

Os Três Objetivos da Tributação*

Reuven S. Avi-Yonah

Professor de Direito e Diretor do International Tax LLM, na University of Michigan.

O autor agradece Richard Ainsworth, Michael Barr, Yosef Edrey, David Hasen, Robert Kuttner, Kyle Logue e Dennis Ventry por seus comentários.

Resumo

A atual discussão nos Estados Unidos da América envolve a reforma do sistema tributário, na qual deverá ser decidido se a base da tributação deve tomar como referência a renda ou o consumo. Nesta discussão, os argumentos lançados têm partirdo de de critérios tradicionais de avaliação da política fiscal, que são: a *eficiência*, a *equidade* e a *praticidade*.¹

Aqueles que defendem a utilização exclusiva do imposto sobre o consumo argumentaram ser ele mais vantajoso em relação a estes três critérios. Se esta tese estiver correta, torna-se difícil compreender a razão pela qual a maioria dos Estados tributa tanto a renda quanto o consumo e, ainda, porque países como os Estados Unidos adotam o imposto sobre a renda de forma exclusiva, como um substituto do imposto sobre consumo.

Neste artigo será observado que esta discussão desconsidera os objetivos da tributação na era moderna, que são: (1) aumentar as receitas para as atividades desempenhadas pelo Estado; (2) atenuar a desigualdade na distribuição da riqueza; e (3) regulamentar² a atividade econômica privada.

Tomando em consideração estes objetivos, torna-se evidente que tanto o imposto sobre a renda quanto o imposto sobre o consumo têm um papel a desempenhar na política fiscal moderna. Evidencia-se, ainda, que os EUA devem seguir o caminho de outros países desenvolvidos, que empregam estas duas espécies de impostos em âmbito federal.

Abstract

The current debate on whether the US tax base should be income or consumption has been waged in terms of the traditional criteria for evaluating tax policy- efficiency, equity and administrability. Proponents of the consumption tax have argued that it is superior to the income tax on all three grounds. If that argument is correct, it is difficult to understand why most countries have both income and consumption taxes, and why countries like the United States adopted the income tax as a substitute for

* Tradução de Luís Flávio Neto. Mestrando em Direito Econômico e Financeiro - USP. Especialista em Direito Tributário - IBET. Professor de Direito Tributário e Financeiro. Advogado e Consultor Jurídico em São Paulo.

¹ *Nota do tradutor:* Para consulta de doutrina nacional a respeito do princípio da praticidade (*administrability*), *vide* Maria Rita Ferragut, *Presunções em Direito Tributário*. São Paulo: Quartier Latin.

² *Nota do tradutor:* Para consulta de doutrina nacional sobre a matéria, *vide* Luís Eduardo Schoueri. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

consumption taxes. This paper argues that the debate omits consideration of the goals of taxation in the modern era, which are (1) to raise revenue for government activities, (2) to mitigate unequal distributions of wealth in society, and (3) to regulate private economic activity. When these goals are taken into consideration, it is clear that both income and consumption taxes have a role in modern tax policy, and that the US should follow the path of other developed countries and employ both at the federal level.

I. Introdução: para que servem os Impostos?

Como já foi exposto, a atual discussão nos EUA, isto é, se a base da tributação deve tomar como referência a renda ou o consumo, tem sido travada a partir de critérios tradicionais de avaliação da política fiscal, que são a *eficiência*, a *equidade* e a *praticidade*.

Recentemente, os Professores Bankman e Weisbach defenderam a superioridade do imposto sobre o consumo tomando-se como referência estes três critérios de avaliação. Apontam que, embora tenham o mesmo efeito sobre o trabalho, o imposto sobre o consumo é mais *eficiente* que a tributação sobre a renda, uma vez que não discrimina o consumo presente e o consumo futuro. Em relação à distribuição da carga fiscal, apontam que o imposto sobre o consumo apresenta os mesmos efeitos que o imposto sobre a renda e, portanto, pode igualmente satisfazer à equidade vertical. Por fim, argumentam que o imposto sobre o consumo respeita ao princípio da praticidade, pois é mais fácil de administrar do que o imposto sobre o rendimento, uma vez que não busca tributar a renda do capital. Este último argumento decorreria do fato de que, no sistema americano, a tributação do capital apresenta muitas complicações, exigindo a análise de diversas plataformas da contabilidade.³

Podemos concordar ou discordar com Bankman e Weisbach e, sem dúvida, este debate quanto à análise destes critérios ainda irá persistir por longo período.⁴ No

³ Joseph Bankman e David A. Weisbach, *The Superiority of an Ideal Consumption Tax Over an Ideal Income Tax*, Working Paper (2005).

⁴ O argumento referente à redistribuição é abordado a seguir. No que se refere à eficiência, Bankman e Weisbach se baseiam no documento de 1976, escrito por Atkinson e Stiglitz (*O Desenho da Estrutura Tributária: Tributação Direta versus Indireta*, 6 J. Pub. Econ. 55 (1976)), para argumentar que a alegação é incorreta (como faz Jane Gravelle, por exemplo, na tributação dos rendimentos do capital (1994)) em que há um conflito entre a redução do desincentivo para economizar-se com a adoção de um imposto sobre o consumo, reduzindo-se o incentivo ao trabalho com o aumento dos impostos sobre os salários (em substituição de receitas perdidas em consequência de isentar rendimentos da poupança). Bankman e Weisbach argumentam que isto é falso, porque o imposto sobre os rendimentos da poupança também reduz a carga de trabalho. Mas é perfeitamente plausível assumir que as pessoas sistematicamente dão menor valor aos impostos futuros do que aos impostos correntes, mais do que o valor do dinheiro com o tempo, e nesse caso, o atual imposto sobre o salário irá reduzir a carga de trabalho mais do que o valor atual do futuro imposto sobre a poupança. Bankman e Weisbach reconhecem isto na nota 23 (“talvez se pudesse oferecer diversas teorias psicológicas para justificar a razão pela qual as pessoas não percebem o efeito de vários impostos”), mas rejeitam-no porque a “troca duvidosa pretende aplicar teoria clássica da economia”. No entanto, o debate é sobre os efeitos no mundo real em se substituir o imposto sobre o rendimento por um imposto sobre consumo, e não em alguns ideais da economia clássica. Do mesmo modo, o argumento de que a praticidade depende, fundamentalmente, do imposto sobre o consumo que vier a ser aprovado, a experiência de outros países com o IVA indica que há problemas significativos de complexidade e praticidade. Para responder a outros argumentos de Weisbach e Bank-

entanto, para os fins deste estudo, iremos assumir a premissa de que um imposto ideal sobre consumo é realmente superior, em relação a estes critérios, do que um imposto ideal sobre a renda.

Surtem, contudo, duas questões que não vêm recebendo muita atenção no debate atual: em primeiro lugar, porque a maior parte dos países desenvolvidos emprega tanto o imposto sobre a renda como o imposto sobre o consumo (especificamente, o IVA)? E, segundo, já que os Estados Unidos empregaram o imposto sobre o consumo em âmbito federal por mais de um século (a partir da administração de Jefferson até Taft, com a exceção do curto período da Guerra Civil, em que se utilizou o imposto sobre o rendimento), porque se passou a tributar principalmente a renda na maior parte do século passado?

Estas questões levantam a dúvida se o imposto sobre o consumo é tão claramente superior ao imposto de renda, com base nos fundamentos políticos tradicionais. Pode-se argumentar que essa superioridade não era compreendida no momento em que os Estados Unidos mudaram a sistemática de tributação do consumo para a renda, em 1913. Entretanto, é interessante considerar o que os autores da *Décima Sexta Emenda* pensavam que iriam alcançar com a sua aprovação. Por que alguém consideraria substituir uma ótima política tributária, que estava gerando a receita adequada, por uma política nunca testada de tributação sobre a renda?

A ação dos outros países membros da OCDE é ainda mais intrigante a este respeito. Afinal, alguns deles (por exemplo, o Canadá, a Austrália, e o Japão) têm adotado recentemente o IVA.⁵ Embora o processo econômico da tributação sobre o consumo tenha sido estabelecido de forma bastante satisfatória, tais países seguem outros membros da OCDE, realizando a tributação do consumo somada à tributação da renda. Ou seja, tais países adotam como política tributária a combinação da tributação da renda e do consumo.

Para responder a esse quebra-cabeça, é necessário resgatar uma questão que não tem sido considerada na literatura que trata da política fiscal: para que temos os impostos?

A resposta óbvia é que os impostos são essências para fornecer as receitas necessárias ao cumprimento das funções do Estado, tal como para prover os bens públicos. Somente serão considerados eficazes os impostos que cumprirem com esta função saneadora. Na década de 90, a Rússia descobriu que um Estado não tem condições de sobreviver se não arrecadar impostos. Há um acordo ideológico de que a arrecadação tributária é necessária, mesmo para aqueles que discordam com veemência se todas as funções exercidas pelo Estado são realmente necessárias ou, ainda, da dimensão de Estado que se necessita.

Mas, além de abastecer os cofres públicos, a tributação tem ainda duas outras funções, que são ainda mais controversas e têm sido amplamente empregadas por Estados modernos.

man (por exemplo, cerca de tributação dos investimentos arriscados) vide Reuven S. Avi-Yonah, *Risk, Rents and Regressivity: Why the United States Needs Both an Income Tax and a VAT*, 105 Tax Notes 1651 (2004).

