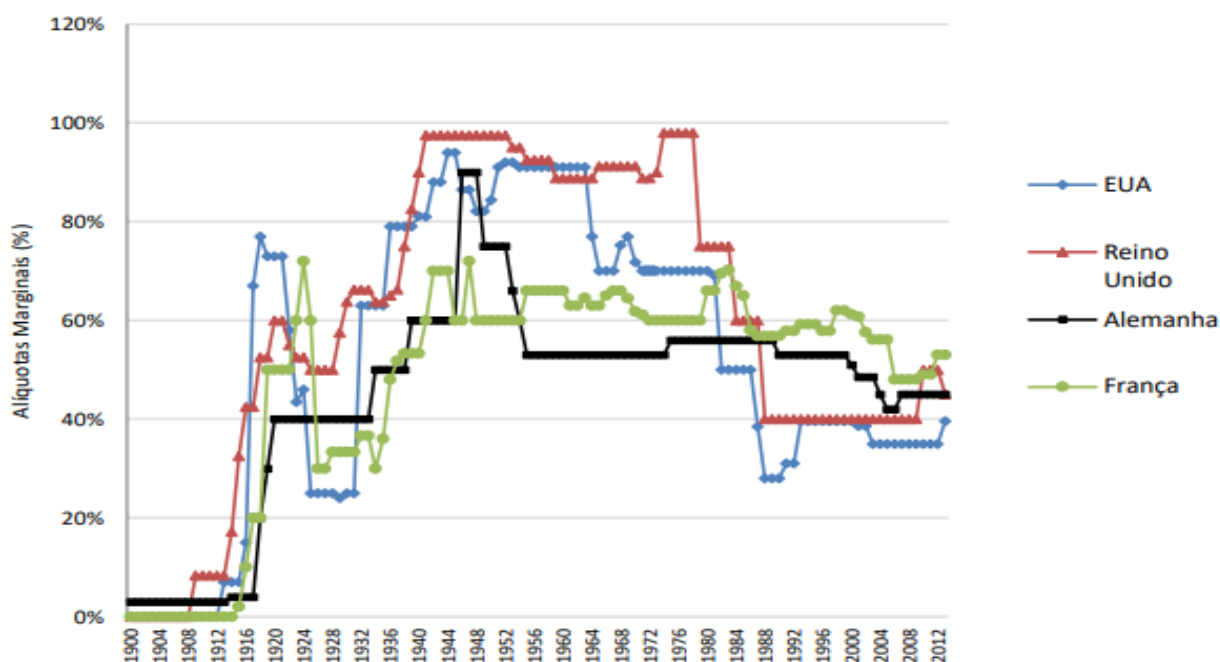
Introíni et al. (2018) delinham algumas das premissas acerca da TTE:

As manifestações de Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001), Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001) e Haller (1981, *apud* Lagemann, 2001) a respeito da carga total e da importância de cada imposto na receita total são unânimes: os impostos diretos, principalmente o imposto sobre a renda, deveriam ter uma representação superior aos impostos indiretos na receita tributária total. (INTROÍNI et al., 2018).

Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001) idealiza que a receita do imposto de renda poderia corresponder a 10% do Produto Nacional Bruto (PNB). Para Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001), a configuração ideal seria a seguinte: aproximadamente 50% da Carga Tributária Total deveria ser proveniente do imposto sobre a renda pessoal e sobre o lucro das corporações; e entre 30 a 40% deveria originar-se dos impostos sobre o consumo, recaindo sobre o patrimônio algo entre 10 e 20%. (INTROÍNI et al, 2018).

A Figura 1 ilustra os movimentos das alíquotas marginais do imposto de renda sobre a pessoa física ao longo do século XX e início do século XXI, nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Alemanha e na França. Houve uma fase de ampliação de tributos e outra de redução.

Figura 1 - Alíquotas marginais do imposto sobre a renda de pessoa física (em %): 1900-2013



Fonte: Piketty (2014: Tabela TS14.1.).

