

IMPLICAÇÕES ALOCATIVAS DO IMPOSTO SOBRE AS HERANÇAS

Carlos A. Longo *

1. Introdução

O reconhecimento da existência de uma concentração acentuada de renda no Brasil tem motivado vários estudos e projetos no sentido de serem elevados os tributos sobre a herança. Atualmente as heranças e doações são tributadas através de um imposto estadual que incide somente sobre os bens imóveis, à alíquota de 2%, calculada esta sobre o valor venal atribuído aos imóveis pela prefeituras municipais, usualmente inferior ao valor real. Para elevar o imposto sobre a herança, o senador Roberto Saturnino (MDB/RJ) apresentou um projeto de lei, em agosto de 1976, instituindo um sistema de tributação das transferências de patrimônio em decorrência de heranças, legados e doações, cuja alíquota máxima pode chegar a 60% para transferências acima de 15 milhões de cruzeiros. Por outro lado, em dezembro de 1978, o senador Virgílio Távora (Arena/Ceará) apresentou um projeto visando basicamente o mesmo objetivo, mas prevendo uma alíquota máxima menor que pode chegar a 25% para transferências acima de 9 milhões de cruzeiros. Como o imposto sobre as heranças não é a única forma de financiar a atividade redistributiva do setor público, convém examinar, sob diferentes ângulos, o resultado de tão drásticas modificações no nosso sistema tributário.

Neste artigo procuramos destacar apenas as implicações alocativas do imposto sobre as heranças e comparamos estes resultados com duas

* Pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Gostaria de agradecer dois pareceristas "anônimos" desta revista pelos seus comentários. Os erros e omissões remanescentes são naturalmente de minha responsabilidade.

estudos econômicos	10(1):99-106	jan.-abr.	1980
--------------------	--------------	-----------	------

formas alternativas de redistribuição de renda, ou sejam, um imposto de renda negativo (à la Friedman) e um imposto de consumo (do tipo "cash flow") negativo. A discussão aqui se abstrai de questões de viabilidade política e complexidade administrativa que inevitavelmente exercem, na prática, uma influência crucial nas decisões de política tributária. Adotamos, em vez, suposições mais ou menos convencionais de uma análise de livro texto. A justificativa para este enfoque não é que acreditamos que as limitações institucionais são pouco importantes, mas que nos parece desejável determinar qual é, do ponto de vista conceitual, o imposto ideal antes de considerar a solução dada pelas realidades políticas e administrativas.

Na seção 2, descrevemos brevemente as condições necessárias de um imposto ideal com base em aceitos princípios de eficiência e equidade. A seguir, na seção 3, utilizamos um diagrama convencional de equilíbrio do consumidor para caracterizar as escolhas entre cada um dos métodos alternativos de redistribuição de renda considerados aqui. Um sumário seguido das conclusões encerra este trabalho.

2. Um Imposto Ideal

Equidade horizontal requer que a carga de impostos recaia igualmente sobre as pessoas que estão situadas nas mesmas "circunstâncias". Isto é, se o bem-estar de dois indivíduos é igual na ausência de um imposto, eles deveriam ser igualmente afetados na presença de um imposto¹. Portanto, uma tributação ideal, do ponto de vista da equidade horizontal, sugere um imposto diferente para cada pessoa de acordo com suas preferências, de modo a deixá-los numa mesma relação de bem-estar após o imposto². Entretanto, considerando que as preferências individuais não são reveladas no mercado, um imposto que procura minimizar o problema da equidade deveria discriminar contra produtos, cuja participação no orçamento de cada pessoa apresenta um pequeno grau de dispersão, a um dado nível de bem-estar. Isto é porque a probabilidade de equalizar a carga tributária entre indivíduos é maior quando o imposto incide sobre produtos cuja demanda é uniforme entre indivíduos.

¹ Semelhantemente, equidade vertical requer que a carga do imposto recaia diferentemente sobre as pessoas quando suas "circunstâncias" diferem. Note que pode-se conceber uma estrutura tributária redistributiva independente da provisão de bens públicos e de um sistema de alíquotas progressivas incorporando transferências na forma de imposto negativo.