⁵ Vide, por exemplo, William D. Andrews, *A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax*, 87 Harv. L. Rev. 1.113 (1974); Joseph Bankman and Thomas Griffith, *Is the Debate Between an Income Tax and a Consumption Tax a Debate About Risk? Does it Matter?* 47 Tax L. Rev. 377 (1992).

Assim, a tributação pode ter uma função *redistributiva*, com vista a reduzir a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, que resulta do funcionamento normal de uma economia baseada no mercado. Tal função tem sido bastante debatida e as diferentes teorias de justiça distributiva podem ser utilizadas para afirmar ou negar a sua legitimidade. No entanto, é certo que muitas nações desenvolvidas têm realmente procurado atribuir à tributação efeitos redistributivos, embora seja discutível a eficácia obtida ou que é possível obter-se neste intento.

Outra função da tributação que se quer sublinhar é o seu componente *regulamentar*. A tributação pode ser utilizada para orientar a atividade no setor privado em direções desejadas pelo Estado. Esta função também é controvertida, como demonstrado pelo debate a respeito das deduções fiscais. Mas é difícil negar que a tributação tem sido amplamente utilizada para este fim regulamentar, tendo em vista inclusive a disseminação do método de deduções fiscais em todo o mundo, após a sua introdução nos EUA na década de 70.

Estas três funções da tributação podem ser interpretadas no atual esforço de reforma tributária nos EUA. As duas diretrizes fornecidas pelo Presidente Bush à comissão de reforma fiscal foram a da *neutralidade das receitas* (qualquer reforma tem de preservar o atual fluxo de receitas federais) e a da *preservação de certas deduções fiscais* (especificamente, a dedução de juros hipotecários e a dedução de doações, as quais têm claras metas regulamentares). Por óbvio, qualquer proposta que venha a emergir desta Comissão, tal como todas as propostas apresentadas nos últimos 15 anos, deverão ser analisadas com olhos aos seus efeitos distributivos.

Este trabalho irá demonstrar que estas três funções da tributação podem fornecer a resposta para as duas questões suscitadas, quanto às razões da utilização generalizada de impostos sobre renda e sobre o consumo de forma simultânea e, ainda, da mudança histórica ocorrida nos Estados Unidos em direção ao imposto sobre o rendimento.

De forma pontual, a tributação exclusiva sobre o consumo não é suficiente para atingirem-se as metas de aumento de receitas, somada à necessidade de se reduzir a desigualdade na distribuição da riqueza e, ainda, regular a atividade do mercado. Por outro lado, tendo em vista que uma boa arrecadação é necessária, os conhecidos problemas ocasionados pela tributação da renda ou da riqueza fazem com que também se utilize um imposto sobre o consumo. Assim, o sistema ideal deve incluir impostos sobre o rendimento e sobre o consumo. Não é mesmo surpreendente que cada país membro da OCDE, exceto os EUA, assim como a maioria dos países em desenvolvimento, utilizem estas duas espécies de impostos em seu sistema tributário.

É preciso que se atente à equivocada premissa que vem sendo adotada para o atual debate da reforma fiscal nos EUA, no sentido de que seria preciso escolher entre a tributação sobre a renda ou sobre o consumo. Essa é a premissa que vem sendo adotada por quase toda a literatura que trata da reforma fiscal. Não obstante, em vez disso, eu diria que (como a maioria dos países) precisamos simultaneamente destes dois tipos de impostos. O caminho mais correto para a reforma fiscal não é substituir o imposto de renda pelo imposto sobre o consumo, mas de adotar um imposto sobre o consumo (especificamente, um IVA), além do imposto sobre a renda.

Neste artigo, estes argumentos serão analisados de forma mais detalhada. Na “Parte II” deste texto, serão apresentadas as razões pelas quais a combinação do imposto de renda e do impostos sobre o consumo é mais benéfica do que a utilização de algum deles em separado, tendo em vista a questão do aumento das receitas. Na “Parte III”, serão estabelecidas as razões pelas quais os impostos sobre a renda e sobre o consumo podem desempenhar um importante papel na redistribuição da riqueza. Na “Parte IV”, será delineado o modo como ambas estas espécies de impostos podem cumprir as funções reguladoras desejadas pelo Estado. Por fim, na “Parte V”, serão delineadas as implicações de possíveis políticas tributárias nos EUA.

II. Receita

“Imposto é o que pagamos por uma sociedade civilizada.” (Oliver Wendell Holmes)⁶

Com olhos puramente no aumento de receitas, é razoavelmente claro que, no atual contexto dos EUA, um imposto sobre o consumo tem condições de incrementar a arrecadação fiscal tanto quanto o imposto sobre a renda.⁷

De fato, o imposto sobre o consumo tem um histórico muito bom em termos de aumento das receitas. Na maior parte dos países membros da OCDE, na sua capacidade de obtenção de receitas, o IVA só fica para trás do imposto sobre o rendimento individual. Em alguns destes países, por sua vez, chega-se a arrecadar mais receita com o IVA do que com o imposto sobre a renda.

Nos países da Europa Ocidental, por exemplo, os impostos sobre o rendimento individual representavam, entre os anos de 1996 e 2002, 32% do total das receitas fiscais, enquanto a proporção referente ao IVA correspondia a 30%.⁸ Em relação ao mesmo período, se somarmos a estes impostos o montante arrecadado sobre o rendimento das pessoas jurídicas, verifica-se que os impostos sobre os rendimentos representaram 44% de todas as receitas públicas, enquanto que os impostos sobre o consumo representaram 49%. Na América do Norte, por outro lado, os impostos sobre os rendimentos representaram 82% da totalidade das receitas para o mesmo período, enquanto que apenas 15% foram provenientes de impostos sobre o consumo (incluindo os impostos sobre as vendas de âmbito estadual).

Além disso, o IVA tem sido bem-sucedido na obtenção de receitas mesmo nos países em desenvolvimento, cuja fraca administração tributária os torna largamente incapazes de arrecadar o imposto sobre a renda pessoal incidente sobre a maioria da população. Na América Latina, por exemplo, os impostos sobre o consumo foram responsáveis por 52% das receitas totais no período de 1996 a 2002, comparados com apenas 27% advindos de impostos sobre a renda, em sua maioria de pessoas jurídicas. Na África, os números para o mesmo período foram de 35% para os impostos sobre o consumo, 32% de impostos sobre o comércio internacional (que

⁶ *Compania Gen. de Tabacos de Filipinos v. Collector of Internal Revenue*, 227 US 87, 100 (1927) (Holmes, J., dissenting).

⁷ Para uma análise destas propostas *vide* Avi-Yonah, *Risk, Rents and Regressivity*.

⁸ Richard M. Bird and Eric M. Zolt, *Redistribution via Taxation: The Limited Role of Personal Income Tax in Developing Countries*, UCLA L. Rev. (2005), Figure 2.

são equivalentes aos impostos sobre o consumo) e de 30% para os impostos sobre a renda. Em todos os países em desenvolvimento, entre 1999 e 2001, os impostos sobre a renda representaram apenas 24,3% do total das receitas tributárias, o que representou 38,6% nos países desenvolvidos, enquanto o restante das receitas foi baseada principalmente nos impostos sobre o consumo.

Verificando este histórico, não é de se estranhar que cada país membro da OCDE, exceto os EUA, e a grande maioria dos países em desenvolvimento, utilizem impostos sobre o consumo (principalmente o IVA) como uma ferramenta importante para o aumento da arrecadação. Na verdade, pode-se argumentar que a partir da segunda metade do Século XX desenvolveu-se uma das mais importantes políticas tributárias, com o triunfante marco da criação do IVA em um experimento hesitante em 1950, alcançando hoje aprovação quase global.

O que é surpreendente, porém, é a manutenção do imposto de renda em países desenvolvidos e, em certa medida, nos países em desenvolvimento. Por que razão é que todos estes países, incluindo sofisticadas economias que contam com o trabalho de analistas de política tributária conscientes dos argumentos sobre a superioridade dos impostos sobre o consumo, rejeitam precisamente a reforma tributária que está atualmente sendo debatida nos EUA, ou seja, a substituição do imposto sobre o rendimento pelo imposto sobre o consumo?

A resposta reside em outra criação da segunda metade do Século XX: *a ascensão do Estado de bem-estar social*.

Nota-se que, nos países membros da OCDE, o marco da criação do imposto sobre consumo com o período em que houve um grande aumento do setor público, passando de 27%, em 1960, para 48%, em 1996,⁹ com relação à percentagem do PIB. A principal razão para este aumento é a expansão universal de planos de pensão e de programas de seguros de saúde, nos anos imediatamente seguintes à Segunda Guerra Mundial. Durante esta guerra, os governos de todos os países desenvolvidos utilizaram a crise para expandir significativamente a sua arrecadação de impostos sobre o rendimento, convertendo o que era uma “tributação para classes superiores”, ou seja, sobre os mais ricos, para uma “tributação de massa”, que alcançava a maioria da população. Após o fim da guerra, em vez de reduzir as taxas aos níveis pré-guerra, como aconteceu em certa medida após a Primeira Guerra Mundial, os Estados utilizaram a receita excedente para expandir a oferta de programas sociais.¹⁰

Esses programas sociais se revelaram muito populares entre os eleitores, mas também excessivamente caros, sobretudo em razão da explosão da taxa de natalidade no período pós-guerra. Na década de 70, os governos da Europa passaram a sentir os efeitos do auge da explosão demográfica, tornando-se nítido que a manutenção dos programas sociais implementados no pós-guerra exigiria o aumento da arrecadação tributária. Na década de 80, as pressões da globalização aumentaram, fazendo com que os governos liberassem e abrissem as suas economias.