Salienta-se que, como descrito acima, o período do Estado de Bem-Estar Social, liderado pela ótica da TTE, denotou alterações consideráveis nos níveis dessas alíquotas. Gérard Duménil e Dominique Lévy (2018), baseando-se em dados apresentados por Piketty e Saez, demonstram que houve substancial redução de disparidades entre todos centis (desde os 90% mais pobres ao 1% mais rico) nos Estados Unidos entre 1940 a 1980, no que concerne a renda média anual domiciliar. De 1980 a 2013, quando a ótica da teoria da tributação ótima ganhou intensidade, tal movimento tendeu a se reverter, o que indicou o retorno às desigualdades entre os centis descritos.

Destarte, podemos observar o nível de concentração no âmbito brasileiro, a partir da Figura 2, a qual destaca a concentração da renda nacional pelos 10% mais ricos (55,3% da renda nacional em 2015), e pelos 50% mais pobres (12,3% da renda nacional em 2015). Complementarmente, a Figura 3 permite a visualização comparativa do nível de concentração de renda dos 10% mais ricos no Brasil em relação a outros países, como Estados Unidos e China, entre 2000 e 2015. Sendo assim, o Brasil destaca-se, inclusive comparativamente com países desenvolvidos, numa posição de acentuada desigualdade na distribuição de renda, fortificada pelo sistema tributário regressivo.

Figura 2- Desigualdade de renda no Brasil (2001-2015)

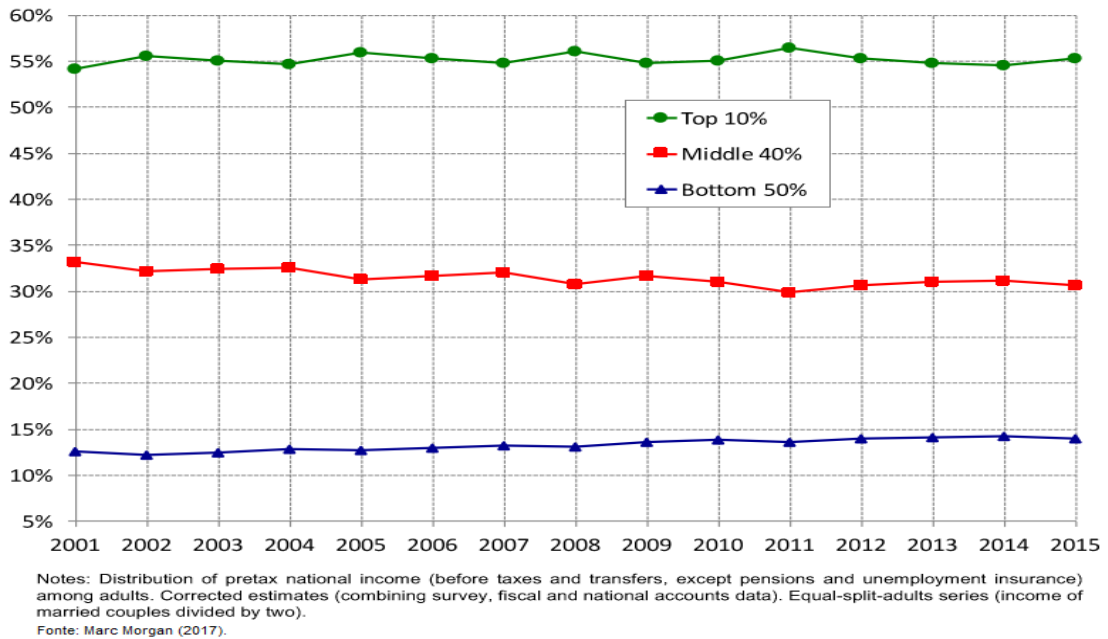
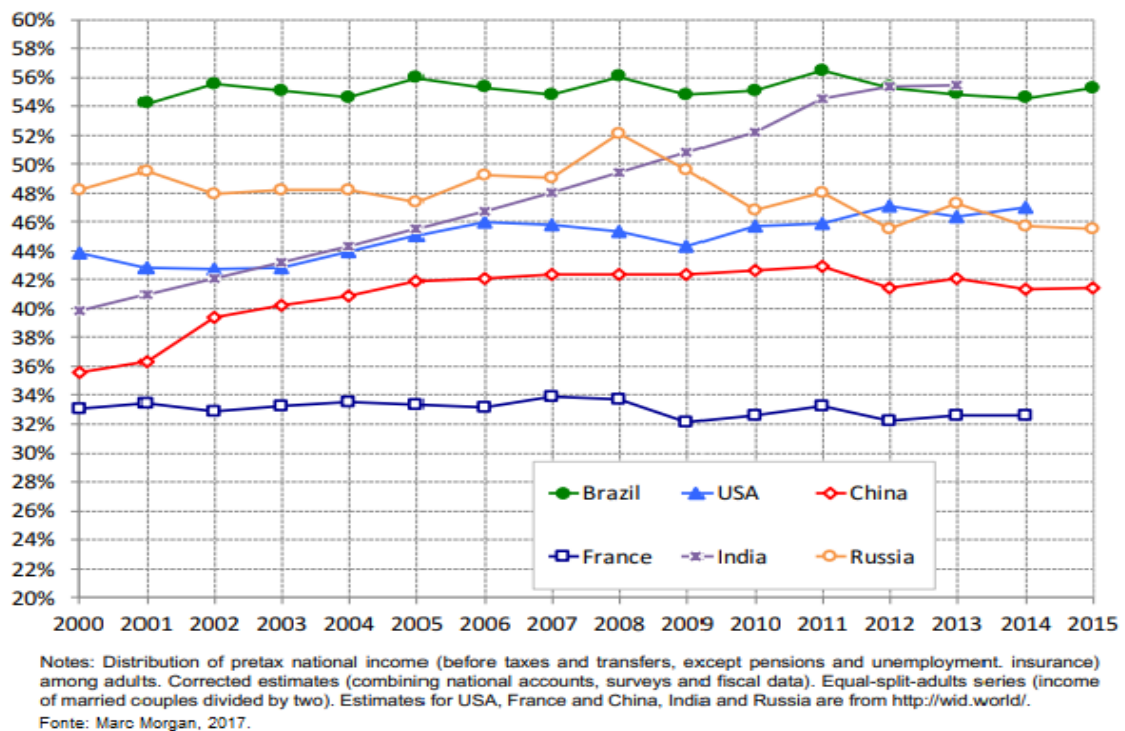


