

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

Carlos Alberto Longo^(*)

Resumo

À medida que os países se desenvolvem, o nível e a composição dos tributos se alteram na direção de impostos não cumulativos e apoiados em capacidade individual de pagamento. Discute-se a lógica e a prática da tributação da renda, levando-se em conta a literatura e a experiência internacional. A descrição da evolução histórica, da lei atual e das estatísticas do imposto de renda (IR) sugerem que este tributo é subexplorado no Brasil.

Argumenta-se que num sistema federativo de dimensões continentais, o IR deveria ser a fonte quase exclusiva de recursos da União. Os outros fatos geradores clássicos, consumo e propriedade, seriam reservados aos Estados e municípios, respectivamente. A reforma do IR para ampliar sua base e reduzir as alíquotas nominais é uma condição necessária para substituir, no âmbito federal, inúmeros impostos de baixa eficiência e alta regressividade. O trabalho conclui com propostas para alcançar esse objetivo e estimativas do seu impacto financeiro.

Palavras-chave

política tributária, federalismo fiscal.

Abstract

As countries develop, the level and composition of taxation changes in the direction of non-cumulative taxes based on individual ability to pay. The logic and practice of income taxation is discussed in the context of the international literature and experience. The history of income tax in Brazil (including the current legislation and statistics) suggests that this tax is underexploited. In a federated system of subcontinental size, it is argued, income tax should be virtually the sole source of central government revenue. The other classic tax bases, i.e. consumption and property, would be reserved for states and municipalities respectively. A reform of income tax to widen its base and reduce nominal rates is a necessary condition for replacing countless taxes in the federal sphere which are inefficient and highly regressive. The paper concludes with proposals for attaining this objective and estimates of its financial impact.

Key words

tax policy, fiscal federalism.

O autor é Professor Titular da FEA-USP.

(*) Este documento foi apresentado como Relatório de trabalho à Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Brasília, julho 1992). As estimativas de impacto financeiro das medidas propostas devem-se à colaboração de Mauro Boguea e sua equipe do Departamento da Receita Federal, MEFP

Introdução

Uma reforma tributária, voltada para o equilíbrio permanente das contas públicas, não implica mudança radical nas regras do jogo. Felizmente, não é preciso investir em profundas reflexões a respeito do que seria o imposto ideal. Basta cortar os excessos tributários que germinaram nas últimas décadas, utilizar os fatos geradores clássicos e fortalecer a estrutura administrativa da coleta de impostos. Princípios usualmente aceitos de tributação recomendam a extinção de inúmeros tributos: a Contribuição Social sobre o Lucro, o Finsocial, o PIS, o IOF, o ISS, o IVVC o ITBI, o IPVA, entre outros. Além de serem cumulativos e regressivos, esses tributos complicam, desnecessariamente, a vida do contribuinte e estimulam a sonegação.

Os importantes fatos geradores se resumem a apenas três: a renda, o consumo e a propriedade. Cada um deles se adapta com maior ou menor facilidade a uma instância de governo. A ninguém ocorreria financiar o grosso das despesas da União com um imposto sobre a propriedade, assim como os municípios dificilmente poderiam equilibrar seus orçamentos se dependessem de um tributo aplicado à renda dos seus residentes. É possível demonstrar que a base renda é um fato gerador adequado para a União, a base consumo para os estados e a base propriedade para os municípios. Por coincidência, ou não, essa é a configuração da distribuição de competências da reforma tributária de 1964-67, cujos elementos essenciais subsistem. Impõe-se, obviamente, a sua revisão e atualização.

Tome-se o caso do imposto de renda. Este tributo se converteu, com o passar dos anos, num imposto que recai preponderantemente sobre as pessoas jurídicas e as transações financeiras, para além das folhas de pagamento. Não é, em essência, um imposto direto. Em países industrializados o imposto de renda é um tributo que incide sobre pessoas físicas na conformidade estrita com a capacidade de pagamento: quem pode paga, quem não pode não paga. De fato, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo, os contribuintes pessoas físicas respondem por quatro quintos da tributação direta - no Brasil é justamente o contrário. Para se integrar aos padrões do primeiro mundo o imposto de renda teria que sofrer profundas alterações, tais como a imputação do IRPJ ao IRPF, o fim da tributação exclusiva na fonte e o aumento do universo dos contribuintes.

O imposto sobre o valor adicionado é um tributo moderno. Porém, a sua eficácia pode ser aumentada se forem superadas algumas distorções. O ICMS seria mais ágil e produtivo se passasse a incidir sobre vários serviços isentos ou imunes, e se as exportações interestaduais e internacionais fossem desoneradas desse imposto. A adoção do princípio do destino daria maior flexibilidade para a discriminação de alíquotas entre Estados e entre produtos: atenuaria a regressividade e a guerra fiscal.

O imposto sobre a propriedade imobiliária é historicamente subutilizado no Brasil. Talvez isto se explique pela tradicional centralização administrativa dos países ibéricos, em vivo contraste com o estilo comunitário anglo-saxão. O fato é que a propriedade imóvel bem de raiz (e.g. casa, apartamento, terreno ou gleba) tem um valor que oscila diretamente com a qualidade e a quantidade dos serviços municipais, para além de fatores locacionais. Os financiamentos de conservação de ruas, de construção de equipamentos e de abertura de estradas vicinais não deve ser feito, em princípio, com repasses de verbas. Para essas despesas o imposto sobre a propriedade é um instrumento por excelência, eficiente, justo e simples. Funciona, na verdade, como uma contribuição de melhoria indireta.

Para levar adiante um projeto de reforma tributária há constrangimentos de ordem prática. Primeiro, a caótica estrutura de receitas e despesas herdada de governos anteriores não pode ser racionalizada a partir de alterações emergenciais ou da banalização de soluções. As forças políticas contrárias a uma mudança particular acabam prevalecendo sobre aquelas que defendem o interesse comum: ninguém é contra a chamada reforma tributária, mas poucos estão a favor de um projeto específico. Assim, há necessidade de se discutir as linhas básicas da reforma tributária de modo a expressá-la como um jogo cooperativo de soma não-zero, onde os benefícios das mudanças superam os custos. Sem objetivos claros e bem fundamentados a ação governamental perde eficácia, porquanto o público alvo deixa de reagir ao discurso oficial, sobretudo após inúmeras tentativas fracassadas de mudar as instituições.⁽¹⁾

(1) O projeto de emenda à Constituição, entregue em meados de julho de 1992 pelo Ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, à Comissão Especial do Ajuste Fiscal da Câmara dos Deputados, transcende ao projeto de reforma tributária. Cuida não só da extinção e criação de impostos, como também altera inúmeros artigos da Constituição com modificações no sistema previdenciário, na estabilidade do funcionalismo e nos encargos da União. A reforma do imposto de renda é matéria da legislação ordinária.

Entre os principais temas que merecem reflexão num estudo sobre reforma tributária deve-se considerar:

a) Qual a base tributária ideal?

Os impostos serão aplicados à renda, ao patrimônio, às despesas, ao consumo ou à propriedade? Os governos costumam empregar uma combinação desses tributos, mas com diferente ênfase.

b) Qual a combinação ideal de alíquotas?

Os produtos, serviços e rendimentos devem pagar impostos com alíquotas diferenciadas ou uniformes? As alíquotas legais interagem com a base tributária e determinam, simultaneamente, a carga efetiva dos tributos e o seu impacto sobre os incentivos a trabalhar e a poupar.

c) Que tipo de relacionamento fiscal deve prevalecer entre governos?

À medida que as economias local, regional e mundial se tornam mais interdependentes aumenta a complexidade das relações verticais e horizontais entre governos. Como estabelecer direitos e obrigações entre governos sem interferir demasiadamente em suas autonomias?

d) Qual a melhor forma de administrar o sistema tributário?

Um montante expressivo de recursos é empregado na arrecadação de impostos, tanto no lado do fisco como do contribuinte. A economia informal é uma forma crescente e abusiva de evasão. A minimização do planejamento tributário e da sonegação de impostos implica aumentar ou diminuir o número de contribuintes?

O texto a seguir irá destacar sobretudo o primeiro tema: qual a base tributária ideal?

1. Categorias de Tributos

a) Federalismo Fiscal

Convém examinar a distribuição das receitas públicas, entre esferas de governo, levando em conta, também, o lado dos gastos. É claro que, em tese, um governo central pode arrecadar todos os impostos e distribuí-los aos estados e municípios, segundo critérios preestabelecidos. Entretanto, um mínimo de autonomia fiscal é desejável, tanto do ponto de vista político, como econômico. Afinal, peculiaridades locais, tais como disponibilidade de

recursos naturais ou adquiridos, preferência das comunidades quanto a determinados serviços públicos, e grau de envolvimento do estado na economia não são temas facilmente conversíveis em fórmulas, por natureza uniformes, de redistribuição do bolo fiscal. A distribuição dos gastos e receitas públicas, entre níveis de governo, decorre não só da formação cultural do país, suas oportunidades históricas, como da persecução de políticas explícitas de centralização ou descentralização tributária.

Com base em princípios de economia é possível desenvolver um modelo de federalismo fiscal.⁽²⁾ Esse modelo pressupõe uma assimétrica mobilidade de fatores de produção. O fator capital é fluido entre jurisdições, sendo que o fator trabalho é crescentemente menos móvel, à medida que se caminha na direção de jurisdições locais para nacionais. As principais funções do governo são: provisão de bens públicos, diminuição das desigualdades econômicas e estabilização de preços e nível de atividade. Para financiar suas atividades o governo dispõe de impostos, taxas e receitas operacionais de empresas públicas. Dois são os critérios de arrecadação mais utilizados: capacidade de pagamento e tributação de acordo com o benefício. Os impostos pessoais (renda e patrimônio) se enquadram entre o primeiro, e os impostos locais (propriedade), as taxas e as tarifas, entre o segundo.