⁹ “The Size of Government in OECD Countries: 1960-1996”, available at www.house.gov/jec/growth/function/function.htm, Exhibit 1.

¹⁰ Vide Sven Steinmo, *Taxation and Democracy* (1993); *The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century*, 3 British J. Politics and Int'l Rel. 206 (2003).

Teoricamente, os governantes poderiam ter respondido a esta tendência com o aumento dos impostos sobre as rendas já existentes. No entanto, diversos estudos econômicos demonstraram os efeitos negativos de manter-se muito elevada a tributação sobre a renda. Após as reformas tributárias do Reino Unido e dos EUA na década de 80, tornou-se óbvio que a ortodoxa política econômica de elevadas taxas sobre a renda, como aquelas que prevaleceram em todos os países da OCDE antes desse período, se mostravam muito gravosas ao desempenho econômico. Além disso, as experiências com altas taxas tinham demonstrado que elas conduzem a um aumento da fraude e da evasão fiscal. Assim, entre os anos de 1976 e 1997, a maior parte dos países membros da OCDE passaram a reduzir as taxas marginais do imposto sobre a renda (em média de 21%), adotando outras bases de arrecadação para preservar as receitas de que necessitavam.¹¹

Tornou-se claro para a maioria dos países da OCDE, então, que a adoção de uma base de arrecadação mais extensa, que não se baseasse apenas na tributação sobre os rendimentos, seria necessária para preservar o Estado de bem-estar social, tendo em vista inclusive o envelhecimento da população e as inseguranças trazidas pela globalização. O IVA, que foi originalmente adotado como um pequeno imposto para o financiamento da Comunidade Econômica Européia, provou ser o imposto ideal para esse fim. Esta é a razão para a adoção generalizada dos IVA's e o aumento gradual de suas taxas, inicialmente na Europa e, em seguida, nos países não-europeus membros da OCDE e nos países em desenvolvimento.¹²

Essa é, portanto, uma resposta parcial para o quebra-cabeça que estamos montando neste texto: a principal razão pela qual a maioria das economias da OCDE aprovou a utilização de ambas essas bases de tributação, sobre a renda e sobre o consumo, foi para assegurar o compromisso que as obriga à manutenção de um sistema de bem-estar social para todos os seus cidadãos.

Tal compromisso social traz grandes conseqüências para a política fiscal. A elevação demasiada, seja de impostos sobre a renda ou sobre o consumo, traz conseqüências que afetam desde as questões orçamentárias até a ineficiência da administração tributária. Isto porque, se as taxas se tornarem muito elevadas, haverá desencorajamento da atividade econômica, assim como o aumento da evasão e da fraude. Este cenário não resulta em aumento de receitas, mas sim em um crescimento mais lento da economia e em desperdício extra de recursos. A experiência européia demonstra que taxas muito elevadas de IVA podem ocasionar problemas muito semelhantes aos trazidos pelos excessos do imposto sobre a renda.

Desta forma, para o financiamento eficaz do sistema de bem-estar social, torna-se necessária a utilização simultânea tanto dos impostos sobre a renda quanto dos impostos sobre o consumo.¹³

¹¹ Steinmo, *Evolution*, 222, Table 3.

¹² Sobre as origens do IVA vide Liam Ebril, Michael Keen, Jean-Paul Bodin e Victoria Summers, *The Modern VAT* (2001); Alan A. Tait, *Value Added Tax: International Practice and Problems* (1988); Adrian Ogley, *Principles of Value Added Tax* (1998); Alan Schenk, *Value Added Tax: A Model Statute and Commentary* (1989); Alan Schenk e Oliver Oldman, *Value Added Tax: A Comparative Approach in Theory and Practice* (2001).

¹³ Imposto em folha (uma forma de imposto sobre o salário, que equivale a um imposto sobre o consumo) também tem sido amplamente utilizado nos países da OCDE, para financiar programas de bem-estar social.

Poder-se-ia argumentar que esta linha de análise é irrelevante para o atual debate nos EUA. Afinal, o setor público federal americano é atualmente sustentado quase que exclusivamente pelo imposto sobre a renda (ou, mais precisamente, por um híbrido rendimento/consumo).

Pode-se também se valer do argumento que o imposto sobre o consumo, elaborado de forma adequada, poderá arrecadar tanto quanto o atual imposto sobre a renda, de modo que é possível substituir este sem nenhum custo significativo.

No entanto, este argumento de que o imposto sobre a renda pode ser facilmente substituído pelo imposto sobre o consumo ignora a realidade política de uma reforma tributária.

No momento, toma-se como base um híbrido rendimento/consumo. Se este sistema vier a ser substituído por um imposto sobre o consumo puro, parece altamente improvável que, no futuro, sejamos capazes de recuperar facilmente o imposto sobre a renda, especialmente porque as propostas atuais para o imposto sobre o consumo tendem deliberadamente a camuflá-lo, de modo a parecer um imposto sobre a renda.

Pode-se dizer que a razão para alguns Republicanos conservadores almejem substituir o imposto sobre o rendimento por um imposto sobre o consumo, opondo-se às propostas para a adoção simultânea de ambos, tal como foi proposto pelo professor Graetz,¹⁴ é simplesmente para que seja eliminada a possibilidade de crescimento do setor público nos EUA. O setor público americano é de apenas 34,6% de seu PIB, o que o coloca entre os menores da OCDE, em que a média é de 48%. Assim, em razão destes baixos índices, realmente é possível financiar os atuais custos do setor público, quer por um imposto sobre a renda, quer por um imposto sobre o consumo. Sob esta ótica, realmente pareceria plausível substituir um pelo outro.

No entanto, as condições atuais do setor público americano não poderão ser mantidas por muito tempo. Como resultado do atual mandato, o Governo Federal enfrentará um *déficit* de cerca de US\$ 60 trilhões nos próximos 75 anos. Estes números não podem ser financiados somente com os já existentes impostos sobre o rendimento ou por um imposto sobre consumo isolado, tendo em vista que os efeitos da elevação das taxas de um ou de outro são inaceitáveis. Tal como os outros países da OCDE têm descoberto, o financiamento do sistema de bem-estar social necessita que seja mantido tanto o imposto sobre o rendimento quanto o imposto sobre o consumo.

Para um Republicano conservador, como já é esperado, este argumento não convence, porque não é de seu interesse manter o atual sistema de bem-estar e ele certamente rejeitará as propostas que busquem a sua expansão. Com efeito, nesta linha, seria preferível encolher ainda mais o sistema de bem-estar, adotando-se como solução para o *déficit* orçamentário o corte de programas atualmente vigentes.

Mas, para um Democrata, a questão referente às receitas é um fator importante para a rejeição das atuais propostas de reforma tributária. Se os EUA substi-

¹⁴ Vide Michael J. Graetz, *100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the US Tax System*, 112 Yale L. J. 261 (2002).

tuírem os impostos sobre o rendimento por um imposto sobre o consumo, será politicamente muito mais difícil obter-se a aprovação do retorno do imposto de renda no futuro. Entre os Democratas, é quase universal a idéia de que tanto um imposto sobre o rendimento quanto um imposto sobre o consumo serão necessários para financiar o sistema de bem-estar social.

III. A Redistribuição da Riqueza

“A razão para um aumento drástico nos impostos deve estar baseada na redução das desigualdades.” (Henry Simons)¹⁵

Os objetivos da arrecadação tributária explicam a razão pela qual todos os outros membros da OCDE, assim como muitos outros países, têm como principal fonte de receitas tanto o imposto sobre a renda quanto o imposto sobre o consumo.

Há, ainda, a questão de porque algum país deixaria de tributar o consumo para passar a tributar principalmente a renda. Isto é o que fizeram os EUA com a aprovação da *Décima Sexta Emenda*, em 1913. Ao longo do Século XIX, com exceção de alguns momentos, como durante a Guerra Civil e o seu rescaldo (1865-1872), o Governo Federal foi totalmente financiado pelas tarifas, ou seja, pelos impostos sobre o consumo. Com a aprovação da *Décima Sexta Emenda*, que autoriza o Governo Federal a cobrar impostos sobre a renda sem qualquer repartição com outros entes da federação, iniciou-se a cobrança deste tributo. A partir da I Guerra Mundial, esse imposto se tornou a principal fonte de receitas do Governo Federal dos EUA, representando mais de 80% do total das receitas fiscais, mesmo se somados os impostos estaduais sobre as vendas.

