

A teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro:
Parte 2 – “A Contribution to the Theory of Taxation” de Frank Ramsey¹

Marcos de Aguiar Villas-Bôas
Doutor em Direito Tributário pela PUC-SP
Advogado

No texto anterior, vimos como a obra “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, que marcou o início da Economia moderna, tratou o tema da tributação. Ainda no século XVIII, ele propôs diretrizes para os sistemas tributários, as quais são consideradas pertinentes ainda hoje. No entanto, de lá para cá a análise sobre a tributação evoluiu profundamente, seguindo o compasso da complexidade das relações e dos próprios sistemas.

Outros textos importantes foram publicados entre a obra de Adam Smith e o início do século XX, no entanto o pequeno artigo de um estudioso muito jovem foi aquele que realmente marcou o que se chama hoje de *Optimal Taxation Theory*. Ele é considerado o marco inicial dessa teoria, quando se utilizou, pela primeira vez, de conhecimentos econômicos e matemáticos mais complexos para estudar os efeitos da tributação sobre a economia e chegar a conclusões marcantes.

Frank Ramsey foi o exemplo típico de um gênio precoce. Estudou durante um período no renomado Winchester College e, ainda na adolescência, já ingressou na Universidade de Cambridge, onde foi discípulo de Keynes. Também na adolescência, Ramsey já escrevia textos relevantes sobre Economia e era aclamado por autores renomados.

No âmbito filosófico, ele foi o responsável pela primeira tradução para o inglês do *Tractatus Logico-Philosophicus*, de Ludwig Wittgenstein, que ele fez quando tinha apenas dezenove anos. Segundo se conta, ele teria aprendido muito bem a Língua Alemã em menos de um ano. Mais tarde, Ramsey se tornou amigo de Wittgenstein e foi um dos responsáveis, juntamente com Keynes, pelo retorno do filósofo austríaco a Cambridge, após um período de desilusão com a Filosofia e de depressão.

¹ Este trabalho apenas pode ser concebido pelo fato de o seu autor se encontrar à época em Cambridge, Massachusetts, nos Estados Unidos, onde teve a oportunidade de realizar pesquisas independentes na Harvard University e no MIT – Massachusetts Institute of Technology, de modo que deixamos um agradecimento a todos os professores que colaboraram direta ou indiretamente.

O texto “*A Contribution to the Theory of Taxation*” foi publicado quando Ramsey tinha vinte e quatro anos, sendo que ele viria a falecer, também precocemente, aos vinte e sete, deixando um legado extraordinário para o conhecimento humano. Como dito, o seu texto é hoje amplamente considerado o marco da “*Optimal Theory Taxation*” e é estudado com interesse nas melhores universidades do mundo. No Brasil, no entanto, praticamente não se lê o nome de Frank Ramsey.

O modelo de Ramsey é ainda bastante simples, se comparado àqueles que vemos nos dias de hoje, o que é, contudo, muito natural, uma vez que concebido há quase cem anos atrás. Segundo ele mesmo afirma no texto, a sua influência principal, à época, foi o professor de Cambridge Arthur Cecil Pigou, um economista influenciado por Alfred Marshall e Karl Marx.

No seu trabalho, Ramsey coloca o seguinte problema básico²: imagine que precisemos aumentar uma dada receita por meio de tributos proporcionais sobre commodities, podendo ser utilizadas diferentes alíquotas sobre eles, como essas alíquotas deveriam ser ajustadas para que gerem o mínimo decréscimo de utilidade?

Uma das funções da Economia, não a única como alguns pensam, é estudar o problema da escassez dos meios de produção e compreender como, frente à voracidade consumista dos seres humanos, é possível alocar produtos numa medida que seja possível manter a satisfação dessas necessidades. Temos, de um lado, ilimitados desejos humanos e, de outro, limitadas e/ou escassas fontes. Por detrás das leis de oferta e demanda, está o conceito de utilidade, que explica como os indivíduos e economias objetivam ganhar uma satisfação ótima frente ao problema da escassez.

No caso da tributação, todo aumento de tributo gera mudanças de comportamento, afetando diretamente oferta e demanda. Ramsey pretendia demonstrar, por exemplo, e o fez matemática e economicamente, que todo pequeno aumento de tributo gera, como consequência, uma redução da produção na sua mesma proporção.

Para chegar ao seu objetivo, Ramsey precisou criar um campo de trabalho extremamente linear, que afastava considerações sobre a redistribuição da

² “The problem I propose to tackle is this: a given revenue is to be raised by proportionate taxes on some or all uses of income, the taxes on different uses being possibly at different rates; how should these rates be adjusted in order that the decrement of utility may be a minimum?” (RAMSEY, Frank. *A Contribution to the Theory of Taxation*. Disponível em: <<http://www.uib.cat/depart/deaweb/webpersonal/amedeospadaro/workingpapers/bibliosecpub/ramsey.pdf>>. Acesso em: 10. fev. 2015, p. 47).

arrecadação, a ser considerada no modelo de Peter Diamond e James Mirrlees mais à frente. Ramsey também afastou a possibilidade de tributos com valores fixos (*Lump Sum Taxes*) e de tributação de todos os commodities, o que tornaria o seu trabalho trivial, pois teria o mesmo efeito do tributo fixo. Para facilitar a criação de equações, os preços dos produtos tributados foram todos normalizados para o valor 1³.