² Usualmente, define-se o nível de bem-estar em termos de renda, e interpreta-se equidade horizontal como sendo satisfeita por impostos iguais aplicados a pessoas situadas no mesmo nível de renda.

Por outro lado, eficiência requer um imposto que não altera as escolhas dos indivíduos (e das empresas) no mercado. Isto é, quando um imposto é introduzido, os consumidores (e as firmas) se ajustam ao imposto. Este ajustamento não afeta somente a distribuição da carga tributária, mas afeta também a eficiência do uso de recursos no setor privado. Portanto, uma tributação ideal, do ponto de vista da eficiência, sugere um imposto fixo per capita ("lump-sum tax"), porque sua carga tributária não está relacionada com o comportamento dos agentes econômicos.

Uma revisão da literatura de tributação ótima revela que variações infinitesimais do imposto devem satisfazer a condição de Ramsey, ou seja, a redução relativa no consumo precisa ser igual para todos os bens tributados. Mas se alguns bens não são tributáveis, chega-se à solução do tipo "second best" que requer elevadas alíquotas a serem aplicadas sobre produtos complementares em relação aos bens não tributáveis. Isto equivale a uma tributação indireta de bens não tributáveis, e se o lazer está entre estes, a regra implica a imposição de elevadas alíquotas sobre turismo e recreação e reduzidas alíquotas sobre equipamentos de trabalho³

Podemos observar que, em geral, os produtos que satisfazem simultaneamente as condições de eficiência e equidade só por coincidência serão os mesmos. Portanto, torna-se necessária uma comparação direta entre os custos de equidade e eficiência. Aqui surgem problemas: primeiro, não é suficiente classificar impostos por custo de eficiência, sendo que o custo absoluto de vários impostos precisa ser determinado. Segundo, a qualidade de alternativas fórmulas tributárias, em termos de equidade horizontal, precisa ser estimada e avaliada de modo a compará-la com o custo de eficiência incorrido ou evitado. Neste caso, a menos que se considere possíveis comparações interindividuais de utilidade, é difícil extrair implicações de política tributária a partir desta conclusão⁴

3. Comparação entre Três Formas Alternativas de Redistribuição de Renda

Para extrair implicações de política tributária e comparar alternativos métodos de redistribuição de renda, o problema da equidade horizontal

³ Ver W. Baumol e D. Bradford, "Optimal Departure from Marginal Cost Pricing", *American Economic Review*, Vol. 60, junho/1970, p. 265-83; P.S. Andersen, "The Optimum Tax Structure in a Three Good One Consumer Economy", *Swedish Journal of Economics*, 1972, p. 185-200.

⁴ Ver R.A. Musgrave, "ET, OT and SBT", *Journal of Public Economics*, Vol. 6, 1976, p. 3-16.

é usualmente contornado através da suposição de que todos os indivíduos possuem a mesma função utilidade. Essencialmente, o problema é visto em termos de "one-consumer economy" com os impostos se ajustando a sua particular escala de preferências, eliminando assim a diferença entre, por um lado, aplicar uma fórmula tributária geral e uniforme entre indivíduos e, por outro, ajustar a base do imposto, de acordo com as preferências de diferentes indivíduos⁵.

Consideremos três formas alternativas de financiamento da atividade redistributiva de um governo central. Primeiro, um imposto de renda negativo, onde a alíquota efetiva é negativa (isto é, um subsídio é proporcionado) até que um determinado nível de renda individual seja atingido. Acima desse nível (digamos, o nível de isenção do imposto de renda) a alíquota é positiva e o imposto é arrecadado como num imposto de renda convencional. O imposto de renda negativo é portanto um esquema de transferências de impostos, cujo volume depende da alíquota do imposto e do nível de renda⁶. Segundo, um imposto de consumo (do tipo "cash flow") negativo, onde a alíquota efetiva é negativa até que um determinado nível de consumo individual seja atingido. Acima deste nível a alíquota é positiva e o imposto é arrecadado como num imposto sobre as despesas individuais⁷. Como no caso do imposto de renda, este imposto de consumo também pode ser transformado num esquema de transferências de impostos. Finalmente, a atividade redistributiva pode, em tese, ser financiada com um imposto sobre as heranças e as doações, onde a receita tributária é utilizada para financiar serviços públicos em geral. Os indivíduos que, ao fim da vida, não deixam heranças ou não fazem doações durante sua vida, não pagam impostos e podem, portanto, ser subsidiados (na medida em que consomem serviços públicos) pelos indivíduos em situação oposta⁸. Supondo que os três impostos acima devam arrecadar o mesmo volume de receitas, qual é a mais eficiente base de tributação?