Historicamente, ficam mais claras as razões que levaram à substituição do imposto sobre o consumo pelo imposto de renda. A industrialização e a urbanização do Pós-guerra Civil levaram a uma mudança no *status* da sociedade inicialmente agrária, que passou a ser dominada por grandes corporações industriais. Houve, ainda, um aumento acentuado da desigualdade, medida pela distribuição da renda ou da riqueza.

Diante desse cenário, os legisladores progressistas de ambas as partes consideraram o sistema tributário de então ineficaz para a solução da situação de injustiça reinante, tendo em vista que se baseava completamente nos impostos sobre o consumo. Considerou-se regressiva a tributação exclusivamente sobre o consumo, tendo em vista que os pobres consomem uma proporção maior de seus rendimentos do que os ricos. Além disso, em âmbito estadual, os impostos sobre bens pessoais eram vistos como ineficazes para alcançar formas de propriedade imaterial, tais como as ações e os títulos, que compunham a maior parte das novas riquezas concentradas nas mãos de industriais. Mostravam-se necessárias medidas para redistribuição da riqueza.

Houve, por isso, um esforço centrado para a aprovação de uma legislação federal para tributação da renda tanto de pessoas físicas e jurídicas, bem como uma tributação estadual. A primeira tentativa nesse sentido foi bloqueada pela Supre-

¹⁵ Henry C. Simons, *Personal Income Taxation* 18 (1938).

ma Corte, em 1894/95. Entretanto, o imposto empresarial e imobiliário foi promulgado em 1909 e, em 1913, após a aprovação da 16ª Emenda, que apaziguou preocupações quanto à sua constitucionalidade, promulgou-se o imposto sobre rendimentos individuais.¹⁶

Significativamente, até à II Guerra Mundial, o imposto sobre a renda era aplicado apenas sobre os americanos mais ricos. A razão disso é que as elevadas faixas de isenção eram suficientes para deixar cerca de 90% da população fora do alcance do imposto de renda. A questão da *redistribuição* foi considerada ao tributarem-se apenas os mais ricos desde a I Guerra Mundial, quando estes foram sujeitos a taxas bastante elevadas. Elliott Brownlee calculou que, na II Guerra Mundial, esta política de “enxugar os ricos” resultou em elevadas taxas efetivas do imposto sobre a parcela equivalente a 1% da população mais rica em termos de renda bruta (trata-se de uma taxa de 58,6%, em comparação com uma taxa marginal máxima de 94%, em 1944/45). Estas elevadas taxas sobre os mais afortunados persistiu até 1980 (70% de taxa marginal máxima), mas depois decaiu para 28,9%.¹⁷

Assim, historicamente, o objetivo primordial do imposto sobre a renda tem relação com a redistribuição de riqueza dos ricos para os demais. Isso explica por que razão esta sistemática foi aprovada primeiramente nos EUA e, também, porque é mantida até os dias atuais nos países em desenvolvimento, que poderiam satisfazer as suas necessidades simplesmente a partir da receita proveniente do IVA. Nesses países, o imposto sobre o rendimento pessoal registra níveis recordes e é mantido devido ao seu potencial para simbolizar a redistribuição da riqueza (embora, como vamos discutir a seguir, a redistribuição nestes países também possa ser atingida através de impostos sobre o consumo).

Esta narrativa é obviamente familiar, mas é interessante revisá-la, tendo em conta os argumentos dos defensores do imposto sobre o consumo, como os Professores Bankman e Weisbach. Para estes autores, um imposto ideal sobre o consumo é tão bom em alcançar objetivos redistributivos como um imposto ideal sobre o rendimento. Entretanto, tendo em vista que os ricos consomem claramente uma porção muito menor do seu rendimento total (em média) do que os pobres e, ainda, que um imposto sobre consumo, por definição, não atinge o rendimento que não é consumido, como se pode afirmar que essa alegação é um verdadeiro reflexo da realidade?

A resposta reside na perspectiva de *bem-estar* adotada por Bankman e Weisbach, bem como de outros defensores do imposto sobre o consumo (e alguns adversários também). A partir de uma certa perspectiva, tudo o que interessa é o aumento do bem-estar global ou, em outras palavras, a utilidade que um membro da sociedade obtém desta. Sob uma função utilitária do bem-estar social, o objetivo final é pura e simplesmente o aumento do bem-estar dos membros da sociedade. Pode-se aduzir, como na teoria de Rawls, que o bem-estar dos pobres é mais forte-

¹⁶ Vide Richard J. Joseph, *The Origins of the American Income Tax: The Revenue Act of 1894 and Its Aftermath* (2005); Dennis J. Ventry Jr., *Equity vs. Efficiency and the U.S. Tax System in Historical Perspective*, in Joseph J. Thorndike and Dennis J. Ventry Jr. (ed.), *Tax Justice: The Ongoing Debate* (2002).

¹⁷ W. Elliott Brownlee, “Historical Perspective on U.S. Tax Policy Toward the Rich”, in Joel B. Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich* 29 (2000), 60.

mente impactado do que o dos ricos. O certo é que todas as perspectivas para o bem-estar partilham a opinião de que as políticas sociais devem ser medidas a partir da perspectiva das mudanças no bem-estar individual.

A partir desta perspectiva do bem-estar, argumenta-se, então, que a riqueza só pode ter valor quando é consumida. Como afirmou o Professor Shaviro¹⁸ (e os Professores Bankman e Weisbach repetiram), a riqueza não consumida é simplesmente o mesmo que o dinheiro que não existe, que não tem valor real. Uma vez que esta premissa é estabelecida, torna-se fácil “provar” matematicamente que um imposto sobre consumo é tão bom para a redistribuição quanto o imposto sobre o rendimento (embora isto só seja válido para os tipos de impostos sobre o consumo que se impõem a todos os consumos).

Os opositores do imposto sobre o consumo têm, por vezes, defendido (segundo Henry Simons) que a riqueza não consumida é também uma fonte independente de bem-estar, uma vez que fornece às pessoas segurança, poder político e posição social. Bankman e Weisbach argumentam que estes tipos de benefícios intangíveis, em última análise, também derivam dos valores do consumo. Não é convincente o argumento destes autores, uma vez que os super-ricos nunca irão consumir uma grande parte das suas riquezas, sendo difícil acreditar que o que os motiva a acumular riqueza seja apenas o custo da abundância dos bens consumidos.¹⁹ Este debate sem dúvida poderá gerar muitas dúvidas.

No entanto, Bankman e Weisbach também mencionam, de passagem, outro argumento para o imposto de renda, que é a visão redistributiva sob a perspectiva da sociedade como um todo, em vez de uma ótica individual sobre cada um de seus membros:

“Uma versão deste argumento é que a falha nas restituições do imposto de renda levam a uma grande evasão, criando enormes desigualdades na nossa sociedade. Grande parte da riqueza que é criada em decorrência das condições gerais da sociedade, tais como os direitos de propriedade, um governo eficaz, o sistema jurídico, trabalhadores treinados, recursos naturais e a proteção contra invasores, condições que não têm nada a ver com a sorte (não obstante os agentes sejam qualificados e esforçados). A sociedade tem, então, o direito de distribuir a riqueza que considere conveniente e fazer uso [do imposto sobre o rendimento] para reduzir a desigualdade.”²⁰

Bankman e Weisbach apontam que “a versão mais técnica deste argumento é que a transferência de um dólar de um rico para um pobre tem como consequência o incremento do bem-estar, tendo em vista que a utilidade marginal do dinheiro para uma pessoa rica é inferior do que para uma pessoa pobre”. Mas este não é uma versão “mais técnica” do argumento acima, mas sim outro completamente diferente. O segundo argumento é eminentemente social e volta os olhos para a

¹⁸ Daniel Shaviro, *Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax*, 103 Tax Notes 91 (2004).

¹⁹ Vide Reuven S. Avi-Yonah, “Why Tax the Rich? Efficiency, Equity, and Progressive Taxation” (Review of Joel Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, 2001), 111 Yale L. J. 1.391 (2002).

²⁰ Bankman and Weisbach, *supra*, 13, citing Liam Murphy and Thomas Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice* (2002); Stephen Holmes and Cass Sunstein, *The Cost of Rights* (1999); Alvin C

utilidade que os membros individuais da sociedade atribuem à sua riqueza. O primeiro argumento não é social, mas analisa a forma desejável da sociedade como um todo, o que não tem nada a ver com os sentimentos individuais de seus membros. “Grandes acúmulos de riqueza” são, nesta perspectiva, ruins, independentemente da forma como os seus possuidores a utilizem.

O pressuposto do argumento *não social* é que qualquer sociedade humana é mais do que apenas a soma dos seus membros individuais. Uma das características destas sociedades é o grau de desigualdade da distribuição da riqueza. Outras características são a sua língua, a cultura e a história. Nenhuma destas características das sociedades humanas pode ser reduzida para a medição da utilidade pública para causa um de seus membros ou de uma função de bem-estar social, uma vez que esta se reflete em todas as pessoas.