Figura 3 - Participação dos 10% mais ricos na renda de países selecionados (2000-2015)



Conforme apontado na seção anterior, ao longo do século XX, foram constituídas políticas públicas para redução das disparidades geradas pelo mercado e pela riqueza herdada. No aspecto tributário, as alíquotas progressivas atenuam desigualdades, pelo lado do gasto, as políticas públicas como educação, saúde, previdência e assistência social exercem impacto ao ofertar bens e serviços àqueles que não teriam acesso.

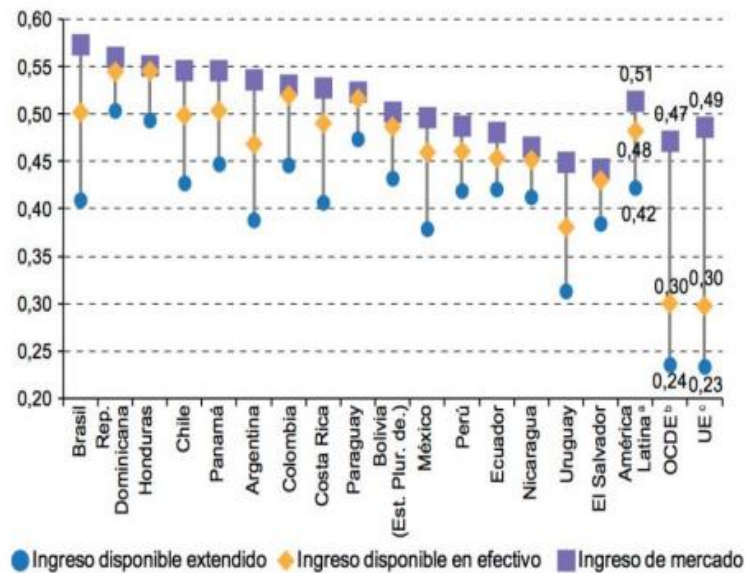
Nesse mesmo sentido, o IMF, em linha com as revisões teóricas recentes, delineou a relevância dos tributos e das políticas de transferência para redução de desigualdades:

Redistribution through the tax and transfer system is found to be positively related to growth for most countries [...] reducing tax expenditures that benefit high-income groups most and removing tax relief — such as reduced taxation of capital gains, stock options, and carried interest — would increase equity and allow a growth-enhancing cut in marginal labor income tax rates in some countries. (IMF, 2015, p.30).

