UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Direito

JUCILEIA DE SOUZA LIMA

Nº USP 8482069

**TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: ESTUDO JURÍDICO, ECONÔMICO E
FINANCEIRO DE MODELOS**

São Paulo/ SP

2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

JUCILEIA DE SOUZA LIMA Nº USP 8482069

**TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: ESTUDO JURÍDICO, ECONÔMICO E
FINANCEIRO DE MODELOS**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre outorgado pelo Departamento de Direito Financeiro e Econômico do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. Fábio Nusdeo.

São Paulo/ SP
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Lima. Juciléia de Souza

Tributação Ótima: estudo jurídico, econômico e financeiro de modelos.

São Paulo: 2014 – USP/ FD/ DFE

Orientador: Dr. Fábio Nusdeo

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Direito da Universidade de
São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito. Departamento de
Direito Financeiro e Econômico

1- Teoria da Tributação Ótima. 2- Teoria da Tributação. 3- Modelos.
4- Direito Tributário. 5- Política Tributária. 6- Política Fiscal. 7-Eficiência.
8- Equidade

Dedico este trabalho a minha família por sempre ter iluminado minha vida e ao Snoopy, um beagle incorrigível que tem muito mais histórias a contar que o *Marley e Eu*.

É a Economia e não o Congresso, quem na maioria das vezes, determina quem realmente suporta o peso do tributo.

Joseph Stiglitz

Agradecimentos

Desejo agradecer a todos aqueles que colaboraram no desenvolvimento desta dissertação.

Em especial, expresso a minha imensurável gratidão ao meu orientador, o Prof. Dr. Fábio Nusdeo, por suas valiosas lições sobre direito e de economia, por sua enorme dedicação e boa vontade em me orientar no desenvolvimento nesta pesquisa.

Agradeço imensamente ao Prof. Dr. Gerd Willi Rothmann e ao Prof. Dr. Milton Borossi Filho, pelas importantes orientações que me passaram na banca de qualificação que foram grandes responsáveis para o aprimoramento e a conclusão deste trabalho.

Ainda, agradeço ao IBDT- Instituto Brasileiro de Direito Tributário- que me ofereceu toda a infraestrutura necessária para a elaboração desta dissertação, especialmente, à amiga Eloíza que com grande atenção e generosidade me ajudou na obtenção de muitas das obras aqui citadas.

Também, gostaria de agradecer a minha amada família: a minha mamãe: Cicera, por sua gentileza e dedicação; ao meu papai: José, que me acompanhou em cada passo quando do início desta jornada, mas que infelizmente, Deus não o permitiu que visse a conclusão deste trabalho e a minha irmãzinha: Jucileide, por sua generosidade e doçura, por quem tenho enorme admiração.

Por fim, agradeço ao Autor do meu destino, Guia da minha vida e Consumador da minha fé, Quem tudo fez e Nele tudo subsiste, o Alfa e Ômega, Poderoso, Glorioso e Santo Trino Deus.

*É a Economia e não o Congresso, quem na maioria das vezes,
determina quem realmente suporta o peso do tributo.*

Joseph Stiglitz

“If both equality and efficiency are valued (in the tax system), and neither takes absolute priority over the other, then, in places when the conflicts, compromises ought to be struck. In such cases, some equality will be sacrificed for the sake of efficiency, and some efficiency for the sake of equality”

Arthur M. Kuon

ÍNDICE

I- Introdução

II- Atividade financeira do Estado

2.1-As funções do Estado

2.1.1- A função alocativa

2.1.2- A função distributiva

2.1.3- A função estabilizadora

2- Corrigindo as externalidades

2.2- A tensão entre gasto e arrecadação

2.2.1- Dívida Pública e Sustentabilidade Fiscal

2.2.2- Déficit Público: Keynes *versus* James Buchanan

2.2.3- Responsabilidade fiscal

2.3- A alocação e distribuição de receitas

2.3.1- O Federalismo segundo o Modelo de Gordon

2.3.2- Modelos teóricos sobre Competição Fiscal

2.3.3- Competição Fiscal à luz do Equilíbrio de Nash

2.3.4- A função da Recompensa “*payoff*”

2.3.5- O Equilíbrio de Nash

2.3.6- Distribuição das receitas

III- Teoria da Tributação Ótima

3.1- A “*Regra de Ramsey*”

3.2- Modelo de Diamond e Mirrlees

3.3- O modelo de Atkinson e Stiglitz

3.4- Teoria da tributação Ótima no caso Brasil: Modelo de Sampaio

3.5- Modelo de Siqueira

IV- Princípios para uma política fiscal ótima

4.1- Princípios orçamentário-fiscais da tributação

4.1.1- Princípio da suficiência de receitas

4.1.2- Princípio da capacidade de adaptação à imposição

4.2. Princípios político-econômicos da tributação

4.2.1- Princípio da limitação às medidas tributárias direcionadas

4.2.2- Princípio da minimização das intervenções tributárias na esfera privada

4.2.3- Princípio da atenuação aos prejuízos causados pelos tributos à livre concorrência

4.2.4- Princípio de flexibilidade ativa da imposição

4.2.5- Princípio de flexibilidade passiva da imposição

4.2.6- Princípio de uma imposição orientada à política de crescimento econômico

4.3- Princípios jurídico-tributários e técnico-tributários

4.3.1- Princípio de congruência das medidas fiscais

4.3.2- Princípio da transparência fiscal

4.3.3- Princípio da praticabilidade das medidas fiscais

4.3.4- Princípio da continuidade do direito fiscal

4.3.5- Princípio de economicidade da imposição

4.3.6- Princípio de comodidade da imposição

4.4- Princípios sociais e éticos da imposição

4.4.1- Generalidade

4.4.2- Igualdade

4.4.3- Princípio do benefício e Capacidade contributiva

4.4.4- Redistribuição

V- Tributação Ótima na teoria e prática

5.1- A especificação do nível bem-estar

5.2- Tributação ótima da renda

5.2.1- Tributação não linear da renda

5.2.2- Tributação linear da renda

5.2.3- Tributação do capital

5.2.4- Tributação da poupança

5.3- Tributação ótima do consumo

5.4- O dilema entre equidade e eficiência

VI- Considerações finais.

RESUMO

A questão da excessiva carga tributária incidente sobre a economia brasileira tem estado no foco das discussões no cenário político e social, e por sua vez, não deixa de ser objeto de pesquisa na área acadêmica, sendo a Teoria da Tributação Ótima, um tema recorrente nos mais diversos cenários, especialmente, entre economistas, juristas e cientistas políticos.

A teoria da tributação ótima tem como base teórica, o estudo do delineamento de um sistema tributário ideal (*tax design*), objetivando a análise de como determinada receita tributária pode ser arrecadada pelo governo ao menor custo para a sociedade, em termos de perda de eficiência.

Entretanto, a Teoria da Tributação Ótima apresenta como o seu desafio, a compatibilização entre o critério da eficiência e o da capacidade contributiva, e consciente da importância do tema para a instituição de políticas tributárias, emergimos-nos nesta pesquisa que deu nascimento a presente dissertação.

Palavras chaves: Teoria da Tributação Ótima, Política Tributária, Política Fiscal, eficiência, igualdade.

Abstract

The excessive tax burden's issue incident on the Brazilian economy has been the focus of discussion in the political and social scene, and it is still subject of research in the academic area, being the Optimal Tax Theory, a recurring theme in various scenarios, especially among economists, lawyers and political scientists.

The tax authorities represented by the government, undeniably has the need to raise taxes to achieve your social objectives, however, the tax collection activity can lead to distortions in the economy, particularly on the economic decisions of agents, making mister find a better solution to mitigate such undesired effects on the productive economy, through the design of an ideal tax system is emerging - thus the Optimal Tax Theory.

The Optimal Tax Theory has as its theoretical basis, the study of the design of an optimal tax system (tax design) , aiming at the analysis of how certain tax revenue can be collected by the government at minimum cost to society, reaching certain distributional goals a lower cost in terms of loss of efficiency.

However, the Theory of Taxation Great features as its challenge to reconcile the efficiency criterion and the ability to pay, and we are aware of the economic and political "*mainstream*" that is the theme symbolizes for imposition of tax policies, we emerge in this study - that gave birth to this thesis.

Key-words: Optimal Tax Theory, Tax Law, Tax Policy, Fiscal Policy, efficiency, equity.

Introdução

A arrecadação de tributos, inegavelmente, constitui um instrumento indispensável ao Estado para que este possa atender as mais diversas necessidades sociais, cuja satisfação foi por ele assumida.

Entretanto, o impacto da atividade arrecadatória pode impactar as decisões econômicas dos agentes, fazendo-se mister encontrar uma melhor solução, a fim de amenizar os efeitos indesejados da incidência do tributo sobre a economia produtiva, ou seja, buscando-se, o delineamento de um sistema tributário ideal capaz de corrigir as externalidades e deficiências provocadas pelo efeito do tributo na economia. Surge aqui o objeto de estudo do presente trabalho: a Teoria da Tributação Ótima.

A Teoria da Tributação Ótima tem como base teórica o delineamento de um sistema tributário ideal, objetivando a análise de como determinada receita tributária pode ser arrecadada pelo governo com o mínimo de custo para a sociedade.

Em “A Riqueza das Nações”, Adam Smith¹ estabeleceu quatro princípios gerais que deveriam nortear um sistema tributário ótimo, sendo eles:

- 1) Os indivíduos devem contribuir para a arrecadação do estado na proporção de sua capacidade contributiva, ou seja, em proporção de seus rendimentos;
- 2) O tributo deve ser certo e não arbitrário;
- 3) Todo tributo deve ser arrecadado pela maneira menos gravosa ao contribuinte e
- 4) Todo tributo deve ser arrecadado ao menor custo possível para o contribuinte e para o fisco ².

¹ SMITH. Adam. *The wealth of nations*. Book V. Chapter II, 2º Part. 1776.

² Esta premissa refere-se à minimização da perda de *peso morto* (ou *custo irrecuperável*) associada à arrecadação do tributo, já que o autor reconhecia que a exigência de determinado tributo, gera para os cofres fazendários gastos adicionais a serem suportados pelo corpo social, o que chama de *excesso de gravame*, fazendo, que o tributo cause distorção nos preços de mercado dos bens, e contribua negativamente para com desenvolvimento de níveis eficientes de produção e consumo na economia.

A Teoria da Tributação Ótima criada, por estudiosos da área econômica, representa um “*mainstream*”, relacionado diretamente à primeira e à quarta das premissas apresentadas por Adam Smith. Ela objetiva delinear um sistema tributário ideal, que possa, habilmente, arrecadar e gerenciar as receitas tributárias, de forma a atingir, primeiramente, os objetivos da eficiência econômica, ou seja, de causar menos impacto nas decisões dos indivíduos.

Os sistemas tributários de todos os países são, essencialmente, compostos dos indivíduos que acabam por gerar algumas distorções na economia. Entre esses instrumentos, os mais utilizados são os tributos sobre a renda e os tributos sobre venda de bens, mercadorias ou serviços.

A tributação como fato econômico pode modificar os comportamentos dos agentes, os fatores de produção e a acumulação de riqueza. Enquanto que, o Direito focar-se-á no estudo das obrigações de caráter normativo e compulsório decorrentes das relações de poder, previamente institucionalizadas.

A convergência do objeto de estudos destas ciências (Finanças Públicas e Direito), em última, *ratio*, dá-se especialmente, num importante aspecto: o estudo do comportamento humano. A Economia estuda a alocação de recursos, de modo a satisfazer necessidades humanas limitadas, ocupando-se, assim, do comportamento dos agentes econômicos, quando da tomada de decisões em um cenário, onde as escolhas são consideradas limitadas³. O direito, por sua vez, “*é, um instrumento para a obtenção de finalidades e objetivos, que só podem ser alcançados mediante comportamentos humanos*”⁴.

Entretanto, não propomos o caráter substitutivo da hermenêutica jurídica pela análise econômica, pelo contrário, a análise econômica refere-se à aplicação de

³ BESANKO, David; BRAEUTIGAM, Ronald. Microeconomia: uma abordagem completa. Trad. Flavia Dias Rangel. Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 14.

⁴ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 27.

métodos e teorias próprias destinadas à ciência econômica. Não cabendo ao operador do direito interpretar fatos, valores e normas com métodos puramente econômicas⁵.

Ademais, o critério econômico não é nenhum método especial de Direito Tributário, porém faz parte da interpretação teleológica da lei, haja vista que, as leis tributárias servem a fins da oneração de acontecimentos e condições econômicas⁶.

Por isso, entendemos que o diálogo entre Economia e Direito, além de possível pela convergência de seus objetos (comportamentos humanos), é justificado como um fenômeno interdisciplinar, desde que respeitado o âmbito de incidência da hermenêutica jurídica.

Com base numa concepção sociológica, entendemos que os sistemas jurídicos e econômicos se interpenetram, se conciliam e se comunicam, preservando, contudo, a autonomia dessas ciências, o que justifica uma análise bifocal da tributação como um fenômeno intersistêmico que envolve a Economia e o Direito.

O objetivo do presente trabalho é expor os fundamentos teóricos da Teoria da Tributação Ótima de seus desafios para a compatibilização entre o critério econômico da eficiência e o da capacidade contributiva erigida constitucionalmente.

Neste plano, o presente trabalho divide-se em 06 capítulos. O primeiro capítulo traz a presente introdução. O segundo introduz a análise da atuação do Estado na economia, assumindo a classificação clássica de Musgrave das funções do setor público: função de afetação de recursos na correção de falhas do mercado; função distributiva na correção de desigualdades socialmente indesejáveis, que

⁵ ANDRADE, José Maria Arruda de. Planejamento tributário, consideração econômica da norma e aspectos de hermenêutica jurídica. In: José Maria Arruda de Andrade; Marcelo Magalhães Peixoto. (Org.). Planejamento Tributário. São Paulo: MP Editora, 2007, p. 391-415.

⁶ TIPKE, Klaus. Direito Tributário (*Steuerrecht*), Volume I, São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 18ª edição, 2008, p. 323.

resultam do mau funcionamento do mercado; função de estabilização das variáveis macroeconômicas e consolidação de políticas de crescimento econômico. Ainda, dissertamos sobre a tensão existente entre gasto e arrecadação, bem como sobre a questão da competição fiscal decorrente da má alocação de receitas nas unidades federativas.

Nos capítulos 3 e 4, dissertaremos aspectos teóricos da tributação, suas bases para implementação de uma estrutura tributária ótima e dos princípios para uma política fiscal ideal.

No capítulo 5, faremos uma análise comparativa entre os modelos de tributação compostos pela teoria da tributação ótima e a sua influência na implantação de políticas fiscais tributárias.

Por fim, no último capítulo comporá as premissas de conclusão sobre o estudo.

II- Atividade financeira do Estado

É papel da Ciência das Finanças Públicas o estudo da atuação do Estado como agente econômico- o exercício de sua atividade financeira como produtor de bens materiais e serviços e como agente de transferências de e para indivíduos ou grupos.

Numa economia de mercado em que os agentes econômicos podem agir de forma livre, com pouca ou quase nenhuma intervenção dos governos, tal como, a conhecemos hoje, o sistema somente pode funcionar, se houver a prévia definição dos direitos de propriedade e das obrigações- a disposição sobre o que é de quem – quais direitos que cada um dispõe sobre os bens, o contrário seria a apropriação pelo uso da força, dos bens escassos, conforme descreveu Thomas Hobbes, em 1641, em sua conhecida obra “*O Leviatã*”⁷.

Há algum tempo, discute-se o papel e a atuação do Estado na economia. Do final do século XVIII à primeira metade do século XIX, filósofos e economistas clássicos, como Adam Smith, David Ricardo ou John Stuart Mill, já defendiam a não intervenção do Estado na economia, afirmando que deveria o Estado abster-se de atuar como agente econômico e proporcionar máxima liberdade aos indivíduos para que exercessem as funções e atividades, sem qualquer intervenção⁸.

⁷ “*Hereby it is manifest, that during the time men live without a common power to keep them all in awe, they are in that condition which is called war; and such a war, as is of every man, against every man. (...) In such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth; no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving, and removing, such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts; no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short*”. HOBBS, Thomas. *The Leviathan*. CB McPherson. Penguin Classics. London, England. 1981.

⁸ OLIVEIRA, Roberson e GENNARI, Adilson M. – “As leis naturais” da vida econômica: os fisiocratas e Adam Smith. In: *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 55-68).

Do feudalismo aos dias atuais, a economia passou por muitas mudanças. O declínio do sistema feudal abalou o modo como a sociedade se organizava. Foi na Idade Moderna que o Estado se distanciou do poder da igreja, construindo um caminho de transição para formação do sistema capitalista.

Por sua vez, a Revolução Francesa instaurou o liberalismo individualista no nível institucional do Estado, limitando a atuação absolutista em oposição ao *Anciën Régime* que tinha dominado o regime anterior. O fundamento político aparente da Revolução era garantir os direitos do homem e instaurar a sua liberdade civil, tendo, pelo menos no plano formal, o discurso da igualdade e a liberdade para realização e defesa de seus próprios interesses. É neste cenário que nasceu o Estado Liberal, com características não intervencionistas nas relações jurídicas privadas, sintetizadas pela expressão *laissez faire, laissez passer (le monde va de lui même)*.

Entretanto, essas idéias liberais na economia que seduziam a burguesia nascente da queda do feudalismo representava um discurso de mão única ao evidenciar a concentração de renda e a exclusão social, fazendo que o Estado fosse chamado para evitar abusos e limitar o poder econômico, especialmente, no campo das relações de trabalho, e, mais tarde, de assistência social.

Sendo assim, a instituição do Estado de bem-estar social foi fruto de um longo processo histórico de modificação e de superação ao Estado Liberal clássico, tendo o seu nascedouro no final do século XIX e a consolidação na primeira metade do século XX, especialmente no período entre as duas grandes guerras.

Porém, se o Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX tinha uma ação no campo individual restrito, o Estado de bem-estar social avoca pra si, inúmeras obrigações, visando pacificar os problemas sociais e econômicos por meio da regulação e da transferência de renda.

A dinâmica do funcionamento do Estado-Providência exige a captação de renda, cada vez maior, a ser destinado ao suprimento de inúmeras necessidades sociais, o que tornou a sua atividade financeira cada vez mais complexa e dispendiosa.

Aliomar Baleeiro ensina que, a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu outras pessoas de direito público⁹.

Ricardo Lobo Torres conceitua, “Atividade financeira é o conjunto de ações do Estado, para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas¹⁰.”

Já o Professor Kiyoshi Harada, considera que a atividade do Estado é voltada a obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução de suas finalidades, e em última análise, se resume na realização do bem comum¹¹.

Portanto, a atividade financeira do Estado pode ser considerada como um meio ou instrumento de captação de rendas para o cumprimento de suas finalidades.

2.1 – As funções do Estado

O economista norte-americano, Richard Musgrave em sua obra *Theory of Public Finance*, apresentou uma das mais conhecidas classificações das atividades dos estados modernos, reconhecendo que o mercado não é capaz de desempenhar por

⁹ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 6ª Ed. Rio de Janeiro, Forense, 1969, p.18.

¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 11ª Edição. São Paulo: Renovar, 2004, p. 3.

¹¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 9ª Ed. São Paulo. Atlas, 2002, p. 24.

si todas as funções econômicas na sociedade. E como forma de equalizar e corrigir as falhas existentes no mercado, cabe ao Estado o exercício de três funções: alocação de recursos, distribuição e estabilização¹².

Rezende, por seu turno, defende que a intervenção estatal torna-se necessária para correção das falhas de mercado que decorrem da existência de bens públicos, semi-públicos, poder de mercado e informação assimétrica¹³.

No mesmo sentido, Giambiagi e Além, também defendem, que a atuação do Estado é um instrumento necessário para correção das falhas de mercado decorrentes da existência de mercados incompletos, desemprego e inflação¹⁴.

2.1.1- A função alocativa

A função alocativa do Estado segundo Musgrave¹⁵ está associada ao fornecimento de bens e serviços públicos não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado, ou seja, quando o mercado não é livremente capaz de oferecer à sociedade níveis adequados de produção. Então, o Estado pode atuar interferindo na alocação dos recursos produtivos, no momento que a iniciativa privada se omitir.

¹² MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. Public Finance in Theory and Practise. 5ª ed. New York: Mcgraw-Hill, 1973, p. 6.

¹³ REZENDE, Fernando. Finanças públicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, 2001, p. 27

¹⁴ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 25.

¹⁵ MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. Public Finance in Theory and Practise. 5ª ed. New York: Mcgraw-Hill, 1973, p. 8.

Por isso, o fornecimento de bens e serviços públicos pode ser dividido entre o setor público e o setor privado, a fim de possibilitar a disponibilização de bens ou a prestação de serviços públicos, evitando ser a produção insuficiente.

Giambiagi e Além, lecionam que alguns bens são fornecidos unicamente pelo setor público, haja vista não ter o setor privado interesse no fornecimento destes bens para o mercado. Neste caso, a atuação do Estado torna-se imprescindível para o fornecimento desses bens, a determinação do tipo de bem a ser ofertado à coletividade, a quantidade e a forma de seu custeio.

Entretanto, é mister advertir ao leitor que tenha formação jurídica, a perspectiva apresentada por Musgrave tem conotação essencialmente econômica, onde “bens públicos” tem sentido inverso ao conhecido no direito. Na economia, os bens públicos são bens de consumo coletivo que têm por principal característica a impossibilidade de excluir determinados indivíduos de seu consumo, dizendo-se que são “não excludentes”, ou seja, todos deverão ter acesso ao seu consumo independente da sua capacidade de pagamento. Também apresentam consumo “não rival” que significa que o consumo por um indivíduo não diminui a quantidade a ser consumida pelos demais indivíduos. Pelo fato de serem não rivais são também “não divisíveis”, ou seja, não é possível repartir entre os usuários uma fração daquele bem.

É mister destacar que a oferta de alguns bens é reconhecida como importante função do setor público, tais como: educação, saúde, previdência e outros serviços públicos. Estes bens são considerados bens públicos meritórios, capazes de gerar externalidades positivas por gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas, o que faz com que sejam total ou parcialmente oferecidos pelo setor público, e quando existir a impossibilidade de sua oferta se fazer apenas pelo setor privado, deve o Estado avocar para si a sua produção direta.

2.1.2- A função de distributiva

É bem verdade que numa economia capitalista, a distribuição de renda depende dos fatores de produção e dos preços como instrumentos de troca. No caso brasileiro, a distribuição de renda em quase todos os sistemas com base no mercado exclui a maioria da população ao acesso a bens essenciais e necessários.

Sendo assim, Musgrave propõe o aumento da tributação para as classes mais favorecidas como instrumento necessário à distribuição de recursos das classes mais favorecidas para as menos favorecidas, para tanto, propõe a instituição de programas de transferências de renda, concessão de subsídios ou de benefícios fiscais.

Musgrave analisa a eficiência das políticas distributivas em termos paretianos, considerando que a melhora nas condições sociais de um indivíduo não pode ser considerada melhor, se piorar as condições do outro¹⁶.

Entretanto, o teórico adverte que, na maioria dos casos, não é assim que acontece, porque da implantação de políticas distributivas, na maioria das vezes, não resultam ganhos para todas as partes envolvidas, sempre haverá o aumento do bem-estar de um e a redução do bem-estar do outro, o que dificilmente poderá ser considerada como um Pareto-eficiente¹⁷.

Apesar de não interpretar tal fato como decisivo contra a realização de tais políticas, o economista considera que qualquer distribuição deve ser executada ao menor custo possível em termos de eficiência, existindo a necessidade de equalizar as contradições existentes no seio social. Diante de tais circunstâncias, destacamos como possível critério equalizador, a eficiência potencial de Pareto em Kaldor-Hicks

¹⁶ Ibid p. 10.

¹⁷ Eficiência ou Ótimo de Pareto é um conceito de economia desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto, afirmando que a melhora da situação econômica de um agente não pode ser considerada ótima no sentido de Pareto, se para melhorá-la ocasionar a piora a situação outro.

que propõe a possibilidade de os perdedores compensarem as suas perdas, como meio de equalizar os efeitos da redução de bem-estar.

Todavia, Amartya Sen¹⁸, faz importante crítica à eficiência de Pareto e de Kaldor-Hicks, apontando que tais critérios têm uma visão fortemente utilitarista¹⁹ que não cooperam com a realização do desenvolvimento humano com o crescimento econômico, ao considerarem somente o nível de bem-estar do indivíduo, em detrimento dos direitos e das liberdades individuais, além de ignorarem qualquer critério de distribuição. Ainda entende ser impossível mensurar o ganho ou a perda de um indivíduo, na medida em valor dos bens passíveis de compensação (inclusive do próprio dinheiro) pode apresentar valor diverso para cada um ante as suas preferências individuais.

2.1.3- A função estabilizadora

Por sua vez, a função de estabilização atua na tentativa de atingir ou proteger objetivos macroeconômicos, tais como: a manutenção do nível de emprego, estabilidade de preços, taxa apropriada de crescimento econômico, ou, ainda, o equilíbrio no balanço de pagamentos, para tanto, o Estado pode utilizar-se de uma política monetária a fim de estimular o crescimento, aumentar os investimentos, ou, em situação de inflação por excesso de demanda ou baixa produção, por aumentar a taxa de juros, estimulando a poupança, limitando o consumo e controlando a inflação²⁰.

¹⁸ SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 81.

¹⁹ O utilitarismo é uma doutrina ética que foi defendida principalmente por Jeremy Bentham e John Stuart Mill que afirma que as ações são boas quando tendem a promover a felicidade e más quando tendem a promover o oposto.

²⁰ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 25.

Ainda, por meio da política fiscal, o Estado pode conceder benefícios fiscais, aumentando a renda do setor privado, objetivando a geração de empregos, e por consequência, a geração de renda.

Por fim, a existência dos três ramos de atuação econômica do Estado, não o restringe a agir isoladamente para satisfazer cada uma das finalidades. Pelo contrário, embora, intervenções possam ser enquadradas num dos ramos, as atividades podem atuar em equilíbrio entre elas.

2.1.4- Corrigindo as externalidades

O trabalho de Musgrave identifica que a atuação do Estado por meio de políticas públicas é essencial para guiar, suplementar e corrigir as falhas de mercado existentes nas economias. Trabalhos como o de Rosen, Stiglitz, Hyman e Anderson²¹ também identificaram falhas de mercado, justificando os motivos da atuação estatal na economia.