Uma boa medida de diferenciação entre os pontos de vista social e não social da redistribuição é o “coeficiente de Gini”, que mede o nível de desigualdade dentro de uma determinada sociedade. Louis Kaplow, escrevendo a partir de uma perspectiva social, afirmou que “não há necessidade de medir a desigualdade por si. Embora a desigualdade seja um aspecto da sociedade global, o melhor é medir o bem-estar social diretamente, de forma que medir a desigualdade exige esforço adicional sem retorno.”²¹ Mas, a partir de uma perspectiva não social, medir a desigualdade pode ser muito importante e as alterações no “coeficiente de Gini” podem ser utilizadas como medidas para a conveniência de várias políticas. Em outras palavras, se a meta de uma política tributária é reduzir a distribuição desigual da riqueza dentro de uma sociedade por si só, então medir essa distribuição se torna essencial.

Mas porque querer uma redução das desigualdades? O argumento de que as riquezas “particulares” são, em parte, criadas pelas condições disponibilizadas pela própria sociedade e, por isso, podem ser redistribuídas “como bem se aprover”, não é uma resposta satisfatória a esta pergunta, pois só legitima a redistribuição em si, mas não explica por que razão esta redistribuição é desejável. A resposta a esta pergunta é certamente política: em uma sociedade democrática, a maioria pode legitimamente decidir sobre a redistribuição de riqueza dos ricos para os pobres, mesmo que a sua única razão seja que as desigualdades são “desleais” ou ofensivas (como, por exemplo, para Blum e Kalven).²²

No entanto, podem ser sugeridos três outros argumentos que sustentam a conveniência da redistribuição da renda a partir de uma perspectiva social. Os dois primeiros argumentos baseiam-se na observação de que a concentração da riqueza privada confere poder político e social. Aqui, o poder é considerado, a partir da perspectiva da relação dos ricos com o resto da sociedade, independentemente da fruição ou não da utilidade trazida por este poder (quando consumido ou não). E é principalmente o poder de investir, e não de consumir, o que está em jogo, ou seja, o tipo de poder que não pode ser atingido por um imposto sobre o consumo.

²¹ Louis Kaplow, *Why Measure Inequality?* Working Paper (2003), 2.

²² Walter J. Blum and Harry Kalven, Jr., *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, 19 U. Chi. L. Rev. 417 (1952).

Há dois argumentos principais para que um Estado democrático iniba a excessiva acumulação de poder privado. O primeiro é o argumento pela democracia: em uma democracia, todos devem ser responsáveis perante o povo. Ademais, grandes acumulações de poder são, por definição, inexplicáveis, uma vez que os detentores deste poder não são eleitos pelo povo nem têm a sua competência delegada por vontade popular. Na verdade, a Revolução Americana foi fundada sobre a concepção de que as pessoas têm o direito natural e liberal à propriedade, de forma que as indevidas concentrações de poder e riqueza privada deveriam ser desencorajadas. Esta visão encontrou sua expressão no credo republicano do humanismo cívico, que destaca a força pública como um ponto de equilíbrio dos direitos privados. Uma república virtuosa, conforme acreditavam os Fundadores, teria que ser livre da concentração de poder econômico, tal como caracterizada na Inglaterra do Século XVIII. Portanto, desde início da República, legisladores federais e estaduais utilizaram a tributação para restringir este indesejável privilégio e para “afirmar a responsabilidade popular, aprofundar a cidadania e demonstrar as virtudes de uma cidadania republicana.” Como Dennis Ventry escreveu,

“o ideal da virtude cívica criou uma forma única de arrecadação tributária que era hostil à excessiva acumulação e aos cidadãos que afirmavam o direito através de nascimento (...) herdando riqueza, bem como a concentração da riqueza bruta (hereditária ou não), característica de uma sociedade aristocrática e não uma república livre e virtuosa”.²³

O outro principal argumento contra o excessivo poder privado é baseado em uma concepção liberal de igualdade. Michael Walzer explica que, quando liberais falam de igualdade, não estão preocupados com a “simples igualdade”, ou seja, a igualar todos no meio.²⁴ Em vez disso, eles estão defendendo a “igualdade complexa” que, para Walzer, significa que cada “esfera” social deve ter seus próprios princípios distributivos adequados e que a posse de bens relevantes por uma das esferas não deve automaticamente traduzir numa posição dominante em relação às outras esferas. “Em termos formais, igualdade complexa significa que, dentro de uma esfera ou em relação a um bem social, nenhum cidadão pode ser discriminado por pertencer à outra esfera ou por possuir bens diversos.” Em nossa sociedade capitalista, o dinheiro é o “bem dominante”, e as pessoas que o possuem são as mais suscetíveis a acumular poder ilegítimo em outras esferas, como na política. “Esse bem dominante é mais ou menos convertido, sistematicamente, em diversas outras espécies de coisas, de oportunidades, de poder e de prestígio.” Walzer passa a explicar os efeitos traiçoeiros do dinheiro e porque estes devem ser controlados pela redistribuição, incluindo a redistribuição tributária:

“O mercado imperialista requer uma outra espécie de redistribuição, o que não é simplesmente a questão de como desenhar uma linha de posicionamento. O que está em discussão, neste momento, é a predominância de dinheiro fora da sua esfera, que pode expandir a capacidade de homens e mulheres ricos para o comércio de indulgências, comprar órgãos oficiais,

²³ Dennis J. Ventry, “Equity Versus Efficiency and the US Tax System in Historical Perspective”, in *Tax Justice: The Ongoing Debate*, Thorndike & Ventry (2002), 28.

²⁴ Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (1983).

tribunais corruptos e exercer o poder político (...) o exercício do poder pertence à esfera da política, ao mesmo tempo que o que se passa no mercado deve pelo menos aproximar uma troca entre iguais. Quando o dinheiro traz consigo o controle, não de coisas, mas apenas de pessoas, também ele deixa de ser um recurso privado.”

Não obstante, como já referido anteriormente, é o poder do dinheiro limitado para conduzir o poder político:

“Seria um erro imaginar que não importa que o dinheiro tenha efeitos políticos somente quando ele ‘fala’ por candidatos e por políticos (...) Ele também tem efeitos políticos quando recluso nas residências, no próprio mercado e em empresas (...) Mesmo no seio da relação entre os proprietários e os trabalhadores, com sindicatos dotados de vigorosos procedimentos, os proprietários ainda podem exercer uma espécie de poder ilegítimo. Eles tomam todo tipo de decisões que condicionem fortemente a vida dos seus empregados (e de seus concidadãos, também). Talvez não seja melhor considerar os enormes investimentos de capital, representado pelas plantas, fornos, máquinas, linhas e montagem, como um bem político, do que apenas um reflexo da conjuntura favorável? Dizer isto não significa que não possa ser compartilhada entre os indivíduos em uma variedade de maneiras, mas apenas que não se devem manter os títulos convencionais de propriedade. Para além de uma determinada escala, os meios de produção não são devidamente chamados *commodities* (...) para eles gerarem uma espécie de poder que os tire da esfera econômica.”

Walzer, então, defende a tributação como um meio (juntamente com os sindicatos e as limitações de direito à propriedade) de restringir a atuação do mercado para a sua própria esfera. Mas ele também reconhece as limitações inerentes a todas as redistribuições, desde que o seu objetivo não seja abolir o mercado:

“Todas essas redistribuições redesenham a linha entre a política e a economia, o que o fazem sob formas que reforçam a esfera política na mão de cidadãos, ou seja, não necessariamente reforçam o poder do Estado (...) Mas, por outro lado, os cidadãos não podem tomar quaisquer decisões isoladamente. A esfera política tem as suas próprias fronteiras (...) Daí, a redistribuição nunca pode produzir simplesmente igualdade, ao menos enquanto dinheiro e *commodities* continuarem a existir e houver algum legítimo espaço social no qual eles podem ser trocados.”

O terceiro argumento sob a perspectiva não social, em favor da redistribuição da renda em uma sociedade, é baseado na observação dos efeitos negativos das desigualdades extremas. Em especial, como Crane Brinton e Ted Gurr têm mostrado, as revoluções têm mais probabilidade de ocorrer em sociedades que tenham passado por um período de crescimento econômico, o que aumenta o nível de vida e as expectativas de todos os seus membros, seguido por choques externos ou internos que reduzem o nível de vida da maioria, não se alterando, entretanto, em relação aos ricos.²⁵ Esta teoria “J-curve” das revoluções sugere que as grandes desi-

²⁵ Crane Brinton, *The Anatomy of Revolution* (1957); Ted Gurr, *Why Revolutions Happen* (1975).

gualdades, mesmo quando acompanhadas por uma melhoria das condições de vida para toda a sociedade, geram riscos significativos. Ao se observar a história de países como a Argentina, no Século XX, verificam-se os riscos que uma sociedade passa a correr se ignorar a crescente desigualdade. Tal como Richard Bird e Eric Zolt observaram recentemente, “manter a excessiva desigualdade em um país, independentemente de ser esta gerada pelo mercado ou pela política governamental, pode não ser sustentável ao longo do tempo”.²⁶ Ou, como Aristóteles notou muito antes deles, “quando não houver classe média ocorrerão problemas e o Estado em breve chegará ao fim”.²⁷

Todas estas três considerações demonstram o pensamento dos legisladores Progressistas, que promulgaram os impostos sobre a renda corporativa e individual (e os impostos estaduais) no início do Século XX.²⁸ Eles se opuseram à autorização para a aglomeração de grandes concentrações de riqueza, sob fundamentos democráticos e igualitários, conscientes dos perigos do crescimento da desigualdade desenfreada até mesmo quando há melhorias nas condições de vida da população em geral, a exemplo de acontecimentos contemporâneos ocorridos na Rússia e em outros locais da Europa.