Segue dessas premissas que os gastos públicos que beneficiam, em primeira instância, a comunidade local, não devem ser financiados com impostos pessoais. Do contrário, estar-se-ia estimulando a emigração de indivíduos e recursos (ricos), cuja relação pessoal custo-benefício dos serviços públicos é maior do que a média e, simultaneamente, atraindo pessoas na posição inversa. Em princípio, os encargos e benefícios da provisão dos serviços públicos deveriam ser alocativamente neutros, isto é, pagos e apropriados nos limites das respectivas jurisdições. Assim, o imposto sobre a propriedade imóvel é, por excelência, um tributo local, cujos custos e benefícios repercutem no seu preço. Da mesma forma, o imposto sobre o valor adicionado, com adequada harmonização na fronteira, pode confinar-se es-

(2) Ver MUSGRAVE & MUSGRAVE (1983, cap. 24). Ver, também, LONGO (1984a) e MCLURE (1983). Um modelo alternativo é dado pela centralização das receitas na União (ou em fundo especial) e pela sua repartição de acordo com fórmulas definidas *a priori*. Por exemplo, na Alemanha a receita do imposto sobre o valor adicionado estadual é redistribuída entre os estados conforme o montante da população. Neste caso, não se respeita o critério da subsidiaridade na partilha de tributos, pelo qual os serviços públicos devem ser financiados e providos em nível local sempre que possível.

parcialmente à jurisdição beneficiária dos gastos públicos. Por razões semelhantes, as funções redistributivas e estabilizadoras do Governo devem concentrar-se no nível central.

Em suma, no nível central os impostos pessoais financiam bens públicos de interesse nacional, além das políticas de estabilização e redistribuição. Governos locais limitar-se-iam a explorar bases tributárias próprias (propriedade, tarifas e taxas) para financiar serviços eminentemente locais. Instâncias intermediárias de governo custeariam bens públicos, especialmente limitados, lançando mão de impostos indiretos, minimizando externalidades fiscais, adotando o princípio do destino nas transações interjurisdicionais.

b) Carga Tributária

A Tabela 1 apresenta a carga tributária e as principais categorias de tributos de uma amostra de países em desenvolvimento - subdivididos em América Latina, Ásia, Oriente-Médio, Norte da África e África ao Sul do Saara - comparadas com aquelas dos países industrializados. A primeira constatação é de que a carga tributária dos países em desenvolvimento é relativamente baixa - obviamente sem considerar os benefícios dos serviços públicos. Adicionalmente, nota-se que os países em desenvolvimento, e a América Latina em particular, quando comparados com os países industrializados apóiam-se mais nos impostos sobre consumo e menos nos impostos sobre rendimentos.

A Tabela 2 mostra que a carga tributária nos países da OECD aumentou, em média, de 26.6% para 38.8% do PIB de 1965 para 1987. O aumento mais expressivo de receita nesse período deu-se com o imposto de renda sobre pessoas físicas, que cresceu de 7,3% para 12% do PIB. Cerca de 85% do total das receitas na OECD são derivadas de 3 fontes: imposto de renda sobre as pessoas físicas, contribuições previdenciárias e imposto sobre consumo. As proporções dessas três fontes eram de 26.3%, 18.2% e 37.1% em 1965, e de 30.7%, 24.3% e 30.3% em 1987, respectivamente.

Essas proporções - médias sem ponderação - escondem uma variação significativa entre países. Cnossen e Bird (1990) apontam que a parcela do imposto de renda como porcentagem da receita total aumentou cerca de 5 pontos percentuais no Canadá, Irlanda, Itália, Espanha e Estados Unidos, e

decreceu em igual proporção na Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia, Turquia e Inglaterra, de 1975 para cá.

A decisão de incluir, ou não, na base tributária dos indivíduos os lucros derivados em atividades lucrativas sugere que há um amplo grau de flexibilidade na definição da linha demarcatória entre imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas. Nos países da OECD o imposto de renda sobre pessoas físicas se estende a quase todas as atividades lucrativas não organizadas sob a forma de sociedade anônima: autônomos, microempresas, pequenos negócios, agricultores e profissionais liberais. Também, não é clara a linha demarcatória entre o imposto de renda sobre pessoas físicas e as contribuições previdenciárias do trabalhador, especialmente quando uma parcela da receita do imposto de renda sobre pessoas físicas é vinculada às despesas previdenciárias, ou ainda quando as contribuições previdenciárias são aplicadas aos rendimentos do trabalho sem limite superior e após deduções e abatimentos.

TABELA 1
PAÍSES SELECIONADOS: CATEGORIA DE TRIBUTOS POR
REGIÕES, 1985

	Países em Desenvolvimento				Países Industrializados
	África: Sul do Saara	Oriente Médio e Norte da África	Ásia	América Latina	
A. Receita como % do PIB	17	23	15	18	32
B. Receita como % do Total					
1. Imposto sobre Rendimentos	38	53	34	44	67
IRPF	12	13	8	5	27
IRPJ	20	19	19	10	7
Contribuições Sociais	2	8	0	20	31
Outros Impostos	4	13	7	9	2
2. Impostos sobre Consumo	61	46	63	54	31
Varejo, IVA, Cascata	15	10	14	13	17
Seletivos	9	7	19	17	10
Importação	26	22	21	14	2
Exportação	8	0	2	2	0
Outros impostos	3	7	7	8	2
3. Propriedade	1	3	3	2	2

Fonte: World Bank (1988).

TABELA 2

OECD: TENDÊNCIA DA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1965-87

	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1987 menos 1965
A. Receita como % do PIB							
Impostos sobre Rendimentos	14.6	17.4	20.8	22.9	23.8	24.5	9.9
IRPF	7.3	8.9	10.7	11.6	11.6	12.0	4.7
IRPJ	2.4	2.6	2.4	2.7	3.0	3.0	0.6
Contribuições Sociais	4.9	5.9	7.7	8.6	9.2	9.5	4.6
Impostos sobre Consumo	9.7	10.4	9.8	10.3	11.2	11.8	2.1
Impostos sobre Propriedade	2.0	2.0	1.9	1.7	1.8	2.1	0.1
Outros impostos	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.1
Total de impostos	26.6	30.0	32.8	35.2	37.3	38.8	12.2
B. Receita como % do Total							
Impostos sobre Rendimentos	53.7	57.0	62.8	64.6	63.7	62.9	9.2
IRPF	26.3	28.2	31.4	32.7	31.1	30.7	4.4
IRPJ	9.2	9.0	7.7	7.7	8.1	7.9	-1.3
Contribuições Sociais	18.2	19.8	23.7	24.2	24.5	24.3	6.1
Impostos sobre Consumo	37.1	34.8	30.1	29.1	29.8	30.3	-6.8
Impostos sobre Propriedade	8.0	7.1	6.1	5.2	5.0	5.5	-2.5
Outros impostos	1.1	1.2	1.3	1.2	1.1	1.0	-0.1
Total de impostos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

Fonte: OECD, Tax Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987. Paris, reproduzido em CNOSEN & BIRD (1990).

A Tabela 3 mostra a dispersão da carga tributária do imposto de renda sobre pessoas físicas entre países. Em 1987, o esforço de arrecadação, definido como imposto recolhido dividido pelo PIB e expresso em porcentagem, variou de 4,6% na Grécia até 25,6% na Dinamarca; note-se que este país financia a maior parte das suas despesas previdenciárias através do imposto de renda sobre pessoas físicas.

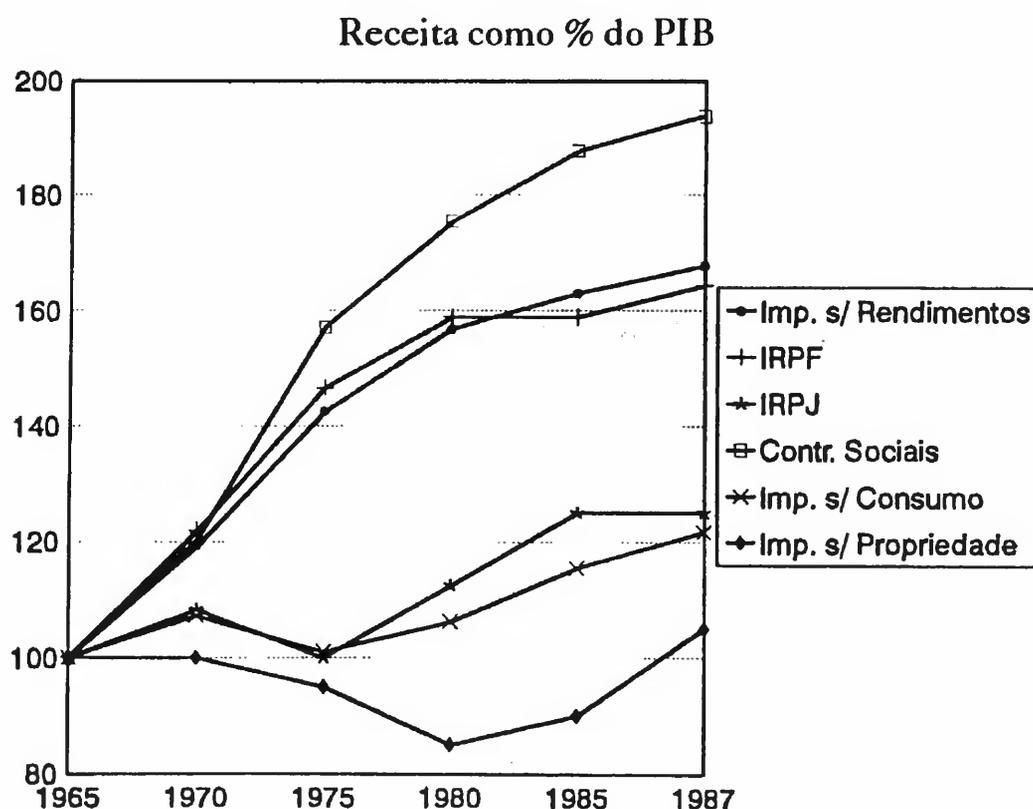
A Figura 1 mostra como evoluiu a receita tributária nos países da OECD com base nas informações da Tabela 2. Algumas tendências estão claras. Observa-se a crescente importância das contribuições sociais e do imposto de renda sobre pessoas físicas na carga tributária total. Os impostos de renda sobre empresas e o sobre consumo perderam participação na receita. Uma tendência semelhante se reproduziu no Brasil, mas com muito menor intensidade e a partir de patamares completamente diferentes