Rosen identifica, cinco falhas de mercado: (I) falhas na competição de mercado: o alto custo fixo para o exercício de algumas atividades possibilita a concentração de mercado; (II) falhas na provisão de alguns bens públicos: ausência da quantidade desejada socialmente de bens públicos; (III) ainda, outros tipos de externalidades ocorrem, quando o comportamento dos agentes econômicos afeta os outros agentes ou à coletividade; (IV) mercados incompletos: ausência de interesse do mercado em ofertar alguns bens; (V) informação imperfeita: quando o mercado não detém as informações necessárias ou quando o custo de tal informação seja de muito alta.

²¹ Apud MACIEL. Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. Rev. Adm. Pública. vol. 47, nº 5, Rio de Janeiro, Sept./Oct. 2013.

Entretanto, Stiglitz identifica outras falhas que transcendem as falhas de mercado, quais sejam: as falhas de governo, apontando quatro delas, a saber: (I) o governo dispõe de informação limitada, o que restringe a sua atuação; (II) o governo dispõe de informação limitada sobre o setor privado; (III) o setor público tem controle limitado sobre a burocracia e (IV) governos sofrem restrição de ação em razão de processos políticos.

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As externalidades positivas ocorrem quando a ação de algum dos agentes beneficia a condição dos outros. Em contrapartida, as externalidades negativas ocorrem quando a ação desses agentes prejudica a condição dos demais. Podemos citar como exemplo de existência de externalidade negativa, a situação que, quando uma ou outra empresa polui o ar de uma cidade, prejudica a qualidade de vida dos habitantes. A correção desta falha de mercado “negativa”, pode ser a imposição de multas ou o dever de reparação do dano causado ao meio ambiente.

Todavia, os estudos focam-se na necessidade de identificar uma forma de encontrar o correto balanceamento da atuação do Estado. Por isso, Stiglitz defende a atuação do Estado deve concentrar-se nas áreas em que as falhas de mercado sejam mais evidentes e que tenha sido previamente comprovado que a intervenção estatal traz benefícios significativos.

Entretanto, mesmo que corrigidas fossem as falhas de mercado e de governo apontadas neste trabalho, segundo os teóricos da *Public Choice*, os parlamentares teriam motivação para agirem em benefício de grupos de interesses, mensurando as vantagens e os custos que representam suas escolhas, partindo do ponto de vista individual e não do coletivo²².

²² BUCHANAN, James. e TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Michigan, The University of Michigan Press, 1965, 195-196.

2.2- A tensão entre gasto e arrecadação

A noção de disciplina fiscal passou a ser analisada num ambiente de grande depressão e de regimes políticos autoritários após a Segunda Grande Guerra. Naquele momento, objetivava-se a recuperação econômica dos estados desenvolvidos, que exigia uma articulação, tanto econômica quanto social, na esfera pública através do *Welfare State*.

Nos anos 30, os Estados Unidos da América promovia internamente, um modelo dinâmico, que manipulava os gastos públicos como instrumento necessário para combater a recessão. Neste cenário macroeconômico, o déficit público tornou-se uma alternativa aos governos que se viam politicamente pressionados por quadros de recessão e grande desemprego²³.

A partir deste momento, o Estado passou a ser visto como um agente capaz de intervir na economia para conduzir a dinâmica econômica e social, promovendo, a partir de políticas públicas, ações indutoras do bem-estar econômico e social através da condução flexível da política fiscal.

Um amplo movimento nos anos 50, disseminaram as idéias de John Maynard Keynes que passou a ser visto como um referencial teórico para justificar a relevância da atuação do Estado na economia. A Economia do Setor Público, foi inclusive um dos desdobramentos do referencial teórico sob perspectiva keynesiana, tomando como seu objeto o estudo das funções do Estado e das situações em que a atuação do Estado torna-se necessária.

Entretanto, a partir do anos 80, sob influência da Escola monetarista de Chicago, teóricos como Milton Friedman e George Stigler, opuseram-se frontalmente contra às políticas econômicas de cunho keynesiano, afirmando que os efeitos de tais políticas trariam mais mal do que um bem para o mercado, e portanto, defendiam o

²³ VARGAS. Neide César. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. Econ. soc., Campinas, v. 21, n. 3, Dec. 2012.

abandono de tais políticas econômicas e a necessidade da adoção de regras para restringir o poder de atuação estatal. A partir daqui, passou o Estado a ser visto como um agente de distúrbio na economia, capaz de desestabilizar o mercado, ressurgindo o “*laissez faire*”²⁴.

A perspectiva monetarista vigente até hoje, assenta-se sobre os fundamentos da “Teoria quantitativa da moeda”, que defende ser o desequilíbrio monetário a principal causa do desequilíbrio econômico, em outras palavras, a estabilidade econômica capitalista dá-se por meio de instrumentos monetários e pelo controle do volume de moeda disponível.

Sendo assim, a disciplina fiscal passou a ser o conceito de sustentabilidade da dívida pública e de restrição orçamentária como instrumentos de credibilidade da política econômica, ou seja, a adoção de uma política em que os valores contratualmente estipulados sejam honrados sem o rompimento da política monetária ou fiscal, sob pena de causar um estado de insegurança jurídica.

É o ajuste das contas públicas que vai definir a proporção adequada de ajuste fiscal, que deve concentrar-se, preferivelmente, não no aumento das receitas públicas, e sim, no corte dos gastos públicos.

2.2.1- Dívida Pública e Sustentabilidade Fiscal

A idéia sustentabilidade fiscal decorre da necessidade da minimização de riscos de investimentos no mercado financeiro, procurando garantir a solvabilidade da dívida pública. Vargas citando Lopreato faz importante observação²⁵, a saber:

²⁴ Ibid. 24

²⁵ Ibid. 24

O consenso hegemônico atribuiu papel central à política fiscal, mas, ao mesmo tempo, retirou-lhe, quase que totalmente, a autonomia. Lopreato (2006, p. 26) evidencia as razões dessa contradição aparente: ela é vista como responsável por influenciar a expectativa de rentabilidade dos títulos públicos e o comportamento das variáveis observadas pelos investidores no momento de escolher onde alocar o capital disponível, isto é, a tarefa da política fiscal é sinalizar o baixo risco das aplicações e dar confiança aos investidores. Dessa forma, a política fiscal se transforma, no âmbito da perspectiva um “mainstream” e nos termos de Lopreato, em “fiadora do espaço de valorização

É neste cenário que os níveis de superávits fiscais assumem importância crescente, exigindo dos governos a necessidade de controle dos gastos públicos como forma de sustentabilidade da dívida pública, bem como a necessidade de propiciar credibilidade aos credores quanto à solvabilidade.

2.2.2- Déficit Público: Keynes versus James Buchanan

A visão de James Buchanan²⁶ como o mais importante teórico da *Public Choice*, apresentou um notável aprofundamento das concepções de disciplina fiscal, resgatando a visão de que os gastos do Estado não devem ser superiores a sua arrecadação. Ainda defendia, que o Estado deveria ter a sua atuação estritamente limitada- argumentos que destruíam o “Estado Forte de Keynes”- e uma visão sistematicamente compatível com os fundamentos teóricos da Escola de Chicago-monetarista.

Os estudos da *Public Choice*, disseminada a partir dos anos 70, tem como objeto a análise do comportamento dos agentes políticos no processo decisório para explicar a atuação do Estado na sociedade. No tocante à disciplina fiscal, é mister destacar o “mercado político,” que seria composto de agentes (eleitores, burocratas e

²⁶ BUCHANAN, J. M. Public debt and capital formation. In: BUCHANAN, J. M. Liberty, Market and State. New York University Press, 1986, p. 195-196.

políticos), cujo comportamento dos indivíduos/eleitores é otimizador de seus próprios interesses, impondo ao Estado as suas preferências.

James Buchanan apresentou crítica radical e direta à visão keynesiana sobre Finanças Públicas, quando questionou o uso da dívida pública para o financiamento de políticas de bem-estar social, acusando a visão de Keynes, o qual produzia um endividamento cíclico, cujos efeitos negativos se manifestariam no agigantamento crescente da dívida²⁷.

Ainda criticando a “*Revolução Keynesiana*”, o autor afirma que o regime de déficits e de inflação geraria pressões inflacionárias. Além do ônus do endividamento intergeracional para os indivíduos, por criar ônus para futuras gerações com a necessidade de maior arrecadação constante e menor crescimento econômico.

Para Buchanan, o keynesianismo é interpretado como uma quebra de equilíbrio orçamentário, desprovido de responsabilidade fiscal. Por isso, o teórico defende a necessidade da criação de normas que imponham limites aos gastos públicos, além da responsabilização dos administradores públicos.

Um dos pontos mais críticos sobre o tema da disciplina fiscal, abordado pelo autor da *Public Choice*, é concernente à noção de falhas de governo por meio do comportamento “*rent seeking*”²⁸ pelo agente privado- qual seja, a falha de governo decorreria da tendência do Estado em criar monopólios que favorecem determinados agentes privados, em detrimento dos outros, por meio de instituições de políticas de favorecimento endereçadas, propositalmente, a alguns indivíduos da sociedade. Na instituição de políticas dirigidas, incluem-se aquelas típicas do Estado Keynesiano, quais sejam: aquelas destinadas a alguns setores da indústria, as creditícias e as

²⁷ Ibid. p. 195

²⁸ *Rent-seeking* ou ainda, *Caça-renda* é assim conhecido como o comportamento de empresários ou de corporações que atuam junto ao setor público com o objetivo de obter privilégios.

fiscais que concedem benefícios a segmentos particulares, que carecem ser eliminadas para correção das falhas de governo.

Portanto, a Escola da Escolha Pública é um importante elemento teórico que colabora para o entendimento dos efeitos intergeracionais das políticas do Estado Providência nas sociedades democráticas, que não se restringe à defesa da atuação das forças de mercado em seu aspecto econômico em “*stricto sensu*”, mas expande sua conceituação teórica e prática à atuação política dos agentes envolvidos neste processo por meio de uma simples regra: o Estado mínimo atuante em conjunto com o mercado.

2.2.3- Responsabilidade fiscal

A visão neoliberal da “*Public Choice*”, que legitima a atuação das forças de mercado, no plano prático, não foi capaz de oferecer mecanismos eficientes para explicar as crises financeiras mundiais ocorridas no final do século passado, tais como: a crise do petróleo ocorrida na década de 70 e 80 e a mais recente crise imobiliária. No plano teórico, a maximização do comportamento racional do indivíduo sempre foi questionada quanto a sua capacidade para explicar ações coletivas não cooperativas²⁹.

Por isso, visando enriquecer o discurso da maximização do comportamento racional do indivíduo, a Escola da Nova Economia Institucional flexibiliza alguns de seus pressupostos, porém, propondo que o agente seria racional, mas estaria sujeito à racionalidade limitada ou a um ambiente de informação imperfeita ou insuficiente, o que explicaria o seu comportamento, às vezes, antissocial e oportunista.

²⁹ Na Economia, Kenneth Arrow e na Ciência Política, Mancur Olson, afirmavam que os comportamentos egoístas impossibilitava uma solução global eficiente no tocante à distribuição de recursos na economia.

Nesta visão, a atuação do Estado é reintroduzida, de forma limitada, unicamente para atuar na regulamentação, prevendo punições para o descumprimento dos contratos.

A atuação do Estado na economia é limitada, porém pautada no discurso da austeridade fiscal para o controle da dívida pública, apontando a necessidade da criação de mecanismos de transparência da atuação pública e do controle de gastos, inclusive, na previsão de responsabilidade dos agentes públicos na condução da coisa pública. A influência dos argumentos teóricos da Escolha Pública é notável sobre o diploma vigente da Lei de Responsabilidade Fiscal- como um verdadeiro código de comportamento fiscal para os administradores públicos.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal- LC 101/2000 determina as diretrizes necessárias para uma boa gestão do erário público e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, trazendo avanços importantes em termos econômicos e sociais. Todavia, não se tratava de um instrumento novo e que fosse salvar a gestão pública, e sim complementava à outras já vigentes como a Lei Nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no Brasil.

A LRF, como ficou conhecida a Lei Complementar em comento, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, bem como, trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, bem como atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal.

A responsabilidade pela boa gestão passou a ser pressuposta da ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas, obediência a limites orçamentários, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal dentre outras vigentes³⁰, confirmou os princípios previstos no art. 37, caput, da CF de 1988, que passaram a ser considerados como regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador público nos três níveis de governo: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*.

2.3- A alocação de receitas

A competição fiscal entre os estados federados da forma como a conhecemos contemporaneamente, tem suas causas definidas pelas condições políticas e econômicas que emergiram após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Foi a Carta Política de 1988, a responsável por retomar os elementos definidores do Estado Federal, proposto pela Constituição de 1946, que implicou diretamente maior autonomia aos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

A grande inovação da Carta Política de 1988, foi o reconhecimento dos Municípios como entes autônomos que compõem a união indissolúvel da República Federativa do Brasil – o que não é possível visualizar em nenhuma das constituições vigentes anteriormente.

Ademais, foram restabelecidas as competências locais dos Estados e Municípios, retirada pela Constituição de 1969- (Emenda nº 1 à Constituição de

³⁰ A Lei 9.784/99 ao dispor sobre o Processo Administrativo no âmbito federal estabeleceu no seu art. 2º o seguinte: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

1967), já que a Ditadura Militar retirou dos Estados-membros toda a sua autonomia, enquanto que o constituinte de 1988 esforçou-se em restabelecer a autonomia local aos entes federados.

Diante do caráter federativo do Brasil, a Constituição de 1988, atribuiu competência tributária aos três entes federados (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) e é nesta dinâmica que se desenvolveu a conhecida "guerra fiscal", definida como um termo pejorativo encontrado na literatura para definir a competição tributária danosa entre os estados da federação e entre os municípios³¹.

A busca por capital privado dos entes federados tem origem na existência das desigualdades regionais do país e na limitação de recursos internos para investimentos, capazes de atenuar tais desigualdades, haja vista que em um país continental como o Brasil, com desigual distribuição geográfica dos fatores de produção, não é estranho que a corrida dos estados e dos municípios por investimentos privados, tenha desencadeado um verdadeiro "leilão" de benefícios fiscais.

Sendo assim, a instituição de políticas fiscais agressivas é utilizada como uma importante ferramenta na busca por investimentos, que dificilmente seriam alocados para suas regiões, se não fosse oferecidas aos investidores vantagens palpáveis, tais como: a concessão de incentivos fiscais.

A instituição de políticas fiscais agressivas pelos estados tem como raiz o próprio processo de desenvolvimento das unidades federativas no Brasil, ou seja, trata-se de uma estratégia de recuperação econômica para enfrentar a desigualdade no desenvolvimento econômico e social entre eles. Portanto, o equilíbrio inter-

³¹ HILLBRECHT e VARSANO, Apud DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2002, n.18, p. 95-107.

regional brasileiro não pode ser visto como efeito exclusivo ou predominante da ação de mecanismos e fluxos econômicos, gerados a partir de forças do mercado³².

O processo de industrialização brasileiro ganhou força nos anos 30, com a interligação de mercados regionais até então isolados e fortemente protegido da concorrência externa pela política cambial da época. A centralização do parque industrial no Rio e em São Paulo, se deu em razão da forte concentração das forças produtivas localizadas naquela região, em detrimento das outras regiões menos desenvolvidas existentes no Brasil, pois é sabido, que a primazia em infraestrutura de São Paulo está ligada às condições excepcionais de crescimento derivadas do ciclo do café³³.

Diante das desigualdades regionais existentes, o processo industrial de cada região do país ocorreu de forma heterogênea, exigindo esforços por parte dos estados para equilibrar o desenvolvimento econômico e social desigual existente entre eles. Esta análise é de precípua importância para compreender o fenômeno da competição fiscal entre os estados da federação.

É neste cenário que se desenvolve a competição fiscal, utilizada como um instrumento intermediário que reforça a dinâmica de mercado. O uso de incentivos fiscais, neste contexto, seria uma forma de viabilizar o desenvolvimento das diferentes regiões, o que têm o intento de dar origem a sérias controversas.

O fenômeno da competição tributária se caracteriza pela busca desenfreada dos estados de atração de investimentos privados, por meio da instituição de políticas públicas pautadas na concessão de benefícios financeiros, creditícios ou fiscais, sendo unicamente este último benefício, será analisado neste trabalho.

³² SILVA, 1997, p. 352, apud DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2002, n.18, pp. 95-107

³³ Ibid, p. 352.

A concessão de benefícios fiscais, direcionados a determinadas atividades produtivas em detrimento das outras existentes, abrange a redução, a postergação do pagamento, ou ainda, a sua isenção.

Entretanto, enquanto o estado concessor pode beneficiar-se com o investimento privado alocado, em contrapartida, é certo que tal ação gera conflito e prejuízos entre os entes federados, evidenciando-se assim, uma competição fiscal danosa, pois é devido às ações e reações não cooperativas de governos subnacionais, que os estados utilizam-se de sua relativa autonomia para legitimamente instituir medidas tributárias que influenciam os resultados econômicos e sociais de outros estados, inclusive, podendo alterar as alíquotas dos tributos das jurisdições³⁴.

Os argumentos justificadores do administrador público para concessão de benefícios fiscais são conhecidos de todos, quais sejam: a geração de empregos e de renda e o aumento da receita tributária. Todavia, estas renúncias, na maioria das vezes, são ofertadas por administradores públicos que desprezam a real saúde financeira de seus estados ou municípios, e, por consequência, sacrificam os interesses sociais de suas populações locais.

Dulci, citando Diniz, defende que os efeitos da competição fiscal devem ser analisados sob dois aspectos. Primeiro, em um curto prazo, o Estado que deflagra conflito pode até beneficiar-se, entretanto, a longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam, fazendo com que, os incentivos fiscais percam o seu poder de estímulo e se transformem, unicamente, em meras renúncias de arrecadação.

Ainda, o autor afirma que evidencia-se, neste contexto, os Estados que mais perdem recursos são os considerados menos desenvolvidos, sendo estes mesmos os que mais concedem benefícios fiscais. Por outro lado, o impacto social das renúncias fiscais evidencia-se pelo crescimento das demandas por serviços públicos, tais como:

³⁴ MINTZ, Jack; TULKENS, Henry. Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency. *Journal of Public Economics*, nº 29, 1986, 133-172.

educação, saúde, transporte, segurança, saneamento básico, entre outras despesas provenientes do crescimento populacional.

Como adverte Dulci, a competição fiscal corrói as finanças públicas, compromete receitas e desvia os preços relativos. *"Nessa guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais"*³⁵

Ademais, não se pode olvidar do impacto causado pelas renúncias sobre a livre concorrência, haja vista que benefícios fiscais direcionados a determinados agentes econômicos, na maioria das vezes, beneficiam somente grandes empresas, inclusive as multinacionais, enquanto que as empresas nacionais e em especial, as micro e pequenas empresas perdem competitividade frente aos seus concorrentes, apesar de atuarem no mesmo cenário econômico, entretanto, em franca desvantagem.

É exatamente neste cenário que acontece a competição fiscal entre os estados e municípios, onde receitas e despesas orçamentárias são utilizadas como instrumentos de atração de investimentos privados.

2.3.1- O Federalismo segundo o Modelo de Gordon

Os estudos a respeito da competição tributária nas federações têm recebido importantes contribuições nos últimos anos. Podemos citar, como um dos trabalhos pioneiros, o modelo de Roger Gordon, que investiga os efeitos das políticas tributárias sobre seis variáveis econômicas, quais sejam: 1) efeito direto sobre a arrecadação; 2) efeito distributivo; 3) efeito congestionamento; 4) efeito indireto sobre a arrecadação; 5) efeito indireto sobre os gastos públicos e 6) efeito em termos de troca.

³⁵ DINIZ, 2000, p. 343, apud DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2002, n.18, pp. 95-107.

1) Efeito Direto sobre a Arrecadação

Gordon afirma que qualquer alteração na política tributária pode causar aumento ou diminuição do bem-estar social, tendo em vista a existência de transferência de renda do setor privado para o público³⁶.

A majoração do tributo, normalmente, gera ganhos de arrecadação. Por outro lado, a arrecadação também impõe um custo à sociedade, já que retira recursos do setor privado, que poderiam ser alocados no consumo de bens e serviços.

Gordon afirma que boa política tributária deve contabilizar os seus custos e os benefícios, caso contrário, a adoção de uma política tributária de não cooperação ocasiona o fenômeno da “*exportação de tributos*”, ocasião em que, os contribuintes residentes naquele estado ou município que aumentou a alíquota do tributo, arcam parcialmente com o ônus da tributação, tendo em vista que a outra parte é transferida para os contribuintes não-residentes³⁷.

Segundo Gordon, o fenômeno da “*exportação de tributos*” é considerada uma externalidade negativa na economia decorrente da ineficiência econômica da política tributária adotada pelo ente tributante.

2) Efeito Distributivo

O fenômeno da tributação afeta diretamente a distribuição de recursos entre os agentes econômicos, isto porque a incidência do tributo altera os preços dos serviços e dos bens na economia. Todavia, os efeitos do tributo na economia, não são distribuídos igualmente por todos os agentes, eis que, alguns indivíduos conseguem transferir o ônus do tributo em detrimento de outros.

³⁶ LEMBRUGER. Andréa. A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro, 1999, p. 13. (Dissertação. Mestrado em Economia). Universidade de Brasília- UNB, Brasília, 1999.

³⁷ Ibid.

Por isso, a competição tributária deriva do comportamento agressivo e não-cooperativo dos indivíduos, o qual impossibilita a internalização dos benefícios e dos ganhos provocados pela tributação, passando os estados ou municípios competidores a agirem como se estivessem num “leilão”, oferecendo tratamento tributário diferenciado e mais benevolente do que as outras jurisdições existentes. Por consequência, a tributação no estado que possui maiores alíquotas tenderá a tornar-se mais regressiva, como um malefício do desequilíbrio do processo competitivo.

3) Efeito congestionamento

A aglomeração populacional existente nas grandes cidades impacta diretamente o nível de qualidade de vida, os recursos naturais existentes e o custo e qualidade dos serviços públicos disponíveis nos estados.

Entretanto, considerando que os indivíduos possuem mobilidade, podendo optar por mudar-se para outros estados, que julguem ter menor custo e maior benefício para viver, um estado pode optar por “expulsar” contribuintes de sua jurisdição, mediante o aumento da carga tributária.

A tributação excessiva de algumas atividades, pode ser utilizada pelo Estado para desencorajar a transferência ou a permanência local de atividades consideradas socialmente indesejáveis “congestionantes”. Esse tipo de política denomina-se “*not in my back yard*”, denota o poder que a política tributária possui de expulsar as atividades não desejadas para fora de sua jurisdição fiscal.

A “expulsão” de contribuintes pelo aumento da carga tributária é feita pelo estado mediante uma análise de custo-benefício do aumento da arrecadação, face ao gasto público provocado pelo congestionamento populacional ou pelas atividades “congestionantes” em seu território.

Aqui, considera-se que a expulsão de contribuintes por meio da majoração dos tributos pode reduzir os gastos públicos, além de oferecer um meio-ambiente menos poluído aos residentes.

O modelo de Gordon indica a necessidade dos estados pensarem sobre o efeito-congestionamento que causa a competição tributária, porque, muitas vezes, pode o aumento da arrecadação não compensar os gastos dispendidos para o atendimento das demandas sociais e para preservação do meio-ambiente.

4) Efeito Indireto sobre a Arrecadação

A incidência dos tributos provoca alterações nos padrões de consumo de bens e serviços, fazendo que os indivíduos modifiquem suas preferências ante a alteração dos preços na economia, o que por consequência, coopera com a modificação da base tributável.

O efeito do tributo sobre a arrecadação mensura o impacto que essa alteração produz na arrecadação tributária.

Sendo assim, o deslocamento da demanda de um estado para o outro é decorrente da modificação da base tributável, o que faz aumentar a regressividade da carga tributária no estado que aplica as maiores alíquotas de tributos como forma de compensar a perda na arrecadação, ocasionada pelo comportamento negativo do outro estado, que ofertou as menores alíquotas.

5) Efeito Indireto sobre os gastos públicos

Esta hipótese analisa o efeito da tributação sobre a despesa pública, mediante o impacto sobre os preços dos insumos adquiridos pelo governo. As hipóteses 4 e 5 apresentam efeitos semelhantes, pois ambas estão relacionadas aos efeitos indiretos gerados sobre o setor público, devido à possibilidade de mobilidade dos agentes

econômicos, que migram de um estado para o outro, o que, indubitavelmente, modifica a base tributável.

6) Efeito sobre os termos de troca

Aqui Gordon analisa esta hipótese demonstrando que, num cenário não cooperativo, pode se admitir, no curto prazo, que a competição tributária permita que alguns agentes sejam favorecidos, contudo, isso não ocorre no longo prazo, porque os ganhos são anulados em razão da necessidade de se compensar as perdas na arrecadação, e por consequência, é tendencioso que o sistema tributário torne-se mais regressivo.

Por último, é forçoso concluir que o modelo de Gordon identifica que a instituição de política competitiva não tende somente a afetar as receitas tributárias dos estados que possuem relações estratégicas entre si, mas, quando operada em um ambiente federativo, gera externalidades que transcendem os limites do território, impondo ao bem-estar social um nível abaixo do ótimo, já que toda a federação sai perdendo com a guerra fiscal.

2.3.2- Modelos teóricos sobre Competição Fiscal

Os modelos teóricos sobre o tema são bem vastos, por isso, não pretendemos esgotá-lo, tão só apresentaremos uma síntese dos seus principais teóricos, tentando identificar as diferenciações em suas hipóteses e a implicação dos resultados apreendidos.

Em 1956, Tiebout em sua obra “*Pure Theory of Local Expenditures*”, tratou da existência de vários governos locais como administradores de bens públicos. Por sua vez, os indivíduos têm livre mobilidade para escolher viver em qualquer localidade que lhes possa oferecer a melhor cesta de serviços (bens públicos) X

tributos, para tanto, o indivíduo é chamado de consumidor-eleitor (*consumer-voters*), emitindo a idéia de que os indivíduos votam com os pés (*voting with their feet*³⁸), ou seja, quem não concordar ou não estiver satisfeito com os serviços fornecidos em uma localidade pode melhorar seu bem-estar movendo-se para um outro local que ofereça melhores serviços.

A teoria de Tiebout, leva em consideração a maximização dos interesses dos indivíduos, a tributação deveria ser atribuída a cada indivíduo, à medida que ele usufrua dos bens públicos ofertados pelo governo local (*consumer-voter theory*), para tanto, propõe a descentralização dos governos locais que podem colocar à disposição dos indivíduos um conjunto de cestas disponíveis de tributos x serviços públicos, oferecendo aos cidadãos, a faculdade de escolher o melhor local em que desejassem viver. Segundo Tiebout, a concorrência entre os governos pode aumentar a eficiência do sistema, além de estimular as inovações.