Além disso, é absolutamente claro que o que preocupava os Progressistas era a crescente desigualdade da riqueza e não do consumo. Eles teriam rejeitado, por entender absurda, a alegação de que um imposto sobre o consumo pode ser tão redistributivo quanto um imposto sobre a renda, precisamente porque o objetivo principal seria a alteração da distribuição de riqueza não consumida nos EUA.

Observa-se, contudo, que os atuais instrumentos tributários, quais sejam, o imposto sobre o consumo a nível federal e o imposto sobre a propriedade privada a nível estadual, não alcançarão significativamente a redistribuição da riqueza. Em primeiro lugar, por não alcançarem as riquezas não consumidas. Em segundo lugar, por conta das limitações administrativas para a tributação de bens intangíveis. Por tal razão, o imposto estadual e o imposto sobre a renda corporativa e individual deverão, juntos, alcançar a maioria das fontes de riqueza (isto é, as heranças mais as riquezas acumuladas durante a vida).

Os mesmos argumentos também podem apoiar a tributação redistributiva no Século XXI. Estamos, novamente, vivendo em uma época de ascensão da desigualdade da riqueza, alimentada principalmente pela globalização e pelo progresso tecnológico. A globalização e os seus benefícios estão ameaçados por uma reação impulsionada pela grande desigualdade que tem produzido. Esta reação pode ser vista atualmente, tanto no protecionismo dos EUA e na rejeição da Constituição da UE. Se a globalização deve ser mantida, evitando-se um recuo similar a 1920, é essencial lidar com o problema da desigualdade e financiar de forma adequada o sistema de bem-estar social.

No entanto, mesmo que haja consenso que a redistribuição da riqueza é desejável, inclusive como meta de política tributária, não é necessariamente certo que

²⁶ Bird and Zolt, 35.

²⁷ Aristotle, *Politics*.

²⁸ Reuven S. Avi-Yonah, *Corporations, Society and the State: A Defense of the Corporate Tax*, 90 Va. L. Rev. 1.193 (2004).

o imposto sobre a renda seja o melhor instrumento político para atingir tal objetivo. Recentemente, Richard Bird e Eric Zolt escreveram um artigo no qual argumentam que, em países em desenvolvimento, a redistribuição pode ser mais eficazmente atingida através de impostos sobre o consumo e de investimentos públicos. Para estes autores, tais medidas são mais confiáveis que a tributação sobre os rendimentos (embora eles não defendam a revogação dos impostos sobre os rendimentos existentes nos países em desenvolvimento, principalmente devido ao seu valor simbólico).

A redistribuição através de impostos sobre a renda certamente tem limites. A experiência nos EUA, em particular, mostrou que altíssimas taxas de impostos sobre os ricos ocasionam o aumento da evasão fiscal e a fraude. Além disso, a utilização do imposto sobre o rendimento, para efeitos de regulamentação, tem freqüentemente colidido com os seus próprios objetivos redistributivos. Assim, Joseph Pechman e Benjamin Okner descobriram, em 1966 (quando a maior taxa de imposto sobre o rendimento foi de 77%), que o sistema tributário nos EUA não exerceu qualquer influência importante na distribuição de renda. Em estudo acompanhado por Pechman, obteve-se o mesmo resultado no período compreendido entre 1966 e 1985.²⁹

Então, nós só devemos usar os impostos sobre o consumo para o financiamento das atividades governamentais e depender totalmente dos investimentos públicos para reduzir a desigualdade? A resposta é não, por três razões. Em primeiro lugar, é politicamente perigoso confiar inteiramente nas decisões sobre os gastos a serem despendidos para realizar a redistribuição. Em segundo lugar, a experiência de outros países tem demonstrado que os impostos sobre o rendimento podem ter efeitos significativos para a redistribuição. E, finalmente, a utilização do rendimento e da riqueza para a tributação tem um valor simbólico importante.

O primeiro argumento é que confiar inteiramente em programas de investimentos, que tenham como objetivo a redistribuição, tal como aceitar a revogação do imposto sobre o rendimento, é perigoso no atual clima político americano. Atualmente, o imposto sobre o rendimento é significativamente progressivo. De acordo com dados IRS³⁰ (2001), a parcela equivalente a 1% da população, mais rica em termos de renda bruta nos EUA, foi responsável por 33,89% do imposto federal sobre o rendimento pessoal, enquanto que a parcela 5% da população, também mais rica, pagou 53,25%. Em comparação, a parcela equivalente a 50% da população, mais pobre, pagou menos de 4% do total das receitas dos impostos recolhidos. Esse aumento significativo começou a partir de 1994, quando a parcela equivalente a 1% da população, mais rica, pagava apenas 28,7% de imposto de renda federal pessoal.³¹ Em 2004, mesmo depois de o Presidente Bush reduzir impostos, tais contribuintes mais ricos ainda pagavam 32,3% dos impostos federais sobre rendi-

²⁹ Joseph A. Pechman & Benjamin A. Okner, *Who Bears the Tax Burden* (1974); Joseph Pechman, *Who Paid the Taxes, 1966-85?* (1985)

³⁰ Nota do tradutor: Internal Revenue Service. United States Department of the Treasury. É o órgão americano equivalente à Receita Federal do Brasil, também subordinado ao Ministério da Fazenda.

³¹ Joint Economic Committee, *New IRS Data on Income and Tax Shares* (2001).

mento individual, enquanto que os 5% mais ricos pagavam 53,7%. Qualquer imposto sobre o consumo é consideravelmente menos agressivo do que estes números indicam. Ademais, apoiar-se em programas de investimentos para corrigir as diferenças de distribuição de renda é politicamente arriscado, porque os programas já testados (aqueles que beneficiam os mais pobres) são politicamente impopulares.

Em segundo lugar, há muitos indícios de que, nos países desenvolvidos, os impostos sobre o rendimento podem desempenhar um importante papel na redistribuição. Por exemplo, um estudo do FMI (2000) demonstrou que as desigualdades antes da arrecadação de impostos e programas de investimentos foi superior nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos (mas não os países em desenvolvimento) foram bem-sucedidos na utilização de impostos e em programas de transferência de renda para reduzir as desigualdades. Não há qualquer sugestão no estudo de que essa redução da desigualdade resultou apenas destes programas.³² Outro estudo, realizado no ano de 2003, sobre o sistema tributário canadense, mostrou que a transferência é significativamente eficaz na redistribuição e que dois terços da redistribuição foi obtida por meio delas, sendo o imposto sobre a renda responsável pelo um terço restante.³³ Como Bird e Zolt descrevem, “apesar das qualidades observadas no imposto sobre a renda, particularmente o imposto de renda de pessoa física é provavelmente o único elemento significativamente progressivo encontrado na maioria dos sistemas tributários”. Ademais, diante da informação de que o imposto sobre o consumo, por definição, não atinge o mesmo nível de redistribuição de riqueza não consumida que se verifica com o imposto sobre o rendimento, tal como que a redistribuição da riqueza não consumida continua a ser um importante objetivo político, o imposto sobre a renda deve ser mantido.

Por último, o imposto de renda tem um importante valor simbólico. Em grande escala, o nível de insatisfação com o imposto sobre a renda decorre da percepção de que não é suficientemente progressivo, ou seja, possibilita que os ricos evitem pagar a sua “parte eqüitativa”.³⁴ Como sinais dessa insatisfação, temos as tentativas para se garantir que os ricos paguem as suas “partes eqüitativas”, tal como para a redução das oportunidades e incentivos para os sonegadores, ampliando-se a base tributária e reduzindo-se as alíquotas mais elevadas, como implementado na reforma tributária de 1986. Embora tais tentativas possam ter falhado, é certo que não se pode abandonar o esforço de tributar os ricos através da adoção de um imposto sobre o consumo. É sempre difícil convencer a maioria, mais pobre, a pagar os seus impostos quando percebem que a minoria, mais abastada, não paga a sua “parte eqüitativa”. Um compromisso com a progressividade na tributação é um importante baluarte simbólico para a legitimidade do sistema tributário americano como um todo.

³² Ke-Young Chu et al., *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries* (2000).

³³ Andrew Sharpe, *Linkages Between Economic Growth and Inequality: Introduction and Overview*, 29 Can. J. Pub. Pol. S1 (2003).

³⁴ Vide Michael Graetz, *The Decline (and Fall?) of the Income Tax* (1996).