Frank Ramsey demonstrou que é quase certo, em se tratando de pequenos aumentos de tributos, e essa verificação fica cada vez mais certa quando esse número se aproxima de zero, que o aumento do tributo sobre um commodity é inversamente proporcional à produção dele. Em outras palavras, quanto maior o tributo, mais caro o produto fica e a tendência de que ele deixe de ser consumido é maior. Se a demanda cai, não há porque ter tanta oferta e, assim, produz-se menos.

A partir daí, ele concluiu que, para não ter modificações nas proporções de produção dos bens, a tributação deveria ser maior sobre aqueles com menor elasticidade de oferta e demanda. Em outras palavras, produtos mais básicos, que serão consumidos de qualquer modo, deveriam ser tributados com alíquotas maiores, enquanto que produtos com grande elasticidade, que podem ser substituídos facilmente por outros ou que são mais supérfluos, deveriam ter tributação menor para que a produção não fosse tão afetada.

O texto de Ramsey veio numa época em que se defendia fortemente a utilização de tributos com valores fixos (*Lump Sum Taxes*) e foi importante para demonstrar que, como a distorção provocada pelos tributos pode afetar de modo distinto cada situação, e no caso do trabalho dele afetava diferentemente cada commodity, então, apesar dos benefícios desse tipo de tributo em alguns aspectos, não é interessante a sua utilização, pois é preciso, por meio de um sistema de tributação adequado para cada situação, equilibrar essas distorções.

Ramsey demonstrou que os tributos provocarão distorções no comportamento de qualquer modo e afetarão a economia. Sendo assim, é melhor que se tenha pequenas distorções bem pensadas do que grandes distorções que ponham a economia em apuros. Se considerarmos que o sistema tributário brasileiro nunca passou por uma reforma estrutural e veio tendo tributos criados ou aumentados ao longo das décadas sem maiores critérios socioeconômicos, o trabalho de Ramsey, publicado há quase um

³ Durante todo este trabalho, pouparemos os leitores, muitos dos quais serão da área jurídica, das equações matemáticas, que podem ser encontradas, aliás, nos textos originais.

século, já teria uma função bem importante para os operadores da política tributária brasileira.

O texto de Ramsey e, sobretudo, importantes trabalhos posteriores deixam claro que, para melhorar relevantemente o sistema tributário brasileiro, não basta alguns remendos no PIS, COFINS e no ICMS, mas é preciso uma verdadeira reforma tributária estrutural que, no mínimo, extinga tributos, modifique bastante as alíquotas e talvez crie tributos novos, que sejam menos distorcivos da economia e mais redistributivos da renda.

Talvez o governo brasileiro venha seguindo as conclusões do texto de Ramsey exatamente onde não deveria fazê-lo, tendo em vista que, às vezes, tributa bens básicos e essenciais, necessariamente consumidos pelos mais pobres, com alíquotas mais altas do que bens secundários ou até supérfluos. Uma alíquota do ICMS incidente sobre a energia elétrica, um dos bens mais básicos existentes, que chega a 25% em SP e no RJ, ou a 30% em MG, somente pode estar seguindo o texto de Ramsey e decidindo por tributar mais os bens que têm menor elasticidade de demanda e oferta.

Em São Paulo, por exemplo, o consumo de 0 a 90 kWh é isento do ICMS, o que é muito positivo, pois desonera a população mais carente, que tende a ter um consumo de energia menor e estimula um baixo gasto. A alíquota do ICMS é 12% para aquele que consome de 91 kWh até 200 kWh, mas é 25% para aquele que consome a partir de 201 kWh.

É difícil compreender qual o critério utilizado para chegar a essa diferenciação. Com 1 kWh a mais gasto, é aplicada ao consumidor uma alíquota que excede ao dobro da anterior e que está muito acima da alíquota média de 18%, que já não é baixa. Parece-nos um típico caso de tributação sem critérios socioeconômicos, provavelmente uma tributação com cunho primordialmente fiscal travestida de extrafiscal, que tem, em verdade, como principal objetivo arrecadar cada vez mais, conforme afirmado de certo modo pelo próprio Governador do Estado⁴.