Apesar dos estudos de Charles Tiebout terem dado início ao profícuo campo de pesquisa sobre competição entre as jurisdições, que se desenvolveu ao longo do tempo, o seu modelo empírico parte de hipóteses simplificadoras³⁹ para o delineamento de modelo ideal de concorrência. Tiebout propõe a descentralização dos serviços públicos ofertadas à comunidade por meio da atuação de diversos governos, o que poderia garantir, o equilíbrio entre o benefício marginal e o custo marginal da produção destes bens, fazendo que, a oferta e a alocação dos bens públicos fosse determinada de forma eficiente, similar ao resultado do processo de otimização de mercado.

Sendo assim, o modelo de Tiebout considera que, a descentralização dos governos locais, torna-os tomadores de preços, limitando sua capacidade de

³⁸ TIEBOUT. Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5. The University of Chicago Press. 1956, p. 419.

³⁹ O modelo empírico proposto por Tiebout, trabalha com fatores fixos que excluem a existência de externalidades, quais sejam: maximização do comportamento dos indivíduos, tamanho ótimo das cidades, economia em escala e simetria de informações.

tributação porque a livre mobilidade dos indivíduos assegura um comportamento migratório em busca da jurisdição que melhor atenda suas preferências por bens públicos e tributos.

Outrossim, a mobilidade dos indivíduos funcionaria como um mecanismo de escolha e revelação das preferências individuais para o agente público, o que criaria a formação de um ambiente de competição entre os governos locais como uma externalidade positiva.

Tendo sido a descentralização de governos e de serviços, o aspecto central da teoria de Tiebout, que apresentou como resultado de suas premissas a concorrência horizontal como externalidade positiva entre os níveis de governo. Em sentido oposto, posicionou-se Wallace Oates, em sua obra *“Fiscal Federalism”*, que defendeu a existência de cooperação vertical entre os entes federativos, haja vista a natureza do próprio federalismo fiscal ser aceito teoricamente como um sistema intermediário que pode reunir vantagens para a centralização e a descentralização de poderes, dependendo da variação geográfica nas demandas providas pelo setor público⁴⁰.

Por isso, tratando-se de questões macroeconômicas e de políticas públicas de redistribuição de renda, os recursos deveriam ser dispendidos e administrados pelo governo central, enquanto que caberia ao governo local comprometer-se pelo fornecimento de bens que serão consumidos na sua localidade. Reconhecida estas particularidades, os governos tenderiam a ser mais eficientes nos gastos públicos e na alocação de recursos.

Entretanto, Oates aponta que, nos países detentores de vastos territórios e com alta densidade populacional, a descentralização extrema pode ocasionar dificuldades na administração de interesses e recursos, a saber: na realização de políticas

⁴⁰ OATES. Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc. Press, 1972, p. 3-20.

macroeconômicas e de distribuição de renda, no fornecimento de serviços cuja produção envolva economia de escala, em corresponder positivamente aos interesses das diversas preferências individuais e, conseqüentemente, como externalidade negativa, menor eficiência na alocação e oferta de recursos públicos.

Por isso, Oates defende que, quanto mais móvel for a base de tributação, a arrecadação deve ser de responsabilidade do governo central, a fim de que o tributo não seja causador de distorções na alocação na economia, bem como, possam os recursos derivados da arrecadação do tributo serem revertidos diretamente em benefícios para a comunidade⁴¹.

Examinados os modelos teóricos de Tiebout e Oates, visualizamos nítidas diferenças entre eles, porém, ambos contribuíram para o estudo do federalismo fiscal, especialmente, ao lançarem a ideia de que os governos competem entre si, anteviram o fenômeno, o qual conhecemos hoje como “competição ou guerra fiscal”.

Outros estudos também se dedicaram ao campo da pesquisa sobre a questão da competição fiscal, agora abarcando outros elementos empíricos, especialmente, quanto à reação fiscal dos estados frente à estratégia adotada pelos outros estados, adotando-se a modelagem da Teoria dos Jogos não cooperativos, que convergiram para o resultado pró-ineficiência⁴², tais como, as estratégias ótimas definidas no Equilíbrio de Nash, que serão discutidas adiante.

2.3.3 – Competição Fiscal à luz do “Equilíbrio de Nash”

A Teoria dos Jogos não cooperativos fornece um modelo estratégico de interações das decisões e das relações existentes no cenário da competição fiscal,

⁴¹ OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, nº. 3, p. 1120-1149, set. 1999, p. 1125.

⁴² WIDALSIN. Wilson E. *Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition*. *Journal of Public Economics* 35, North-Holland Press, Indiana, United States, 1987, p. 232.

onde as alíquotas dos tributos compõem o conjunto de estratégias e a mudanças no bem-estar regional compõem o conjunto de “*payoffs*”⁴³, de modo que as estratégias ótimas são definidas tal como o definido no equilíbrio de Nash.

As estratégias oferecidas pela Teoria dos Jogos são definidas em um jogo de “*one-shot*” (jogada única), pelo qual as estratégias competitivas dos estados são definidas num ambiente não cooperativo. Os estados são os “*players*” (jogadores), os tributos são considerados instrumentos estratégicos e os “*payoffs*” representam as estratégias adotadas correspondem ao equilíbrio de Nash.

Os estados disputam receitas entre si com o objetivo de atrair investimentos, mesmo conhecendo a estratégia do outro estado, agem de forma independente, cada qual com sua política tributária, não importando que ela provoque perdas à federação, pois a arrecadação diminui, constando-se tão somente ganhos isolados para alguns.

A competição fiscal danosa é conhecida como um comportamento exacerbado de práticas e estratégias competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados, ao estar inserida num jogo não cooperativo, é tratada como uma externalidade que transfere a perda da arrecadação, gerada pela oferta de subsídios dos governos regionais, para os demais estados da federação, o que internalizaria os efeitos externos, gerados pela competição tributária⁴⁴.

Fiani⁴⁵ afirma que um jogo é dito não cooperativo, quando os jogadores não podem estabelecer compromissos garantidos. Caso contrário, se os jogadores podem

⁴³ Payoff é um termo muito utilizado em Economia que remete à recompensa ou compensação, podendo esta ser monetária ou em termos de utilidade (satisfação).

⁴⁴ KANBUR, Ravi e KEEN, Michael. Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size, The American Economic Review 83, 877-892, 1993, p. 883.

⁴⁵ FIANI, R. Teoria dos jogos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 93.

estabelecer compromissos e esses compromissos possuem garantias efetivas, diz-se que o jogo é cooperativo.

No caso da adoção de políticas tributárias danosas, a ponto de propiciar a redução do tributo ao menor nível possível (*race to the bottom*), acontece um grau de acirramento altíssimo, a ponto de que nenhum dos estados (jogador) se sentem motivado a mudar sua estratégia por ser altamente desvantajosa, é neste ponto em que a disputa tende ao equilíbrio.

A estabilidade é conhecida na Teoria dos Jogos como “Equilíbrio de Nash”, que acontece quando nenhum dos jogadores se arrepende da sua estratégia dada às posições de todos os outros. Esse equilíbrio não necessariamente é o melhor para os jogadores, mas caracteriza-se pela escolha que os jogadores fazem, não sendo vantajoso a qualquer outro jogador escolher outra estratégia que lhe origine melhores resultados, admitindo as estratégias restantes.

Cada jogador busca o que é melhor para si, apesar de considerar as estratégias adotadas pelos demais jogadores. Nesse caso, o jogo será composto como sendo um dos jogadores, o “Estado conessor do benefício”- estado que costuma fixar as alíquotas dos tributos em patamares inferiores ao praticado nos demais estados e o outro estado. Assim, tem-se que:

□ JOGADOR 1: Concessor do benefício

□ JOGADOR 2: Outro estado

Cada jogador não apenas toma as decisões relevantes, levando em conta as estratégias de que dispõe, mas considera também todas as ações que eventualmente outro jogador pode adotar. Sendo assim, se um jogador adota uma ação, o outro pode reagir com a adoção de outra estratégia para neutralizar o impacto daquela. Assim, por exemplo, se um jogador decide reduzir a alíquota de dado tributo a um nível menor que o oferecido pelo outro, simultaneamente, o outro jogador pode

adotar outra estratégia para neutralizar a jogada de seu adversário, até que haja um equilíbrio entre os jogadores.

Sendo assim, as ações adotadas pelos jogadores são assim definidas:

{- Reduz a alíquota do tributo; - Não reduz a alíquota do tributo}

Diante das possíveis ações a serem adotadas, cada jogador tem como opção acompanhar o benefício ou não conceder o benefício fiscal, havendo para cada estratégia uma recompensa, ou seja, aquilo que o jogador ganha ou perde em função da estratégia adotada (*payoff*).

2.3.4- A função da Recompensa – *payoff*

As estratégias são um conjunto de ações de cada jogador diante de suas escolhas. Entretanto, para cada estratégia há uma recompensa, ou seja, aquilo que o jogador ganha ou perde em função da estratégia adotada (*payoff*). Fiani leciona que “*uma recompensa é aquilo que todo jogador obtém depois de encerrado o jogo, de acordo com suas próprias escolhas e as dos demais jogadores*”.⁴⁶

No jogo não cooperativo, os estados reduzem as alíquotas dos tributos ao menor nível possível (*race to the bottom*), concedendo benefícios fiscais aos investidores, a recompensa é o aumento na arrecadação que cada um dos jogadores irá obter.

Diante das ações definidas pelos jogadores (estado concessor do benefício x outro estado), ou seja, conceder o benefício ou não conceder o benefício têm-se as seguintes estratégias e recompensas:

⁴⁶ Ibid. pg. 47

□ Estado concessor decide conceder o benefício e o outro também concede

Payoff: Estado competidor aumenta sua arrecadação em 1 (recompensa); e outro estado também aumenta sua arrecadação em 1 (recompensa).

Justificativa: com a concessão do benefício fiscal por ambos os jogadores há uma melhor alocação das receitas tributárias, fazendo que ambos jogadores aumentem as suas arrecadações.

□ Estado concessor do benefício decide não conceder e o outro concede

Payoff: Estado concessor diminui sua arrecadação em -1 (recompensa), ou seja, perde arrecadação; enquanto que outro estado aumenta sua arrecadação em 3 (recompensa).

Justificativa: como Estado concessor não concedeu benefício, sua arrecadação diminui em -1 e houve o deslocamento dos recursos para o outro estado que aumentou sua arrecadação em 3.

□ Estado concessor concede o benefício e o outro não concede

Payoff: Estado concessor aumenta sua arrecadação em 3 (recompensa); e o outro estado tem sua arrecadação diminuída em -1 (recompensa).

Justificativa: a concessão do benefício fiscal pelo Estado concessor aumenta sua arrecadação em 3, em detrimento do outro estado que perdeu -1 de suas arrecadações.

□ Estado concessor não concede o benefício e o outro também não

Payoff: espera-se que o Estado concessor aumente sua arrecadação em 2 (recompensa); enquanto o outro estado também aumenta sua arrecadação em 2 (recompensa).

Justificativa: com a ausência de benefício fiscal, que não é concedido por nenhum estado, os investidores têm de pagar o tributo sem qualquer benefício, o que aumenta a arrecadação de todos os estados em 2.

2.3.5- O Equilíbrio de Nash

O equilíbrio de Nash não necessariamente pode ser definido como a adoção da melhor estratégia a ser adotada pelo jogador, porém trata-se da melhor escolha que os jogadores fazem, não sendo vantajoso a qualquer outro jogador escolher outra estratégia que lhe origine melhores resultados, admitindo as estratégias restantes, ou seja, é o melhor resultado possível.

Neste caso, o equilíbrio de Nash irá ocorrer quando o jogador Estado concessor {*Concede o benefício*} e o jogador outro estado {*Concede o benefício*}, conforme demonstrado na figura abaixo, ou seja, quando as recompensas são iguais a 1.

A melhor situação para o jogador- Estado concessor seria quando ele concedesse o benefício, o outro jogador (o outro estado) permanecesse sem reação, não concedendo o benefício. Nesse caso, o jogador Estado concessor teria

arrecadação em 3, enquanto que, o outro perderia -1 de sua arrecadação. Porém, como o jogo é dinâmico, diante de ação do Estado concesso, o outro estado também pode conceder o mesmo benefício, o que equilibraria o jogo.

Para o jogador- demais estados, a melhor situação seria quando ele concedesse o benefício e que o jogador Estado concesso não concedesse o benefício. Assim, o outro estado teria o aumento de sua arrecadação em 3 em detrimento da perda da arrecadação do Estado concesso de -1. Para poder equilibrar o jogo e não perder arrecadação, racionalmente o Estado concesso decide conceder o benefício. A partir desse momento, com a concessão de benefícios pelos dois jogadores, racionalmente nenhum deles irá alterar suas posições, já que não há outra estratégia disponível que lhes seja vantajosa e que lhes origine melhores resultados. Tem-se, portanto, uma situação em que está configurado o equilíbrio de Nash.

Há ainda outra situação, quando nenhum dos jogadores concede os benefícios fiscais, ambos teriam suas arrecadações incrementadas em 2, que é o maior valor possível na matriz de recompensas que é conhecida como Ótimo de Pareto⁴⁷. Sem dúvida, essa seria a melhor estratégia a ser adotada pelos jogadores.

2.3.6- A distribuição das receitas

A constitucional adoção do sistema de federalismo, essencialmente vertical com técnicas de cooperação econômica⁴⁸ entre as unidades da Federação em que

⁴⁷ Eficiência ou Ótimo de Pareto é um conceito de economia desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto, afirmando que a melhora da situação econômica de um agente não pode ser considerada ótima no sentido de Pareto, se para melhorá-la ocasionar a piora da situação outro.

⁴⁸ Os fundos de participação são importantes instrumentos de cooperação econômica que visam melhorar a distribuição de recursos através da adoção de técnicas de partilha do produto da arrecadação prevista no art. 159, I, a, da Constituição Federal. Os critérios de distribuição levam em consideração, a renda *per capita* e a população. CONTI. José Maurício. Federalismo Fiscal e Reforma

predominam as transferências governamentais para os entes descentralizados, ainda assim, tal dinâmica não é suficientemente eficaz para diminuir as desigualdades socioeconômicas regionais existentes no Brasil exercem influência negativa sobre os padrões de desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar da sua população.

A economia brasileira está concentrada em duas regiões geográficas, no Sudeste e no Sul do País. Em 2013, o PIB das regiões Sudeste e Sul representou 71,9% do PIB brasileiro para 57% da população do País. Enquanto que, a participação no PIB das regiões Norte e Nordeste foi de apenas 18,8%, possuindo essas duas regiões 36% da população do país, conforme gráfico abaixo:

Participação das Regiões no PIB- 2013

Gráfico da autora.

Fonte: Dados extraídos do SIAFI- Ministério da Fazenda

tributária: utopia ou realidade? In Direito Tributário. Homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 909.

Este modelo de desenvolvimento regional acarreta ineficiências econômicas na alocação de recursos destinados a investimentos privados, direcionados à regiões não dotadas de infraestrutura física adequada para o processo produtivo (transportes, redes de energia e de telecomunicações, entre outros) e de capital humano (mão-de-obra qualificada e com formação adequada).

Na tentativa de amenizar as desigualdades existentes nas regiões menos desenvolvidas do país, o federalismo fiscal brasileiro contemplou dois tipos de transferências constitucionais do nível federal para os Estados e municípios. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), o governo federal distribui 21,5% da arrecadação dos principais tributos federais, a saber: IRPJ, IRPF e IPI aos Estados, com 85% dos fundos destinados especialmente para as três regiões mais carentes do país (o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste), 15% para as regiões Sul e Sudeste.

Um segundo arranjo de rateio de receitas refere-se ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que consiste no repasse de 22,5% das receitas líquidas dos mesmos três impostos federais. O critério principal de alocação é a relação direta com a população e inversa com a renda, com 10% dos recursos distribuídos às capitais de Estado, 86,4% são distribuídos entre os demais municípios de acordo com uma escala em que uma fração mínima é fornecida às pequenas localidades (população com menos de 10.188 habitantes) e uma máxima às cidades com uma população superior a 156.216 habitantes e os 3,6% restantes compõem uma cota adicional para os municípios mais populosos⁴⁹.

⁴⁹ PAES, Nelson Leitão and SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. *Econ. Apl.* 2008, vol.12, n.4.

Rateio do FPE por região- 2013

Gráfico da autora.

Fonte: Dados extraídos do SIAFI- Ministério da Fazenda

Em 2009, oito Unidades da Federação tiveram o PIB *per capita* acima da média brasileira, que foi de R\$ 16.917,66: Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso e Paraná, ou seja, todos os estados da Região Sul, três da Região Sudeste e dois da Região Centro-Oeste. O Distrito Federal com o maior PIB *per capita* brasileiro, R\$ 50.438,46, representou quase três vezes a média brasileira e quase o dobro da verificada em São Paulo, R\$ 26.202,22, segundo maior.

Entre os estados com menor PIB *per capita* que a média nacional, ficou o Piauí com valor estimado em R\$ 6.051,10 que representa cerca de 36% do valor do PIB *per capita* nacional. O Maranhão teve o segundo menor PIB *per capita*, R\$ 6.259,43: apesar de ter sido o 16º maior PIB brasileiro em 2009, teve a 10ª maior população brasileira, conforme tabela abaixo:

Tabela 8 - Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Produto Interno Bruto			População residente (1 000 hab.) (1)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)
	1 000 000 R\$		Variação em volume (%)		
	Preços correntes	Preços do ano anterior			
Brasil	3 239 404	3 022 205	(-) 0,3	191 481	16 917,66
Norte	163 208	154 251	(-) 0,3	15 360	10 625,79
Rondônia	20 236	19 196	7,3	1 504	13 455,56
Acre	7 386	6 809	1,2	691	10 687,45
Amazonas	49 614	45 882	(-) 2,0	3 393	14 620,94
Roraima	5 593	5 114	4,6	421	13 270,47
Pará	58 402	56 631	(-) 3,2	7 431	7 859,19
Amapá	7 404	7 033	4,0	627	11 816,60
Tocantins	14 571	13 588	3,8	1 292	11 277,70
Nordeste	437 720	401 282	1,0	53 591	8 167,75
Maranhão	39 855	37 821	(-) 1,7	6 367	6 259,43
Piauí	19 033	17 797	6,2	3 145	6 051,10
Ceará	65 704	60 122	0,0	8 548	7 686,62
Rio Grande do Norte	27 905	25 870	1,5	3 138	8 893,90
Paraíba	28 719	26 118	1,6	3 770	7 617,71
Pernambuco	78 428	72 427	2,8	8 810	8 901,93
Alagoas	21 235	19 886	2,1	3 156	6 728,21
Sergipe	19 767	20 420	4,4	2 020	9 787,25
Bahia	137 075	120 820	(-) 0,6	14 637	9 364,71
Sudeste	1 792 049	1 681 596	(-) 1,0	80 915	22 147,22
Minas Gerais	287 055	271 315	(-) 4,0	20 034	14 328,62
Espírito Santo	66 763	65 167	(-) 6,7	3 487	19 145,17
Rio de Janeiro	353 878	349 906	2,0	16 010	22 102,98
São Paulo	1 084 353	995 208	(-) 0,8	41 384	26 202,22
Sul	535 662	498 856	(-) 0,6	27 719	19 324,64
Paraná	189 992	176 889	(-) 1,3	10 686	17 779,11
Santa Catarina	129 806	123 194	(-) 0,1	6 119	21 214,53
Rio Grande do Sul	215 864	198 774	(-) 0,4	10 914	19 778,39
Centro-Oeste	310 765	286 220	2,5	13 895	22 364,63
Mato Grosso do Sul	36 368	33 283	0,4	2 360	15 406,96
Mato Grosso	57 294	54 693	2,4	3 002	19 087,30
Goiás	85 615	75 971	0,9	5 926	14 446,68
Distrito Federal	131 487	122 273	4,0	2 607	50 438,46

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA; e Coordenação de População e Indicadores Sociais.

(1) População estimada para 1º de julho de 2008 segundo os municípios, enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU em 31.10.2009.

Entretanto, tal modelo de rateio de receitas não conseguiu alterar as desigualdades existentes entre as regiões do país nos últimos 40 anos, por tratar-se de uma política passiva, sem contrapartida de metas ou resultados ou acompanhamento de sua eficácia, estatisticamente comprova-se conforme dados⁵⁰ abaixo:

⁵⁰ *ibid*

Tabela 2 – Participação das regiões brasileiras no PIB nacional

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1950	1,71%	14,47%	66,00%	16,10%	1,72%
1960	2,30%	14,53%	63,59%	17,26%	2,32%
1970	2,22%	11,92%	65,21%	17,04%	3,61%
1980	3,33%	12,17%	62,19%	17,29%	5,02%
1985	4,22%	13,83%	59,45%	17,11%	5,39%
1990	5,02%	14,06%	58,38%	15,96%	6,58%
1995	4,86%	13,65%	57,25%	17,35%	6,89%
2002	5,00%	13,50%	56,30%	17,70%	7,40%

Fonte: Azzoni (1997) e IBGE (2002).

Todavia, é mister considerar nesta análise que, a decisão da transferência de recursos para as regiões menos desenvolvidas do país, não deve-se tão somente à concessão de benefícios fiscais, mas ainda, devido ao baixo custo da mão-de-obra local, o que desencadeia, de forma cíclica, a perpetuação da pobreza, pois a renda permanece extremamente baixa e a necessidade de capacitação e educação permanece reduzido, quando comparados às outras regiões do país⁵¹.

Contudo, o critério de rateio do FPE, cujo objetivo constitucional é a diminuição dos desequilíbrios regionais entre as unidades federativas, empiricamente pode-se evidenciar os efeitos perversos que estas transferências podem gerar na gestão dos recursos públicos, devido às externalidades causadas neste processo.

⁵¹ Ibid.

III- Teoria da Tributação Ótima

A tributação pode ser considerada uma instituição social histórica intimamente ligada à vida e a estrutura de cada Estado. A indagação sobre a justificação da tributação, maiormente não é tratada diretamente pela doutrina tributária. A compreensão e o questionamento sobre o assunto são conduzidos pela ciência das finanças públicas que se propôs a investigar a economia do Estado.

Neumark e Gerloff citando Seckendorf, explicam que foi ele um dos primeiros expoentes da doutrina da economia do Estado, em sua obra “*Teutscher Fürsten Staat*”, datada de 1656, expunha que os tributos são somente um recurso extraordinário que as autoridades não devem exigir sem extrema necessidade⁵². Exponente da mesma escola, porém de posição mais progressista, Von Haller, em “*Restauration der Staatswissenschaften*”, obra datada de 1820, negava a existência de direito ou competência do Estado de exigir tributos de qualquer indivíduo, pelo mesmo motivo, que um senhor não podia pedir dinheiro a seu servo⁵³. A exteriorização de argumentos semelhantes aos de Von Haller, em outras doutrinas tão ortodoxas quanto aquela, já haviam se manifestado anteriormente em outros países, tais como: na Itália, através de Carafa, em sua obra datada de 1470, conhecida como “*De regis et boni principis officio*” e por Petrarca, em seu livro “*De republica optime administranda*”. No mesmo sentido, Francesco Patrizi, em 1494, também defendia que não podia o Estado fazer uso da exigência do tributo, exceto em casos de extrema urgência e necessidade.

Em sentido oposto, Wilhem Schröder, um teórico de cunho fiscalista, em sua obra datada de 1686, “*Fürstliche Schatz und Rentkammer*”, defendia que o príncipe poderia exigir o pagamento de tributos de seus súditos, o quanto fosse necessário

⁵² GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956, p. 226-227.

⁵³ Ibid, p. 227.

para sustentar os gastos do principado, inclusive poderia o príncipe utilizar-se de todo o capital disponível, unicamente porque era príncipe⁵⁴.

Entretanto, os estudos de Platão e Aristóteles dão importantes considerações sobre o tema, justificando que a obrigação de pagar tributos depende das vantagens oferecidas pelo Estado à comunidade, quando deve o Estado, no mínimo, encarregar-se da proteção à pessoa e à propriedade.

Hobbes aduz a ideia da obrigação de pagar tributo à equitativa distribuição da carga tributária e benefício “*ut oner publica aequaliter ferantur*”- (os encargos públicos devem ser suportados em partes iguais)⁵⁵.

Em 1776, Adam Smith, pai da economia moderna, em sua famosa obra “Riqueza das Nações”, já discutia as bases para a tributação, defendendo que os cidadãos deveriam contribuir para que o Estado pudesse atender às necessidades e o bem-comum da população, estabelecendo quatro princípios que ainda hoje são considerados ponto de partida das finanças públicas, são eles: equidade, certeza, conveniência e economia⁵⁶, que podem ser expostos da seguinte forma:

1. Equidade- Os “*súditos*” de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do governo, na proporção de suas respectivas capacidades, isto é, em proporção que cada um desfruta sob a proteção do Estado, o que é denominado como equidade.

2. Certeza- O tributo que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, deve ser clara e evidente para o contribuinte e para qualquer outra pessoa.

⁵⁴ Ibid. p. 227.

⁵⁵ Ibid, p. 228.

⁵⁶ SMITH, Adam. A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas. Ed. Abril Cultural. Coleção, Os Economistas, São Paulo. 1984, Vol. II, p. 247-249.

3. Conveniência- Todo tributo deve ser recolhido da maneira mais conveniente para o contribuinte.

4. Economia- Todo tributo deve ser planejado de tal modo, que retire do contribuinte o mínimo possível. Há quatro maneiras de fazer com que um tributo não retire dos bolsos das pessoas o mais do que aquilo que ela reivindica dos cofres públicos:

4.1 - O recolhimento do imposto não pode exigir um grande número de funcionários;

4.2 - O tributo não pode servir como um desestímulo para o exercício das atividades;

4.3 – A instituição de um tributo não coerente, pode incentivar o contrabando ou a sonegação e

4.4 – A instituição do tributo não pode sujeitar ou expor as pessoas a constantes inspeções, incômodos ou opressões desnecessárias, na medida em que, o recolhimento do tributo acarrete mais incômodos para as pessoas do que benefícios para o Estado.

Os três primeiros postulados de Smith tratam das características desejáveis em qualquer sistema tributário. Entretanto, o último postulado- o da economia indica uma preocupação não eminentemente administrativa, mas com a eficiência econômica do tributo, em outras palavras, com a necessidade de minimizar o impacto do tributo sobre a vida econômica e do seu possível desestímulo sobre o exercício das atividades econômicas. Sendo assim, no anseio de desenvolver formulações que fossem capazes de minimizar os efeitos dos tributos sobre o comportamento dos agentes econômicos, economistas neoclássicos passaram a se dedicar ao estudo de um modelo ideal de sistema fiscal que fosse capaz de garantir a arrecadação ao menor custo em termos de eficiência.