A Figura 4 demonstra o efeito das políticas públicas desde a etapa inicial da “renda de mercado”⁶ até a “renda disponível estendida” (incorpora a distribuição do gasto público em educação e saúde). O índice de Gini passou de 0,47 para 0,24 nos países da OCDE. Na União Europeia, região com ampla cobertura de serviços públicos, o índice cai de 0,49 para 0,23. A regressividade tributária é marca da América Latina, região que atenua as desigualdades, sobretudo, através de gastos públicos. Nesta região o índice de Gini sai de 0,51 para 0,42 e, dessa forma, denota-se que há vasto espaço nos países da América Latina para reduzir disparidades mediante políticas de Estado.

Figura 4 - Desigualdade medida pelo coeficiente de Gini da renda do mercado e das rendas disponíveis em espécie e estendida da população total (em torno de 2011)

⁶ Conceitos de renda: (1) “Renda de fatores”: rendas provenientes de salários (incluindo o trabalho por conta própria) e do aluguel da propriedade. (2) “Renda do Mercado”: (a) mais as pensões privadas e as transferências privadas. (3) “Renda Bruta”: (b) mais as transferências públicas monetárias (incluídas as aposentadorias e pensões do sistema público). (4) “Renda Disponível”: (c) mais os impostos sobre a renda da pessoa física e as contribuições sociais dos trabalhadores. (5) “Renda disponível estendida”: (d) mais as transferências públicas em espécie, principalmente pelo gasto público em saúde e educação. (FAGNANI et al., 2018).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio simple de 16 países.

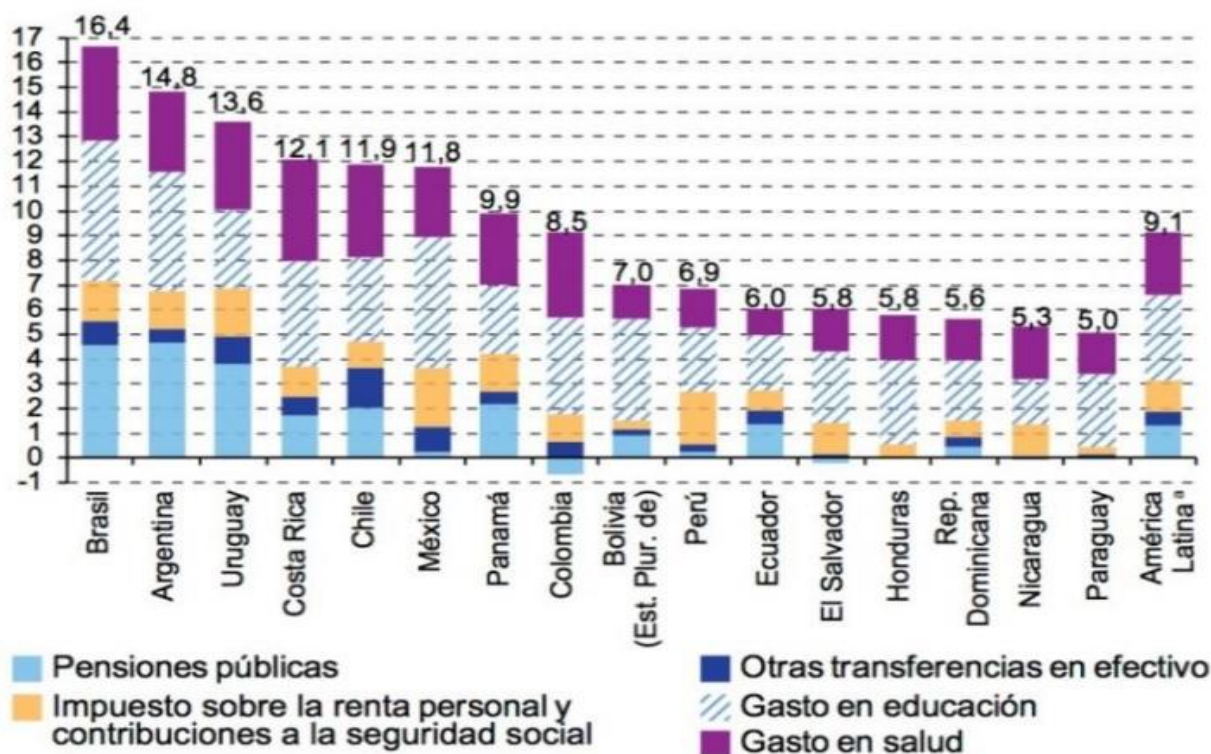
^b Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.