No entanto, deve-se concordar que é chegado o momento de abandonar o século das tentativas de redistribuição de riqueza inteiramente através de impostos sobre a renda. Sabe-se hoje mais do que os Progressistas sabiam cem anos atrás sobre as limitações inerentes a estes impostos na consecução desta redistribuição. Não podem os EUA voltar para a estrutura tributária pré-1980, tal como não se pode abandonar o uso do sistema tributário como um instrumento de regulação e evitar as técnicas de sonegação. A globalização e a concorrência pelas receitas arrecadadas também demonstram que não se pode tributar o capital de forma demasiada, embora seja importante notar que seus efeitos ainda não foram significativos em países desenvolvidos.³⁵

É necessário que seja adotado um tipo diferente de imposto, além do imposto sobre a renda. A tributação sobre a riqueza é uma opção óbvia para alcançar a sua redistribuição, mas é problemática, seja politicamente (como indicado pela revolta contra os impostos estaduais e de bens imobiliários), seja constitucionalmente (um imposto federal direto sobre a riqueza, sem a devida repartição, provavelmente é inconstitucional) ou mesmo administrativamente (devido aos problemas de liquidez e valorização).

Assim, crê-se que a solução seja um imposto sobre o consumo de âmbito federal, especificamente um IVA, idêntico aos usados com sucesso em todos os outros países membros da OCDE. Se esse imposto for promulgado, como complemento e não como substituição ao imposto sobre a renda, as suas receitas serão suscetíveis de ser utilizadas em programas de acesso universal, como a Seguridade Social e a Saúde. Esses programas são politicamente muito mais resistentes do que programas focados nos pobres e são naturalmente redistributivos. Assim, existe um pequeno risco de que as receitas provenientes dos novos (regressivo) impostos de consumo não sejam gastas de maneira progressiva, o que não seria o caso se o imposto sobre o consumo substituísse o imposto sobre o rendimento, pois se prestaria a financiar os mesmos programas federais existentes, sem qualquer aumento na progressividade e sem solução para o *déficit* dos programas de acesso universal, não se podendo descartar os possíveis cortes de benefícios.

IV. A Regulamentação

“O poder de tributar envolve o poder de destruir.” (John Marshall)³⁶

Linhas atrás, demonstrou-se que a necessidade de uma combinação de receitas e objetivos redistributivos explicam os dois enigmas colocados no início: *Porque a maioria dos países mantém impostos sobre a renda e sobre o consumo? E porque os EUA deixaram de tributar o consumo, em âmbito federal, para tributar rendimentos há um século atrás?*

Mas há uma terceira questão que ainda não foi abordada, que é a surpreendente resistência política, mantida nos últimos 25 anos, para a substituição do imposto sobre a renda de pessoas físicas ou jurídicas. Desde a década de 80, tem havido um crescente consenso entre os estudiosos que o imposto sobre o consumo é

³⁵ For a discussion of why this is the case, see Reuven S. Avi-Yonah, *All of a Piece Throughout: The Four Ages of International Taxation*, Working Paper (2005).

³⁶ *McCulloch v. Maryland*, 17 US (4 Wheat.) 316, 431 (1819).

superior ao imposto sobre o rendimento, pelo menos na eficiência e praticidade. No entanto, não houve resposta dos políticos nos EUA (ou em outros países) em direção à substituição do imposto sobre o rendimento por um imposto sobre o consumo.

Uma parte da explicação, sem dúvida, reside na função simbólica de redistribuição da renda inerente ao imposto sobre a renda, como exposto acima. Os políticos tendem, assim, a prestigiar esta sistemática de tributação, tendo em vista o forte apoio entre os eleitores.

Mas há uma forte razão para esta resistência política, que é a terceira função do imposto de renda: *a regulamentação*.

O imposto sobre a renda, em particular da pessoa jurídica, sempre foi considerado como um potencial instrumento regulador. O Presidente Taft, na proposta para a tributação das empresas em 1909, enfatizou o seu potencial regulador, o que fica claro quando, ao aprovar este imposto, disse ele que o governo poderia conseguir o “controle das empresas para prevenir abusos de poder”. Já em 1918, os EUA iniciaram uma longa série de medidas destinadas a recompensar algumas formas de atividade empresarial e a dissuadir outras.

No entanto, o apogeu da utilização do imposto sobre a renda como instrumento de regulação se deu no período pós-II Guerra Mundial. Trata-se do “período dourado do Estado nacional”, em que a tendência geral seria a de confiar poderes de regulamentação para o Estado.³⁷ Nas décadas de 60 e 70, em particular, centenas de disposições foram adicionadas ao Código tributário para influenciar as pessoas físicas e jurídicas na decisão de seus gastos e investimentos.

O problema, é claro, foi que estas disposições regulamentares (“despesas dedutíveis”) colidiram com os outros objetivos da tributação, tornando o imposto sobre o rendimento menos eficaz como ferramenta de redistribuição, uma vez que a maior parte das deduções tributárias ficaram restritas aos ricos. Além disso, as deduções tributárias tornaram o Código muito mais complexo. O resultado foi uma reação liderada por acadêmicos como Stanley Surrey, que pretendiam restabelecer a lei tributária em sua forma “básica”, isto é, voltada ao aumento da arrecadação e à redistribuição das riquezas, de forma a atingir os objetivos da regulamentação através da regulamentação direta, por direção, e subsídios. O movimento começou com a adoção do AMT³⁸ em 1969 (que foi concebida para reduzir a capacidade dos ricos na utilização das deduções, a fim de estabelecer um montante mínimo a ser recolhido), culminando na aprovação do orçamento das despesas dedutíveis em 1974 e, em 1986, da lei tributária que fechou centenas de “lacunas”.

Como sabemos agora, essas conquistas do movimento antideduções foram transitórias. O AMT se tornou um fardo para a classe média e o orçamento das despesas tributárias não teve o efeito necessário para que os congressistas expandissem as deduções. Esta tendência não mostra nenhum sinal de diminuir, como exemplificado pela Lei do Trabalho em 2004 e da recente Lei da Energia.

³⁷ Vide Peter B. Evans, Dietrich Ruschmeyer e Theda Skocpol, “Bringing the State Back” In (1985); Bo Rothstein e Sven Steinmo, *Restructuring the Welfare State* (2002).

³⁸ Nota do tradutor: *Alternative Minimum Tax*. Trata-se de uma sistemática alternativa para a tributação da renda, com regras específicas para a base tributável e para as deduções.

A corrente purista dos gastos dedutíveis abominam esta tendência, mas pode-se dizer que estão enganados. Como Weisbach e Nussim têm demonstrado, não existe alguma razão em particular para que as deduções sejam melhores ou piores que os subsídios diretos.³⁹ E, como outros estudiosos da regulamentação observaram, impedir atividades nocivas via tributação pode ser mais eficaz do que a regulamentação direta (considerar, por exemplo, os impostos sobre o álcool *versus* a proibição ao seu consumo).⁴⁰ Mesmo que estes argumentos sejam rejeitados, como Boris Bittker e outros têm dito, a escolha do que é e do que não é uma despesa dedutível reside muito mais na visão do observador. Assim, é provável que nunca tenhamos uma tributação somente por renda (ou por consumo).⁴¹

Além disso, o apelo político para a regulamentação através de um Código tributário é enorme. Isto dá significativo poder às comissões para a reforma tributária e reforça o papel de lobistas (que são freqüentemente antigos membros das comissões tributárias). Esta realidade política significa que os esforços para eliminar a regulamentação através de tributação estão provavelmente condenados. Até mesmo o Presidente Bush admitiu esta realidade quando instruiu a Comissão de Reforma Tributária a abster-se de tocar em duas das mais populares despesas dedutíveis (os juros dos financiamentos imobiliários e as doações).

Esta, então, é a terceira meta da tributação: regulamentação da atividade do setor privado, premiando as atividades que são consideradas desejáveis (através de deduções ou de créditos) e impedindo atividades que são consideradas indesejáveis (via aumento da tributação). Uma grande parte do Código atual só pode ser entendida levando-se em consideração o cumprimento dessa função reguladora.

E quais são as implicações desta questão regulamentar para a reforma tributária? Algumas atividades privadas podem ser mais bem regulamentadas por impostos de consumo, quais sejam, as atividades de consumo. Na verdade, se o objetivo do Governo é dissuadir o consumo de determinados itens (*v.g.*, do tabaco, do álcool ou da gasolina), taxar produtos específicos é a forma mais eficaz de atingir esse objetivo, sendo, inclusive, mais eficiente do que negar alguma dedução do imposto de renda. Outros impostos sobre o consumo também são amplamente utilizados (embora este uso seja mais controverso) para a imposição de impostos adicionais sobre alguns itens de luxo, de forma a gravar de modo mais brando determinados produtos, como os alimentos e os medicamentos. (Note-se, no entanto, que o objetivo destas disposições é, freqüentemente, a redução da regressividade, embora esta possa ser mais bem alcançada por programas de investimentos públicos).

Mas a maior parte da função reguladora, inerente à tributação, não está no consumo, mas nos investimentos e no comportamento das economias dos particulares. As maiores despesas dedutíveis em todos os países tendem a ser aquelas que

³⁹ David A. Weisbach e Jacob Nussim, *The Integration of Tax and Spending Programs*, 113 Yale L. J. 955 (2004).

⁴⁰ Vide Ian Ayres e John Braithwaite, *Responsive Regulation* (1992).