Sendo assim, a Teoria da Tributação Ótima trata de um modelo econômico que busca delinear os sistemas tributários existentes, tendo como eminente preocupação, a instituição de políticas tributárias que minimizem os efeitos do encargo excedente do tributo sobre a economia e os interesses dos governos em alcançarem determinados níveis de receitas. Em outras palavras, tenta a teoria

responder a seguinte questão: Qual seria a estrutura tributária capaz de garantir a arrecadação ao ente tributante a um menor custo possível para a economia?

Entretanto não se pode olvidar que a questão da tributação ideal carrega um aspecto combativo que se refere ao comportamento das partes envolvidas neste processo – Estado vs. Contribuinte. De um lado, se posiciona o Estado que necessita angariar receitas para atingir seus objetivos sociais, e do outro, o contribuinte percebe que a tributação imposta lhe impõe uma carga que não apenas retira uma parte do seu poder aquisitivo (*efeito-renda*⁵⁷), mas também o obriga a mudar decisões econômicas para minimizá-la (*efeito-substituição*⁵⁸) ou até mesmo, evadir-se da tributação imposta.

A incidência do tributo pode alterar os preços dos bens e serviços no mercado, bem como, a alocação de recursos, à medida que, diminui a demanda pelo bem encarecido. Então levando em conta que os preços são o "semáforo" que orienta os agentes econômicos e é capaz de influenciar os indivíduos nas suas tomadas de decisão, se diz que o tributo tem um peso ou encargo excedente que pode provocar dois efeitos: o efeito-renda e o efeito-substituição.

Este encargo excedente é classificado como uma carga adicional desnecessária — "*excess burden*", um peso morto que deve ser o quanto possível evitada. Todavia, a questão crucial é saber como os tributos alteram essas estruturas, ou seja quem perde e quem ganha frente à repercussão econômica do tributo. Para tanto é mister analisar a incidência jurídica e econômica do tributo.

⁵⁷ Efeito-renda- é a variação da demanda quando a renda real se modifica, o que pode ocasionar a redução da renda real em razão do preço.

⁵⁸ Efeito-substituição- é a redução da demanda quando o preço relativo do bem aumenta. Um preço relativo maior dos alimentos faz com que os consumidores comprem menos alimentos, pois reduz a utilidade marginal por unidade monetária.

Segundo o Justice Holmes da Suprema Corte Americana, o peso dos tributos refletem o preço da civilização, porém, a nossa indagação é quem na realidade os paga? O “real” contribuinte do tributo é quem a lei determina que assim o seja? A resposta carece da diferenciação entre incidência jurídica e incidência econômica do tributo.

Para a incidência econômica do tributo é desimportante saber quem juridicamente é o seu devedor, e sim, determinar a diferença entre o rendimento real dos indivíduos antes e depois da imposição tributária, já que a incidência econômica é diversa da incidência jurídica.

A incidência jurídica submete-se à reserva da lei que previamente enumera todos os elementos da obrigação tributária, seja os objetivos (material, temporal, espacial e quantitativo) quanto o subjetivo (pessoal), ao estabelecer um vínculo jurídico-obrigacional tributário entre o sujeito ativo (Fazenda Pública) e o sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno de uma prestação pecuniária (tributo) ou não pecuniária (deveres instrumentais).⁵⁹

Todavia, a incidência econômica se refere a quem realmente suportou o ônus do tributo, quem teve o seu patrimônio diminuído pelo peso do tributo. Sendo assim, a diferença entre o pagamento e o ônus econômico fica evidenciada através do aspecto pessoal da obrigação tributária, ou seja, o sujeito passivo (*contribuinte de direito*) que é impelido a satisfazer (pagar) a obrigação tributária e aquele (*contribuinte de fato*) que suporta o ônus econômico do tributo, aquele quem realmente tem seu patrimônio diminuído. É na tributação indireta que se revela nitidamente esta acentuada distinção, cuja incidência jurídica vincula o sujeito passivo a uma obrigação tributária como contribuinte de direito, porém não de fato, eis que, ao satisfazer a obrigação não é o contribuinte de direito quem suporta o ônus econômico do tributo.

⁵⁹ TORRES. Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

De forma diversa, na tributação direta a incidência jurídica coincide com a incidência econômica, ocasião que, o contribuinte indicado pela lei como obrigado a efetuar o pagamento do tributo é o mesmo quem irá suportar o seu ônus econômico (*contribuinte de fato e de direito*).

O impacto econômico da carga tributária indireta incidente sobre a renda, o consumo ou o patrimônio nos leva a identificar que pode o ônus financeiro do tributo não recair sobre as pessoas cuja capacidade contributiva quis o legislador alcançar, haja vista, dependente dos níveis de elasticidade-preço da procura e da oferta, o ônus econômico do tributo pode ser agregado aos preços finais de mercadorias, produtos e serviços.

Portanto, pode o peso do tributo não recair sobre as pessoas cuja capacidade contributiva, quis o legislador atingir, ocasionando o efeito-renda⁶⁰ do contribuinte, como expôs Harvey Rosen:

"É irrelevante saber se o cobrador de impostos está (figuradamente) ao lado do consumidor e lhe tira x dólares sempre que ele compra um litro de champanhe, ou ao lado do vendedor cobrando x dólares sempre que ele vende um litro [...] o que interessa é a dimensão da diferença que o imposto introduz entre o preço pago pelos consumidores e o preço recebido pelos produtores, não de que lado do mercado essa diferença é introduzida" (grifos nossos)⁶¹.

Segundo o economista americano, Joel SLEMROD⁶² ⁶³, os comportamentos dos contribuintes dão respostas variadas a este fenômeno, os quais na maioria das

⁶⁰ Efeito-renda- é a variação da demanda quando a renda real se modifica, o que pode ocasionar a redução da renda real em razão do preço.

⁶¹ ROSEN, Harvey S. Public Finance, 6ª edição, McGraw-Hill, 2002, p. 261.

⁶² SLEMROD, Joel B. Taxation and Inequality: A Time-Exposure Perspective. NBER Chapters, in: Tax Policy and the Economy, Volume 6, National Bureau of Economic Research Inc., p. 105

⁶³ SLEMROD, Joel & BAKIJA, Jon. Does Growing Inequality Reduce Tax Progressivity? Should It? NBER Working Papers 7576, National Bureau of Economic Research Inc. 2000, p. 123.

vezes, tentam alterar o momento de realização das operações, a forma jurídica das operações ou a substância dos comportamentos a fim de evitar a tributação.

A alteração na estrutura de preços dos bens decorrente da repercussão do tributo incidentes sobre o consumo pode apresentar os seguintes fenômenos: a) a repercussão para a frente: quando existe o aumento do preço pago pelo comprador por efeito do tributo, significando que é o comprador quem suporta o tributo; b) ou a repercussão para trás: quando existe uma redução no recebimento do preço pelo vendedor, significando que é ele quem arca com o tributo.⁶⁴

Sendo assim, suponhamos que um tributo sobre o consumo incida apenas sobre uma marca de cerveja e não sobre as outras. Neste caso, o vendedor não pode aumentar o preço porque os consumidores têm alternativas, por obviedade, os consumidores comprarão as marcas cujo preço não aumentou. Se, pelo contrário, o tributo incidir sobre todas as cervejas, é provável que os seus preços aumentem, porque as opções do consumidor estarão reduzidas, praticamente eliminadas, não lhes restando outra alternativa, caso queiram comprar a bebida, terão que pagar mais caro o seu preço.

Aqui, o comportamento do vendedor e do consumidor será determinado pela elasticidade da procura e da oferta, ou seja, se a procura de um bem é elástica, existirá a diminuição da demanda, dificultando que o vendedor aumente o preço do bem no mercado, e por esta razão, os vendedores são obrigados a suportar a incidência do tributo. Neste exemplo, existe repercussão para trás, que significa que é o vendedor quem suporta ônus, através da redução do preço que ele recebe.

Portanto, o peso do tributo recai sobre o lado do mercado em que existe menor elasticidade, ou seja, sobre o lado onde existem menores alternativas. São as

⁶⁴ ARVATE. Paulo & BIDERMAN. Ciro. Economia do setor público no Brasil São Paulo, Editora Campus, 1994, p. 157.

elasticidades da procura e da oferta que determinam quem o comprador ou o vendedor - suporta o tributo.

Ainda, podemos citar um último exemplo, suponhamos que um tributo sobre o consumo seja majorado apenas sobre um produto- especificamente, o quilo do sal. Neste caso, o consumidor não tem outras alternativas por tratar-se de um produto de primeira necessidade – de baixíssima elasticidade de oferta e de substituição. O vendedor poderá aumentar o preço, porque o consumidor não conseguirá substituir o produto por outro, não lhe restando outra alternativa, caso queira comprar o produto, terá que pagar mais caro. Neste exemplo, evidencia-se uma repercussão para a frente, ou seja, quando há uma subida do preço por efeito do tributo, significando que é o comprador quem suporta ônus, por via da subida do preço que ele paga.

Ademais, a questão do custo do tributo também deve ser considerada quanto aos custos do cumprimento das obrigações tributárias impostas ao contribuinte, e por consequência, o grau de eficiência da tributação imposta. No caso do Brasil, aos falarmos de “*compliance costs*”, devemos considerar a dimensão dos custos de conformidade na tributação num país federativo composto por 27 estados e mais de 5.000 municípios.

Um estudo desenvolvido pela empresa de auditoria tributária, a Price Waterhouse and Coopers Auditores, o Brasil no topo do ranking em detrimento dos 183 países estudados, apontando que são necessárias 2.600 horas por ano para uma empresa cumprir as obrigações acessórias tributárias no país, enquanto na média dos países-membros da OCDE são necessárias 176 horas por ano⁶⁵.

O “*survey*” analisou e inseriu outros países da América Latina no estudo, revelando que na Argentina são gastas 453 horas, resultado que leva o país a ocupar a 162ª posição, enquanto no Chile são 316 horas (130ª) e no Peru são 380 horas (153ª). Ainda, os dados revelam que nos Estados Unidos, o gasto chega a 187 horas, enquanto na Canadá são necessárias 119 horas.

⁶⁵ Paying taxes 2013- The global picture, p. 129.

Cedric Sandford, ex-diretor da Universidade de Bath, no Reino Unido, é um dos principais pesquisadores dos Custos de Conformidade “*compliance costs*”, para ele, os custos de tributos produzem especialmente dois efeitos:

- a) A arrecadação de tributos implica altos custos operacionais para o poder público em termos de eficiência, que necessitam ser minimizados;
- b) O tributo causa distorções na economia, motivando a mudança de comportamento dos agentes econômicos, alterando o preço dos produtos e os fatores de produção.

Ademais, para Sandford, os custos de conformidade acarretam custos, os quais dividem-se em três categorias, a saber:

- a) Custos monetários diretos, que corresponde à contratação de profissionais especializados para realizar as atividades exigidas pelo Fisco;
- b) Custos temporais, que corresponde ao tempo dispendido para cumprir as atividades;
- c) Custos psicológicos, este por sua vez, corresponde à carga de stress e ansiedade que altera o ânimo do contribuinte, quando é intimado pelo ente arrecadador a prestar esclarecimentos, mesmo tendo cumprido adequadamente suas obrigações⁶⁶.

O trabalho de Sandford não mensura monetariamente os custos apontados, mas identifica que estes são os custos da conformidade tributária.

Ante a inexistência de um tributo neutro, todo tributo altera os preços relativos dos bens no mercado, ora, os preços são o "semáforo" que orienta os agentes econômicos, fazendo-os tomar decisões que passam em boa parte a serem

⁶⁶ SANDFORD, Cedric. Administrative and compliance costs of taxation. In: association fiscale internationale. Cahiers de droit fiscal international. Rotterdam, holanda: kluwer law, 1989, p.21.

motivadas por razões de cunho fiscal, isto é reconhecer que a imposição de um tributo sobre a renda pode gerar incentivos para que as pessoas modifiquem suas decisões quanto à participação no mercado de trabalho e o número de horas trabalhadas. A tributação de bens e serviços, por sua vez, pode distorcer as escolhas dos consumidores, gerando ineficiências e reduzindo o bem-estar da sociedade. E por que então, os governos não adotam tributos não que afetem negativamente o crescimento econômico, ou seja, não distorcivos? Para responder a essa pergunta é importante ressaltar que, por definição, tributos não distorcivos não dependem do comportamento dos indivíduos. Em outras palavras, para que um tributo seja considerado não distorcivo, é necessário que a sua incidência impossibilite que o comportamento do contribuinte cause qualquer alteração no montante devido a título do tributo⁶⁷.

Os tributos cobrados em montantes fixos (tipo *lump sum*)⁶⁸ atendem a este critério, por não alterarem o comportamento dos agentes econômicos, o dilema repousa na questão de que, os tributos não distorcivos apresentam consequências distributivas indesejáveis que conflitam frontalmente com o critério da capacidade contributiva.

O esforço primordial tratado pela teoria da tributação ótima é o delineamento de uma estrutura tributária que permita ao governo arrecadar uma dada receita e alcançar determinados objetivos distributivos ao menor custo em termos de perda de eficiência. Entretanto, não olvida a teoria, de empenhar-se em equalizar o conflito existente entre os critérios de equidade e eficiência, na busca por identificar uma

⁶⁷ SIQUEIRA, Rozane Bezerra e NOGUEIRA, Jose Ricardo e SOUZA, Evaldo Santana de. Os impostos sobre consumo no Brasil são regressivos? *Economia Aplicada*, Departamento de Economia da FEA /USP, 2000, p.173.

⁶⁸ Tributos *lump-sum* são representados por quantias fixas, sua arrecadação independe das ações dos indivíduos, também são conhecidos como não distorcivos ou neutros. Por isso são considerados pela teoria da tributação ótima como a melhor forma de taxação, já que se baseiam em habilidades e características inatas do indivíduo (ex. idade, sexo, nacionalidade, etc).

melhor combinação entre esses objetivos para instituição de uma dada política tributária.

Entretanto, é mister ressaltar, que o ponto de partida da teoria da tributação ótima é a análise da minimização da carga tributária excedente e da maximização do bem-estar social. O seu foco inicial está na eficiência. A questão da distribuição é introduzida, na literatura, como uma fase posterior da análise.

O estudo de Ramsey (1927), conhecido como a “Regra de Ramsey” foi o pioneiro nesta área. Seus resultados indicam enorme preocupação com a eficiência econômica da tributação, defendendo que deveria um sistema tributário “ideal” interferir o mínimo possível na alocação dos recursos na economia, não causando impacto sobre as decisões econômicas do agente, bem como, ausente da existência de efeito-renda e do efeito-substituição. Sendo assim, somente a tributação direta uniforme que não mude os preços relativos dos produtos, pode ser considerada ótima. Posteriores modelos de tributação ótima buscaram minimizar a perda de eficiência, além dos efeitos distributivos da tributação, devendo-se a Mirrlees, a introdução da preocupação com a progressividade na tributação, quando tentou harmonizar os critérios eficiência econômica *versus* equidade na tributação, sobre estes modelos teóricos passamos nos deter .

3.1- A “Regra de Ramsey”

Em 1927, Frank P. Ramsey, matemático britânico, na tentativa de responder a pergunta formulada por seu professor Pigou⁶⁹: Em que proporção, as alíquotas de tributos deveriam incidir sobre diferentes bens para gerar receita ao ente tributante a um menor custo possível para economia, considerando-se a inexistência de tributos do tipo “*lump sum*”?

⁶⁹ Pigou já havia estudado o tema, concluindo que, havendo a necessidade de correção de externalidades, a incidência de tributos sobre o consumo pode ser utilizada para elevar a eficiência da alocação de recursos no mercado, trata-se das conhecidas *taxas pigouvianas ou efeito pigou*.

Os estudos de Ramsey deram nascimento a conhecida “Regra de Ramsey”, na tentativa de identificar uma estrutura ótima de alíquotas de tributos incidentes sobre o consumo (bens), considerando-os como única fonte de renda para o ente tributante que deveria ser arrecadado a um menor custo possível em termos de eficiência econômica, através da instituição de um tributo com alíquota “per capita” e de valor único e fixo, do tipo “*lump sum*”.

O modelo desenvolvido por Ramsey tem a eficiência econômica como ponto crucial de sua análise, defendendo que deveria um sistema tributário “ideal” interferir o mínimo possível na alocação dos recursos na economia, não causando impacto sobre as decisões econômicas do agente, bem como, ausente da existência de efeito-renda e do efeito-substituição, para tanto, considera a existência de um único agente na economia, ou, quando o faz de forma coletiva, considera que todos os agentes são idênticos em preferências e comportamentos. Por isso, propôs o delineamento de um sistema tributário ótimo com alíquotas de tributos baseados unicamente na observação das habilidades naturais do indivíduo, tais como: sexo, idade, escolaridade, etc- alíquota fixa (*lump-sum*).

Num “ideal” de mercados perfeitos, corrigindo-se as externalidades decorrente do efeito-substituição, a “Regra de Ramsey” é fonte da “Regra do Inverso da Elasticidade” que propôs que os bens inelásticos (bens de primeira necessidade), devem ser submetidos a uma carga tributária mais alta do que os com demanda elástica (bens de menor necessidade)⁷⁰.

O sistema tributário ramseyniano ignora observar os critérios da equidade e da capacidade contributiva, por isso, apresenta uma estrutura regressiva, pois os bens com demanda relativamente inelástica (bens de primeira necessidade) são geralmente bens necessários que serão tributados com maiores alíquotas, enquanto os bens com

⁷⁰ A Regra da Complementariedade propôs a Regra do Inverso da Elasticidade, que entende que os bens que são complementares ao lazer, devem receber as maiores alíquotas de tributo, que os bens primários ou não complementares ao tempo livre e os seus substitutos.

demanda mais elástica como os bens de luxo seriam tributados com menores alíquotas.

Ramsey parte de um modelo econômico construído em um cenário de equilíbrio geral, de mercado perfeito (sem externalidades), concorrência perfeita ou ganhos de escala constante e crescente, e por isso, considera a existência de homogeneidade entre os indivíduos, o que não atribui tratamento horizontal equitativo entre os indivíduos, já que não considera as diferentes capacidades e preferências individuais.

Sendo assim, a teoria da tributação ótima nasceu da busca por tributos não distorcivos, ou seja, que não gerassem distorções na economia. Pois bem, à primeira vista, a imposição de um tributo do tipo “*lump sum*” (de valor fixo), atenderia a este pressuposto.

Sendo assim, quando se considera que todos os contribuintes têm igual capacidade e habilidade para auferir renda, o objetivo da instituição do tributo é atender a eficiência econômica. Por outro lado, quando se considera que a função de bem-estar seja composta pela agregação de preferências e habilidades individuais diversas, objetiva-se atender unicamente questões relativas à equidade.

Por tudo isso, o modelo de Ramsey ao sugerir a imposição de tributo de valor único, faz exigir do fisco enormes esforços para apreender as informações necessárias sobre as características individuais e objetivas dos indivíduos, o que faz da teoria de Ramsey ter baixíssima praticabilidade. Além disso, ignora que a satisfação do critério da eficiência econômica da arrecadação implica reconhecer um “*trade-off*”⁷¹ entre equidade e eficiência. Todavia, indubitavelmente, a análise de

⁷¹ Trade-off ou tradeoff é uma expressão que define uma situação que existe conflito de escolha. Caracteriza-se em uma ação econômica que visa à solução de um problema, mas que, automaticamente, gera outro, obrigando a fazer uma escolha.

Ramsey forneceu grande contribuição para compreensão sobre o modelo de um sistema tributário ótimo e eficiente.

3.2- Modelo de Diamond e Mirrlees

O modelo de Diamond e Mirrlees incorpora a preocupação dos “*trade-offs*” da eficiência econômica na tributação e a equidade, fazendo estes autores proporem um modelo de estrutura tributária ótima sobre o consumo em uma economia com vários agentes econômicos, pressupondo-se que, os agentes sejam diferentes com relação às suas preferências e renda⁷², o que indubitavelmente se trata de hipótese necessária para a obtenção de resultados mais específicos da estrutura adequada de alíquotas ótimas.

O teorema da eficiência de Diamond e Mirrlees, diz que os bens intermediários (insumos) não devem ser tributados para não sobrelevar o preço final dos bens produzidos. Este teorema observa que a imposição de tributos sobre os bens intermediários implica a tributação em cascata dos bens de produção e na transferência do encargo excedente dos tributos.

Enquanto a “*Regra de Ramsey*” focou unicamente na eficiência econômica, tendo o governo o único objetivo de alcançar a maximização do bem-estar de um único agente econômico ou de todos os agentes representativos existentes na economia, considerando-se que todos eles tinham iguais preferências, gostos, comportamentos ou renda, o modelo proposto por Diamond e Mirrlees preocupa-se com questões de natureza distributiva, apontando para num sistema tributário ótimo no qual alguma progressividade na tributação é desejável.

⁷² DIAMOND, Peter; e MIRRLEES, James. Optimal Taxation and public production, I: production efficiency. *American Economic Review*. p. 24. 1971.

Sendo assim, apesar da regra de Diamond e Mirrlees ser conhecida como um estudo extensivo do proposto anteriormente por Ramsey, os resultados obtidos trataram de questões que careciam ser exploradas de forma mais realista, especialmente, o importante aspecto dos “*trade-offs*” entre eficiência e equidade na tributação, mostrando que uma estrutura tributária ótima não deveria depender unicamente da regra do inverso da elasticidade proposta por Ramsey, mas deveria considerar a existência da elasticidade-renda, portanto admitindo um grau de desigualdade entre os agentes econômicos.

Para Diamond e Mirrlees, a estrutura do imposto ótimo é aquela que considera a existência de variação de procura por determinados bens, a qual não pode ser considerada constante ou igual para todos os consumidores, defendendo que a demanda varia conforme a renda do consumidor (restrição orçamentária), o que impacta diretamente sobre a receita tributária⁷³.

Esse resultado entra em conflito com a visão convencional de que a instituição de uma alíquota uniforme sobre todos os bens de consumo é necessariamente melhor para promover a eficiência econômica⁷⁴.

O modelo desenvolvido pelos teóricos em comento tem precípua importância no delineamento de um sistema tributário, partindo a análise do uso de uma função de bem-estar-social como meio de comparações interpessoais de utilidade capaz de conduzir às melhorias do critério de equidade e perdas de eficiência no exercício estatal do poder de tributar.

⁷³ *ibid*, p. 24.

⁷⁴ Siqueira, 1995, apud SIQUEIRA. Rozane Bezerra e BARBOSA, Ana Luiza Holanda Neves, Ana Luiza. Imposto Ótimo Sobre O Consumo: Resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. IPEA, 2001, p. 22.

⁷⁴ *ibid*, p. 24.

3.3- O modelo de Atkinson e Stiglitz

Stiglitz⁷⁵ relaciona cinco características desejáveis para qualquer sistema tributário, as quais deveriam ser consideradas pelos governos na implementação do sistema tributário ótimo. São elas: simplicidade administrativa, flexibilidade, transparência, eficiência econômica e equidade.

A simplicidade administrativa propõe que o sistema tributário seja de fácil operacionalização e que exija baixos custos administrativos para o governo e para os contribuintes. Os custos do governo podem estar associados ao cumprimento das atividades de arrecadação e a fiscalização, enquanto que, os custos dos contribuintes se relacionam aos esforços dispendidos por estes para cumprirem as obrigações acessórias, haja vista, que quanto mais complexa for a legislação tributária, maiores serão os custos incorridos pelas partes envolvidas neste processo: contribuinte x fisco.

O sistema tributário também deve o suficientemente maleável para se adaptar o mais rapidamente possível as mudanças na conjuntura econômica. Mudanças no cenário econômico devem ser acompanhadas por políticas tributárias destinadas a atender sempre que possível, as necessidades de alocação de recursos na economia.

Por sua vez, a transparência está relacionada ao direito de informação do contribuinte de saber o quanto paga em cada situação de incidência.

Em relação à eficiência econômica, o sistema tributário deve interferir o mínimo possível na alocação dos recursos na economia. Tendo em vista que, pode a incidência alterar a estrutura de preços, sendo necessário minimizar o impacto da tributação sobre decisões econômicas dos agentes.

⁷⁵ STIGLITZ, Joseph E. Economics of public sector. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000, p. 451.

Partindo dos dois principais critérios das finanças públicas: a eficiência e a equidade, os quais se relacionam com a alocação e distribuição de riqueza, outros critérios são frequentemente atribuídos como desejáveis em qualquer sistema tributário, os quais podem variar de nomes entre um teórico e outro, como abordaram amplamente Mayo, Hoek-Smith e Diamond. Por exemplo, Buckley e Kalarickal⁷⁶ relacionaram cinco características desejáveis num sistema tributário ótimo, sendo eles: metas, eficiência, transparência, simplicidade administrativa e sustentabilidade.

Em estudo intitulado de “*Tax and Economy*”, uma diretriz sobre o delineamento de políticas fiscais, desenvolvido em 2001 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sustenta que qualquer sistema tributário deve ter como características desejáveis, a eficiência (*efficiency*), equidade (*equity*), exigibilidade e cumprimento (*enforceability and compliance*)⁷⁷.

Por derradeiro, Stiglitz⁷⁸, informa cinco características desejáveis para qualquer sistema tributário ótimo, sendo elas: eficiência (*economic efficiency*), simplicidade administrativa (*administrative simplicity*), flexibilidade (*flexibility*), responsabilidade política (*political responsibility*) e justiça social (*fairness*).

O modelo teórico desenvolvido por Atkinson e Stiglitz^{79 80} traz importante análise sobre a tributação ótima da renda, defendendo que a implementação de um

⁷⁶ Apud LE BLANC. David. Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems. World Bank Policy Research Working Paper 3529, February 2005, p. 12

⁷⁷ Tax e Economy: A comparative assessment of OECD Countries, in Tax Policy Studies, v. 6, Paris: OCDE, 2001, p. 17.

⁷⁸ STIGLITZ. Joseph E. Economics of public sector. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000, p. 390-409.

⁷⁹ ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. The design of tax structure: direct *versus* indirect taxation. Journal of Public Economics, Amsterdam, North-Holland, v. 6, n. 1/2, July/Aug 1976.

sistema ótimo depende da eficiente tributação sobre a renda, o que segundo a opinião dos teóricos seria capaz de tornar a questão da progressividade da tributação sobre o consumo inócua no que tange a critérios distributivos.

Sendo assim, não é forçoso concluir, que os tributos progressivos sobre a renda apresentam maior eficácia redistributiva, ao passo que, a tributação sobre o consumo é economicamente distorciva e regressiva.

3.4- Teoria da Tributação Ótima no Caso Brasil: Modelo de Sampaio

O modelo de Sampaio aplica a Teoria da Tributação Ótima com relação à tributação indireta incidente sobre bens e serviços no caso brasileiro, tendo como abordagem o objetivo da reforma tributária, que ao tentar identificar direções de reforma do sistema de tributação indireta que impliquem ganhos em bem-estar, propondo a uniformização das alíquotas dos tributos para reduzir os custos administrativos da arrecadação.