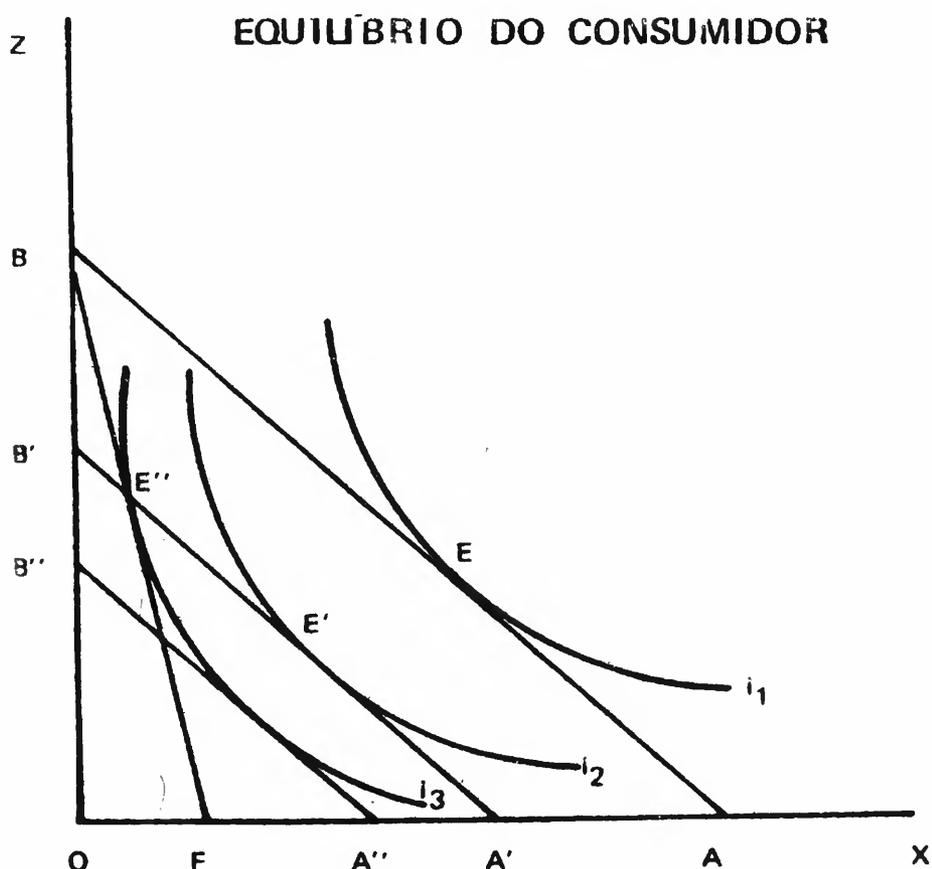
5 Note que esta suposição elimina o problema da equidade horizontal e portanto deixa de lado um aspecto do problema da redistribuição de renda.

6 Ver M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962, cap. 12.

7 A base do imposto sobre as despesas individuais pode ser determinada computando-se a diferença entre recebimento (renda) e poupança (investimento). Ver W.D. Andrews, "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax", *Harvard Law Review*, vol. 87 (6), abril 1974, p. 1113-1188.

8 Esta forma de redistribuição se assemelha ao que Musgrave e Musgrave chamam de "endowment-based criteria". Ver R.A. Musgrave e P.B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1976, p. 85-6.