TABELA 3
OECD: IMPOSTO DE RENDA SOBRE PESSOAS FÍSICAS, 1987
 (Porcentagem - do PIB)

Superior a 20%	Entre 15 e 20%	Entre 10 e 15%	Entre 5 e 10%	Inferior a 5%
Suécia (21.1)	Bélgica (15.1)	Inglaterra (10.0)	França (5.7)	Grécia (4.6)
Dinamarca (25.6)	Finlândia (16.4)	Alemanha (10.9)	Turquia (6.0)	
	Nova Zelândia (19.2)	Suíça (10.9)	Espanha (7.0)	
			Estados Unidos (10.9)	Japão (7.3)
			Luxemburgo (11.1)	Itália (9.5)
			Noruega (12.8)	Holanda (9.5)
			Canadá (13.4)	Áustria (9.6)
			Irlanda (13.8)	
			Austrália (14.2)	

Fonte: OECD, Tax Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987. Paris, reproduzido em CNOSEN & BIRD (1990).

FIGURA 1
OECD: TENDÊNCIA DA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1965-87



Fonte: Tabela 2

2. A Renda Como Fato Gerador⁽³⁾

a) O Conceito de Renda

A base renda abrangente (Haig-Simons) há muito que é vista como um ideal contra o qual os impostos sobre a renda devem ser julgados. Esta base se apóia no conceito de consumo mais variação patrimonial (*accretion*); esta variação se mede pelo aumento (ou diminuição) do valor dos ativos de uma pessoa física, durante um período determinado. Ou seja, o imposto de renda abrangente deve ser aplicado sobre a variação do valor do consumo potencial das pessoas físicas, definido como a quantia máxima que um contribuinte poderia consumir em um dado exercício sem diminuir o seu patrimônio. Assim, todos os rendimentos, bem como os ganhos de capital auferidos em bens tangíveis (não se considera capital humano), estariam sujeitos à tributação, inclusive o acréscimo de renda auferido por pessoas físicas nas sociedades anônimas, nos seguros de vida, nos fundos de pensão e nas doações e heranças.⁽⁴⁾

Esquemáticamente o rendimento de capital, *i*, de um indivíduo qualquer pode ser dividido, para efeito de exposição, em três categorias básicas: renda ordinária, ganhos de capital realizados e ganhos de capital não-realizados. Em símbolos:

$$i = (r - e) + (p - c) + a,$$

onde *r* representa a receita bruta derivada da aplicação do seu capital (financeiro e imóvel), inclusive o rendimento imputado à habitação e a outros bens duráveis; *e*, representa o custo de obter essa renda; *p*, a quantia realizada na venda de ativos, inclusive o valor de bens recebidos em trocas, doa-

(3) Um exame minucioso desta matéria está em KAY (1990), MEADE COMMITTEE (1978). De LONGO (1984b) extraiu-se e adaptou esta seção.

(4) O conceito usual de renda exclui, em geral, os recebimentos gratuitos tais como doações e heranças. Contudo, a definição de renda abrangente inclui esses recebimentos na base do imposto de renda, pois o conceito de capacidade contributiva se aplica a pessoas e não a tipos de recebimentos. Os impostos sobre as transmissões *inter vivos* e *causa mortis* são impostos indiretos (*rem charges*), que não levam em conta a capacidade contributiva do herdeiro ou donatário. Ver a respeito SIMONS (1980, cap. 6).

ções ou heranças; c, o custo ou base desses bens, inclusive o valor de bens cedidos em trocas e doações; a, a valorização líquida ocorrida nos ativos de sua propriedade, mas não realizada através de venda, troca ou disposição a título gratuito. Grosso modo, os rendimentos aqui chamados renda ordinária (r-e) eram classificados até recentemente nas Cédulas A-B, E, F e G e os ganhos de capital realizados (p-c), na Cédula H.

Essa divisão de renda do capital em categorias é, a rigor, arbitrária. Sabe-se, de longa data, que a definição do capital é eludível. De fato, o preço ou valor do capital depende da sua renda futura capitalizada que, por sua vez, não pode ser determinada independentemente do seu preço. Portanto, no mundo real, quando o preço do capital varia durante o exercício fiscal, não é possível discriminar entre renda ordinária e ganhos de capital. (SURREY, 1956, p. 985-1015) Por isso, talvez, a lei do imposto de renda de vários países, inclusive a do Brasil, não utiliza o termo ganho de capital, referindo-se, para isso, a "*lucro na alienação ou disposição de propriedades*" e, também, a "*lucro comercial ou de qualquer outra natureza, desde que não habitual*"

Apesar das dificuldades apontadas para definir capital, os códigos tributários procuram, em geral, classificar os rendimentos do capital entre renda ordinária e ganhos de capital, por necessidade, já que esse último quase sempre é tributado preferencialmente.

Vários testes para classificar rendimentos de capital entre renda ordinária e ganhos de capital foram desenvolvidos pelos administradores, com auxílio da jurisprudência, e incorporados hoje à legislação fiscal. Os principais testes são:

- a) Período de retenção - os lucros auferidos na compra e venda de ativos realizados a longo prazo, portanto, não-especulativos, podem ser tributados como ganhos de capital.
- b) Frequência - os lucros realizados na compra e venda de um número limitado de bens semelhantes, portanto, não-empresariais e comerciais, podem ser tributados como ganhos de capital.
- c) Natureza de transação - os ganhos auferidos nos bens transferidos a título gratuito entre gerações, portanto, não-realizados, podem ser tributados como ganho de capital. Esta classificação é resumida no Quadro 1.⁽⁵⁾

(5) Ver Cahiers, IFA. vol. 64^a (1979).

QUADRO 1

TESTE PARA CLASSIFICAÇÃO DO RENDIMENTO DO CAPITAL

Tratamento	Renda Ordinária	Ganhos de Capital
Período de retenção	Curto Prazo	Longo Prazo
Freqüência	Atividade Empresarial ou Comercial	Carteira Individual
Natureza da Transação	Venda	Doação e Herança

b) Rendimentos do Capital

De modo a comparar a estrutura tributária de vários países, mais especificamente a tributação do rendimento do capital, faz-se aqui algumas simplificações. A amostra escolhida de países representa uma diversificação de instituições e geografia: países industrializados (Alemanha, França e Inglaterra), país industrializado de dimensão continental (Estados Unidos), e países semi-industrializados de dimensão continental (Austrália, Brasil e Canadá). Para atenuar a complexidade da comparação entre códigos tributários, exclui-se, de início, várias atividades que não são significativas em termos de Receita. Nesse sentido, não se considera o lucro das firmas individuais e o lucro das atividades agrícolas, os ganhos de capital na compra e venda de títulos de renda fixa (letras de câmbio e imobiliárias, certificados de depósitos, títulos públicos etc.) e os ganhos eventuais (prêmios, loterias etc.).

O Quadro 2 classifica o rendimento de capital, inicialmente, entre renda ordinária e ganhos de capital e, a seguir, subdivide-os, por um lado, em juros, aluguéis e *royalties*, dividendos em dinheiro e bonificações em ações e, por outro, em ganhos realizados na compra e venda de ações e imóveis, e auferidos, mas ainda não realizados por ocasião das doações e heranças. O objetivo do Quadro é obter uma visão geral, por país, da base de cálculo e, por decorrência, do grau de tributação desses rendimentos em nível de pessoa física.

A tributação efetiva, entretanto, depende não só da definição de base tributável, mas também, e principalmente, das exclusões específicas dessa base, das alíquotas legais, níveis de isenção e dos diferimentos no

recolhimento desses impostos. Portanto, um sem-número de critérios arbitrários foram utilizados não só para classificar os rendimentos de capital entre renda ordinária e ganhos de capital, como para considerá-los na categoria de incluídos ou não na base do imposto de renda sobre as pessoas físicas. Os mais importantes critérios utilizados foram os testes de exclusão da renda ordinária (período de retenção e frequência), as porcentagens de exclusão da renda ordinária, o nível das isenções e das alíquotas preferenciais aplicadas aos ganhos de capital, e a possibilidade de reconhecer ou não como fato tributável os ganhos de capital auferidos por ocasião das transferências entre gerações.

QUADRO 2

ESTRUTURA DA TRIBUTAÇÃO DO RENDIMENTO DO CAPITAL

Países	Renda Ordinária				Ganhos de Capital			
	Juros <i>Royalties</i>	Aluguel e Dividendo em Dinheiro	Dividendo em Dinheiro	Bonificações em Ações	Lucro na Venda de Ações	Lucro na Venda de Imóveis	Doações	Heranças
Alemanha	X	X	X					
Austrália	X	X	X	X				
Brasil	X	X		Diferido	X	X		
Canadá	X	X	X	X	X	X	X	X
Estados Unidos	X	X	X	Diferido	X	X	Diferido	
França	X	X	X	Diferido	X	X		
Inglaterra	X	X	X	Diferido	X	X	X	

Nota: X - Incluído na base do imposto de renda sobre as pessoas físicas.