O estudo foi elaborado partindo de um modelo de equilíbrio geral que segue o modelo de eficiência na produção desenvolvido por Mirrlees e Diamond. Ainda defende que bens intermediários não deveriam ser tributados, e quando assim o fossem, a imposição de suas alíquotas nominais subestimariam o peso do imposto (*deadweight loss*) sobre o processo produtivo, o que pode causar distorções no sistema econômico⁸¹.

⁸⁰ ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. Lectures on public economics. London: McGraw-Hill, 1980.

⁸¹ SAMPAIO de Souza, Maria da Conceição Sampaio. Tributação indireta no Brasil: equidade versus eficiência. p. 7.

Todavia, Sampaio afirma que os custos marginais dos insumos são relativamente intransferíveis e insensíveis às variações da demanda, independentemente da sua elasticidade⁸², haja vista que a imposição de tributos sobre o valor agregado que implica abatimento de impostos.

Entretanto, os estudos de Sampaio se opõem à visão da teoria da reforma, exatamente no ponto, que identifica que a uniformidade de alíquotas tributárias, defendida pelos teóricos da reforma tributária, além de não implicar ganhos em bem-estar para um modelo de tributação ótima, no caso brasileiro, tão só, ampliaria a existência da extrema desigualdade de renda caracteriza a sociedade brasileira, e que, por consequência, reflete-se nos padrões de consumo e na perversa regressividade do sistema tributário brasileiro.

Ademais, a autora aponta que, a excessiva carga tributária incidente sobre o processo produtivo na economia brasileira cria severas distorções que colaboram diretamente para ocasionar a perda de eficiência na alocação de recursos, bem como, a complexidade do sistema tributário favorece a evasão, reduzindo-se, assim, a base fiscal tributável.

Porém, sem demonstrar meios de como efetivar suas propostas, Sampaio defende, a necessidade de uma reforma da estrutura tributária para reduzir as ineficiências alocativas e distributivas decorrentes da tributação, que tão somente não se restrinja à simplificação da arrecadação dos tributos, mas também, amenizar os impactos econômicos decorrentes da tributação no Brasil.

Por fim, Sampaio defende que, os fundamentos da tributação ótima devem ser vislumbrados a partir dos parâmetros que diferenciem a imposição de tributos de acordo com as condições de mercado, nesse caso, a observação das elasticidades da demanda e da oferta seriam cruciais na determinação de um tributo ótimo, haja vista, que a estrutura ótima de alíquotas obtidas pelo critério da equidade é praticamente

⁸² Ibid. p. 16.

oposta à aquela que se obtém quando somente são considerados, o critério da eficiência⁸³.

3.5- Modelo de Siqueira

O modelo de Siqueira analisa uma estrutura ideal da tributação indireta para o caso brasileiro utilizando-se da formulação proposta pela teoria da tributação ótima, avaliando os efeitos redistributivos das propostas de reformas tributárias existentes para o caso Brasil, na tentativa de equilibrar o “*trade-off*” existente entre considerações distributivas e o critério da eficiência na tributação.

Neste caso, Siqueira buscou verificar os ganhos e perdas de diversos grupos sociais que se diferenciam tão somente, em razão de suas rendas. O modelo teórico propõe a diferenciação de alíquotas dos tributos conforme o poder de renda dos contribuintes, a fim de assegurar melhoras no bem-estar para as classes sociais com rendas menos favorecidas⁸⁴.

A autora faz a distinção da população em dois grupos: população urbana e população rural, propondo-se uma tributação diferenciada das operações ocorridas no setor rural daquelas ocorridas no setor urbano. Por isso, sugere a não tributação das transações internas do setor rural, ou seja, bens produzidos e consumidos na área rural não deveriam ser tributados.

Os instrumentos de política para arrecadação e redistribuição de renda seria a instituição de tributos indiretos do tipo “*lump sum*”, destinadas aos agentes econômicos detentores de menor renda. Todavia, considerando as diferenças sociais existentes entre a população rural e a urbana, propõe a necessidade de feitura de

⁸³ Ibid. p. 5.

⁸⁴ SIQUEIRA, Rozane Bezerra e BARBOSA, Ana Luiza Holanda Neves. Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. IPEA, 200, p.36.

transferências de montante fixo do governo por meio de subsídios por parte do governo (*lump sum payments*).

A estrutura ótima de alíquotas foi obtida a partir de cinco casos, sendo eles:

Caso 1- Neste caso, a principal característica é uma significativa diferença da estrutura ótima de alíquotas entre o setor urbano e o rural, ocasião que, as alíquotas ótimas são bem mais altas para o setor urbano, enquanto que os bens do setor rural são subsidiados por transferências de montante fixo (*lump sum payments*).

Caso 2- Nesta hipótese, existe um mesmo conjunto de alíquotas para os bens de ambos os setores, não fazendo qualquer diferenciação entre o setor urbano e rural, indicam que, as alíquotas devem ser uniformes para todos os bens, exceto, para os bens destinados à alimentação e as bebidas e fumo. Quanto aos bens destinados à alimentação, a alíquota ótima deveria se aproximar de zero e em relação ao item de bebidas e fumo, as alíquotas são maiores que as atribuídas aos alimentos, porém, menores que as atribuídas aos outros bens.

Caso 3- Assume que, além de não haver diferença entre as alíquotas impostas para os setores rural e urbano, os bens de alimentação não são tributados. Todavia, propõe, a elevação das alíquotas sobre os bens que são consumidos, principalmente, pelos agentes com alto nível de renda (bens duráveis, transporte, recreação e outros).

Caso 4- O resultado deste caso, é a sugestão no sentido de os bens domésticos de primeira necessidade destinados ao setor rural recebam subsídios e tenham alíquotas menores do que os destinados ao setor urbano.

Caso 5- Esta hipótese parte do modelo proposto por Atkinson e Stiglitz, avaliando a instituição da tributação ótima linear sobre a renda e os bens de consumo, para desconsiderar as preferências dos agentes econômicos. Entretanto, desconsiderando a restrição orçamentária do governo, o modelo propõe a necessidade de concessão de

transferência de valor uniforme (do tipo *lump sum*) para todos os agentes econômicos através de subsídios.

Portanto, os resultados do estudo de Siqueira avalia precisamente o aspecto redistributivo da estrutura de alíquotas dos tributos, especialmente, a questão da uniformidade versus seletividade na estrutura das alíquotas dos impostos sobre bens e serviços, propondo um sistema de tributação ótima com alíquotas diferenciadas conforme a renda do contribuinte, subsídios para bens de alimentação e alíquotas reduzidas para bebidas e fumo.

IV- Princípios para uma política fiscal ótima

O exercício do poder de tributar representa uma das mais importantes atividades do Estado e deita suas raízes na própria formação histórica que legitima a transferência de recursos do privado ao público.

Os tributos não estão unicamente vinculados à função arrecadatória do Estado, mas também fortemente relacionados ao alcance dos objetivos e políticas públicas desenvolvidas pelos Estados modernos, sendo pelo menos as áreas mais importantes para a atuação do Estado. A primeira é representada pela função alocativa do Estado, através da disponibilização dos recursos transferidos do setor privado ao público; a segunda, a função de estabilizadora econômica, a qual provém da capacidade dos tributos contribuírem para controle do nível de demanda agregada, por sua vez, a terceira vincula a tributação à função redistributiva da renda primária como noção de justiça social.

Ademais, a noção de justiça orienta os critérios de rateio da carga tributária, existindo um consenso que a sua distribuição deve nortear-se por princípios éticos, a fim de evitar a regressividade do tributo, ou seja, que a proporção relativa da renda do indivíduo destinada ao rateio da carga impositiva seja superior a sua capacidade contributiva.

De Adam Smith (1776) a John Stuart Mill (1848), entre outros economistas clássicos que também deram importante contribuição à análise da tributação e seus fundamentos, este capítulo se apoiará na obra do economista alemão Fritz Neumark, “*Principios da la Imposicion*”⁸⁵, que é reconhecida por apresentar uma moderna formulação dos princípios da tributação sob a ótica econômica, eficiente, ideal e racional como, pelo menos, em tese deveria ser qualquer política fiscal.

⁸⁵ A obra tem como título original “Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik.”

Com o título “Princípios de uma política fiscal justa e economicamente racional”, Neumark aloca e sintetiza esses postulados em quatro blocos, da seguinte forma:

I- Princípios orçamentário-fiscais: aqueles cuja realização está direcionada primeiramente aos interesses do credor fiscal;

II- Princípios político-econômicos: aqueles cujos interesses da economia em sua totalidade inspiram seu estabelecimento;

III- Princípios jurídico-tributários e técnico-tributários: aqueles cuja observância implica o reconhecimento à factibilidade dos tributos e

IV- Princípios político-sociais e éticos: aqueles cuja observância é de interesse em primeiro lugar dos sujeitos passivos da obrigação.

4.1- Princípios orçamentários-fiscais da tributação

Os princípios orçamentário-fiscais são distribuídos por Neumark em dois grupos de subprincípios que visam a equalizar e dispor sobre a sustentabilidade do sistema fiscal, tratando da relação existente entre os ingressos de receitas (derivados da arrecadação de tributos) e seu dispêndio através das despesas públicas, sendo eles: a) princípio de suficiência das receitas fiscais e b) princípio da capacidade de adaptação da imposição na política de cobertura (capacidade de aumento de cobertura).

4.1.1- Princípio de suficiência das receitas fiscais

O postulado proposto pelo economista alemão dispõe que o sistema tributário deve tentar equilibrar os seus dois maiores dilemas: a despesa pública a cobrir e os ingressos necessários para tanto.

O princípio da suficiência das receitas fiscais apregoa que as transferências de recursos privados ao Estado têm que ser suficientes para atender às demandas sociais, entretanto, é necessário considerar que existem limites suportáveis da economia à tributação.

Este princípio analisa a estrutura do sistema tributário considerando a necessidade de equalização dos ingressos das receitas derivadas dos tributos, que de tal forma a permitir a cobertura dos gastos públicos, orientando-se a um fim particular: buscar o equilíbrio financeiro (suficiência) através da obtenção dos fundos necessários ao atendimento da demanda exigida (ingressos de receitas). Todavia, está entre aqueles cujos pressupostos são examinados primeiramente frente aos interesses do ente tributante, ou seja, onde o critério da distribuição da carga impositiva entre os indivíduos não é questão considerada de início.

Ademais, o princípio da suficiência dos ingressos tributários exige que os sistemas fiscais em qualquer nível de governo tenham um equilíbrio financeiro racional, devendo ser estruturados quantitativamente e qualitativamente de tal forma, a permitir que os ingressos das receitas tributárias sejam suficientes para cobrir os gastos financiados, haja vista que, em nome de perseguir a suficiência de ingressos dos recursos tributários não se pode admitir sejam desconsiderados os pressupostos da justiça tributária⁸⁶.

Entretanto, os pressupostos do princípio da suficiência das receitas foram por completo rechaçados nas políticas fiscais expansionistas keynesianas que visavam atenuar as crises cíclicas e propiciar um crescimento econômico constante por meio da rolagem da dívida pública. Na atualidade, este princípio voltou a ser reconhecido como necessário a sua observância, especialmente pelo fato de que representa um limitador ao financiamento da despesa do Estado com endividamento público.

⁸⁶ Ibid., p. 85.

Todavia, nos países economicamente desenvolvidos existem duas bases imponíveis importantes – renda e o consumo, isso faz que o princípio da suficiência das receitas não implique necessariamente a regressividade do sistema tributário, haja vista, que é desejável alguma flexibilidade, não somente por razões políticas, mas ainda por outras de conjuntura econômica. Entretanto, no caso dos países em desenvolvimento, a questão torna-se mais delicada, já que a fonte de receita tributária mais explorada é o consumo, isto possibilita que o princípio em análise seja um condutor de regressividade tributária, levando a renda do contribuinte ao nível próximo do esgotamento de sua capacidade de pagamento.

4.1.2- Princípio da capacidade de adaptação à imposição

Este princípio postula que os sistemas tributários devem possuir certa flexibilidade para atender de imediato às necessidades geradas por despesas extraordinárias, tais como as de guerra ou outras de caráter excepcional, para tanto, o sistema tributário deve ser flexível o suficiente para atender novas necessidades de financiamento adicionais como no caso de gastos superiores aos normais, de novas despesas permanentes ou simplesmente imprevistas⁸⁷.

Todavia, o princípio da adaptação à imposição diferencia-se do da suficiência das receitas fiscais por um elemento distinto existente entre eles, qual seja, o caráter de excepcionalidade que reveste o princípio da capacidade de adaptação.

Porém, Neumark não apresenta qualquer elemento temporal legitimador de uma imposição justa, racional e economicamente eficaz, por isso, caberia questionar como se caracteriza a imposição adicional? E quando ela deixaria de ser adicional para ser ordinária?

⁸⁷ STIGLITZ. Joseph E. Economics of public sector. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000, p. 451.

Entretanto, é mister ressaltar que o princípio de suficiência pode cooperar para induzir à regressividade tributária, já que o incremento irracional de imposições para atender a expansão da margem normal de gastos, a curto ou médio prazo, de caráter permanente ou extraordinário, pode solapar as bases do postulado da justiça tributária.

Por fim, podemos considerar que as receitas públicas são coadjuvantes no controvertido debate acerca do tamanho do Estado. As despesas, ou melhor, a quantidade e a qualidade das intervenções do Estado é que determinam o nível de recursos que devem ser transferidos da esfera privada para à pública, porém, não se deve extrapolar o que se considere estritamente necessário para fazer frente às necessidades do Estado, a fim de ser ele considerado economicamente racional e justo.

4.2- Princípios político-econômicos da tributação

Retomando uma definição que é comumente utilizada na doutrina alemã, Neumark estuda os princípios da imposição político-econômicos, dividindo-os em dois grupos: aqueles que tratam dos elementos essenciais da ordem econômica visando alterar, manter ou aprimorar os instrumentos existentes (*Wirtschaftsordnungspolitische*), daqueles que se buscam alterar ou manter a estabilidade do sistema (*Prozesspolitische*).

4.2.1- Princípio da limitação às medidas tributárias direcionadas

Segundo Neumark, uma política fiscal antidirecionista não pode ser pautada por intervenções que favoreçam ou prejudiquem determinados setores da economia de mercado.

Sendo assim, faz importantes ponderações, diferenciando o dirigismo do intervencionismo fiscal. O dirigismo se caracteriza pela adoção de medidas pontuais, que tendem ora, a favorecer, ou ora prejudicar determinados setores produtivos da economia. Enquanto, o intervencionismo fiscal adota medidas de influência global em sentido amplo cujo objetivo é favorecer ou prejudicar grupos econômicos isolados ou determinados setores da produção ou do consumo, tais como: a produção, consumo, o emprego, dentre outros elementos de natureza macroeconômicas⁸⁸.

A adoção de medidas fiscais com o intuito dirigista proporciona vantagens injustas a quem as recebe, comprometendo a eficácia das políticas de crescimento, e por consequência, a neutralidade no jogo da livre concorrência.

O dirigismo fiscal pode criar vantagens e prejuízos, na hipótese de a medida estar direcionada com o intuito de estabelecer privilégios a grupos de interesse privados, é razoável admitir que medidas dirigistas exercem um efeito negativo sobre a equidade na tributação, tendo em vista que a primazia do interesse individual compromete a legítima alocação de recursos.

Por isso, Neumark defende ser a adoção de medidas dirigistas incompatíveis com a ordem econômica, que tão somente podem ser utilizadas em casos excepcionais, de curto prazo. Do contrário, merecem ser censuradas por razões econômicas, sociais e de justiça fiscal, haja vista implicarem, em regra geral, o comprometimento simultâneo de outros princípios tributários, especialmente, os da generalidade, isonomia, neutralidade e livre concorrência.

Sem dúvida, o intervencionismo estatal constitui um tema complexo e polêmico e divide a teoria econômica em correntes antagônicas. Apesar de Neumark posicionar-se contrariamente, é mister ressaltar que no caso brasileiro não existe

⁸⁸ NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974, p. 275.

qualquer impedimento quanto à atuação no Estado na economia por via fiscal. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 170, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, fazendo que a ação estatal sobre o domínio econômico seja pautada por tais fundamentos, especialmente, pelos princípios e objetivos fixados no texto constitucional, dentre os quais a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, inciso VII), a busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII) e a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II).

Embora os referidos princípios e objetivos sejam dotados de elevado grau de abstração e generalidade, o que dificulta o controle finalístico da medida interventiva, todavia não veda qualquer ação estatal por meio da adoção de diferentes instrumentos de ação estatal, a depender do cenário enfrentado.

A Constituição Federal⁸⁹ traz a expressão *desenvolvimento nacional*, tratando da função incentivadora do Estado como agente normativo, em seu art. 174, §1º, não se refere ao mero crescimento econômico, mas à conjugação de fatores sociais capazes de promover melhorias qualitativas no nível de bem-estar da sociedade. Porém, sem dúvida, o alcance dessas melhorias está atrelado a um processo contínuo e estruturado não apenas com foco no crescimento econômico, mas que igualmente abarque como objetivo, a diminuição da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais.

Sendo assim, os tributos existem, fundamentalmente, para viabilizar o cumprimento das funções do Estado, pois se é com a arrecadação tributária que se gera a maior parte das receitas públicas, indispensáveis para o custeio das finalidades estatais.

⁸⁹ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

Pode-se dizer, assim, que os tributos constituem o preço para o próprio funcionamento da engrenagem do Estado.

Sendo assim, a finalidade do tributo não se restringe unicamente à arrecadação, mas está além- é extrafiscal. Os tributos, além de terem a função arrecadatória de receitas para a manutenção do Estado, apresentam funções regular e redistribuir, ou seja, regular os mercados e reduzir as desigualdades sociais⁹⁰. Nesse sentido, não é possível dissociar a intervenção estatal por via fiscal da economia⁹¹, podendo os mesmos tributos serem arrecadatórios com finalidades extrafiscais.

Por fim, indubitavelmente, intervenções estatais despropositadas afrontam à igualdade ou à proporcionalidade e nem podem ser toleradas no contexto de um Estado Democrático e Social de Direito.

4.2.2- Princípio da minimização às intervenções tributárias na esfera privada

Este princípio como se depreende do próprio enunciado, não é um princípio tributário “clássico”. Neumark citando H. Haller defende que o princípio conserva uma natureza liberal⁹², permitindo na maior amplitude possível, a livre decisão do indivíduo em todos os campos de sua vida, autorizando tão somente o cerceamento de sua liberdade de decisão, quando existente o exercício abusivo da liberdade individual que ocasione algum dano à coletividade ou quando o Estado tenha que tomar precauções para manter e conservar a mesma liberdade individual de decisão.

⁹⁰ AVI-YONAH, Reuven S. *Os três objetivos da tributação*. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 22, 2008, p. 8-12.

⁹¹ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007, p. 623.

⁹² NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974, p. 275.

Entretanto, Neumark defende ser este um princípio de “*imperativo de transcendência secundária*” que assume uma função subsidiária e complementar aos princípios orçamentário-fiscais e aos outros postulados da justiça como forma de sopesamento.

Sendo assim, um sistema fiscal ótimo deve ser capaz de limitar ao máximo possível qualquer intervenção na capacidade de decisão do indivíduo e na alocação de recursos, com raras exceções pode ser admitida a atuação no Estado na esfera privada, especialmente, para coibir o abuso de direito.

4.2.3- Princípio da atenuação aos prejuízos causados pelos tributos à livre concorrência

Todo tributo tende ou pode apresentar o seu encargo excedente poder provocar dois efeitos: o efeito-renda e o efeito-substituição. O efeito-renda pode ser considerado como a diminuição da renda do contribuinte, após a dedução do tributo. Enquanto, que o efeito-substituição, pode ser comumente visualizado na tributação sobre o consumo, haja vista que, a incidência do tributo encarece o produto final, e por consequência, ocasiona a alteração na estrutura dos preços dos bens, bem como, a afetação da alocação de recursos, podendo afetar negativamente a procura de alguns bens e positivamente a demanda por outros.

A imposição de um tributo sobre a renda pode gerar incentivos para as pessoas modificarem suas decisões quanto à participação no mercado de trabalho e o número de horas trabalhadas. A tributação de bens de consumo, por sua vez, pode distorcer as escolhas dos consumidores. Essas situações devem ser, o quanto possível, evitada.

Por isso, esse princípio define como uma política desejável pode reduzir ao máximo a intervenção econômica do Estado por via fiscal.

Neumark aceita como admissível alguma intervenção em casos excepcionais, desde que a curto prazo, para melhorar a concorrência ou para cumprir princípios tidos como superiores no sistema tributário. Nos demais casos, a livre concorrência seria sempre desejável, por que asseguraria à distribuição e à alocação ótima dos recursos.

4.2.4- Princípio de flexibilidade ativa da imposição

Neumark considera este princípio como um norteador de políticas de estabilização econômica que objetivem gerar efeitos a curto e médio prazos na economia, diferenciando-se assim de outros princípios associados ao crescimento econômico, mas que objetivam mudanças estruturais com resultados globais a longo prazo.

A flexibilidade ativa da imposição comporta a variação da organização das estruturas do sistema fiscal e dos procedimentos da tributação, possibilitando a variação temporal da carga fiscal, a fim de que ela possa corresponder à conjuntura vigente em cada período⁹³.

Neumark defende que a eficácia de uma política fiscal estabilizadora depende de ela poder se adequar à realidade, ou seja, possa resultar em aumento de ingressos quando a economia se encontra num momento de prosperidade e em redução nos casos de recessão econômica.

Entretanto, Neumark não apresenta uma “fórmula” para instituição de um sistema flexível, seguindo o entendimento de Musgrave⁹⁴ quando enfatiza não existe

⁹³ STIGLITZ, Joseph E. *Economics of public sector*. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000, p. 451.

⁹⁴ MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. *Una breve historia de la doctrina fiscal*. Hacienda Pública Española, nr. 115. Madrid, 1990.

uma solução ótima, haja vista, a complexidade do sistema para permitir uma fórmula que possa ser aplicada às todas as situações e em todos os tempos.

4.2.5- Princípio de flexibilidade passiva da imposição

O princípio da flexibilidade passiva recomenda que a ação impositiva deve estruturar o sistema fiscal, visando a garantir a atenuação das flutuações de curto prazo da atividade econômica sem a necessidade de variações na legislação tributária, chamando-a de flexibilidade permanente ou automática.

Neumark aponta que a maioria dos tratadistas contemporâneos de Fazenda Pública coincidem na idéia dos tributos sobre a renda apresentarem o mais elevado grau de “*built-in-flexibility*”, em vez, dos tributos indiretos e os incidentes sobre o consumo, para tanto, defende a criação de instrumentos fiscais que possibilitem efetuar modificações com rapidez ante oscilações na conjuntura econômica.

4.2.6- Princípio de uma imposição orientada à política de crescimento econômico

O desenvolvimento econômico pressupõe não apenas o fator do *crescimento*, mas também melhorias no âmbito social como uma condição necessária para a realização do bem-estar social. Para tanto, admite-se a atuação do Estado como o principal condutor por meio do planejamento⁹⁵.

Sendo assim, o desenvolvimento se realiza sob uma ação conjunta de vários responsáveis pelos fatores de produção, inclusive da política fiscal que deve ser

⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 58.

estruturada tanto em sua totalidade quanto em suas particularidades, de modo a não gerar efeitos que freiem o crescimento.

4.3- Princípios jurídico-tributários e técnico-tributários

Os princípios jurídico ou técnico-tributários encontram base nos postulados desenvolvidos pela doutrina de Adam Smith que foram subdivididos por Neumark em 06 postulados, sendo eles: a) princípio da congruência das medidas fiscais; b) princípio da transparência; c) princípio da factibilidade das medidas fiscais; d) princípio da continuidade do Direito Fiscal; e) princípio da economicidade da imposição e f) princípio da comodidade da imposição.

4.3.1- Princípio de congruência das medidas fiscais

Este princípio enfatiza a necessidade de coerência no sistema fiscal, de forma a evitar ou minimizar qualquer contradições internas entre os postulados insertos no sistema.

Sendo assim, os objetivos do sistema fiscal devem se constituir num todo homogêneo, a fim de evitar interferências injustificadas e lacunas, haja vista que, é comum a instituição de medidas fiscais com um fim específico que arrefecem ou neutralizam os efeitos de outras já existentes.

Por isso, Neumark recomenda como “*second-best*” que ante algum conflito, é recomendável a prevalência consciente daquela que translada o postulado considerado prioritário em detrimento do outro, devendo-se buscar as idéias fundamentais que serviram de base do sistema, aquelas as quais se afastaram em maior ou menor intensidade dos princípios fiscais, sociais ou político-econômicos.⁹⁶

⁹⁶ NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974, p. 275.

4.3.2- Princípio da transparência fiscal

O princípio da transparência fiscal tributária exige que as leis tributárias em sentido lato, apresentem regramentos claros, precisos e de fácil compreensão, a fim de evitar omissões e dúvidas sobre os direitos e deveres do contribuinte.

O princípio “*certainty*” defendido por Adam Smith que postula que seja assegurado ao contribuinte conhecer com precisão a carga tributária que ele suportará, depende de condições externas que inviabilize a ação arbitrária do Fisco. Para tanto, é imprescindível a existência de normas legais que disponham claramente sobre os direitos e deveres em cada um dos pólos da sujeição tributária.

Na concepção de Smith, o princípio da certeza é tão importante, que não pode ser admitido em qualquer grau ou proporção de incerteza no sistema, por menor que ela possa parecer ser, e é por esta razão, que deve ser combatida a existência de disposições jurídicas imprecisas, ambíguas ou obscuras, que só coopera para favorecer a arbitrariedade do ente arrecadador, a evasão e a sonegação fiscal.

Todavia, não é forçoso concluir que este princípio se direciona à causa dos contribuintes de direito, já que, na tributação indireta sobre o consumo este postulado afasta-se frontalmente do idealizado por Smith.

4.3.3- Princípio da praticabilidade das medidas fiscais

Este princípio postula que as medidas fiscais atendam os objetivos da política fiscal implantada, em seus princípios gerais e específicos, de maneira que possam de um lado satisfazer a compreensão intelectual e as preferências do contribuinte, e de outro, observar as atribuições institucionais e as condições materiais dos órgãos de arrecadação.

As medidas fiscais devem levar a ações práticas para as partes envolvidas no processo e que sejam aplicáveis ao menor custo possível em termos de eficiência.