Inicialmente, iremos examinar a *escolha entre bens e lazer*. Com este propósito suponhamos que sejam fixas a escolha entre consumo presente e futuro e a escolha entre consumo em vida e herança. Suponhamos, ainda, que existe somente um bem de consumo, que pode ser referido como poder de compra ou renda, e que um determinado indivíduo tenha uma renda de trabalho para consumir OA de X ou OB de Z , como indicado na figura abaixo. Unidades do bem X são medidas ao longo do eixo horizontal e unidades do bem Z , aqui interpretado como lazer, são medidas ao longo do eixo vertical. Assim, o indivíduo pode alocar seu consumo entre X e Z ao longo da linha de orçamento AB , que mostra as várias combinações do bem X (renda de trabalho) e lazer disponíveis, com taxa de salário dada pela sua inclinação OA/OB . Dado o mapa de utilidade (escala de preferências) do indivíduo, como expresso por suas curvas de indiferença i_1, i_2, i_3 , o consumidor escolherá a combinação E , porque este ponto coloca-o na sua mais alta curva de indiferença possível, i_1 . Se o ponto E corresponde a pontos de equilíbrio para os demais consumidores, a taxa marginal de substituição entre bens (renda) e lazer, como expresso pela inclinação da curva de indiferença, deve ser igual à correspondente à taxa marginal de transformação via esforço no trabalho, como expresso pela inclinação da linha de orçamento.



Suponha, agora, que o governo se utiliza de um imposto per capita ("lump-sum tax") cuja carga tributária é a mesma independente da reação do indivíduo ao imposto. O imposto per capita desloca paralelamente a linha de orçamento de AB para A' B' e o novo equilíbrio dá-se em E' sem custo de eficiência. Por outro lado, um imposto de renda ou consumo (isto é, um imposto que tributa bens ou renda monetária mas não tributa lazer) gira a linha de orçamento de AB para BF e o novo equilíbrio se dá em E''. Assim, o imposto de renda transfere o contribuinte para a mais baixa curva de indiferença i_3 , impondo, portanto, um custo de eficiência dado pelo deslocamento do indivíduo da curva de indiferença i_2 para i_3 , que o imposto per capita está isento⁹. De fato, o imposto de renda introduz aqui uma diferença entre a taxa de salário bruta como vista pelo empregador e a taxa de salário líquida como vista pelo assalariado ou, equivalentemente, entre a taxa marginal de transformação e substituição de renda por lazer.

O argumento pode ser repetido outra vez para o caso da *escolha entre consumo presente e futuro*. Com este propósito, mantemos agora fixas a escolha entre bens e lazer e a escolha entre consumo em vida e herança. Voltando a nossa figura, rebatizamos o eixo vertical para medir o consumo presente e o eixo horizontal para medir o consumo futuro. Neste sentido, OB é igual ao consumo presente disponível, se toda renda é consumida, e OA é igual ao consumo futuro disponível, se toda renda é poupada. Portanto, OA é igual a OB $(1+i)$ onde i é a taxa de juros. Neste caso, BA representa todas as combinações possíveis entre consumo presente e futuro disponível para o indivíduo, dada sua renda atual. O equilíbrio do consumidor antes do imposto dá-se no ponto E.

Se um imposto geral sobre o consumo (presente e futuro) com receita igual a AA' é introduzido, a linha do orçamento se desloca, outra vez, paralelamente de BA para B'A' e o novo equilíbrio do consumidor tem lugar no ponto E'. Desde que ambos, consumo presente e futuro, são reduzidos pelo mesmo valor, os preços relativos não se alteram; as taxas marginais de substituição e transformação entre consumo presente e futuro permanecem iguais, e assim o imposto não provoca um custo de eficiência.

O imposto de renda, entretanto, reduz a relação consumo futuro-consumo presente, porque o imposto reduz a taxa de retorno líquida

⁹ Alternativamente, o custo de eficiência pode ser medido pela distância A'A'' em termos de X ou B'B'' em termos de lazer. Note que não consideramos o impacto alocativo que decorre do imposto de renda ou consumo negativo. Este impacto poderia ser incorporado na análise, sem afetar as conclusões, definindo o eixo horizontal com sinal negativo.