Fontes: World Tax Series, Commerce Clearing House, Chicago, vários países; OECD. The Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals, Paris, 1979; IFA Cahiers Volume 61B, Jerusalém Conference (1976), KLUWER (1976); Price Waterhouse Corporate Taxes, Nova York, 1982.

Subjacentes à divisão entre renda ordinária e ganhos de capital sobressaem, com alguma superposição, três categorias principais de rendimentos:

- a) o rendimento realizado pelos indivíduos no aluguel do seu capital (juros, alugucis, *royalties*);
- b) o rendimento auferido pelos indivíduos através das empresas (dividendos em dinheiro, bonificações em ações); e
- c) o ganho auferido pelos indivíduos na alienação e disposição de ativos (títulos, ações, imóveis, doações e heranças).

Constata-se, como sugere a observação do Quadro 2, que os rendimentos individuais realizados através do aluguel do capital são tributados em todos os países aqui considerados.⁽⁶⁾ Presumivelmente, isto se deve à natureza recorrente desses rendimentos, ou seja, dada a visibilidade e continuidade desse fluxo de renda, dificuldades relacionadas com a sua definição e mensuração são mínimas. Diante disso, examina-se a seguir a segunda e terceira categorias de rendimento do capital.

Parte do rendimento obtido pelos indivíduos através das empresas inclui-se na categoria de renda ordinária (dividendos em dinheiro e bonificações). Os dividendos em dinheiro, dada a sua característica de renda mais ou menos recorrente, são tributados como renda ordinária em todos os países aqui considerados, menos no Brasil. Entretanto, com bonificações em ações começam as dificuldades para se caracterizar rendimento auferido *vis-à-vis* realizado, e daí observa-se uma diversidade nas leis do imposto de renda nos diversos países quanto à inclusão desta fonte de renda na base tributável. De fato, a lei da Alemanha, Brasil, Estados Unidos, França e Inglaterra não considera bonificações em ações como base de cálculo do imposto de renda e as exclui, temporária ou completamente, da renda tributável, dependendo do tratamento fiscal aplicado, nos estágios seguintes, aos ganhos de capital em ações e/ou às doações e heranças.

A Alemanha, por exemplo, não tributa ganhos de capital de longo prazo, de modo que o rendimento das empresas, na forma de bonificações em ações e lucros retidos, escapa totalmente do imposto de renda sobre a pessoa física. Em contraste, o Brasil, Estados Unidos, França e Inglaterra, apesar de não reconhecerem bonificações em ações como fato gerador de

(6) Como é natural, isenções específicas e alíquotas especiais reduzem a base potencial em muitos países, mas isso não impede que, grosso modo, esses rendimentos façam parte integrante da base tributária.

imposto, estipulam ajustamentos na base ou custo do investimento para o acionista (bonificações têm custo zero que, somado ao investimento inicial, reduz o custo médio da carteira), de forma que podem recuperar o imposto por ocasião da alienação dessas ações.

Não existe imposto sobre ganhos de capital na Austrália, mas as bonificações em ações são tributadas como renda ordinária. Ainda que ganhos de capital estejam excluídos da base do imposto de renda na Alemanha e na Austrália, o período de retenção é crucial para discriminar entre renda ordinária e ganhos de capital: o lucro derivado nas transações chamadas especulativas, a curto prazo, é tributado como renda ordinária. O período de retenção mínimo, acima do qual a isenção prevalece, é de 1 ano na Austrália, e de 2 anos para imóveis e de 6 meses para ativos financeiros na Alemanha.

Os ganhos de capital estão, em princípio, incluídos na base do imposto de renda no Brasil, Canadá, Estados Unidos, França e Inglaterra. Entretanto, a alíquota efetiva, que depende tanto das alíquotas legais, das exclusões e isenções específicas como também de testes para caracterização dos ganhos de capital (período de retenção e frequência da operação), varia significativamente entre esses países. Por exemplo, no Canadá, 50% dos ganhos de capital estão automaticamente excluídos da base e o remanescente é tributado como renda ordinária e, na Inglaterra, os ganhos de capital são tributados separadamente do imposto de renda, à alíquota fixa de 30%. Em ambos os países, o ganho de capital é tributado, independente do período de retenção e com poucas isenções, sendo a principal delas o lucro obtido na compra e venda da casa própria.

O período de retenção dos ativos pode determinar a alíquota efetiva aplicada aos ganhos de capital no Brasil, Estados Unidos e França. No Brasil, os ganhos de capital realizados em imóveis retidos por mais de 20 anos estão excluídos da base; a alíquota efetiva é reduzida à taxa de 5% por ano transcorrido entre a data de aquisição e alienação. Em geral os ganhos reais de capital estão tributados como renda ordinária à alíquota de 25%. Nos Estados Unidos, 60% dos ganhos de capital realizados em ativos retidos por mais de 1 ano são excluídos da base do imposto de renda, enquanto os remanescentes 40% e a totalidade dos lucros obtidos a curto prazo (1 ano) são tributados como renda ordinária.

Dos mais complicados é o tratamento fiscal dos ganhos de capital na França, porque tanto discrimina entre imóveis e ativos financeiros, como também entre ganhos realizados a curto e longo prazo. Por um lado, ganhos de capital realizados a curto prazo (menos de 1 ano para ativos financeiros e 2 anos para imóveis) são tributados como renda ordinária e, por outro lado, os ganhos realizados a longo prazo, isto é, acima de 10 anos para ativos financeiros e 20 anos para imóveis, estão excluídos da base do imposto de renda. Nesse intervalo de prazos inclui-se na base tributável apenas 50% do ganho real (ajustado para inflação) realizado em ativos financeiros. Para os ganhos reais realizados em imóveis, vigora um sistema misto de *averaging* (5 anos) e desconto por tempo de retenção: os lucros realizados na compra e venda de propriedades retidas entre dois e dez anos são tributados como renda ordinária a alíquotas preferenciais, sendo, ademais, o imposto a pagar reduzido à taxa de 5% ao ano, a partir do décimo ano.

O tratamento fiscal concedido aos ganhos de capital reais, auferidos mas ainda não realizados, em títulos e bens de raiz (ações e imóveis), por ocasião das transferências a título gratuito *inter vivos* e *causa mortis*, constitui a última chance de incluir esses rendimentos na base do imposto de renda, caso estejam isentos de tributação. À exceção do Canadá, nenhum dos países aqui considerados incorpora integralmente essas transferências à base do imposto de renda. No Canadá, os ganhos auferidos em ativos retidos até o falecimento, ou doados (inclusive a herdeiros ou ancestrais), são considerados realizados nessa oportunidade e tributados como ganhos de capital⁽⁷⁾ na pessoa do doador ou espólio. Na Inglaterra, os ganhos auferidos em ativos doados são tributados como ganhos de capital na pessoa do doador e nos Estados Unidos quando, e se, esses ativos forem vendidos pelo donatário: enquanto os bens permanecerem na família, seu custo (a base) será transferido indefinidamente e, portanto, sem dar origem ao fato tributável (realização). Em geral os ganhos realizados em ativos transferidos entre gerações escapam totalmente do imposto de renda através do mecanismo de valorização da base (*step-up-basis*) por ocasião dessas transferências.⁽⁸⁾

(7) A lei concede diferimento do imposto (transferência de base) nas transferências entre gerações do setor agrícola.

(8) Na França, a não inclusão dos ganhos realizados em ativos doados na base do imposto de renda depende da não alienação desses ativos nos cinco anos seguintes.

No começo dos anos 70, a adesão à base renda abrangente era tão irrestrita que se chegou a criar o conceito de despesas tributárias para descrever os desvios (subsídios) da base renda abrangente. Segundo esse conceito, os vazamentos devem ser avaliados quantitativamente no processo orçamentário, da mesma forma que os demais itens dos gastos públicos.

A adoção da base renda abrangente levanta uma série de problemas práticos, pois não é possível implantá-la com rigor aos ganhos de capital em regime de competência (*accrual basis*). E, ao tributar os ganhos de capital em regime de caixa (*realization*), introduz-se uma discriminação em favor destes rendimentos - adia-se a realização do ganho e, portanto, da incidência do imposto. Ademais, surge a necessidade de se atenuar (*averaging*) o impacto tributário sobre eventuais grandes e erráticas oscilações dos ganhos de capital. Assim, o imposto de renda requer ajustamentos para neutralizar o efeito da inflação sobre o patrimônio líquido do contribuinte. Há que se proceder à indexação de faixas (*brackets*) - a reavaliação do montante da renda nominal para não causar mudança para uma faixa de alíquota superior -, a indexação do fluxo de renda e do montante do capital, para estimar o rendimento efetivo em cada exercício fiscal.