Não temos os números do gasto de energia no Estado de São Paulo, nem os valores de ICMS levantados em cada uma das duas faixas de tributação (a primeira, das três

⁴ SP 'já faz sua parte' e não deve mexer no ICMS de energia, diz Alckmin. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2826648/sp-ja-faz-sua-parte-e-nao-deve-mexer-no-icms-de-energia-diz-alckmin>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

faixas, é isenta), mas parece ser o caso de criar uma nova faixa de alíquota para desonerar ainda mais o menor gasto e reduzir a alíquota máxima para 18%, que é a alíquota média, deixando de tributar tão exageradamente um bem tão básico. Ex.: 0 a 90 kWh – isento; 91 a 100 kWh – 6%; 101 a 200 kWh – 12%; 201 kWh em diante – 18%.

No Acre, por exemplo, a alíquota máxima do ICMS sobre a energia elétrica é 17%. Para recompor a perda de arrecadação decorrente da redução do ICMS sobre energia elétrica, poderia ser aumentada a alíquota do ICMS sobre os cigarros, por exemplo, que têm hoje o mesmo percentual de 25%. No dia de hoje, em São Paulo, tributa-se com a mesma alíquota do cigarro, além do alto consumo de energia elétrica, artigos de entretenimento e esportivos como jogos de vídeo game e raquetes de tênis, que não são extremamente nocivos à saúde como o cigarro.

Como se nota, para efeitos de equidade, a teoria de Ramsey não tem serventia⁵. Seguindo ela, de forma nua e crua, produtos básicos seriam mais tributados do que supérfluos. Isso explica porque a Economia precisa cada vez mais lidar com a paradoxalidade existente entre eficiência e equidade. A tributação, como atividade que afeta profundamente a macroeconomia, deve ser guiada por esse pensamento complexo, que tenta comportar eficiente produção com eficiente redistribuição de renda.

Até pelo momento em que foi produzido, o modelo de Ramsey estava pautado numa visão econômica mais clássica, focada apenas na questão da eficiência, sem envolver o problema da equidade, que é fundamental. De qualquer forma, seu estudo foi capaz de estimular a reflexão, por exemplo, sobre a conclusão de que tributar gera receita para o Estado, mas também gera redução de produção (oferta) e demanda, que, por sua vez, gera redução de tributação para o Estado e redução do número de empregos.

Todos os modelos posteriores, em alguma medida, remetem ao modelo linear que Ramsey publicou aos seus vinte e quatro anos de idade, no entanto, como é natural, eles procuraram desenvolvê-lo, lhe dar maior capacidade de compreender a complexidade dos problemas. Para isso, não foi preciso torná-los mais difíceis de se

⁵ Um ótimo texto sobre o trabalho de Frank Ramsey e sua repercussão sobre as pesquisas que aconteceriam mais tarde foi publicado, há pouco tempo, pelo vencedor do Prêmio Nobel Stephen Stiglitz: *In Praise of Frank Ramsey's Contribution to the Theory of Taxation*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20530>>. Acesso em: 9. fev. 2015.

compreender; ao contrário, veremos que alguns trabalhos hoje são ainda mais claros, inclusive para um público não tanto acostumado com os conceitos econômicos.

Esse é um problema fundamental para que seja possível lidar adequadamente com *Optimal Taxation Theory*. Complicar ou tornar difícil as teorizações não significa que elas se tornam mais complexas. Complexidade é inter-relacionamento, é lidar com paradoxalidade, equilibrar forças; dificuldade é transmissão de mensagens com baixa intensidade de compreensão pelo receptor.

A Economia vem evoluindo pelo uso de conhecimentos de outras disciplinas e o mesmo deve acontecer com o Direito. Até meados do século XX e, infelizmente, muitas pessoas ainda seguem essa linha, as teorias econômicas estavam muito mais voltadas para modelizações matemáticas dos problemas. Acreditava-se puramente na eficiência econômica, na eficiência do mercado e numa perfeita ou quase perfeita alocação de recursos.

Passou-se a perceber, no entanto, que a economia age dentro da sociedade, é uma criação dela e para ela se volta, assim como no caso do direito. Ambos influem em comportamentos e são determinados, muitas vezes, por decisões políticas. Em muitos países estrangeiros, os principais autores não demoraram a perceber que era necessário cruzar conhecimentos econômicos com, por exemplo, conhecimentos de Sociologia, de Psicologia (ex. Economia Comportamental ou *Behavioral Economics*), de Ciência Política e de Direito.

É assim que vemos a *Optimal Taxation Theory*, como uma potente ferramenta transdisciplinar e informativa das tomadas de decisão relativas a políticas tributárias, capaz de lidar com os paradoxos das decisões estatais, com a busca de fins contraditórios, mas acomodáveis paradoxalmente, que envolvem problemas transdimensionais, transdisciplinares, e somente com essa consciência podem ser tratados em um alto nível, evitando decisões repletas de pontos cego.

Como veremos em textos posteriores, alguns dos quais tratarão da pesquisa coordenada por James Mirrlees publicada em 2010, ele e outros economistas brilhantes, como Thomas Piketty, têm procurado uma visão mais histórica da Economia, que procura lidar com questões políticas, sociais, jurídicas e outras, de modo que adotam os modelos matemáticos mais simples possíveis para demonstrar as suas conclusões.