Por isso, a aplicabilidade eficaz das medidas fiscais se subordina a sua conformidade com certas faculdades e atitudes, tanto por parte dos contribuintes quanto pela administração tributária. Diversos fatores estão conjugados a esta questão, não existindo uma receita única que possa ser aplicada a todos os casos e em todos os tempos, a fim de instituir uma política fiscal justa e economicamente racional. Todavia, sempre é imprescindível, a observância dos princípios da justiça.

4.3.4- Princípio da continuidade do Direito Fiscal

Este princípio exige a continuidade das disposições contidas nas leis tributárias, de modo que após tenha o contribuinte se familiarizado com a norma e tenha dispendido recursos financeiros ou esforços para cumpri-la, não tenha que ser obrigado a curto prazo reaprender toda a dinâmica.

Neumark expõe que quanto mais vida longa a validade da figura impositiva, mais habituado com ela estará o contribuinte, o que facilitará o cumprimento das obrigações que lhe foram impostas, tendo em vista que alterações frequentes e assistemáticas induzem a erros e geram insegurança aos contribuintes e ao fisco.

4.3.5- Princípio de economicidade da imposição

Este princípio postula que o sistema fiscal deve prever exações que sejam menos gravosas possíveis ao contribuinte, bem como, apresente menor custos para arrecadação dos tributos e cumprimento e controle das obrigações principais e acessórias impostas.

Por isso, Neumark aponta que além dos ganhos gerados pela arrecadação, também é relevante analisar os seus custos sociais, bem como, os efeitos nocivos que esta pode produzir na alocação de recursos⁹⁷, são três fatores: 1) os gastos gerais imputados à administração pública para controlar e arrecadar o tributo; 2) os gastos dispendidos pelos contribuintes para o cumprimento das obrigações acessórias e 3) os custos dispendidos pelos indivíduos ou pelas pessoas jurídicas, quando estas estão agindo na qualidade de responsável tributário (obrigação tributária de terceiros).

A aplicação do princípio está relacionada com a “simplicidade” da imposição já tinha sido apontado por Stiglitz⁹⁸ e por Sampaio⁹⁹. como desejável a qualquer sistema fiscal. Sendo assim, a instituição de regras complexas e controles especiais desenvolvidos pelos distintos agentes com o fito de favorecer a distribuição interpessoal da carga impositiva pode ineficiente e não econômico, fato este que confirma a existência de um “*trade-off*” entre equidade e eficiência, estudado no item 5.4 deste trabalho.

4.3.6- Princípio de comodidade da imposição

Este princípio representa um dos “cânones da imposição”, de Adam Smith, para quem todos os impostos devem ser arrecadados no momento e na forma que provavelmente resultem mais convenientes para o contribuinte.

⁹⁷ Ibid., p. 440.

⁹⁸ STIGLITZ. Joseph E. Economics of public sector. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000, p. 451.

⁹⁹ SAMPAIO de Souza, Maria da Conceição Sampaio. Tributação indireta no Brasil: equidade versus eficiência. p. 7.

O princípio da comodidade tem relação direta com o momento em que o contribuinte tem a disponibilidade dos recursos necessários para efetuar o pagamento do tributo que deve ser feito da maneira mais cômoda o possível para ele.

Sendo assim, Neumark propõe que o pagamento se realize em um momento próximo ao de ocorrência do fato que dá nascimento à obrigação tributária, apesar de reconhecer que isto, em alguns casos não é possível.

4.4- Princípios sociais e éticos da imposição

Adam Smith em sua mais conhecida obra “A Riqueza das Nações”, de 1776, no Capítulo II trata “*Da fonte originária ou fundo de onde sai a renda pública e geral da sociedade*” consagra “quatro cânones como base justa da tributação”, podendo eles serem resumidos da seguinte forma: 1) Equidade; 2) Certeza; 3) Conveniência e 4) Economia.

Neumark por sua vez, no capítulo dos “*princípios político-sociais e éticos da imposição*” trata das bases para uma tributação justa, afirmando que sua efetivação depende da distribuição interindividual de pagamento, ou seja, da equânime distribuição do gravame entre os contribuintes, sendo eles: 1) Generalidade; 2) Equidade; 3) Capacidade contributiva e 4) Redistribuição.

4.4.1- Generalidade

A generalidade representa que a incidência do tributo dá-se em todos os níveis e em todos os aspectos, sujeitando todas as pessoas (naturais ou jurídicas) ao gravame fiscal, geral ou pessoal, desde que tenham capacidade contributiva e sejam tipificadas pela lei que regulamenta o nascimento da obrigação tributária.

Todavia Neumark enfatiza que a violação do princípio da generalidade, na maioria das vezes e em quase todos os casos, quando não derivam da violação ao princípio da capacidade de pagamento, são infrações ao princípio da equidade e da proporcionalidade.

4.4.2- Princípio da Equidade

O princípio da equidade para a estruturação de um sistema tributário é apresentado por Neumark¹⁰⁰, tendo como questão central, a justa distribuição da carga tributária segundo a capacidade de pagamento ou a contribuição de cada indivíduo.

O princípio da equidade é elevado como *regra de igualdade* por Klaus Tipke¹⁰¹, que a atribui como à concepção básica da justiça tributária, bem como, como um *conceito-chave da justiça*. Em seguida, reconhece a transcendência dos valores explicitados pela igualdade, como *igualdade perante a lei*, referindo-se diretamente à aplicação da lei contra qualquer arbitrariedade do Estado, com vistas a garantir a aplicação uniforme das leis tributárias pelas autoridades fiscais (*igualdade na aplicação do direito*).

A regra da igualdade obriga a atribuição de tratamento isonômico aos indivíduos, a fim de que sejam onerados igualmente por uma lei tributária (*igualdade de imposição*). Entretanto, sua mensuração é tida como sendo uma *carta branca*, à medida em que, não oferece um critério fechado de valoração de justiça.

¹⁰⁰ GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956

¹⁰¹ TIPKE, Klaus. Direito Tributário (Steuerrecht), Volume I, São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 18ª edição, 2008, p. 191-194

Por isso, Tipke propõe que a valoração de justiça isonômica deve nortear-se pelos princípios portadores do sistema jurídico para determinar a aplicação da igualdade- como medida de comparação. Todavia, a medida de valoração deve condicionar-se à observação das normas constitucionais, não podendo o legislador opor-se aos valores constitucionalmente previamente estruturados.

Sendo assim, o §1º do art. 145 da Constituição Federal ao determinar que os impostos “*terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte*”, isso importa dizer que a medida de aplicação da igualdade entre os contribuintes é a própria capacidade contributiva.

Para valoração da justiça isonômica importa dizer que deve ser feita com base em elementos residentes no texto constitucional consubstanciada em uma só equação: a imposição deve corresponder à capacidade contributiva, como *fim interno* da norma¹⁰².

A regra de equidade defende que cada indivíduo contribua à medida de sua capacidade de pagamento, necessita ser vista sob dois ângulos: (a) o tratamento deve ser igualitário no sentido horizontal, atribuindo-se igual tratamento às pessoas que se encontrarem em condições econômicas semelhantes e (b) o tratamento deve ser igualitário no sentido vertical, oferecendo diferente tratamento às pessoas que se encontram em situação econômica desigual, como forma de equalizar as desigualdades.

Relacionado com o critério da capacidade contributiva, a abordagem do conceito de equidade na sua dupla acepção: a equidade horizontal e a equidade vertical têm aspectos distintivos do nível de equidade de um sistema fiscal.

¹⁰² ÁVILA. Humberto. Teoria da igualdade tributária. São Paulo: Malheiros Editores. 2ª edição, 2008, p. 161

A equidade horizontal admite que sejam tributados de forma idêntica, as pessoas que têm igual capacidade contributiva, ou seja, é defendida a tese de proporcionar tratamento igual aos iguais, manifestação esta oriunda do conceito de justiça prevalecente na maioria das sociedades democráticas de (*igualdade de todos os cidadãos perante a lei*).

Entretanto, na realidade, pela dificuldade de mensuração da valoração da capacidade individual, o critério da justiça isonômica não se apresenta como uma tarefa fácil para as autoridades fiscais (*carta branca*), qual seja, a de identificar os contribuintes que se encontrem em condições rigorosamente idênticas entre si. Com isso, não se pode ignorar, que contribuintes apesar de possuírem idêntica matéria tributável, podem experimentar níveis desiguais de bem-estar em função das suas situações fáticas.

Por isto, dada à multiplicidade de critérios elegíveis, há de se reconhecer, que a igualdade horizontal, no plano prático, tende a revelar-se de difícil concretude.

Relacionada às duas dimensões da equidade: vertical e horizontal, com os princípios da igualdade-regra e da capacidade contributiva, a equidade vertical é traduzida pela proposição de que as pessoas que têm diferente capacidade contributiva, sejam tributadas de forma desigual.

No contexto do princípio do benefício, a equidade horizontal é atingida quando pessoas com idênticos níveis de benefícios são oneradas de forma idêntica, suportando igual ônus tributário. Enquanto que, a equidade vertical é atingida, quando as pessoas com maior capacidade de pagamento suportam maior ônus, sendo elas oneradas desigualmente entre si.

Dessa maneira, apresenta-se uma difícil tarefa encontrar a medida adequada para aferir a situação econômica individual, a fim de que escolher os melhores indicadores de capacidade de pagamento do tributo pelas diferentes classes sociais.

4.4.3- Princípio do benefício e Capacidade contributiva

Existem duas abordagens sobre o “*mainstream*” que ainda dominam a discussão acadêmica sobre as bases da tributação ideal: a abordagem do benefício e da capacidade de pagamento¹⁰³.

Seligman afirma que, foi a obra de Grotius, a primeira a tratar do princípio do benefício¹⁰⁴. Porém, não foi ele o único, o tema tem como um dos principais expoentes, o economista clássico Adam Smith, segundo o qual, um sistema tributário equitativo é aquele em que cada contribuinte contribui à medida que ele usufrui da proteção do Estado.

Segundo o princípio do benefício (*benefit principle*), o pagamento dos tributos deve ser exigido de cada indivíduo, à medida que ele usufrua dos bens públicos.

Musgrave por sua vez, defende que, o princípio do benefício decorre da teoria política do contrato social apresentada no século XVII por Locke, Rousseau e Hobbes, sustentando ser o pagamento dos tributos o preço necessário para compra da paz.

Posteriormente, o princípio do benefício foi tecido pela doutrina utilitarista de Jeremy Bentham que defendia existir um processo político da imposição da tributação em um cenário democrático, intimamente ligado à política de gastos públicos que os indivíduos não se sentirão motivados a custeá-los, se a eles não lhes for assegurado quaisquer benefícios sociais a título de retribuição.

¹⁰³ MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. Public Finance in Theory and Practise. 5ª edição, Nova York: Mcgraw-Hill, 1973, p. 193.

¹⁰⁴ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5ª édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 154.

Por seu turno, Montesquieu defendia ser a receita do Estado uma parcela dos bens de cada cidadão, em troca de pudessem desfrutar pacificamente da proteção do Estado¹⁰⁵.

Todavia, filiando-se ao entendimento de Montesquieu, Karl Ferdinand Hock¹⁰⁶ em “*Die öffentlichen Abgaben und Schulden*”, defendia que arrecadação de um tributo representa uma retribuição de renda pelos serviços prestados pelo Estado.

Pufendorf apesar de criticar os custos, declarava que, o pagamento de tributos é o preço da proteção do Estado devida ao cidadão¹⁰⁷.

Sendo assim, ao longo do século XIX, influenciados pelas lições de Adam Smith, os autores ingleses passaram a tratar o princípio do benefício, associando-o por analogia com o prêmio de seguro, sugerindo que daí, deveria o Estado, primeiramente mensurar o risco para impor o custo ao cidadão através da tributação, neste sentido encontram-se os trabalhos de McCulloch e Thiers¹⁰⁸.

Entretanto, a ideia do benefício como prêmio de seguro não é exceção da doutrina inglesa, pelo contrário, dão respaldos à diversas célebres argumentações também na academia germânica, podemos citar a obra de 1835, a “*Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*”, de Karl v. Rotteck¹⁰⁹, afirmando ser o

¹⁰⁵ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 229.

¹⁰⁶ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 229.

¹⁰⁷ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 154.

¹⁰⁸ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 160.

¹⁰⁹ SELIGMAN, Edwin. L'impôt Progressif. Théorie et em pratique. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 160

pagamento do tributo semelhante ao pagamento de um seguro, devendo logicamente a cobrança dos tributos ser proporcional à propriedade segurada.

A concepção da obrigação tributária como retribuição foi igualmente defendida e difundida por outros vários teóricos, tais como: Pufendorf¹¹⁰, Locke¹¹¹, Montesquieu¹¹², Schlözer¹¹³, Mirabeau¹¹⁴, J. Garnier¹¹⁵, Proudhon¹¹⁶, Girardin¹¹⁷, dentre outros.

¹¹⁰ “*Los tributos no son otra cosa que pagos que debe el individuo a la comunidad por la defensa de su salud y de sus bienes*”. Pufendorf, apud GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956, p. 228.

¹¹¹ “*es verdad que los gobiernos no pueden manejarse sin grandes gastos y corresponde a cada uno que recibe su parte de protección que pague de sus bienes una proporción para el mantenimiento de aquéllos*”. Locke, apud . GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956, p. 229.

¹¹² “*Las rentas del Estado son una porción de cada ciudadano de sus bienes para tener la seguridad de poder disfrutar del resto tranquilamente*”. Montesquieu, apud . GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956, p. 229.

¹¹³ “*Cada uno obra con los otros para aprovechar en seguida algo, o lo hace para el otro pero sólo en calidad de anticipo y en la espera de similares contraprestaciones*”. Schlözer, apud. GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. Tratado de Finanzas. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956, p. 229.

¹¹⁴ “*O imposto é um adiantamento pra obter a proteção da ordem social*”. Marquês de Mirabeau, apud. HUGON, Paul. O imposto - teoria moderna e principais sistemas – O sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, Edições Financeiras SA, 1951, p. 16.

¹¹⁵ “*O imposto racional poderia ser definido: o preço dos serviços prestados, e especialmente o preço do serviço segurança, serviço de interesse universal – o prêmio pago para a garantia da segurança – sendo a palavra segurança, tomada em seu sentido geral de garantia da Proteção, do direito, da justiça, da ordem, da propriedade, da liberdade individual, da independência nacional, da execução equitativa das leis e dos contratos*”. J. Garnier .apud. HUGON, Paul. O imposto - teoria

Musgrave aponta que, racionalmente deveria cada indivíduo ser tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos. Entretanto, reconhecendo a existência de dificuldades para mensuração dos dispêndios públicos destinados a cada contribuinte, afirma que não existe assim, uma fórmula tributária capaz de ser aplicável a todas as pessoas indistintamente, por possuírem renda diversa e por consequência, diversa capacidade contributiva¹¹⁸. Ademais, se fosse possível mensurar a demanda individual por serviços públicos seria notável que os mais pobres arcariam com maior carga tributária, já que usualmente, são os menos favorecidos economicamente, que têm maior necessidade de utilizar os serviços públicos prestados pelo Estado.

No mesmo sentido, citamos o trabalho de Paul Hugon que questiona a aplicação prática do princípio do benefício, a saber:

“Além disso, a teoria do lucro é insuficiente por si mesma, porque não permite indicar qual a medida do imposto pra cada contribuinte. A função de proteção dos interesses particulares que pertence ao poder público, não pode, de fato, por si própria, explicar a

moderna e principais sistemas – O sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, Edições Financeiras SA, 1951, p.16.

¹¹⁶ “O imposto é uma troca”. Proudhon. apud. HUGON, Paul. O imposto - teoria moderna e principais sistemas – O sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, Edições Financeiras SA, 1951, p.16.

¹¹⁷ “O imposto é, e não deve ser senão um prêmio de seguro pago por todos os membros de uma sociedade chamada Nação, com o fito de garantir o amplo gozo de seus direitos, a proteção eficaz de seus interesses e o livre exercício de suas faculdades; com este objetivo põe em comum uma determinada porção de sua força que constitui a força coletiva”. Emile de Girardin, apud. HUGON, Paul. O imposto - teoria moderna e principais sistemas – O sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, Edições Financeiras SA, 1951, p.16.

¹¹⁸ MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. Public Finance in Theory and Practise. 5ª edição, Nova York: Mcgraw-Hill, 1973, p. 195.

medida do imposto. Porque mesmo que o Estado não tenha por função senão proteger, a teoria do lucro não explicaria porque o imposto seria de natureza diversa conforme atingisse o rico ou o pobre, todos os dois tendo direito da parte do Estado – a título de igualdade das personalidades humanas – à mesma proteção e à mesma segurança”.

“Além do mais, ninguém contesta que o Estado, na época atual, se desobrigue de estender sua atividade muito além da simples proteção: ora, a teoria do lucro conduziria, neste caso, a descarregar o peso do imposto sobre o cidadão que recebe do poder público, as maiores e mais importantes vantagens. Seria, em outros termos, tributar mais o fraco ou o pobre, porque é ele que hoje, comumente, mais se beneficia da ação pública nos domínios da Instrução, da Previdência Social, da Proteção do trabalho, da Higiene, etc...Seria ir contra o princípio da solidariedade natural e social que impõe aos fortes o dever de auxiliar os fracos”.

A teoria do benefício também conhecida como teoria do lucro, Hugon identifica nela, os dois problemas. Primeiro, a teoria do benefício ou teoria do lucro torna-se inaplicável ante a impossibilidade de mensuração dos serviços prestados pelo Estado e usufruídos pelos cidadãos. Segundo, admitir tal hipótese seria o mesmo que aceitar a desnecessidade da aplicação do critério da progressividade na tributação, já que, a teoria do lucro nos moldes não faz distinção entre os vários níveis de renda¹¹⁹.

Por isso, é inegável que o princípio do benefício na prática, revela-se de difícil aplicação, haja vista, a difícil mensuração do “*quantum*” devido por cada indivíduo pela utilização do bem público, para só depois determinar o montante devido a título de tributo.

Em suma, determinar precisamente a quantia devida pelo uso de cada bem público pode ser difícil ou mesmo impossível, e se utilizado fosse o critério do benefício para legitimar a exigência do pagamento dos tributos, certamente se faria a estimação em bases grosseiras, imprecisas ou inseguras para o contribuinte.

¹¹⁹ HUGON, Paul. O Imposto. Rio de Janeiro: Editora Financeiras. 2ª edição, 1951, p. 17.

Diferente é o que se pode extrair do princípio do benefício, que apresenta uma limitação relacionada à dificuldade de mensurar os custos utilizados por cada indivíduo, o que implicaria diretamente no impedimento da criação de tributos com fins redistributivos, devido à impossibilidade de diferenciar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral. Por essas razões, do princípio da capacidade de contributiva é tido como um seguro indicador-base para construção de um sistema tributário.

Stuart Mill foi o primeiro a defender a aplicação do princípio da capacidade contributiva no sistema tributário e a condenar veemente o princípio do benefício. Por entender ele, que se este último fosse observado, causaria a cobrança de mais tributos justamente dos mais pobres, já que, são eles quem mais utilizam os serviços públicos e que necessitam de maior proteção do Estado, o que entendia como o inverso da ideia de justiça distributiva na tributação.

O princípio da justiça fiscal ancorado na regra geral da equidade exige que o ônus decorrente da carga fiscal seja distribuído aos contribuintes na proporção à capacidade contributiva econômica deles. Daqui decorre o princípio da capacidade contributiva como princípio fundamental da justiça fiscal e por consequência, o mais importante critério comparativo (*Vergleichsmaßstab*)¹²⁰ de isonomia do ônus tributário.

Revelada pelo princípio da equidade^{121 122}, a capacidade contributiva exige a igual distribuição do gravame tributário entre os contribuintes que se encontrem em

¹²⁰ TIPKE, Klaus. Direito Tributário (*Steuerrecht*), Volume I, São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 18ª edição, 2008, p. 200

¹²¹ XAVIER, Alberto Pinheiro. Os princípios da legalidade e da tipicidade da tributação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 74

¹²² ZILVETI, Fernando Aurélio. Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva, São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 127.

condições semelhantes com igual efeito oneroso¹²³, ou seja, que detenha semelhante capacidade de contribuir para o Estado.

Ainda Tipke, a seu modo, expôs que o princípio da capacidade contributiva desenvolvido no século XIX, é justificado como um princípio político de redistribuição para o Direito, que sobretudo, concretiza a proteção constitucional do sujeito passivo tributário perante o Estado, exigindo que as espécies tributárias sejam ajustadas segundo a capacidade tributária econômica do contribuinte, bem como, colabora por preservar o mínimo existencial para a sobrevivência¹²⁴.

A verificação da capacidade contributiva, no entanto, é apontada por muitos teóricos como um desafio para efetivação da justiça tributária, para Kendrick, a capacidade de pagamento é um conceito genérico e de difícil mensuração¹²⁵, o que faz surgir a seguinte questão não tão simples de responder: O que tributar?

A teoria eqüitativa reconhece a renda pessoal como um indicador de aferição da capacidade de pagamento individual¹²⁶. Para Herber, a renda pode ser considerada como um indicador primário da capacidade econômica de pagamento do indivíduo¹²⁷.

¹²³ TIPKE, Klaus. Direito Tributário (*Steuerrecht*), Volume I, São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 18ª edição, 2008, p. 203

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ KENDRICK, M. S. The Ability-to-Pay Theory of Taxation. The American Economic Review, Nashville, v. 29, n. 1. p. 92-101, Mar., 1939.

¹²⁶ HETTICH, Walter, WINER, Stanley. Blueprints and pathways: the shifting foundations of tax reform. National Tax Journal, v.38, n.4, p.423-445.1983, p.418.

¹²⁷ HERBER, B. P. Modern Public Finance. Homewood: R. D. Irwin, 1983, p. 468.

Porém, existe um tema controvertido recorrente na teoria da tributação ótima relativo à justiça horizontal que constitui uma dúvida. Se, além da renda, deveria ser considerada a utilidade, ou seja, a observação das preferências individuais do indivíduo baseadas nos seus comportamentos. Segundo Goetz, se a capacidade de pagamento do indivíduo também for analisada de acordo com suas preferências, a justiça horizontal por uma tributação igualitária pode sofrer arranhões, ainda que os envolvidos recebam o mesmo volume de renda¹²⁸.

Outrossim, a observação das preferências individuais baseadas nessa regra, apresentam baixa praticabilidade, o que torna a regra quase impossível de ser observada como indicador de capacidade econômica de pagamento.

Por isso, em virtude destas observações, a teoria equitativa escolhe, por razões práticas, a renda como o critério para mensurar a capacidade contributiva, bem como, o de preservar a justiça horizontal. Todavia, não se pode olvidar, que o patrimônio e o consumo podem completar o quadro dos indicadores.

A definição da renda corresponde à da teoria do acréscimo na riqueza líquida, formulada originalmente por Schanz¹²⁹, apresentando três conceitos de renda: o conceito da utilidade, o conceito do valor e o conceito do consumo.

Haller¹³⁰, emprega o conceito de utilidade, ao definir a renda como a força que periodicamente se reproduz e que determina a capacidade de satisfação das necessidades dos indivíduos.

¹²⁸ GOETZ, Michael L. Tax avoidance, horizontal equity, and tax reform: a proposed synthesis. *Southern Economic Journal*, v.44, n.4, 1978, p.798-812. p. 806

¹²⁹ Apud LAGEMANN. Eugenio. *Tributação Equitativa. Ensaio FEE*. Porto Alegre. V. 22, n. 1, 2001, p. 288-306

¹³⁰ Ibid. 288- 306

O conceito de renda como valor foi implicitamente construído pela tradição Schanz-Haig-Simons. Haig entendia que a renda deveria ser considerada economicamente como um valor monetário do acréscimo líquido no poder aquisitivo. Enquanto para Simons, a renda pessoal teria o sentido de um fluxo direcionado a uma pessoa em determinado período de tempo¹³¹.

Shome, afirma que, os proponentes da tributação sobre a renda baseiam-se na definição de Haig-Simons como acréscimo da capacidade de consumir e, por isso, julga a renda baseada no consumo como um critério adequado de equidade na tributação¹³². Ele o define a renda como uma soma algébrica de valor de mercado que expressa os direitos exercidos pelo consumo.

4.4.4- Redistribuição

Este princípio postula que toda política tributária deve ser estruturada visando a possibilitar a distribuição da carga tributária individual de forma equânime entre os indivíduos, entretanto deve atingir de maneira igualitária tanto a redistribuição da renda quanto do patrimônio.

Neumark aponta que a questão da redistribuição não é somente motivada por princípios éticos, mas ainda por razões de ordem político-econômicas, existindo uma estreita relação entre distribuição da renda e distribuição do patrimônio, já que, efetivamente, capacidade de aquisição ou de ampliação de bens patrimoniais dependem inteiramente da aquisição da renda. E é exatamente por esta questão, que a distribuição do patrimônio tende a ser mais desequilibrada quanto maior sejam as diferenças existentes na distribuição da renda, e não é por menos que esta última

¹³¹ Ibid. p. 288- 306

¹³² Ibid. p. 288- 306

tende a ser mais desequilibrada quanto maior sejam as diferenças existentes no patrimônio¹³³.

Por isso, a política fiscal enquanto tiver caráter redistributivo deve dirigir-se à redistribuição tanto da renda quanto do patrimônio, utilizando-se da progressividade para neutralizar os efeitos regressivos do tributo, bem como, a ajustar a distribuição interpessoal da carga impositiva. Todavia, o nível de distribuição da riqueza é fortemente influenciado por componentes ideológicos-políticos que fazem governos utilizarem dos tributos, especialmente, os gravames sobre a renda pessoal, em menor ou maior grau de intensidade para perseguir objetivos redistributivos.

¹³³ NEUMARK. Fritz. “Princípios de la imposicion”. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974. p. 245.

V- Tributação Ótima na teoria e prática

A literatura sobre tributação ótima tem um complexo nível de abstração, seja talvez pelo uso de fórmulas matemáticas como método, ou, talvez seja até mesmo por seu próprio título, faz que muitos a julguem excessivamente “acadêmica” e até duvidem de seu valor prático.

Os modelos teóricos são desenvolvidos partindo de uma visão utilitarista ao postular que um sistema fiscal deve ser escolhido para maximizar o bem-estar dos indivíduos.

O trabalho inaugural de Frank Ramsey sugeria que fisco necessitava levantar receita através da arrecadação dos tributos ao menor custo possível em termos de eficiência. Para tanto, assumiu que todos na sociedade têm as mesmas preferências sobre trabalho, consumo e lazer. O pressuposto de homogeneidade é levado um pouco mais longe, assumindo estar a economia povoada por indivíduos completamente idênticos com iguais preferências e habilidades. Daí, propôs que os tributos devem ser exigidos em proporção inversa à elasticidade da demanda, de modo que as mercadorias que experimentassem demanda inelástica deveriam ser tributadas mais pesadamente.