À primeira vista, uma solução para contornar as dificuldades para medir os ganhos de capital seria a adoção do imposto sobre o consumo, pessoal e progressivo. A distinção entre o imposto de renda e o imposto sobre consumo, contudo, não é uma simples escolha entre a base renda e a base consumo. Na prática, o contraste renda-consumo pode ser ilusório. À medida que os incentivos ao fator capital se propagam na legislação do imposto de renda, implicitamente se está abandonando a base renda e caminhando na direção da base consumo. Considerando os volumosos incentivos existentes aos rendimentos de capital e as deduções especiais na apuração do lucro tributável, é uma questão aberta se o imposto de renda, como aplicado na maioria dos países, está mais próximo da base renda ou da base consumo. Nota-se que a base consumo também pode ser alcançada através de um imposto aplicado diretamente sobre as pessoas físicas, em vez de na forma usual e indireta, quando o que se tributa são os bens e serviços consumidos. A base tributária de um imposto pessoal sobre consumo seria obtida, não pelo registro itemizado dos gastos pessoais (em consumo), mas através da declaração de renda individual, após a dedução dos investimentos.

c) A Tributação das Empresas

Para realizar o ideal do imposto de renda abrangente, todos os lucros empresariais, sendo distribuídos ou retidos, deveriam, em princípio, ser atribuídos aos acionistas pessoas físicas e tributados como renda individual. Em outras palavras, os ganhos originados nas grandes empresas (sociedades anônimas ou *corporate-source income*) deveriam estar submetidos ao mesmo tratamento fiscal do que as rendas das pequenas empresas ou das empresas familiares (*partnerships* ou *unincorporated interprises*). No sistema de integração completa não há lugar para o imposto de renda sobre pessoas jurídicas, exceto como um instrumento de recolhimento na fonte, a ser totalmente creditado pelo acionista contra o seu imposto de renda devido sobre aquela parcela que lhe foi imputada do lucro empresarial. (OECD, 1991, p. 23)

A definição da base renda abrangente tem implicações imediatas sobre a regulamentação da lei do imposto de renda das empresas. Em termos econômicos, a renda das empresas é dos acionistas e, portanto, deveria ser a eles atribuída para então ser tributada. Quando um imposto é devido, é preciso distinguir três pessoas, físicas ou jurídicas: a) a responsável pelo recolhimento do imposto; b) aquela em cujo nome o imposto é recolhido; c) e a que efetivamente arca com o ônus do imposto. Economicamente, para efeitos de verificação do princípio de capacidade contributiva, o contribuinte efetivo é o da letra (c). Mas, juridicamente, o responsável pelo seu recolhimento aos cofres públicos é o da letra (a). Daí a noção de substituição de contribuintes: pode-se dar em nível de responsabilidade jurídica (a-b), como no caso do recolhimento do imposto de renda na fonte. Ou, no nível b-c de incidência econômica. A característica dos impostos indiretos é exatamente a distinção entre o responsável pelo recolhimento do imposto e aquele que suporta o seu ônus econômico.⁽⁹⁾ Nesse sentido, é importante entender o imposto sobre os lucros da pessoa jurídica como uma antecipação do imposto de renda sobre seus sócios e acionistas.

Com rigor, todavia, este critério é adotado só na Austrália, Finlândia, Itália e Nova Zelândia. A maioria dos países avançados adota o critério da imputação, pelo qual a empresa dá ao acionista um crédito, para compensar

(9) Ver SIMONSEN (s/d) que, feitas essas ressalvas, defende a tributação na primeira pessoa (item a) em nome da simplificação.

parte do ônus tributário da pessoa jurídica. A prática é seguida com algumas variações, por exemplo, na França, Alemanha e Inglaterra. A imputação é o modelo padrão utilizado, que faz convergir as estruturas do imposto de renda sobre pessoas jurídicas e físicas da Comunidade Econômica Européia. (OECD, 1991, cap. 3)

O que afinal o imposto de renda sobre empresas procura alcançar? No curto prazo, o imposto de renda sobre pessoas jurídicas é um imposto aplicado sobre o rendimento do capital investido nas empresas. Mas, a longo prazo, as empresas podem evitar o imposto, transferindo-o para a frente (clientes) ou para trás (fornecedores e assalariados). Dada a lei do imposto de renda, há inúmeros procedimentos para minimizar o ônus fiscal via engenharia financeira ou planejamento tributário. Ademais, as empresas também deixam de pagar impostos quando decidem desinvestir: não renovam o parque industrial ou simplesmente o transferem para outro lugar.

As empresas - em especial as grandes - são, na verdade, agentes úteis de arrecadação; o fisco vê nelas um instrumento ao alcance da mão para recolher, indiretamente, tanto impostos sobre o consumo e fatores de produção como sobre o rendimento dos acionistas, todos globalizados no imposto de renda sobre pessoas jurídicas. É óbvio que o sistema tributário será menos transparente e mais distorcido quanto mais se utilizar da figura do contribuinte substituto (empresas) e do imposto de renda sobre empresas em vez de impostos específicos para cada uma dessas incidências

A apuração da renda das empresas também exige compensações para neutralizar os efeitos da inflação. Este ponto é ainda mais importante na pessoa jurídica do que na pessoa física, em face da necessidade de se incorporar nas práticas contábeis a desvalorização da moeda. A criação de uma variedade de incentivos aos investimentos - depreciação acelerada, subestimativa dos ganhos de capital, créditos tributários para investimentos etc. - faz a base tributária das empresas se aproximar do lucro não reinvestido em seu fluxo de caixa. Assim, a proliferação dos incentivos ao capital torna a base tributária da empresa semelhante à base consumo (lucro distribuído). No limite, as despesas empresariais, tanto as correntes como as de capital, seriam dedutíveis na apuração do fato gerador do imposto. Enquanto não houver distribuição de lucros não haverá imposto a pagar.

No Brasil, o imposto de renda sobre pessoas físicas responde por apenas 14.6% da receita total do governo federal (inclui contribuições previdenciárias), com aproximadamente 7,5 milhões de contribuintes preenchendo a declaração de rendimentos. O imposto de renda sobre pessoas jurídicas cobre 8% das receitas federais, tendo cerca de 2,3 milhões de contribuintes. O número de indivíduos que se relacionam com a Receita Federal e o seu aporte para o fisco não são expressivos quando comparados com as mesmas estatísticas das empresas. Em contraste, nos Estados Unidos, por exemplo, com uma população duas vezes maior do que a brasileira, o imposto de renda sobre pessoas físicas responde por mais de 50% da receita do governo federal, sendo 93 milhões o número de contribuintes declarantes. Já o imposto de renda sobre pessoas jurídicas cobre apenas um sétimo das receitas federais, sendo 2,7 milhões o número de contribuintes.

No Exterior, o imposto de renda sempre foi concebido como um tributo aplicado à capacidade individual de pagamento. Desse modo, o imposto de renda sobre pessoas jurídicas nunca chegou a representar uma fonte importante de arrecadação, mas apenas complementar. Surgiu nos Estados Unidos em 1901 - antes mesmo do imposto de renda sobre pessoas físicas - como um imposto seletivo (*excise tax*) aplicado à alíquota de 4% sobre os lucros das grandes sociedades anônimas (*corporations*), para compensar a perda de receita ocasionada pela redução das tarifas de importação. O imposto de renda sobre pessoas físicas só foi introduzido em 1913 quando a União foi autorizada a cobrá-lo, após emenda à Constituição. Antes da emenda, o imposto de renda supostamente contrariava o espírito da federação: como o imposto incide sobre a capacidade individual de pagamento, e não sobre a população (número de habitantes), violaria o princípio da divisão equitativa do ônus federal entre estados.

A tributação das empresas em separado dos acionistas começou na Inglaterra somente em 1947. Antes, o imposto sobre o lucro das empresas estava integrado ao imposto de renda sobre pessoas físicas: constituía apenas uma antecipação do recolhimento. Quando o governo resolveu consolidar um imposto especial sobre lucros empresariais criado durante a segunda Grande Guerra houve o cuidado de isentar empresas individuais ou coletivas de pequeno porte do novo tributo. A partir de 1973, uma parte do lucro das grandes empresas - constituídas sob a forma de sociedades anônimas (*corporations*) - passou a ser atribuído às pessoas físicas (acionistas) pelo método da imputação.

3. A Dupla Imposição

O rendimento empresarial após os impostos de renda das pessoas jurídicas e das pessoas físicas depende do tratamento fiscal aplicável ao lucro, aos dividendos e aos ganhos de capital. Será diferente se os lucros provierem de uma atividade isenta do IRPJ, como as microempresas e os condomínios ou de uma sociedade tributada. Mesmo quando tributado, o rendimento líquido das pessoas jurídicas ainda irá variar conforme os lucros estejam ou não à disposição dos acionistas.

Do ponto de vista do acionista, há uma clara preferência para a empresa que distribui os lucros. A escolha decorre da imputação do imposto de renda sobre pessoa jurídica ao imposto devido pelo acionista. A imputação se justifica pela necessidade de atenuar a dupla imposição do imposto de renda no rendimento combinado empresa e acionista, e de aproximar a carga fiscal à capacidade contributiva individual. A maior renda líquida do acionista induz a empresa a distribuir dividendos, especialmente se a imputação for integral (100%).

A Tabela 4 sugere que o imposto total (IRPJ menos imputação mais IRPF sobre o dividendo bruto referentes ao lucro retido) pode-se elevar de Cr\$ 30 até Cr\$ 54,50 caso a parcela do lucro distribuído caia de 100% até zero, com a alíquota média do imposto sobre o lucro das empresas igual a 35%, considerando que a alíquota marginal da pessoa física seja de 30% e supondo imputação de 100%. O excesso de carga - ou perda de arrecadação do ponto de vista do fisco quando ocorre a integração - varia com a alíquota do IRPF e conforme os lucros sejam ou não distribuídos. No caso extremo, quando os lucros não são distribuídos e a alíquota do IRPF é igual a zero, o excesso de carga alcança os Cr\$ 54,50.

Na maioria dos países que a adotam, a imputação é parcial. A explicação é que os incentivos fiscais normalmente concedidos às pessoas jurídicas (depreciação acelerada, créditos de impostos, isenção e redução de alíquotas) fazem cair a alíquota efetiva do imposto de renda das empresas. Todavia, as pequenas empresas, e até mesmo grandes empresas, mas com pequeno número de sócios ou fechadas ao público (*private corporations*), freqüentemente estão excluídas do imposto de renda: os lucros são tributados diretamente na declaração pessoal de rendimentos dos seus quotistas ou acionistas.