(a taxa de juros, neste caso) discriminando, portanto, o consumo futuro. Assim, a linha de orçamento se desloca de BA para BF e um novo equilíbrio se dá no ponto E'' se a mesma receita deve ser arrecadada. Semelhantemente, ocorre aqui um custo de eficiência igual à perda de bem-estar que corresponde ao deslocamento do indivíduo da curva de indiferença i_2 para i_3 . Este é o caso porque o imposto agora desfaz a igualdade entre a taxa marginal de transformação entre consumo presente e futuro, como vista pelas firmas (igual a $1+i_g$, onde i_g é a taxa bruta de retorno de capital), e a taxa marginal de substituição como vista pelos consumidores (igual a $1+i_n$, onde i_n é a taxa líquida de retorno).

Finalmente, o argumento pode ser repetido para o caso da *escolha entre consumo em vida e herança*. Com este propósito, mantemos agora fixas a escolha entre bens e lazer e a escolha entre consumo presente e futuro. Voltando a nossa figura, rebatizamos o eixo horizontal para medir o volume de herança e o eixo vertical para medir o consumo em vida. Neste sentido, OB é igual ao volume de herança disponível se toda a renda é transferida para um herdeiro. Assim, BA representa todas as combinações possíveis entre consumo em vida e herança potencial para o indivíduo, dada sua renda durante a vida¹⁰. O equilíbrio do consumidor antes do imposto dá-se no ponto E.

Um imposto sobre a herança reduz a relação herança-consumo em vida porque o imposto reduz a taxa de transferência potencial diminuindo, portanto, o volume da herança efetiva. Este imposto distorce a escolha individual quanto à manutenção de um ativo durante toda a vida e consumo. Assim, a linha de orçamento se desloca de BA para BF e um novo equilíbrio se dá no ponto E'' se a mesma receita deve ser arrecadada. Semelhantemente, ocorre aqui um custo de eficiência igual à perda de bem-estar que corresponde ao deslocamento do indivíduo da curva de indiferença i_2 para i_3 . Adicionalmente, na medida em que somente bens ou renda monetária é tributada pelo imposto sobre a herança, este imposto também favorece o lazer.

4. Sumário e Conclusão

Vimos que o imposto de renda, o imposto sobre o consumo e o imposto sobre a herança, todos implicam uma distorção de um tipo ou

¹⁰ Esta linha tem inclinação igual à unidade, indicando que o custo para o doador de um cruzeiro transferido para o herdeiro é um cruzeiro de consumo próprio renunciado.

de outro. Em particular, os três impostos discriminam a favor do lazer, portanto nenhum deles é estritamente neutro. O imposto de renda favorece o consumo presente e o lazer. O imposto sobre o consumo favorece o lazer. Finalmente, o imposto sobre a herança favorece todas as formas de consumo e o lazer. A rigor, neste contexto, a escolha entre cada um dos métodos alternativos de redistribuição de renda depende ultimamente da magnitude dos coeficientes de elasticidade de substituição entre renda, consumo e lazer.

Como estes coeficientes são de difícil ou impossível avaliação é também difícil propor, com base em critérios de eficiência, uma política de redistribuição de renda financeira através de qualquer um dos métodos considerados acima: imposto de renda negativo, consumo negativo ou imposto sobre as heranças. Entretanto, se o crescimento econômico deve ser incentivado, digamos, via manutenção de uma alta taxa de poupança, parece razoável esperar que o imposto sobre as heranças não será a forma mais indicada de compatibilizar crescimento e redistribuição.

Com efeito, enquanto o imposto sobre o consumo não tem um impacto discernível sobre a taxa de poupança, o imposto de renda e o imposto sobre a herança tendem a reduzir esta taxa. O imposto de renda discrimina a poupança ao incentivar o consumo presente e o lazer em detrimento da renda monetária e do consumo futuro. O imposto sobre a herança diminui a poupança ao incentivar todas as formas de consumo em detrimento da manutenção de ativos reais e financeiros durante a vida. Portanto, a introdução de imposto sobre a herança, principalmente com alíquotas elevadas favorecerá indevidamente o consumo em vida em detrimento da acumulação de capital. Se uma redistribuição de renda deve ser obtida com menor impacto possível sobre a taxa de poupança, um aumento na tributação com base no consumo parece ser a forma mais indicada.