^c Promedio simple de 15 países.

Fonte: CEPAL (2015:94)

A Figura 5 evidencia as variações da desigualdade provenientes de políticas públicas em percentagem do coeficiente de Gini em países da América Latina. O Brasil destaca-se por obter significativa efetividade dos gastos públicos na redução de disparidades, cujo efeito final, em torno de 2011, foi a queda de 16,4 pontos percentuais no coeficiente de Gini. O maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelas aposentadorias, pensões públicas e pelo gasto com saúde.

Figura 5 - Redução da desigualdade segundo instrumentos de política fiscal, em pontos percentuais do coeficiente de Gini (em torno de 2011)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com base em pesquisas domiciliares dos países. CEPAL (2015:95).
a. Média simples.

À despeito das revisões teóricas pelos autores da teoria da tributação ótima e das novas recomendações do IMF, as políticas que estão sendo implementadas pelo governo Bolsonaro não observam tais recomendações. Visando observar essa temática, a próxima seção tratará de algumas propostas para o sistema fiscal brasileiro, ainda que muitas delas ainda não tenham sido encaminhadas para o Congresso Nacional.

4 Análise das propostas fiscais do governo Jair Bolsonaro

O governo Jair Bolsonaro tem no Ministério da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes. Esse ministério tem origem na fusão dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Paulo Guedes é mestre pela Universidade de Chicago e adepto a princípios da Teoria da Tributação Ótima. De antemão, o novo ministro propõe uma reforma tributária baseando-se na gradativa redução da carga tributária brasileira, assim como de um controle de gastos governamentais e programas de desburocratização e privatização, da simplificação e unificação de tributos federais e de incorporar mecanismos capazes de criar um sistema de imposto de renda negativa, que darão sentido a uma renda mínima universal. Ademais, em relação ao imposto de renda, foram apresentadas três propostas pelo ministro: (a) defesa de isenção de Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF) até cinco salários mínimos e o estabelecimento de uma alíquota linear

de 20% acima desse valor; (b) defesa do congelamento da alíquota do IRPF até no máximo 20%; (c) taxaço de dividendos e juros sobre capital próprio e reduço da tributaço de Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

Embora tais propostas não estejam formalizadas pelo governo, a definiço de uma alíquota marginal igual a zero para os indivíduos de maior rendimento (linear income-tax) é uma das antigas perspectivas dos teóricos da tributaço ótima, mas que foram revistas recentemente.

Conforme explicitado na seço dois, os autores passaram a recomendar alíquotas progressivas, ou seja, redistribuiço de renda a partir de tributos e não apenas de serviços públicos. Além disso, eles indicam tributar todas as fontes de renda (salários, lucros, dividendos, juros e aluguéis). Esse último ponto seria contemplado pela reduço de IRPJ e tributaço de dividendos às pessoas físicas, o que poderia estimular o reinvestimento dos lucros pelas empresas. A tributaço da distribuiço de lucros está em linha com o que preconizam as modernas teorias de tributaço.