Os esforços de Ramsey teve um impacto profundo sobre a teoria fiscal, entretanto, o modelo apresentado não considera a existência de externalidades ou qualquer imperfeição no mercado que distorça as escolhas do indivíduo. Sendo assim, trabalhando com hipóteses tão restritas, o tributo ideal é apresentado como sendo um de alíquota fixa- do tipo *lump-sum*, capaz de evitar distorções no mercado e perfeito unicamente em termos de eficiência.

No mundo fático, existem boas razões para que tributos de montante fixos sejam raramente usados, haja vista este tipo de tributo recair igualmente sobre todas as faixas de renda, obviamente, colocando maior peso sobre as menores rendas.

Tendo em vista, que os tributos de montante fixo dependem unicamente da observação de habilidades individuais, não dependendo de qualquer escolha que o indivíduo faz, obviamente, este tipo de tributo não provoca distorções na economia, bem como, não produz custos em termos de eficiência. Porém, os governos reais não conseguem observar diretamente a capacidade de pagamento baseada em habilidades inatas, faz o modelo de Ramsey ter baixa aplicabilidade.

Por sua vez, James Mirrlees apresentou um segundo modelo teórico de tributo ótimo mais realista, sugerindo que os indivíduos diferem unicamente pela renda, e portanto, unicamente a renda deve ser observável pelo fisco. Apesar de reconhecer que a capacidade individual também pode diferenciar um indivíduo do outro, no entanto, reconhece que em termos de eficiência somente a renda pode ser observável diretamente pelo fisco.

O trabalho de Mirrlees propõe o declínio das alíquotas quanto maior seja a renda auferida, inclusive a alíquota próxima de zero para o tributo incidente sobre as faixas mais altas da renda, a fim de não desencorajar estes indivíduos ao trabalho.

Ao reconhecer a baixa praticabilidade do modelo homogêneo proposto por Ramsey. A abordagem de Mirrlees considera existência de heterogeneidade entre os indivíduos, no que concerne à capacidade de pagamento e as habilidades individuais de cada contribuinte, aqui Mirrlees sela o dilema clássico entre igualdade e eficiência que os governos reais enfrentam, tornando uma abordagem dominante para os teóricos fiscais.

No âmbito Mirrlees, a questão do “*trade-off*” entre eficiência e equidade se torna um jogo de assimetria de informações entre os contribuintes e o fisco. O fisco gostaria de tributar os de alta capacidade e transferir recursos para os de baixa capacidade, mas ele deve primeiramente certificar-se que o sistema fiscal não induz os de alta capacidade a fingir ter de baixa capacidade.

Por isto, neste capítulo, partindo de suas principais lições buscando investigar uma possível interação entre a teoria fiscal ótima e a instituição de políticas fiscais na prática que se dedicará a examinar as principais premissas sugeridas pela Teoria da Tributação Ótima.

5.1- A especificação do nível de bem-estar

A idéia de equidade na tributação defendida por Smith também recebeu apoio de Musgrave¹³⁴ que apresentou um histórico dos diferentes pontos de vista sobre o que constitui uma justa distribuição da carga tributária.

Heady¹³⁵ propõe que qualquer política tributação têm que ser analisada sob três critérios. O primeiro se refere à necessidade da distribuição equânime da carga tributária. O segundo, da redução dos custos administrativos e o terceiro, da atenuação do peso do tributo na economia.

Atender os três critérios concomitantemente não é uma tarefa fácil para qualquer política tributária, por isso, é comum a realização de um em detrimento do outro. Por exemplo, em escolher entre distribuição de carga tributária e a majoração de alíquota do imposto de renda, a maioria das pessoas considerariam ser a majoração da alíquota do imposto de renda mais justo, porém, é necessário considerar que pode qualquer majoração de tributo gerar algum desincentivo ao trabalho ou ao lazer.

O objetivo da teoria é maximizar o bem-estar social e não o tamanho da renda do contribuinte. Por isso, se o contribuinte optar por trabalhar menos, em média, os trabalhadores têm menores rendimentos e, portanto, pagam menos tributo. A perda

¹³⁴ Musgrave, R. A. The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill, 1959.

¹³⁵ HEADY, Christopher. Optimal taxation as guide to tax police: a survey. Fiscal Studies, vol. 14, nº 01, 1993, p. 14-45.

da receita pelo fisco representa o "*excess burden*"- o peso morto do tributo. Sendo assim, a decisão dependerá de uma ponderação entre a equidade e eficiência da imposição¹³⁶.

A abordagem da literatura da tributação ótima, necessariamente tenta combinar estes critérios, extraindo os pesos relativos a cada critério e isto é feito através da utilização dos conceitos de (satisfação) utilidade individual e de bem-estar social¹³⁷. O critério do bem-estar é visto como um critério que mensura o nível de satisfação da sociedade, o que também é chamado de grau de utilidade dos indivíduos.

Desta forma, o conceito de bem-estar social reflete a ideia de equidade no sistema fiscal: a de que os impostos são justos se eles reduzem o grau de desigualdade. Desta forma, o conceito de bem-estar social reflete uma ideia de equidade no sistema fiscal: a de que tributos justos reduzem o grau de desigualdade da renda.

Por sua vez, a redução dos custos administrativos para apurar e arrecadar o tributo também pode se refletir no bem-estar, porque quanto maior os custos, maior será a necessidade de arrecadar do fisco para financiar os seus gastos.

Heady critica a negligência dada aos custos administrativos para o cumprimento da imposição, afirmando que geralmente eles têm sido omitidos em análises, porque não variam continuamente com as taxas dos tributos e isso os torna difíceis de serem incluídos nos modelos teóricos. Para tanto afirma que, se custos de conformidade fossem incluídos nas análises poderia ser apontado, especialmente em

¹³⁶ HEADY, Christopher. Optimal taxation as guide to tax police: a survey. Fiscal Studies, vol. 14, nº 01, 1993, p. 14-45.

¹³⁷ O bem-estar diminui à medida que a desigualdade de utilidade aumenta, em outros termos, diz-se que o bem-estar diminui à medida que o nível de insatisfação dos indivíduos aumenta.

sistemas tributários mais complexos, se compensa a receita frente aos gastos dispendidos para sua arrecadação.

As pessoas costumam responder ao peso do tributo, ora, aumentando o número de horas trabalhadas para compensar a perda decorrente da imposição (*efeito-renda*), o que caracteriza um baixo grau de satisfação do indivíduo, ora, quando incidente sobre os bens de consumo, frente à modificação dos preços dos bens, tendem a mudar seus padrões de consumo (*efeito-substituição*).

Por isso, pode se dizer que frente ao encargo excedente do tributo que não existe tributo neutro por afetar diretamente a estrutura relativa de preços ou o comportamento do contribuinte, não podendo o indivíduo pagar o tributo sem que lhe ocasione a redução do consumo, da renda, da poupança.

Sendo assim, todos os três critérios analisados cooperam com o aumento ou a diminuição de bem-estar social, sendo necessário optar pelo critério que proporcione o maior nível de bem-estar social.

5.2- Tributação Ótima da renda

A primeira análise da tributação ótima da renda foi feita por Mirrlees que estimulou uma série de novos estudos sobre o tema.

O modelo de Mirrlees propõe a instituição de alíquotas não lineares no tributo incidente sobre a renda, variando a alíquota marginal conforme a renda auferida.

Grande parte dos argumentos de Mirrlees é tecnicamente difícil de serem absorvidos por serem representados por fórmulas matemáticas, mas a questão transita em saber, o quanto ótimo seria a alíquota do tributo incidente sobre a renda e se seria desejável aumentar a sua alíquota para custear programas de transferência de renda, e assim, diminuir a desigualdade de renda.

5.2.1- Tributação não linear da renda

Mirrlees ao investigar a otimização da alíquota do tributo sobre a renda, o primeiro resultado é bem conhecido, propõe o declínio das alíquotas quanto maior seja a renda auferida, inclusive, perto de zero é tido como ótimo para as altas rendas.

O argumento original do economista é o seguinte. A incidência de uma alíquota acima de zero sobre o rendimento tem um efeito desincentivador sobre o trabalho, gerando altos custos em termos de eficiência.

Considerando que exista um aumento na alíquota marginal do tributo incidente sobre a renda. Esta majoração tem um alto custo em termos de eficiência por desencorajar os indivíduos a ganharem os seus rendimentos, fazendo-os optar entre trabalhar mais para compensar a perda do poder aquisitivo (*efeito-renda*) ou simplesmente, optar pelo lazer (*efeito-substituição*), consequentemente, implica perda de arrecadação.

Sendo assim, fica evidente que no modelo Mirrlees, a variação decrescente das alíquotas marginais do tributo sobre a renda reflete a existência de um “*trade-off*” entre igualdade e eficiência.

Como estamos lidando com tributação não linear¹³⁸ (progressiva e ou proporcional), é possível considerar o efeito da alteração da alíquota marginal durante um curto intervalo de algumas rendas sem alterar a alíquota marginal de todos os rendimentos. Por obviedade, as pessoas com rendimentos abaixo do intervalo de aumento do tributo não seriam afetadas pela majoração do tributo.

¹³⁸ A não linearidade da renda aceita como desejável por poucos dos teóricos da tributação ótima, não se trata da admissão do critério da progressividade tributária, já que as hipóteses demonstram tão somente certa proporcionalidade que variam tão somente entre 20% (vinte) a 30% (trinta por cento).

Na prática, nas últimas quatro décadas, políticas fiscais têm constantemente reduzido as alíquotas marginais dos tributos sobre a renda. Em um relatório emitido pela OCDE em 2011¹³⁹, analisa a tributação sobre a renda pessoal dos países-membros da instituição mostrando a existência de um decréscimo de quase 25 pontos percentuais desde os anos 80 até 2010. Sendo que, em 1980 era de 65,7%, em 1990 era de 50,6%, nos anos 2000 era de 46,5% e caiu em 2010 para 41,7%.

Figure S.2. **Top combined statutory personal income tax rate**^{1, 2}

	1981	1990	2000	2010
Countries for which rates are available for 1981 and later years	65.7%	50.7%	48.9%	45.8%
Countries for which rates are available/ applicable for 1990 and later years		50.6%	48.2%	44.9%
All OECD countries			46.5%	41.7%

1. The sum of the central and sub-central top rates in PIT rate schedule, inclusive of surtaxes and adjusted for the deductibility of sub-central or other income taxes from the central tax base where applicable.

2. Countries are ranked by decreasing top statutory rates in 2010.

* 24-country average. The top rate is not applicable in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Slovenia, and not available for Chile, Iceland, Korea and Turkey.

** 27-country average. The top rate is not applicable in the Czech Republic, Estonia, Poland, the Slovak Republic, Slovenia, and not available for Chile and Korea.

Source: OECD Tax Database Tables I.1, I.2 and I.3 (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932586789>

¹³⁹ OECD. Taxing wages. 2012.

Sendo assim, o estudo de Mirrlees concluiu ser o aumento da alíquota do tributo sobre a renda gerador de ineficiências na economia, o indivíduo ao ver a sua renda diminuída pela incidência do tributo vai experimentar o “efeito-renda”, e a fim de amenizar os seus efeitos, naturalmente ele tende a trabalhar mais para aumentar a sua renda e pagar mais tributos, ou ainda, pode experimentar “efeito-substituição”, caso opte em reduzir a sua oferta de trabalho adicional.

5.2.2- Tributação linear da renda

As justificativas pelos modelos lineares de alíquotas do tributo incidente sobre a renda pelos teóricos da tributação ótima é que eles demonstram grande vantagem prática em termos de eficiência.

Mirrlees e Atkinson realizaram simulações numéricas em relação à tributação não linear da renda, enquanto Stern fez simulações no caso linear, todos eles chegaram às mesmas conclusões sobre os níveis de alíquotas ótimas, podendo ser sintetizadas da seguinte maneira: (i) o desenho tributário ótimo é aproximadamente linear; (ii) as alíquotas marginais ótimas são relativamente baixas; e (iii) o desenho tributário ótimo, surpreendentemente, não é progressivo em toda a sua extensão, quando avaliado da perspectiva de alíquotas marginais crescentes.

O trabalho de Stern defende a adoção de linearidade nas alíquotas dos tributos por acreditar que as alíquotas progressivas torna o sistema de arrecadação altamente complexo administrativamente, implicando altos custos de conformidade para as partes envolvidas.

A lição é que, partindo da perspectiva que a tributação pode intervir como instrumento ao permitir que o governo possa redistribuir melhor a renda, transferindo-a dos mais ricos para os mais pobres, a harmonização dos critérios da eficiência com o da equidade continua sendo um desafio a ser superado, haja vista que, a adoção de alíquotas planas também traz benefícios em termos de eficiência,

tais como: a simplicidade administrativa, a eficácia e a transparência¹⁴⁰, e por isso não se pode dizer, que são frutos de qualquer irracionalidade de seus teóricos, pelo contrário, este veredicto é devido às muitas fontes de incerteza que dificultam definir uma alíquota marginal ideal de um tributo.

5.2.3- Tributação sobre o capital

Uma das hipóteses mais importantes concluídas a partir dos modelos da Teoria da Tributação Ótima sugere evitar a tributação dos rendimentos derivados de investimentos financeiros e de investimentos diretos do capital. Este resultado polêmico, desde o seu início em meados dos anos 1980, foi modificado em alguns aspectos sutis, mas a sua lógica subsiste.

O modelo de tributação ótima sobre o capital proposto por Ordover-Phelps provou o seguinte resultado, se os consumidores possuem alta satisfação com o investimento ofertado e o governo dispuser de instrumentos de política, a ponto de, permitir fixar o estoque de capital no nível socialmente ótimo, o retorno deste capital não deve ser tributado ou no máximo, a alíquota ideal do tributo estaria próxima de zero¹⁴¹.

A intuição para a instituição da alíquota marginal próxima de zero é sustentada por diversos argumentos. O primeiro é que o capital é uma entrada intermediária para a produção do produto futuro. Segundo, a tributação sobre o capital deve ser aplicada sobre o consumo futuro, mas não sobre o consumo atual. E terceiro, a crescente globalização dos mercados de capitais leva a alta elasticidade

¹⁴⁰ MANKIW, N. Gregory; WEINZIERL, Matthew & YAGAN, Danny. Optimal taxation in theory and practice. National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper Series nº 15071. Harvard University. Massachusetts, 2009, p. 12.

¹⁴¹ ORDOVER. J. A e PHELPS, E. S. *On the concept of optimal taxation in a overlapping-generations model of efficient growth*, 79-09. New York University. 1979, p. 25.

dos fluxos de capital, o que motiva o investidor a observar os ganhos decorrentes do investimento antes e após a incidência do tributo.

Esta lição fica mais evidente numa economia moderna, cuja oferta de capital é altamente elástica, a incidência de tributos sobre o capital podem render grandes distorções nos planos intertemporais de consumo e desencorajar a poupança e acumulação de capital.

Na prática, outros estudos concluíram que o aumento da carga tributária incidente sobre o capital nos países da OCDE nas últimas décadas, reduziu a poupança privada disponível para investimento¹⁴², sendo esta, uma das causas da redução do crescimento econômico nestes países desde meados da década de 1970.

Todavia, é bem verdade que, a isenção ou a redução do tributo incidente sobre o capital estimula a poupança nacional, entretanto não é suficiente para aumentar o investimento. Isso porque com a maior mobilidade do capital decorrente da integração dos mercados financeiros, não se pode garantir que aumentos na poupança nacional representem aumentos nos investimentos domésticos. Ou seja, incrementos na poupança nacional podem ser destinados a investimentos fora do país, caso esses proporcionem maiores retornos.

Por fim, independentemente de saber se as alíquotas dos tributos incidentes sobre os rendimentos capital estão decrescendo ou não, existe uma grande lacuna entre teoria e prática nesta questão, pois as efetivas políticas tributárias sobre os rendimentos do capital dos principais países do globo permanecem distante de zero do nível recomendado pelos modelos teóricos expostos.

¹⁴² LEIBFRTZ, W.; THORNTON, J.; BIBBEE, A. *Taxation and Economic Performance Economics Department Working Papers*. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 176, 1997, p. 17.

5.2.4- Tributação da poupança

Também existem razões para se defender a isenção do imposto de renda para os rendimentos da poupança, o primeiro decorre da lógica em adiar a incidência do tributo até que ele seja gasto na economia, tributando-se o ganho do investidor quando acontecer o seu retorno na economia. Segundo, se fosse admitido como ótimo, a tributação dos rendimentos da poupança, o baixo retorno do investimento pode não compensar pelos gastos atribuídos a ele, já que a longo prazo, as decisões dos agentes são perfeitamente elástica com relação à taxa de retorno. E terceiro, a incidência de imposto de renda sobre os rendimentos da poupança também pode ocasionar a atuação do “efeito-substituição” e do “efeito-renda”.

Por isso, a análise desta questão tornar-se extremamente difícil, já que envolve decisão de agentes econômicos que terão efeitos por um longo tempo no futuro. No entanto, Atkinson e Stiglitz¹⁴³, mostram a forma como a teoria de tributação ótima pode dar alguma luz à questão. Eles dividem o período vida do investidor em dois períodos: o trabalho e a aposentadoria. A pessoa ganha salário-renda no primeiro período e divide os recursos entre o consumo nos dois períodos. O consumo total em cada período é visualizado de forma composta. No primeiro período, o indivíduo substitui consumo futuro por consumo presente, reduzindo a poupança presente. No segundo, o indivíduo visa a aumentar a fração da sua renda destinada à poupança aumentando a poupança presente, a fim de garantir um consumo futuro maior.

Além do mais, os teóricos veem que a incidência do imposto de renda sobre a poupança seria equivalente à incidência do mesmo tributo sobre o mesmo rendimento- a renda no período do trabalho e a da aposentadoria, o que é desaconselhável.

¹⁴³ ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. *Lectures on public economics*. London: McGraw-Hill, 1980.

Entretanto, Mankiw, Weinzierl e Yagan¹⁴⁴, afirmam que o modelo proposto não resolve a questão por ser uma simplificação da realidade e em parte porque não haveria nenhuma evidência conclusiva sobre a estrutura de preferências intertemporais das pessoas.

A análise da teoria da tributação ótima faz mostrar que pode dar alguma direção para as questões envolvidas. Todavia, infelizmente, isto não tem progredido o suficiente para originar conclusões mais práticas.

E se caso fosse admitido como ótimo, a tributação dos rendimentos da poupança, qual seria a alíquota ideal a ser instituída? Especialmente, ante a existência de diversos rendimentos de natureza semelhante que recebem diversos tratamentos fiscais, por exemplo: os depósitos bancários, as ações, os fundos de pensão, dentre outros.

Apesar desta questão não estar no cerne da pesquisa da teoria da tributação ótima, a existência de variações no tratamento fiscal atribuídos às diversas empresas faz elas enfrentarem diferentes custos de capital, e por consequência, em termos de eficiência fiquem prejudicados os resultados de sua produção.

Todavia, é difícil uma justificativa para existência de diferentes tratamentos fiscais para semelhantes tipos de poupança, porém defendemos que os seus efeitos podem cooperar com a má distribuição de recursos na economia.

¹⁴⁴ MANKIW, N. Gregory; WEINZIERL, Matthew & YAGAN, Danny. Optimal taxation in theory and practice. National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper Series nº 15071. Harvard University. Massachusetts, 2009, p. 12.

5.3- Tributação Ótima do consumo

A primeira análise da tributação sobre o consumo foi realizada por Ramsey, ao analisar a questão da necessidade do fisco de angariar receitas para atender os seus objetivos sociais a um menor custo possível em termos de eficiência. O modelo teórico é conhecido como a "*Regra do inverso da elasticidade*", ao adotar como hipótese que a procura de cada bem é independente dos preços dos outros, portanto, os bens de procura inelástica¹⁴⁵ deveriam ser tributados mais pesadamente que os outros. Em outras palavras, quanto menor a reação do contribuinte à alteração de preços, tanto mais pesadamente esses bens deveriam ser tributados.

Todavia, como geralmente, os bens com baixa elasticidade-preço de procura são identificados como de primeira necessidade e os com alta elasticidade-preço, como bens de luxo, fica aparentemente fácil concluir que a tributação ótima sugere uma tributação socialmente injusta.

Na prática, a regra tem grande influência no mercado atual, à medida que é responsável pela alta tributação de bens inelásticos, tais como: o álcool, o tabaco e gasolina em todo o mundo.

O próximo grande passo para o desenvolvimento da teoria do tributo ideal incidente sobre o consumo foi apresentado por Diamond e Mirrlees, ao introduzirem considerações equitativas sobre a questão, defendendo a existência de diferenças nos padrões de consumo entre ricos e pobres, e portanto, a alíquota do tributo não poderia somente ser determinada baseada na elasticidade da procura, mas também deveria ser considerada a elasticidade-renda, ao indicar que a procura por um bem é determinada pela renda de quem o consume.

¹⁴⁵ Os bens de procura inelástica são aqueles que qualquer variação de preço não altera a sua procura, ou seja, independentemente do preço de mercado, a quantidade do bem se mantém constante, como é o caso do mercado de obras de arte.

Ademais, os teóricos também trataram da questão dos efeitos indesejados dos tributos sobre o processo produtivo, conhecido como o “*Teorema da eficiência na produção*”, defende que os bens intermediários não devem ser tributados a menos que seja extremamente difícil tributar os bens finais. Porém, em muitos países, inclusive no Brasil, essas recomendações não são seguidas. Os bens intermediários são altamente tributados, subestimando o peso do tributo na economia.

Embora, os teóricos aceitem que a distribuição de renda possa justificar o uso de tributos distorcivos sobre o consumo, todavia sobre os fatores de produção, o mesmo não é aceitável, já que a satisfação do indivíduo depende dos ganhos recebidos pelo trabalho proporcionados pelos fatores de produção, ora pelo o que ele vende, ora pelos os preços que paga pelos bens que consome que são determinados pela conjuntura econômica.

Não se pode olvidar que a economia do mercado capitalista funciona com ciclos econômicos de expansão e contração, desta forma pode ser necessária em algum momento, a intervenção do governo na economia para estabilizar o mercado, adotando políticas anticíclicas. A mais recente crise econômica internacional teve origem na esfera financeira em 2007, especialmente nos Estados Unidos da América depois se propagando os seus efeitos por todo mundo.

Entre 1970 e 2007 foram contabilizadas 124 crises bancárias sistêmicas, 208 crises cambiais e 63 episódios de não-pagamento de dívida soberana. Esses indicadores representam três crises bancárias, cinco crises cambiais e quase dois eventos de não pagamento de dívida soberana por ano¹⁴⁶.

A crise internacional que atingiu os EUA em 2007, deu início ao declínio das operações comerciais internacionais e nos mercados internos. A primeira desde 1982, e, possivelmente, a mais profunda desde a Grande Depressão. Compreender a manifestação da atual crise econômica de múltiplos países, cuja origem encontra-se

¹⁴⁶ LAEVEN, Luc e VALENCIA, Fabian. *Systemic Banking Crisis: a new database*. International Monetary Fund- FMI. IMF Working Paper. Washington D.C. 2008, p. 5.

na derrocada do mercado de imobiliários, especialmente, o de hipotecas em 2007 é fundamental. A crise produziu efeitos de contágio sobre as principais praças financeiras do mundo e demandou ações de política econômica de múltiplos países para tentar conter os impactos sobre o sistema produtivo.

Dentre os instrumentos disponíveis para conter as crises econômicas existem três instrumentos anticíclicos que o governo poderia utilizar: o endividamento público, a política monetária e fiscal.

Quanto a utilização do crédito público, no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, trouxe restrições ao endividamento público e à concessão de crédito para os estados e municípios, ante a dificuldade operacional deste instrumento, faz ele ser pouco usável. Além disso, a sua implementação é mais lenta do que a política fiscal.

A política monetária é um dos instrumentos mais utilizados por apresentar rápido impacto sobre o consumo e a inflação, porém frente à crise financeira de 2007, ela se mostrou insuficiente para conter a queda na demanda.

Por sua vez, a política fiscal é uma das opções preferidas para incentivar o consumo e o fluxo de capital. Por isso, a complexidade dos fenômenos econômico-financeiros pode justificar instituição de tributos com a finalidade de perseguir outros objetivos, além da pura e simples arrecadação para custear suas atividades sociais, dando finalidade extrafiscal ao tributo.

Sendo assim, é inevitável afirmar sobre a existência da estreita relação entre o princípio da seletividade do IPI e extrafiscalidade. O fato da seletividade do imposto onerar mais os produtos que são menos essenciais, ou seja produtos de caráter supérfluo que têm carga tributária mais elevada, por exemplo, os cigarros têm alíquotas maiores do que os produtos considerados essenciais, também pode atuar, nos momentos necessários, como instrumento para o controle e intervenção do Estado em setores da economia nacional.

Sendo assim, Diamond e Mirrlees concluem que, se a política fiscal for equilibrada, tende a ser capaz de controlar todos esses preços independentemente da vontade do mercado. Para tanto, exemplificam que, se os preços dos veículos estão prestes a subir, o governo deve impedir o declínio do consumo, reduzindo a tributação incidente sobre a venda do bem, devendo fazer o necessário para manter o nível do pleno emprego e a estabilidade econômica, inclusive, podendo se utilizar do tributo como instrumento de intervenção na economia para estimular ou desestimular atividades¹⁴⁷ (ex.: forte tributação sobre bebida alcoólica, sobre tabaco, sobre artigos de luxo, entre outros), para estimular regiões (incentivos fiscais, isenção, remissão, anistia, entre outros).

Ocorre que, tendo em vista que, não existe tributo neutro, algumas vezes é relegado para um segundo plano, poder ser o tributo usado legitimamente como um instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. Muito menos, se pode olvidar da relevância desta forma de intervenção através de estímulos e desestímulos para setores privados e que tal fomento pode dá-se através da tributação.

Por todo, parece claro não se pode dissociar a tributação moderna das demais funções do Estado, sobremaneira quanto à intervenção no domínio econômico, sendo evidente que somente um estudo sistematizado da Constituição Econômica e Tributária exige o compatibilizar todos os institutos e ferramentas previstas.

5.4- O dilema entre equidade e eficiência

A progressividade na tributação pode colaborar com a redução das desigualdades de riqueza e poder, bem como, manutenção de uma taxa de crescimento saudável para a economia¹⁴⁸. Entretanto, tendo em vista que, a Teoria da

¹⁴⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 96.