TABELA 4
EMPRESAS: IMPOSTO TOTAL
(Cruzeiros)

Renda antes do Imposto	100,00	100,00	100,00
Menos IRPJ (alíquota 35%)	35,00	35,00	35,00
Parcela do Lucro a ser Distribuído	100,00%	50,00%	0,00%
Disponível para Distribuição ou incorporação	65,00	65,00	65,00
Lucro Retido	0,00	32,50	65,00
Renda Distribuída	65,00	32,50	0,00
Imputação de 100% (35% correspondente à fração distribuída)	35,00	17,50	0,00
Montante s/o qual incide o IRPF	100,00	50,00	0,00
(a) IRPF (alíquota de 30%) sobre Dividendo Bruto	30,00	15,00	0,00
(b) IRPF (alíquota de 20%) sobre Dividendo Bruto	20,00	10,00	0,00
(c) IRPF (alíquota de 10%) sobre Dividendo Bruto	10,00	5,00	0,00
(d) IRPF (alíquota de 0%) sobre Dividendo Bruto	0,00	0,00	0,00
IRPF (alíquota de 30%) s/Ganhos de Capital (lucro retido)	0,00	9,75	19,50
(a) Imposto Total (IRPJ-Imputação+IRPF)	30,00	42,25	54,50
(b) Imposto Total (IRPJ-Imputação+IRPF)	20,00	37,25	54,50
(c) Imposto Total (IRPJ-Imputação+IRPF)	10,00	32,25	54,50
(d) Imposto Total (IRPJ-Imputação+IRPF)	0,00	27,25	54,50
(a) Renda Líquida Depois do Imposto	70,00	57,75	45,50
(b) Renda Líquida Depois do Imposto	80,00	62,75	45,50
(c) Renda Líquida Depois do Imposto	90,00	67,75	45,50
(d) Renda Líquida Depois do Imposto	100,00	72,75	45,50
(a) Excesso de Carga (ou perda de arrecadação)	0,00	12,25	24,50
(b) Excesso de Carga (ou perda de arrecadação)	0,00	17,25	34,50
(c) Excesso de Carga (ou perda de arrecadação)	0,00	22,25	44,50
(d) Excesso de Carga (ou perda de arrecadação)	0,00	27,25	54,50

4. Técnicas de Integração

A técnica de tributação dos lucros das empresas está classificada em três variantes; o sistema clássico, também conhecido por entidades separadas, onde a empresa é considerada um agente econômico desvinculado dos acionistas. Neste sistema, o imposto é aplicado aos lucros, sendo que os dividendos, as quotas partes e os ganhos de capital (se houver) são tributados em nível do acionista, junto com os demais rendimentos, sem levar em consideração o tributo já pago pela empresa.

Num outro extremo, há o sistema de integração completa, onde a empresa é tratada como se fosse um agente condutor do acionista, sendo o imposto da pessoa jurídica visto tão-somente como uma antecipação, a ser creditada depois ao sócio na sua declaração de rendimentos. Este, ao informar os seus rendimentos declara os dividendos recebidos, bem como a parcela que lhe cabe nos lucros retidos, acrescidos ambos do imposto pago em seu nome pela empresa.

A integração completa, embora desejável, sofre de dificuldades práticas incontornáveis. Constituem empecilhos mais conhecidos para a integração: a enorme quantidade de informação que deve ser transmitida com rapidez aos acionistas, a mudança freqüente de propriedade das ações, a retificação do balanço das empresas, a variedade de classes de ações e o repasse de incentivos fiscais concedidos à empresa.

Técnica menos radical, a do sistema de integração parcial, permite que se conceda alívio tributário apenas aos dividendos, seja em nível da empresa ou do acionista. Em nível da empresa, o alívio consiste em tributar as distribuições de lucros a uma alíquota mais baixa do que a dos lucros retidos (*split rate system*). A alternativa, que permite a dedução dos dividendos pagos, para efeito de cálculo do lucro tributável ou a simples isenção de imposto aplicável aos dividendos, equivale a atribuir alíquota zero aos dividendos e constitui um caso particular deste método.

Em nível do acionista, a integração tem recebido denominações diversas tais como método da retenção (*withholding*), da imputação (*imputation*) e do crédito de dividendos (*gross-up and credit*). Na declaração de rendimentos o contribuinte não inclui como renda apenas os dividendos recebidos, mas, também, acrescenta o valor do imposto pago pela empresa referente aos seus dividendos; calcula a seguir o imposto devido sobre o dividendo bruto e se credita da referida parcela do imposto já pago.

A experiência internacional em integração tem-se restringido à implementação de técnicas de integração parcial em nível do acionista (imputação). Este procedimento está difundido nos países membros da Comunidade Econômica Européia, como se observa no Quadro 3. Na Alemanha, por exemplo, as empresas são tributadas em 56% sobre os lucros retidos e em 36% sobre os lucros distribuídos. O acionista está sujeito ao imposto de renda sobre dividendos recebidos, mas se credita integralmente

do tributo pago pela empresa, referente ao dividendo recebido. Na França, as empresas são tributadas em 50% dos lucros (distribuídos ou não), sendo permitido ao acionista um crédito de 50% do imposto de renda pago pela empresa em seu nome. Na Inglaterra, as empresas são tributadas em 52% dos lucros, sendo que o acionista tem direito a um crédito de 45,3% do imposto de renda já recolhido pela empresa. A Tabela 5 resume essa discussão.

QUADRO 3

REDUÇÃO DA DUPLA IMPOSIÇÃO (GOVERNO CENTRAL)

Nenhuma ou Muito Pouca Redução	Redução da Dupla Imposição				Eliminação da Dupla Imposição	
	Nível da Empresa		Nível do Acionista		Nível da Empresa	Nível do Acionista
1	2	3	4	5	6	7
Sistema Clássico ⁽¹⁾	Sistema de Alíquota múltipla	Sistema de Dedução parcial de dividendo	Sistema de Imputação parcial	Sistema de Isenção parcial do acionista	Sistema de Alíquota zero	Sistema de Imputação Integral ou Isenção plena para o acionista
	Allquota Reduzida para Dividendo Pago	Dedução Parcial do Dividendo	Crédito Parcial para Imposto Pago na Empresa	Crédito Parcial para Imposto Pago pelo Acionista	Allquota Zero para Dividendo Pago	Crédito pleno para Imposto pago na Empresa
Bélgica ⁽²⁾ Luxemburgo Holanda Suíça Estados Unidos	Alemanha ⁽³⁾ Espanha	Islândia ⁽⁴⁾ Irlanda Suécia	França Canadá Reino Unido	Áustria Noruega Dinamarca Islândia Portugal Turquia	Grécia Finlândia Japão	Austrália Alemanha Itália Nova Zelândia Turquia

Notas: (1) Na maioria dos países algum tipo de redução de imposto é concedido aos acionistas ou às empresas na forma de uma isenção relativamente pequena para os dividendos pagos.

(2) A Bélgica mudou de um sistema que isenta os dividendos para o sistema clássico, mas continua a conceder tratamento especial para os acionistas que investirem seus dividendos nas próprias atividades profissionais

(3) Os sistemas das colunas 2 e 7 são ambos aplicados na Alemanha.

(4) A dedução dos dividendos pagos em alguns casos compensa integralmente o imposto sobre as pessoas jurídicas e sobre pessoas físicas.

Fonte: OECD (1991, *ibid*, p. 57).

O método de imputação no Brasil é o da integração parcial em nível das empresas que recolhem imposto de renda de conformidade com o lucro real. De fato, os dividendos estão isentos de tributação a partir de 1992, conforme a Lei 8383 (dezembro 1991). Na verdade, as empresas estão sujei-

tas a um variado espectro de regimes de tributação, que vai desde a isenção até alíquotas que podem ultrapassar 50%. O lucro das fundações, sindicatos, fundos de previdência sem fins lucrativos e instituições educativas está isento. As atividades rurais pagam imposto de renda a alíquotas especiais. As empresas com receita bruta não superior a certo limite recolhem imposto de renda à alíquota de 25% sobre o lucro presumido.

TABELA 5
EMPRESAS: TRIBUTAÇÃO DO LUCRO E DOS DIVIDENDOS

País	Lucro	Dividendos	Fonte
	Alíquotas do IRPJ	Alíquotas de Crédito Tributário (a) como % do Dividendo Líquido (b) como % do Dividendo Bruto (c) como % do IRPJ	
Alemanha	36% sobre lucros distribuídos 56% sobre Lucros Retidos	(a) 56% (b) 36% (c) 100%	25%
França	50%	(a) 50% (b) 33% (c) 50%	0% residentes 25% não-residentes
Inglaterra	52%	(a) 49,1% (b) 33,0% (c) 45,3%	0%

Fonte: Elaborado a partir de TILBERY (1985), NORR (1982), KAY & KING (1978) e KING (1977).

Há cinco alíquotas aplicadas aos lucros das grandes empresas: (a) alíquota básica - a alíquota padrão é 30%, à exceção das rendas agrícolas que são tributadas à alíquota de 25%; (b) alíquota adicional - uma alíquota adicional de 10% é aplicada aos lucros que excedem 25 mil UFIR por mês (cerca de US\$ 12.5 mil). No caso de instituições financeiras este adicional é de 15%; (c) alíquota de contribuição social - uma alíquota de 10% é aplicada aos lucros, por dentro, ou seja, deduz-se o imposto da base tributária. Para as instituições financeiras esta alíquota é 23%; (d) alíquota retida na fonte - uma alíquota adicional de 8% é aplicada aos lucros desde 1989, quando se eliminou a tributação dos dividendos (este imposto se extingue a partir de

1993); (e) alíquota estadual - uma alíquota de 5% incide sobre o valor dos impostos citados acima, cuja receita é repassada aos Estados onde a empresa se localiza.

A acumulação dos impostos sobre as grandes empresas pode ultrapassar a 50%. A Tabela 6 mostra que o ônus fiscal cumulativo sobre os lucros empresariais (exclui as contribuições previdenciárias) pode atingir 42,95% e 51,70% para os rendimentos anuais até US\$ 150 mil e acima desse limite, respectivamente. As alíquotas efetivas por setor de atividade ainda são mais diferenciadas. Apesar dos progressos recentes na uniformização de incidências, a variação é significativa. A Tabela 7 apresenta a alíquota efetiva do imposto sobre lucro das empresas por setor (inclui apenas a alíquota padrão e a alíquota adicional).