Do ponto de vista do gasto, o novo governo sinaliza para a reduço de serviços públicos e menor cobertura de proteço social. Embora neste aspecto as ações estejam pouco nítidas, há uma intenço clara do governo em reduzir a carga tributária e, por consequência, os serviços públicos. Na assistência social, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada, um salário mínimo que é hoje é pago a partir de 65 anos, passaria para os 70 anos. Antes disso, aos 60 anos, o idoso pobre teria direito a R\$ 400,00, ou seja, menos da metade do salário mínimo atual.

Na área previdenciária, uma das propostas do governo é estabelecer um sistema de capitalizaço. Nesse regime, o Estado deixa de ser um dos financiadores das aposentadorias que passam a uma lógica individual e não coletiva. O contribuinte teria direito ao final de sua vida de um valor correspondente ao acumulado, o que, na prática, significa uma reduço dos valores pagos a boa parte dos contribuintes, sobretudo àqueles que não conseguem ter estabilidade em empregos formais. Na educaço, o governo sinaliza com a reduço de investimentos no ensino superior.

Outra proposta aventada é a da efetivaço de um imposto de renda negativo, um programa de transferênça de renda semelhante ao Programa Bolsa Família, mas com um valor superior a esse. Seu mecanismo de funcionamento ainda não foi divulgado, contudo, é possível imaginar um potencial de reduço de disparidades de renda caso este programa seja implementado, haja vista as evidências empíricas dos efeitos distributivos de tais políticas (CEPAL, 2015).

Entretanto, conforme demonstrado na seço anterior, a redistribuiço de renda no Brasil ocorre, majoritariamente, através das despesas com educaço, previdência e saúde, respectivamente. Nesse sentido, reduços de tais serviços podem não ser compensadas pela ampliaço do orçamento da assistência social. De toda forma, essas políticas precisarão ser efetivadas para que seus resultados sejam avaliados.

De toda sorte, para além do novo consenso que sinaliza no sentido de uma tributação progressiva e gastos públicos direcionados para a redução de disparidades, há a constatação de que níveis elevados de desigualdade social restringem o crescimento econômico, já que são potenciais geradores de conflitos. Nas palavras de Bardhan 2005: “extreme inequality may damage trust and social cohesion and thus is also associated with conflicts, with discourage investment [...]”. Nessa medida, as propostas fiscais do novo governo possuem potencial de ampliar as desigualdades e também, eventualmente, prejudicar o crescimento econômico. De antemão já é sabido que algumas das propostas do novo governo não estão em acordo com o que preconizam as teorias convencionais que, supostamente, são orientadoras do núcleo econômico do governo. Em assim sendo, é possível constatar que o Ministério da Economia pretende adotar medidas que já foram refutadas pelas evidências empíricas e pelas revisões teóricas.

5 Considerações finais

A apresentação dos indicadores sociais no âmbito brasileiro denotam disparidades relevantes, as quais são alvo de controvérsias diversas nos debates acadêmico e político. Os dados acerca do coeficiente de Gini para o Brasil evidenciam um grande espaço para a promoção de políticas públicas, focando no crescimento desde a ‘renda de mercado’ até a ‘renda disponível estendida’, a qual considera inclusive gastos do governo em educação e saúde. A proposta do novo governo de estabelecer uma alíquota marginal única de 20% para rendimentos acima de cinco salários mínimos pouco altera o quadro regressivo do sistema tributário brasileiro, principalmente quando são destacados os 10% mais ricos, que controlam cerca de 55,3% da renda nacional.

Para além disso, salienta-se que o novo Ministério da Economia está sendo guiado por premissas já revistas por autores que auxiliaram na formulação da teoria da tributação ótima, bem como por propostas que já não são recomendadas por esses mesmos autores. Nesse sentido, as maiores forças capazes de retardar grandes níveis de desigualdade, como a educação, a previdência e a saúde poderão ser afetadas no que diz respeito ao seu efeito sobre o coeficiente de Gini, ou seja, sobre redução de disparidades no Brasil.