¹⁴⁸ REUVEN. Avi-Yonah. Why Tax the Rich?: Efficiency, Equity, and Progressive Taxation. University of Michigan Law School. Yale Law Journal, Vol. 111, p. 1413

Tributação Ótima investiga a proporção ideal de incidência das alíquotas de tributos sobre diferentes bens para gerar receita ao ente tributante a um menor custo possível para economia, o seu maior dilema é conciliar a eficiência econômica com o critério da equidade na tributação, haja vista que, o modelo teórico desaconselha a utilização do critério da progressividade.

O modelo proposto por Ramsey propunha um estrutura de alíquotas fixas (tipo “*lump-sum*”), visando tão somente atingir a eficiência na tributação.

O trabalho original de Mirrlees e Diamonds, concluiu que a estrutura tributária ideal é quase linear com alíquotas que variam entre 20% (vinte) e 30% (trinta por cento).

Apesar de Bankman e Griffith¹⁴⁹ serem defensores da progressividade na tributação da renda contra a opinião de Blum e Kalven¹⁵⁰, quando teóricos da tributação ótima assim o fazem, baseiam-se na proposta de compensação do *efeito-renda* pela concessão de subsídios universais a todos os cidadãos.

Larry Zelenak e Kemper Moreland¹⁵¹, por sua vez, apresentam um trabalho que justifica que as causas da tributação ao princípio do benefício, ou seja, vinculam o pagamento do tributo ao benefício usufruído ou disponível ao contribuinte. Neste trabalho criticam a teoria da tributação ótima, defendendo a possibilidade da adoção do critério da progressividade de alíquotas na tributação, para tanto afirmam que os pressupostos da teoria ótima não têm qualquer comprovação empírica que comprove a impossibilidade da conciliação entre os critérios da progressividade (equidade) e da

¹⁴⁹ BANKMAN, Joseph e GRIFFITH, Thomas. Social Welfare and the Rate Structure: A New Look at progressive Taxation, 75 CAL. L. REV. 1987, p. 1905-1967.

¹⁵⁰ BLUM, Walter J.; KALVEN, Harry. *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, 19 U. CHI. L. REV. 417, 1952, p. 445-4886.

¹⁵¹ ZELENAK, Lawrence e MORELAND, Kemper. Can the Graduated Income Tax Survive Optimal Tax Analysis? 53 TAX L. REV. 51-59, 1999, p 60-62.

eficiência, bem como, rechaçam o discurso da adoção de subsídios como forma de compensação da regressividade, afirmando que tais subsídios merecem ser descartados por questões de natureza política, todavia, não especificam quais são estas.

Seade¹⁵² e Sadka¹⁵³, defendem que em certas hipóteses, a alíquota marginal ideal para a progressividade da renda mais elevada deve ser próxima de zero, haja vista que, a tributação da renda mais alta em alíquotas maiores pode causar a modificação da decisão entre trabalho assalariado e o lazer.

A razão pela qual a teoria da tributação ótima rejeita o critério da progressividade é justificada por supostos ganhos de eficiência na arrecadação que seria compensado mediante a concessão de subsídios à população de baixa renda, pois embora a utilidade marginal seja decrescente,¹⁵⁴ qualquer perda de eficiência pode ser compensada por ser incidir unicamente sobre a alíquota marginal¹⁵⁵.

Todavia, é mister ressaltar que as propostas de alíquotas planas não se deve a suposta irracionalidade dos economistas, pelo contrário, se deve pelo elevado grau de incerteza para construção de uma alíquota ideal. Aliás, Okun em seu famoso livro *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, ao admitir a existência de dois objetivos fundamentais na tributação ótima, o da eficiência e o da equidade, faz importante

¹⁵² SEADE, J. K. On the shape of optimal tax schedules. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, NL, Elsevier, v. 7, n. 2, Apr 1977, p. 203-235.

¹⁵³ SADKA, Efraim. On income distribution, incentive effects and optimal income taxation. *The Review of Economic Studies*, Bristol, Inglaterra, GB, Tieto, v. 43, n. 2, 1976, p. 261-267.

¹⁵⁴ Utilidade marginal decrescente representa a diminuição da satisfação do contribuinte que tem sua renda reduzida decorrente da incidência do tributo (efeito-renda).

¹⁵⁵ Alíquota marginal- é aquela que incidirá sobre o real adicional que o contribuinte receber. No caso de um imposto que renda não linear (progressivo), a alíquota marginal dependerá da faixa de renda que ele se encontrará.

consideração: *“If both equality and efficiency are valued, and neither takes absolute priority over the other, then, in places when the conflicts, compromises ought to be struck. In such cases, some equality will be sacrificed for the sake of efficiency, and some efficiency for the sake of equality”*¹⁵⁶.

Até a década de 70, o debate sobre o tributo ideal ainda envolvia considerações sobre eficiência e equidade, entretanto, tal questão foi travada por motivos técnicos, justificando os economistas que as questões de distribuição seriam uma questão de estética ou de juízos de valor políticos e, portanto, merecia ser desprezada pela análise econômica¹⁵⁷.

Sendo assim, a economia pública passou a considerar que não lhe cabia discutir argumentos éticos sobre distribuição equitativa dos recursos da tributação, preferindo concentrar-se unicamente no exame dos critérios da eficiência e no crescimento econômico.

Por fim, a questão do equilíbrio entre eficiência e equidade na tributação deve ser tratada como um *“trade-off”* que não pode ficar adstrito aos economistas, muito menos negligenciado pelo legalismo formal dos trabalhos jurídicos. Todavia, é inegável que a última palavra depende de evidências empíricas, as quais os bancos das faculdades de direito não nos capacitaram a produzir.

¹⁵⁶ OKUN. Arthur M. *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. The brookings institution. Washington D.C., 1975, p. 88.

¹⁵⁷ REUVEN. Avi-Yonah. Why Tax the Rich?: Efficiency, Equity, and Progressive Taxation. University of Michigan Law School. Yale Law Journal, Vol. 111, p. 1414

VI- Considerações finais

O tema desta pesquisa foi a avaliação da contribuição que a literatura sob tributação ótima pode fazer para a formulação da política fiscal prática. Por isso, é adequado concluir resumindo que um sistema fiscal ideal merece ser analisado por dois ângulos: o da eficiência e o da equidade. Primeiro, o tributo eficiente não pode gerar incentivos para que as pessoas modifiquem suas decisões quanto as suas participações no mercado de trabalho e o número de horas trabalhadas (*efeito-renda*), bem como, não pode distorcer as escolhas dos consumidores (*efeito-substituição*), gerando ineficiências e reduzindo o bem-estar da sociedade. Segundo, a carga tributária deve ser distribuída de forma equânime, na medida da capacidade de pagamento do indivíduo como ótimo de justiça fiscal.

A esse propósito chocam-se dois princípios considerados bases da tributação: o princípio do benefício e o princípio da capacidade de pagamento.

Segundo o princípio do benefício, cada um deve ser tributado consoante o benefício que recebe do poder público, ou seja, cada um estaria apto a pagar o preço correspondente ao uso de cada um dos bens públicos.

Entretanto, é muito dificultoso mensurar individualmente, o grau de retribuição destinado a cada indivíduo, dando baixa praticabilidade ao princípio do benefício. Ademais, se assim fosse possível, seria inevitável que os mais pobres teriam que arcar com maior carga tributária, já que usualmente, são os menos favorecidos economicamente que têm maior necessidade de utilizar os serviços públicos prestados pelo Estado.

Por mais sedutor que pareça o princípio do benefício, ele não é capaz de constituir uma base geral de tributação, por existir um grande número de serviços públicos, no entanto, não poderão ser mensuradas individualmente as despesas com a produção e o funcionamento desses bens, tais como: os beneficiados por programas assistenciais do governo.

Sendo assim, o princípio do benefício vale apenas como um conceito teórico que demonstra não poder realizar-se com base nele a equidade. Por isso, o cerne da questão repousa no desafio à efetivação da justiça tributária e faz surgir as seguintes questões: Como mensurar a capacidade contributiva? O que tributar? E como tributar?

Mensurar a capacidade contributiva é apontada por muitos teóricos como uma difícil tarefa por representar um conceito genérico, uma “*carta branca*” dada ao aplicador da lei.

A teoria eqüitativa reconhece a renda pessoal como um indicador de aferição da capacidade de pagamento individual, ou seja, um indicador da capacidade econômica do indivíduo.

Porém, existe um ponto controvertido recorrente na teoria da tributação ótima relativo à justiça horizontal que constitui uma dúvida. Se, além da renda, deveria ser considerada a utilidade, ou seja, a observação das preferências individuais do indivíduo baseadas nos seus comportamentos, por ser um critério de difícil factibilidade. Daí a teoria eqüitativa escolher por razões práticas, a renda como o critério para mensurar a capacidade contributiva, bem como, o de preservar a justiça horizontal. Todavia, não se pode olvidar, que o patrimônio e o consumo podem completar o quadro dos indicadores.

Por sua vez, equidade na tributação depende da realização da igualdade horizontal que exige tratamento igualitário às pessoas que se encontrem em condições econômicas semelhantes por pressupor-se que fazem semelhante sacrifício. A igualdade vertical, por sua vez, postula por tratamento diverso às pessoas que se encontram em situação econômica desigual, como forma de equalizar as desigualdades existentes entre elas. Entretanto, a dificuldade repousa em identificar quem são indivíduos e quais são as condições semelhantes a que eles estão submetidos, bem como, quem são indivíduos e quais são as condições diferentes próprias a cada um ou a cada grupo.

Mas, se os indivíduos nas mesmas condições devem arcar com a mesma carga tributária, não é forçoso concluir que, sendo eles iguais antes da tributação, têm de continuar iguais depois desta.

Como se resolver o problema da igualdade horizontal: se os indivíduos com o mesmo rendimento devem pagar mesmo tributo? Pergunta-se: que tributo deve pagar os indivíduos com rendimento diferente? É exatamente neste ponto que entra em cena a igualdade vertical, com a resposta: devem pagar diferentes tributos, mas de modo que, os que detenham maior rendimento arquem com a maior carga.

Ainda, encontra-se implícita aqui uma terceira premissa: a distribuição da carga tributária como instrumento para diminuir a desigualdade, é necessário que os que têm maior renda arquem com o maior peso do tributo. Todavia, como isto se efetiva?

Se a distribuição da carga é proporcional, onde a alíquota efetiva do tributo aumenta proporcionalmente em cada faixa de renda, tão somente pode-se dizer ser o sistema fiscal proporcional e não progressivo. Todavia, se a alíquota efetiva diminui à medida que o rendimento aumenta, o sistema deve ser considerado regressivo. Todavia, se a distribuição da carga se dá mais que proporcionalmente, onde a alíquota efetiva aumenta conforme o rendimento, sendo ela diferente em todas as faixas de renda, então sim existe um sistema progressivo e justo.

Por isso, não basta aceitar que o grau de bem-estar aumente com a distribuição da carga tributária, é imprescindível mensurar em que medida ela é distribuída, a fim de que, a progressividade na tributação não fique vinculada a uma ideia de igualdade suposta, imaginada e longe de ser real e concreta.

Enquanto a equidade postula a aplicação do critério da progressividade na tributação, é exatamente neste ponto que se torna praticamente impossível a harmonização entre o critério da equidade e da eficiência na tributação,

simplesmente, porque atender a equidade como justiça fiscal exige uma dinâmica complexa e custosa para o ente arrecadador, implicando o aumento da carga tributária.

Sendo assim, é exatamente por estas razões, que os diversos modelos teóricos formulados pela Teoria da Tributação Ótima não foram capazes de solucionar o conflito e desafiada a encontrar a resposta deste enigma, a teoria continuará correndo perdidamente atrás de algo, como uma criança que corre atrás de um balão.

Todavia, ante a realidade da complexa harmonização entre equidade e eficiência, concluímos que parece ser mais factível, os sistemas tributários tão somente optarem pela proporcionalidade, capaz de satisfazer algum anseio por equidade sem demandar grandes custos em termos de eficiência.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, James. *Public finance*. Lincoln, Nebraska: Houghton Mifflin Company, 2003.

ALM, James. *What is an “optimal” tax system?* National Tax Journal, v. XLIX, n. 1, 1996. Disponível em:

<[http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/0/7163f9ee52a5158985256863004b1f3c/\\$FILE/v49n1117.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/0/7163f9ee52a5158985256863004b1f3c/$FILE/v49n1117.pdf)> Acesso em 01 set.2011.

ARGOS, Gregório. *A capacidade contributiva*. São Paulo, Editora Quartier Latin, 2011.

ATKINSON, Anthony Barnes; SANDMO, Agnar. *Lectures on public economics*. London: McGraw-Hill, 1980.

ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. *The structure of indirect taxation and economic efficiency*. Journal of Public Economics, Amsterdam, North-Holland, vol. 1, n. 1, 1972.

ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. *The design of tax structure: direct versus indirect taxation*. Journal of Public Economics, Amsterdam, North-Holland, v. 6, n. 1/2, July/Aug 1976.

ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. *Lectures on public economics*. London: McGraw-Hill, 1980.

AUERBACH, Alan Jackson. *The theory of excess burden and optimal taxation*. In: AUERBACH, Alan Jackson; FELDSTEIN, M. (Ed.). *Handbook of public economics*. Amsterdam: Elsevier; North Holland, 1985. v. 1.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

AVI-YONAH, Reuven S. *Os três objetivos da tributação*. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 22, 2008.

BANKMAN, Joseph; GRIFFITH, Thomas. *Social Welfare and the Rate Structure: A New Look at progressive Taxation*. 75, University of California, California, Law Review. 1905, 1987, p. 1905-1967. Disponível em:

<<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1911&context=californialawreview>>. Acesso em 17.Jul. 2014

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BLUM, Walter J.; KALVEN, Harry. *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago, The University of Chicago Press, Law Review nº 417, 1952, p. 445-486. Disponível em:
 <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1044&context=ocasional_papers> Acesso em 17.Jul. 2014

BUCHANAN, James. e TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Michigan, The University of Michigan Press, 1965

BUCHANAN, James. M.; WAGNER, R. E. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977.

BUCHANAN, James. *Public debt and capital formation*. In: BUCHANAN, J. M. Liberty, Market and State. New York University Press, 1986.

COOTER, Robert. *Optimal tax schedules and rates: Mirrlees and Ramsey*. The American Economic Review, Nashville, Tenn., US, American Economic Association, v. 68, n. 5, Dec 1978, p. 756-768.

CORLETT, W. J., HAGUE, D. C. *Complementarity and the excess burden of taxation*. Review of Economic Studies, v. 21, 1953.

DEATON, Angus e STERN, Nicholas Herberth. “*Optimally uniform commodity taxes, taste differences, and lump-sum grants*”. Economics Letters, 20, 263-266, 1986.

DEVEREUX, M. (ed.) *The economics of tax policy*. Oxford University Press, 1996.

DIAMOND, Peter. *Optimal Income Taxation: An example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates*. American Economic Review 88:83-95, 1998.

DIAMOND, Peter; e MIRRLEES, James. *Optimal Taxation and public production, I: production efficiency*. American Economic Review 61:8-27. 1971.

DIXIT, Avinash; SANDMO, Agnar. *Some simplified formula for optimal income taxation*. The Scandinavian Journal of Economics, Oxford, Basil Blackwell, v. 79, 1977.

DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2002, n.18, pp. 95-107. ISSN 0104-4478. Acessado em 08/03/2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782002000100007>>.

FAIR, Ray C. *The optimal distribution of income*. The Quarterly Journal of Economics, Cambridge, Mass., US, Harvard University, v. 85, n. 4, Nov 1971.

FELDSTEIN, Martin. *On the theory of tax reform*. Journal of Public Economics, Amsterdam, North-Holland v. 6, n. 1/2, July/Aug 1976.

FERNANDEZ, José Carrera. *Curso Básico de Microeconomia*. Edufba, Salvador, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GERLOFF, Wilhelm e NEUMARK, Fritz. *Tratado de Finanzas*. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2ª edição, 1956.

GOETZ, Michael L. *Tax avoidance, horizontal equity and tax reform: a proposed synthesis*. Southern Economic Journal, Chapel Hill, N. C., Southern Economic Association, v. 44. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1057730?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103636324487>> Acesso em: 05 jan 2014

GRUBER, Jon and SAEZ, Emmanuel. *"The Elasticity Of Taxable Income: Evidence And Implications,"* Journal of Public Economics, 2002, v. 84 (1, Apr)

HABERGER, A. C. *Taxation, resource allocation and welfare: the role of direct and indirect taxes in the Federal Revenue System*. Princeton, Princeton University Press, 1964.

HEADY, Christopher. *Optimal taxation as guide to tax police: a survey*. Fiscal Studies, vol. 14, nº 01, 1993. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/publications/1428>> Acesso em 12 jan.2014

HUGON, Paul. *O imposto - teoria moderna e principais sistemas – O sistema tributário brasileiro*. Rio de Janeiro, Edições Financeiras SA, 1951.

HETTICH, Walter; WINER, Stanley. *Blueprints and pathways: the shifting foundations of tax reform*. National Tax Journal, Columbus, Ohio, National Tax Association; Tax Institute of America, v. 38, n. 4, 1985. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/41792105?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103636324487>>. Acesso em 05 jan 2014

HYMAN, David. *Public finance: a contemporary application of the theory to policy*. 7th ed. Mason, Ohio: South Western, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais. Rio de Janeiro, 2014, Acesso em 09 mar. 2014, Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_2002_2010_zip.shtm>

KANBUR, Ravi e KEEN, Michael. *Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size*, The American Economic Review 83, 877-892, 1993. Disponível em 21 mar. 2014, Acesso em:

<[http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Kanbur-Keen_\(AER_93\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Kanbur-Keen_(AER_93).pdf)>

KENDRICK, M. S. *The Ability-to-Pay Theory of Taxation*. The American Economic Review, Nashville, v. 29, n. 1, Mar., 1939.

LAGEMANN, Eugênio. *Tributação ótima*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 2, 2004. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064/2446>>

Acesso em: 01 set. 2012.

LA EVEN, Luc e VALENCIA, Fabian. *Systemic Banking Crisis: a new database*. International Monetary Fund. IMF Working Paper. Washington D.C. 2008.

Disponível em : <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>>

Acesso em 28 jul. 2014

LE BLANC, David. *Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems*. World Bank Policy Research Working Paper 3529, February 2005, p. 12. Disponível em:

<<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3529>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J.; BIBBEE, A. *Taxation and Economic Performance Economics Department Working Papers*. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 176, 1997. Disponível em:

<http://www.ecn.ulaval.ca/~sgor/cit/leibfritz_oecd_1997/leibfritz_oecd_1997.pdf>

Acesso em 20 fev.2014

LEMBRUGER, Andréa. *A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro*, 1999. (Dissertação. Mestrado em Economia). Universidade de Brasília- UNB, Brasília, 1999. Disponível em:
 <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001040.pdf> Acesso em: 16 mar. 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACIEL, Pedro Jucá. *Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas*. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 04.mar.2014

MANKIW, N. Gregory; WEINZIERL, Matthew & YAGAN, Danny. *Optimal taxation in theory and practice*. National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper Series nº 15071. Harvard University. Massachussets, 2009.

MINTZ, Jack; TULKENS, Henry. *Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency*. Journal of Public Economics, nº 29, 1986, 133-172.

MIRRELEES, James. *An exploration in the theory of optimal income taxation*. Review of Economic Studies 38: 1971.

MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Nova York: Mcgraw-Hill, 1959

MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ª edição, Nova York: Mcgraw-Hill, 1973.

_____. *Una breve historia de la doctrina fiscal*. Hacienda Pública Española, nr. 115. Madrid, 1990.

_____. *Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill. Madrid, 1992

MYLES, Gareth Donald. *Public Economics*. Cambridge University Press, 1995.

NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1974

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia*. Introdução ao Direito Econômico, São Paulo. RT

_____ *Da política econômica ao direito econômico*, São Paulo, 1977.

_____ *Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico*, Revista dos Tribunais, 1995.

OATES. Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc. Press, 1972

OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, v. 37, nº. 3, p. 1120-1149, set. 1999. Disponível em: <<http://econweb.umd.edu/~oates/research/FiscalFederalism.pdf>> Acesso em: 19 mar. 2014

OECD. Taxing wages. 2012. Disponível em <<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/50131824.pdf>> Acesso em 20 jul. 2014.

OKUN. Arthur M. *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. The brookings institution. Washington D.C., 1975, p. 88.

OLIVEIRA, Roberson e GENNARI, Adilson M. “As leis naturais” da vida econômica: os fisiocratas e Adam Smith. In: História do Pensamento Econômico. São Paulo: Saraiva, 2009

ORDOVER. J. A e PHELPS, E. S. *On the concept of optimal taxation in a overlapping-generations model of efficient growth*, 79-09. New York University. 1979. Disponível: <<http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/9404/RR79-09.pdf>> Acesso em 27 fev. 2014.

PAES, Nelson Leitão and SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. *Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas*. Econ. Apl. [online]. 2008, vol.12, n.4, pp. 707-742. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400008&lng=en&nrm=iso>

PORTO. Manuel Carlos Lopes. *Economia, um texto introdutório*. Almedina. Coimbra, 2004.

PORSSE, Alexandre Alves. *Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável*. Tese

(Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6696/000533602.pdf?sequence=1>>. Acesso: 01.set.2012.

OLSON, Mancur Lloyd. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

RAMSEY, Frank P. *A contribution to the theory of taxation*. Economic Journal 37: 1927.

REUVEN. Avi-Yonah. *Why Tax the Rich?: Efficiency, Equity, and Progressive Taxation*. University of Michigan Law School. Yale Law Journal, Vol. 111. Disponível em:

<<http://www.yalelawjournal.org/review/why-tax-the-rich-efficiency-equity-and-progressive-taxation>>. Acesso em 10.Jan.2014

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROSEN, Harvey S. *Public Finance*. 6ª edição, McGraw-Hill, 2002

SADKA, Efraim. *On income distribution, incentive effects and optimal income taxation*. The Review of Economic Studies, Bristol, Inglaterra, GB, Tieto, v. 43, n. 2, 1976, p. 261-267.

SAMPAIO de Souza, Maria da Conceição. *Reforma tributária no Brasil: equidade versus eficiência*. Anais da ANPEC, vol. 1, 1992

SAMPAIO de Souza, Maria da Conceição. *Tributação indireta no Brasil: equidade versus eficiência*. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/666/8024>>

Acesso em 01.mar.2014

SAMUELSON, Paul A. *Theory of optimal taxation*. Journal of Public Economics, Amsterdam, NL, Elsevier, v. 30, v. 2, Jul 1986.

SANDFORD Cedric, GODWIN Michael, HARDWICK Peter. *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1989.

SANDFORD, Cedric. *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. In: ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE. Cahiers de Droit Fiscal International. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989.

SANDFORD Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995.

SEADE, J. K. *On the shape of optimal tax schedules*. Journal of Public Economics, Amsterdam, NL, Elsevier, v. 7, n. 2, Apr 1977, p. 203-235.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Transferências Constitucionais. Brasília: 2014. Disponível em:

<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/component/content/article/48-prefeituras-governos-estaduais/766-transferencias-constitucionais-e-legais#Dadosconsolidados>>

Acesso em: 14 mar. 2014

SELIGMAN, Edwin. *L'impôt Progressif. Théorie et en pratique*. 5^a édition , Paris: V. Giard & E. Briere. 1909

SIMÕES, José Martinho. *Finanças*. Coimbra: Livraria Neves Editora, 1920

SIQUEIRA, Rozane Bezerra. *Modern tax analysis: an overview of the literature*. Pimes/UFPE, 1995

———. *Redistributive effects of alternative indirect tax reforms for Brazil*. Economia Aplicada, FEA/USP, v. 1, n. 3, p. 349-371, 1997.

———. *Optimal indirect taxes for Brazil: combining equity and efficiency*. Revista Brasileira de Economia, v. 52, n. 1, p. 39-52, 1998.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra e BARBOSA, Ana Luiza Holanda Neves, Ana Luiza. *Imposto Ótimo Sobre O Consumo: Resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro*. IPEA, 2001

SIQUEIRA, Rozane Bezerra e NOGUEIRA, Jose Ricardo e SOUZA, Evaldo Santana de. *Os impostos sobre consumo no Brasil são regressivos?* Economia Aplicada, Departamento de Economia da FEA /USP, 2000.

SLEMROD, Joel B. *"Taxation and Inequality: A Time-Exposure Perspective," NBER Chapters*, in: Tax Policy and the Economy, Volume 6, National Bureau of Economic Research, Inc. 1992, Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/3999.html>>

Acesso em 05 jan.2014

SLEMROD, Joel & BAKIJA, Jon. *Does Growing Inequality Reduce Tax Progressivity? Should It?,"* NBER Working Papers 7576, National Bureau of Economic Research, Inc. 2000. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/3999.html>> Acesso em 05 jan.2014

SMITH. Adam. *The wealth of nations*. Book V, Chapter II, 2º Part. 1776. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Smith/smWN21.html#B.V>> Acesso em 27 jun. 2014

STERN. Nicholas Herberth. *On the specification of models of optimum income taxation*. Journal of Public Economics. Amsterdam, NL, Elsevier, v. 6, 1/2, p. 123-162, 1976

STERN, Nicholas Herberth. *Optimum taxation and tax policy*. Washington, DC: IMF, 1984. International Monetary Fund Staff Papers, p. 339-378.

STIGLITZ. Joseph E. *Economics of public sector*. Norton & Company. Third Edition, New York: 2000

SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *A reforma tributária para um novo século*. Revista Tributária e de Finanças Públicas. São Paulo: Revista do Tribunais. ano 11, n. 53, novembro e dezembro de 2003.

TIEBOUT. Charles. *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5. The University of Chicago Press. 1956. Disponível em: <http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf> Acesso em 19 mar. 2014.

TIPKE. Klaus. *Direito Tributário (Steuerrecht)*. 18ª edição, São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor. Volume 1, 2008.

TIPKE, Klaus e YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo, Editora Malheiros Ltda, 2002.

VARGAS. Neide César. *Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal*. Econ. Soc., Campinas, v. 21, n. 3, Dec. 2012. Consultado em 05/03/2014 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000300007&lng=en&nrm=iso>

ZELENAK, Lawrence e MORELAND, Kemper. *Can the Graduated Income Tax Survive Optimal Tax Analysis?* 53 Tax Law Review 51-59, New York, University of New York Press. 1999, p. 60-62. Disponível em:

<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1526&context=faculty_scholarship> Acesso em 17.Jul.2014

ZILVETI, Fernando Aurélio. Princípios de Direito Tributário e a capacidade contributiva. São Paulo, Editora Quartier Latim do Brasil, 2004.

WIDALSIN. Wilson E. Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition. Journal of Public Economics 35, North-Holland Press, Bloomington, Indiana-USA, 1987.
<http://davidwildasin.us/pub/Wildasin-Nash-Equilibria-Models-Fiscal-Competition.pdf>