TABELA 6
IRPJ: CARGA TRIBUTÁRIA ACUMULADA - 1992

	Lucro até US\$ 150.000/ano	Lucro acima US\$ 150.000/ano
Lucro Tributável	100.00	100.00
Contribuição Social: 10%	(9.09)	(9.09)
Base do IRPJ	91.91	90.91
IRPJ: 30%	(27.27)	(27.27)
IRPJ Adicional: 10%		(9.09)
IR Estadual: 5% do IRPJ	(1.36)	(1.82)
Lucro após IR	62.28	52.73
Retenção na Fonte: 8% (*)	(4.98)	(4.22)
IR Estadual: 5% da RF	(0.25)	(0.21)
Lucro Líquido	57.05	48.30
Alíquota Acumulada	42.95%	51.70%

Nota: (*) Extingue-se a partir de 1991.
Fonte: IMF (1992).

TABELA 7
BRASIL: ALÍQUOTA EFETIVA DO IRPJ
(Porcentagem)

Setor	1.991
Agricultura	9.5
Mineração	24.5
Indústria	35.1
Construção	35.6
Transportes e Comunicações	23.6
Utilidade Pública	35.7
Comércio	30.3
Sistema Financeiro	34.3
Serviços	20.1
Fundações e Cooperativas	10.0
Total (alíquota básica e adicional)	30.0

Fonte: Sistema Angela. Departamento da Receita Federal, MEFP.

A Lei 8383 (dezembro 1991) exige que as empresas com faturamento anual superior a US\$ 1.5 milhão paguem imposto a cada mês com base no lucro real. Se isso não for possível, a empresa pode recolher o tributo com base nos resultados alcançados no semestre anterior (estimativa). Para empresas que faturam menos de US\$ 1.5 milhão ao ano adota-se o lucro presumido. O lucro presumido é calculado com base no faturamento. Este lucro é arbitrado em 3,5% do valor das vendas. Para firmas que operam no setor serviços, o lucro presumido é de 30%. Para ambas, a alíquota padrão do imposto de renda é de 25% sobre o lucro presumido. Ademais, uma parcela do valor do faturamento é considerada lucro distribuído automaticamente ao acionista ou proprietário, para efeito do imposto de renda sobre pessoas físicas. A lei arbitra que um montante correspondente a 6% das vendas é lucro distribuído aos sócios ou quotistas, onde sofre uma tributação adicional, conforme tabela progressiva do imposto de renda das pessoas físicas.

As pequenas empresas de faturamento anual inferior a US\$ 48 mil estão isentas de imposto de renda. Contudo, a lei supõe que um lucro presumido de 6% sobre o valor do faturamento é distribuído aos seus proprietários, onde é tributado segundo a tabela progressiva do imposto de renda sobre pessoas físicas.

Em resumo, atualmente a tributação dos lucros e dividendos é a seguinte:

1. Médias e Grandes Empresas

São tributadas com base no lucro real, à alíquota de 30%, mais um adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder 25.000 UFIR (15% acima de 70.000 UFIR no caso de instituições financeiras).⁽¹⁰⁾ No caso de exploração de atividade agrícola, o imposto é calculado à alíquota de 25% e não há adicional.

Além dessa tributação, incide até o exercício de 1992 o chamado ILL (Imposto sobre o Lucro Líquido), à alíquota de 8%, considerando-se o lucro automaticamente distribuído (art. 35 da Lei nº 7.713, de 22/12/88)

2. Sociedades Civis de Profissões Regulamentadas

Podem optar:

- a) pela tributação com base no lucro presumido, ficando sujeitas às normas aplicáveis às pequenas empresas (item 3 abaixo) ou
- b) pela apuração do lucro real, considerando-se, então, todo o lucro como automaticamente distribuído e tributável na declaração dos sócios. Não há, neste caso, tributação na PJ.

3. Pequenas Empresas (receita bruta anual máxima: 3.600.000 UFIR)

- a) Na PJ: 0,875% (25% sobre 3,5%) da receita bruta (exceto prestadoras de serviços)
- b) Na PF: 6% da receita bruta são considerados lucros automaticamente distribuídos e tributados na declaração dos sócios; portanto, a tributação fica em 1,5%, no caso de tributação na PF na faixa dos 25%.

4. Microempresas (receita bruta anual máxima: 96.000 UFIR)

Isenção total tanto na pessoa jurídica como nas pessoas físicas dos sócios (nestes últimos, em função dos limites).

(10) A UFIR (Unidade Fiscal de Referência) equivale a aproximadamente US\$ 0.50 centavos.

5. Evolução da Lei

Para entender o atual sistema de tributação dos lucros no Brasil - sociedades de qualquer espécie e de comerciantes em nome individual - convém repassar alguns antecedentes históricos.⁽¹¹⁾ O imposto de renda foi instituído pela Lei do Orçamento em 1922, e se aplicava indistintamente tanto às empresas como às pessoas físicas. Demorou para ser regulamentado e, portanto, para ser implantado.

Um decreto normativo de 1924 dispôs sobre o imposto de renda das sociedades anônimas; isentava os dividendos recebidos pelos acionistas. A lei do imposto de renda de 1925 dispunha que as pessoas físicas pagariam esse imposto dividido em duas parcelas; uma proporcional e diferenciada conforme a categoria (cédula) do rendimento (comércio e indústria, capitais, salários, liberais e imóveis) e a outra, complementar e progressiva, aplicada sobre a renda global.

A lei do imposto de renda de 1926 estabelecia que as empresas também seriam divididas em categorias. Para as sociedades anônimas, os lucros seriam tributados à alíquota de 6%. Os dividendos pagos aos acionistas seriam deduzidos do lucro tributável da sociedade; ficavam sujeitos ao imposto cedular de 5% e depois, somados aos demais rendimentos individuais, seriam alcançados ainda pelo imposto progressivo. No caso das firmas individuais, sociedades em comandita e em nome coletivo, de capital e indústria, em cota de participação, cooperativas e por quotas de responsabilidade limitada, os lucros ficavam sujeitos à alíquota cedular, conforme uma tabela regressiva de 6% até 2%, em função do faturamento. Os lucros auferidos nas demais sociedades estavam sujeitos ao imposto cedular à alíquota única de 3%. Dos rendimentos destas sociedades eram deduzidas as importâncias pagas aos sócios por conta de lucros ou dividendos.

A dedutibilidade dos lucros distribuídos foi suprimida por decreto em 1927. Porém, o mesmo texto determinou que "*os negociantes em firma individual e os sócios ou acionistas das sociedades de qualquer espécie não pagarão o imposto proporcional (cedular) e, somente o complementar progressivo, em relação às quantias percebidas a título de lucro, dividendos, interesses ou participações quaisquer*". Assim, o lucro distribuído não ficava sujeito ao imposto cedular

(11) Ver o relato de Alcides Jorge Costa em LONGO, (1990a, p. 95-98).

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

em nível da pessoa física: esse papel era desempenhado pelo imposto de renda das empresas.

Essa estrutura não foi alterada expressamente até 1964, embora na prática já tenha deixado de existir depois da Segunda Guerra Mundial. De fato, durante os anos 40 sucessivas leis elevaram a alíquota máxima do imposto de renda sobre as empresas de 3% para 15%. Na década de 50 essa alíquota foi elevada para 20%. O passo seguinte foi aumentá-la para 23% em novembro de 1962. Era, então, difícil sustentar que prevalecia o modelo original, dada a disparidade entre a alíquota do imposto de renda das empresas (23%) e do imposto cedular, cuja alíquota mais elevada não ultrapassava 10%. O imposto de renda sobre pessoas jurídicas não mais equivalia à tributação cedular das pessoas físicas, sendo, na realidade, um imposto separado aplicado segundo o sistema clássico.

O fim expresso do sistema veio com a Lei 4506 (novembro de 1964), que além de aumentar para 28% o imposto das empresas, aboliu os impostos cedulares. A tributação dos lucros das sociedades anônimas e sociedades afins passou a ter regime diferente da tributação dos rendimentos das pessoas físicas. Os lucros da atividade empresarial ficavam submetidos ao IRPJ e, quando distribuídos, ao imposto de renda progressivo sobre pessoas físicas. Atualmente a legislação no Brasil define pessoa jurídica de forma muito abrangente. A dupla imposição ainda aplica-se aos lucros das empresas desde que o valor do faturamento anual situe-se entre US\$ 1.5 milhão e US\$ 48 mil.

A lei brasileira define renda das pessoas físicas como proventos de trabalho e capital, de pensões e de aumentos no valor real de propriedades (ganhos de capital). Entretanto há vários abatimentos e deduções que diminuem consideravelmente a base tributária. A lei permite abater da renda anual US\$ 240 por dependente (máximo cinco). Todas as despesas médicas não cobertas por seguros são dedutíveis da renda pessoal. Podem ainda ser abatidos os gastos com educação até US\$ 325 por dependente e as doações para entidades beneficentes (até 10% da renda tributável), as contribuições previdenciárias e os pagamentos de pensão. O Quadro 4 apresenta um resumo dos abatimentos e deduções.

Recentemente caíram bastante as alíquotas marginais máximas do imposto de renda das pessoas físicas (Lei 8383 dezembro 1991; Lei 7713 dezembro 1988) de 55% para 25%. Ademais, o nível de isenção é alto - até

rendimentos anuais de US\$ 6 mil (cerca de 2,3 vezes a renda *per capita*) - para os padrões internacionais.