⁴¹ Vide, *e.g.*, Boris I. Bittker, *Accounting for Federal "Tax Subsidies" in the National Budget*, 22 Nat'l Tax J. 244 (1969); Douglas A. Kahn e Jeffrey S. Lehman, *The Tax Expenditure Budget: A Critical Review*, 54 Tax Notes 1661 (1992).

incentivam os indivíduos a investir em uma determinada área (*v.g.*, aposentadoria, habitação ou educação). Outras importantes deduções são implementadas para incentivar os investimentos das empresas (*v.g.*, a amortização acelerada, o investimento créditos tributários). Este tipo de regulamentação só pode ser obtido no contexto de um sistema de impostos sobre rendimento de pessoas físicas e jurídicas, mas não a partir do imposto sobre o consumo.

Em um imposto de consumo sobre o fluxo de caixa, todas as poupanças individuais seriam naturalmente dedutíveis, assim como todo o capital investido por pessoas jurídicas. Isso estimularia a poupança e o investimento em geral. Entretanto, esta espécie de imposto não se presta a encorajar os indivíduos e as corporações a poupar e a investir em lugares determinados. Não pode haver, por exemplo, preferência pela poupança destinada à aposentadoria ou para investimento em educação particular.⁴²

Alguns, naturalmente, diriam que a melhor opção para o Governo seria apoiar investimentos e poupança através da tributação sobre o consumo, sem tentar influenciar a direção destes investimentos ou poupanças pessoais. Para aqueles que crêem em um contínuo papel regulador em matéria de tributação, a manutenção de um imposto sobre o rendimento individual e corporativo é essencial, visto que um imposto sobre o consumo, por definição, não pode ser utilizado para regular a poupança e as decisões de investimento.

No entanto, independentemente de alguma posição desejada em termos de regulamentação via tributação, a realidade incontestável é que os políticos não estão susceptíveis a renunciar a este instrumento. A reforma tributária de 1986, na realidade completamente concebida para ser uma aberração, foi desvendada ao longo do tempo. Mas até mesmo a Lei de 1986 envolveu menos abstinências de regulação do que a exclusão da tributação dos rendimentos da poupança. Isso, crê-se, é o principal motivo pelo qual o atual esforço em substituir o imposto sobre a renda por um imposto sobre consumo irá falhar.

V. Conclusão: Por que os EUA deveriam tributar a Renda e o Consumo ao Mesmo Tempo

Iniciou-se este artigo admitindo-se, pelo bem do argumento, a superioridade do imposto sobre o consumo, em comparação ao imposto sobre a renda, sob três critérios de política tributária: a eficiência, a equidade e a praticidade. Em seguida, dissemos que este resultado apresenta duas questões enigmáticas: *Porque é que a maioria dos países utilizam simultaneamente a tributação sobre a renda e sobre o consumo? E porque os Estados Unidos optaram por deixar de tributar o consumo em âmbito federal para tributar-se apenas a renda?* A resposta dada reside nas três funções de tributação: (i) gerar receitas ao Estado; (ii) redistribuir a riqueza e (iii) regulamentação. As receitas explicam porque é que para a maioria dos países (embora ainda não para os EUA), ambos os impostos, sobre a renda e sobre o consumo, são necessários para

⁴² Em teoria, pode-se imaginar alguma preferência aos investimentos dentro do contexto de um imposto sobre consumo, através da concessão de tratamento mais generoso do que para determinadas atividades (ver, por exemplo, o tratamento para o financiamento ao empréstimo, em 1981-82). Mas é difícil imaginar tal sistema arrecadando as receitas suficientes.

apoiar o sistema de bem-estar social. A função redistributiva, por sua vez, redistribuiu devidamente a riqueza não consumida e explica porque os EUA aprovaram o imposto sobre o rendimento e, pela mesma razão, porque os países em desenvolvimento insistem em também manter este imposto. A função reguladora explica a política de manutenção do imposto sobre o rendimento, utilizada como instrumento para que os políticos possam regular o comportamento dos poupadores e dos investidores.

Não obstante, como se observou, os impostos sobre o consumo também são compatíveis com essas três funções. Um imposto sobre o consumo é necessário para aumentar a receita sempre que o setor público exigir mais recursos do que pode ser arrecadado pelo imposto de renda. A redistribuição pode ser alcançada mais eficientemente e em larga escala quando se tributa o consumo de forma ampla, utilizando-se parte do orçamento em programas de investimentos públicos para alcançar a progressividade. E o próprio consumo é mais facilmente regulamentado por impostos sobre o consumo do que com os impostos sobre a renda.

Quais são as implicações políticas destes argumentos? Duas importantes implicações podem ser observadas. Em primeiro lugar, é pouco provável que os EUA consigam substituir um imposto sobre o consumo por um imposto sobre o rendimento, embora seja possível que alguns movimentos sejam tomados para expandir o imposto sobre consumo sobre as características do imposto sobre o rendimento. Em segundo lugar, creio que os Estados Unidos devem seguir o resto do mundo e adotar um imposto sobre o consumo (especificamente, um IVA), além do imposto sobre a renda.

A improbabilidade de uma reforma tributária radical nos EUA decorre diretamente do papel do imposto de renda em todas as três funções, assim como da observação de que, na última década, as propostas para a tributação do consumo só têm ganhado força política na medida em que este se assemelha ao imposto sobre o rendimento. Desde a década de 90, três grandes reformas tributárias foram propostas repetidamente: o imposto sobre as vendas nacionais, o imposto base e o imposto sobre o fluxo de caixa. Destes, apenas o imposto sobre o fluxo de caixa teve algum sucesso político, precisamente porque se aproximou mais do que os outros dois para atingir os três objetivos da tributação acima referidos, ou seja, assemelha-se mais a um imposto sobre o rendimento.

O imposto sobre as vendas nacionais é a forma mais óbvia de imposto sobre o consumo. Ele tributa o consumo diretamente, taxando somente as transações comerciais, e habilita o Congresso a abolir o Código tributário e o criticado IRS. No entanto, esta proposta tem ido muito longe: não há a receita necessária (devido a condicionamentos da Administração em se tributar uma única etapa das vendas), é de natureza puramente regressiva e elimina qualquer potencial regulamentação em âmbito federal. Apesar do entusiasmo dos Republicanos, esta proposta não tem futuro.

O imposto de base (ou o seu primo do imposto X) teve mais repercussão. Ele traz a receita adequada e, tendo em vista que corporações ainda seriam tributadas (embora com base no fluxo de caixa), tem algumas potencialidades regulamentares sobre as pessoas jurídicas. Além disso, tem o potencial necessário para manter um imposto progressivo sobre os salários. Mas a completa exclusão de juros, divi-

dendos e ganhos de capital a partir da base fiscal, provavelmente o condenam por razões redistributivas. Se até mesmo a proposta do Presidente de isentar dividendos (com o argumento da dupla tributação que já está subjacente) não poderia ser promulgada no Congresso de maioria Republicana, é difícil acreditar em uma isenção total para todos os rendimentos financeiros (mesmo aluguéis utilizados para consumo) pode ser promulgada.

A única proposta que teria alguma chance é a de fluxo de caixa: a tributação sobre os indivíduos e corporações com uma base de fluxo de caixa, permitindo que o deduções. A presente proposta mantém as receitas a níveis adequados, assim como a regulamentação. No que se refere à redistribuição, ela tributa os aluguéis e mantém o alto nível estrutural.

No entanto, não se crê que mesmo esta proposta possa ser promulgada. Basicamente, se resume à questão de saber se o público americano acredita na versão da proposta por redistribuição de Bankman e Weisbach, ou seja, a redistribuição por uma perspectiva apenas individual, baseada em premissas sociais, em que indivíduos apenas valorizam o consumo. Ou, por outro lado, pode ser que eles ainda acreditem na versão distributiva enunciada acima, em que a redistribuição da riqueza não consumida é o legítimo objetivo da política tributária. Em se tratando desta última visão, é altamente improvável que o Congresso venha a aceitar as tabelas de distribuição que mostram o impacto da proposta da reforma tributária, que permite aos ricos ilimitada dedução da poupança. É mais que provável que algumas promessas sejam atingidas, ampliando o leque de poupança dedutível para a classe média, mas com limites para os ricos. Isso resultará no direcionamento do atual imposto sobre o rendimento na direção de um imposto sobre o consumo, mas sem abandonar a tributação da renda dos ricos. É semelhante às atuais propostas de manter os impostos estaduais para os “muito ricos”.

Quando os bebês da explosão de natalidade atingirem a idade para se aposentarem, as despesas da Seguridade Social e, em particular, da Saúde, irão se tornar tão altas que haverá a necessidade de se cortar benefícios ou de se aumentar as receitas suplementares. Nesse ponto, pensa-se que a dinâmica política de outros países membros da OCDE irá se repetir e os EUA terão de adotar um IVA além do imposto sobre o rendimento.

Como referido anteriormente, o imposto sobre o consumo tem muitas vantagens. Ainda não há pleno convencimento da sua superioridade em relação aos critérios tradicionais de eficiência, equidade e praticidade. Acredita-se, contudo, que ele, e em particular o IVA, tem muito a oferecer no cumprimento dos três objetivos da tributação acima definidos.

Devido a isso, apóia-se a adoção de um IVA para complementar o imposto sobre o rendimento nos Estados Unidos. Tal como outros países aprenderam, o IVA é um instrumento importante para a obtenção de receitas, para a redistribuição e para a regulação. Os seus detalhes e como entendê-lo, deixa-se para outro dia.