Como observado, a Teoria da Tributação Equitativa, no seu período de vigência, foi responsável por grandes mudanças nos sistemas tributários, assim como da grande redução dos níveis de desigualdade em países como o Estados Unidos. Apesar disso, delinea-se que o novo Ministério da Economia aplicará medidas já refutadas pelas revisões teóricas e pelas evidências empíricas.

REFERÊNCIAS

- ATKISON, Anthony. **Desigualdade: o que pode ser feito?** 1. Ed. São Paulo, Editora Leya, 2016.
- ATKISON, Anthony. STIGLITZ, Joseph Eugene. **The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation**, Journal of Public Economics, 6(1-2): 55-75, 1976.
- ARDANAZ, Martín; SCARTASCINI, Carlos. **Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World**. IDB Working Papers IDB-WP-282, p. 1-46, 2011. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- AFONSO, José Roberto et. al. **Tributação e desigualdade**. In: GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação da renda do capital e progressividade: o que fazer?** 1. Ed. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- AVILA, Róber Iturriet.; CONCEIÇÃO, João Santos. **O capital no século XXI e sua aplicabilidade à realidade brasileira**. Cadernos IHU Ideias, São Leopoldo, v. 13, n. 234, 2015.
- AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Santos. **Estratificação de renda e de patrimônio dos declarantes de imposto de renda no Brasil**. In: 9º Congresso Latino-americano Ciência Política, ALACIP, 9º, 2017, Montevideu. **Anais eletrônicos...** Associação Uruguaia de Ciência Política e Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017. Disponível em: <<http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2?AREA=26>>. Acesso em: 17 set. 2017.
- BARDHAN, P. K. 2005. **Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **História do imposto de renda**. 2017. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/trajetoria>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- BANKS, Jim. DIAMOND, Peter. **The Base for Direct Taxation. Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century**. Londres: The Institute for Fiscal Studies (IFS), 2008.
- CHAMLEY, Christophe. **Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives**. Econometrica, 54(3): 607-22, 1986.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir**. 1. Ed. Brasília: CEPAL, 2010.

•COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe – 2015 Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe, 2015.

CASTRO, Fábio Ávila. **Imposto de renda da pessoa física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2014.

DUMÉNIL, G.; DOMINIQUE, L. **Managerial Capitalism: Ownership, Management and the Coming New Mode of Production**. Pages 151-152.

FAGNANI, E. et al. **Reforma tributária e financiamento da política social**. p. 1–59, 2018.

FAGNANI, E.; ROSSI, P. **Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil**. p. 1-32, 2018.

FERREIRA, Pedro Roberto. Política e sociedade: as formas do Estado. In: TOMAZI, Nelson Dacio. **Iniciação à sociologia**. São Paulo: Anual, 2000.

MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. **A economia política do Governo Reagan**: Estado neoliberal, tributação e gasto público federal nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988. 2010. 160 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Textos para Discussão IPEA, n. 2190. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

HALL, Robert.; RABUSHKA, Alvin. **The Flat Tax**. 2nd. ed. Stanford: Hoover Institution Press, 2007.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Monitor. **IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality**. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017#Chapter> 1>. Acesso em: 02 nov. 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. Strategy, Policy, and Review Department, jun. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf> Acesso em 14 nov. 2018.

INTROÍNI, P. et al. **Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal**. p. 1–52, 2018.

MIRRLEES, James Alexander. **An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation**. Review of Economic Studies, 38, 175-208, 1971.

MIRRLEES, James Alexander et al. **Tax by Design: the Mirrlees Review**. Oxford University Press, 548 p, 2011.

MORGAN, M. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts , Surveys and Fiscal Data, 2001-2015. n. 12, p. 57, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Inequality**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/inequality.htm>>. Acesso em: 13 set. 2017.

OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. **Neoliberalism: Oversold?** IMF Finance & Development, Washington, D.C, v. 53, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>>. Acesso em: 13 set. 2017.

ORDOVER, J.; PHELPS, Edmund Strother. **The Concept of Optimal Taxation in the Overlapping-Generations Model of Capital and Wealth**. Journal of Public Economics, v.12, p.1-26, 1979.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Rethinking capital and wealth taxation**. Mimeo, 2013. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKT>. Pdf.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.