QUADRO 4
IRPF: DEDUÇÕES E ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA
BRASIL: 1992

Deduções	US\$ por ano
Dependentes	240 por dependente
Despesas Médica	Todas não cobertas por seguro
Educação	325 por dependente
Doações a Instituições de Caridade	Até 10% da renda líquida
Pensões para Pessoas de Idade (mais de 65)	Até 6.000
Contribuição Previdenciária Oficial	Montante legal
Pensões	Montante legal

Fonte: Lei 8383 (dezembro 91) e Lei 7713 (dezembro 1988).

A população economicamente ativa no Brasil atinge aproximadamente 60 milhões de pessoas; contudo, apenas 10% apresentam declaração de imposto de renda, sendo que somente 1,5 milhão de pessoas pagam imposto, conforme o resultado apurado na declaração. A maior parte dos contribuintes recolhe imposto exclusivamente nas fontes.

Os rendimentos reais nos mercados financeiro e de capitais estão todos praticamente tributados a alíquotas que variam de 25% a 40%, mas exclusivamente nas fontes, com exceção das grandes empresas. O rendimento real das aplicações financeiras (expurgado da inflação e de outros impostos incidentes sobre a operação) é tributado na fonte à alíquota de 40% para negócios diários e à alíquota de 30% em prazos mais longos. Para aplicações no mercado aberto (Fundo de Aplicações Financeiras - FAF), a alíquota é de 5% sobre o rendimento nominal. A retenção na fonte sobre os rendimentos financeiros é compensada na declaração do imposto de renda das empresas, tributadas com base no lucro real, mas no caso das pessoas físicas e das demais jurídicas o tributo é final. Essas alíquotas são muito elevadas se comparadas àquelas praticadas no Exterior, inclusive nos países vizinhos da América Latina.

Os ganhos de capital reais realizados em Bolsa, fundos de investimento e resultantes da compra e venda de bens móveis e imóveis são

tributados à alíquota de 25%: a base de cálculo do imposto é constituída pela diferença positiva entre o valor da alienação e da aquisição atualizada pela UFIR. Estes ganhos não integram a base de cálculo do imposto de renda apurado na declaração de ajuste anual. O imposto é considerado como devido exclusivamente na fonte.

A partir de janeiro de 1992, as pessoas residentes e domiciliadas no exterior sujeitam-se às normas de tributação do imposto de renda previstas para os beneficiários residentes e domiciliados no País, no tocante a rendimentos decorrentes de aplicações financeiras de renda fixa; idêntico tratamento se aplica aos ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em bolsas, e a rendimentos obtidos em aplicações em fundos de investimentos, e clubes de ações; os rendimentos e ganhos de capital decorrentes de aplicações financeiras auferidos por fundos, sociedades de investimento e carteira de valores mobiliários de que participem, exclusivamente, pessoas físicas ou jurídicas, fundos ou outras entidades de investimento coletivo residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, sujeitam-se à tributação pelo imposto de renda à alíquota de 25%.

6. Uma Nova Estrutura

Nos últimos vinte anos a receita tributária no Brasil caiu de 25,4% para 22,0% do PIB, devido aos anos de recessão e aceleração inflacionária da década de 80. Todavia, as transferências ao setor privado - juros, subsídios, previdência e assistência - aumentaram significativamente, conforme Tabela 8. Dessa forma, a receita total líquida (corrente) caiu de 15,6% para 7,5% do PIB nesse período. Mantidas as despesas de pessoal e custeio com bens e serviços, a poupança em conta corrente do país reduziu-se de 5,4% para menos 3,3% do PIB, causando impacto negativo sobre os investimentos e o déficit. O ano de 1990 foi um ano atípico devido às medidas provisórias do Plano Collor I. Tanto é assim que em 1991 a receita tributária, como porcentagem do PIB, caiu para cerca de 21%. O imposto de renda teve sua participação elevada de 2,52% para 3,96% do PIB no período de 1970 a 1990, conforme Tabela 9. Os tributos mais importantes em termos de receita mantiveram aproximadamente constante a sua contribuição para o bolo fiscal.

Retornando ao ponto inicial, qual seria, então, a base tributária ideal? Ao contrário do que se imagina, o respeito a critérios amplamente aceitos de tributação exige o aumento, e não a diminuição, do universo de contribuintes. O que precisa ser reduzido é a quantidade de impostos e suas alíquotas nominais. Por que, afinal, a estrutura de arrecadação, e a do imposto de renda em particular, regrediu tanto nos últimos 25 anos, a ponto de tornar-se absolutamente ultrapassada? A resposta é a ausência de planejamento governamental e a crônica deficiência de caixa.

TABELA 8

CONTA CORRENTE E FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL
FIXO DO GOVERNO CONSOLIDADO, SEGUNDO AS
CONTAS NACIONAIS

Médias de 1970-78, 1979-82, 1983-84, 1985-87 e 1988-89
(Em % do PIB)

Itens	1970-78	1979-82	1983-84	1985-87	1988-90
1. Carga Tributária Bruta	25,4	24,7	23,1	23,1	22,0
2. Transferências ao Setor Privado ^(a)	9,3	12,1	13,2	11,8	14,5
2.1. Juros Internos e Externos ^(b)	0,6	1,4	3,3	2,9	3,5
2.2. Demais ^(c)	8,7	10,7	9,9	8,9	11,0
3. Outras Receitas Líquidas	-0,5	-1,0		1,3	
4. Receita Total Líquida (1-2+3)	15,6	11,6	9,8	12,6	7,5
5. Despesas Correntes (Excl. Transf.)	10,2	9,6	8,8	10,8	10,8
5.1. Pessoal e Encargos	7,3	6,7	6,0	7,1	8,0
5.2. Bens e Serviços	2,9	2,9	2,8	3,7	2,8
6. Poupança em Conta Corrente (4-5)	5,4	2,0	1,0	1,8	-3,3
7. Formação Bruta de Capital Fixo	3,8	2,4	1,8	2,7	1,5
8. Necessidade de Financiamento (7-6)	-1,6	0,4	0,8	0,9	4,8

Notas: (a) Não incluem as transferências a empresas estatais e a empresas privadas financeiras e não-financeiras, que são deduzidas das "outras receitas" no item 3 da tabela, juntamente com outras despesas de transferências governamentais

(b) Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito das Contas Nacionais, descontada a correção monetária das OTN e desconto das BTN; os da dívida externa, por sua vez, correspondem ao item transferências ao exterior. A partir de 1983, excluem as correções monetárias e cambial, respectivamente, e foram estimados pelo DEPEC/BACEN.

(c) Subsídios, e transferências de assistência e previdência.

Fonte: FIBGE/DECNA e BACEN/DEPEC (juros); Reproduzido em "Política Fiscal para 1990", quadro A.1 p. 48, SEPLAN/PR.

TABELA 9

BRASIL: TENDÊNCIA DA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1970-90

(Porcentagem do PIB)

Governo e Tributo	1970	1975	1980	1985	1990
União	17,33	18,59	18,42	16,39	17,32
Orçamento Fiscal	9,54	8,79	8,10	8,87	8,20
IR	2,52	3,00	2,91	4,44	3,96
IPI	4,38	3,37	2,20	1,74	2,16
IOF	0,00	0,38	0,95	0,52	1,19
Outros	2,64	2,04	2,04	2,17	0,89
Contribuições Sociais	5,68	7,50	7,49	6,96	8,73
Folha Salarial	4,39	5,02	5,15	4,56	4,55
Faturamento (Finsocial) e Lucro	0,00	0,00	0,00	0,58	1,85
PIS/PASEP e FGTS	1,29	2,48	2,34	1,82	2,33
Demais Tributos	2,11	2,29	2,83	0,56	0,38
Estados	7,95	5,93	5,34	5,60	7,29
ICMS	6,87	5,26	4,79	5,13	6,77
Demais Tributos	1,09	0,67	0,55	0,47	0,53
Municípios	0,70	0,70	0,91	0,54	0,84
Total	25,98	25,22	24,57	22,53	25,46

Fonte: Elaborado a partir das Contas Nacionais, FGV e IBGE por AFONSO & VILLELA (1991).

Uma reforma tributária não se faz no vácuo. Há necessidade de se repensar o arcabouço institucional do país, a começar pela consolidação de idéias e trabalhos iniciados há uma década. De fato, a reforma do Estado brasileiro passa pela discussão e implantação de leis que irão dispor, durante as próximas décadas, sobre os sistemas orçamentário, previdenciário, financeiro e tributário. Deve prevalecer o princípio da subsidiaridade entre esferas de governo. As mudanças são quase todas na direção de maior transparência e descentralização gerencial. A partilha dos tributos e dos encargos entre esferas de governo sofreria alterações para conceder maior autonomia fiscal e responsabilidade administrativa aos estados e municípios, e independência financeira à União e ao Banco Central.⁽¹²⁾

No capítulo da reforma tributária *stricto sensu* as principais propostas não são particularmente originais. Os tributos de natureza fiscal - exclui-se contribuição trabalhista e os impostos sobre o comércio exterior - poderiam

(12) Ver, por exemplo; LONGO (1990b).

estar resumidos a pouco mais de três ou quatro. A União se apoiaria especialmente no IRPF para financiar o grosso das suas despesas. Para suplementar as receitas do governo federal, poder-se-ia utilizar o IRPJ sobre as grandes empresas e um imposto seletivo sobre consumo de cigarros e bebidas. O IPI, o Finsocial, o PIS/PASEP, o IOF e a contribuição sobre lucro das empresas seriam extintos.

Aos estados caberia explorar melhor o ICMS, que reconhecidamente é um imposto moderno e produtivo. O seu potencial seria aumentado com a extinção do IPI e das demais contribuições federais. O ISS municipal - um imposto em cascata - se incorporaria à base de cálculo do ICMS, eliminando-se, assim, a incidência cumulativa e a eterna disputa entre municípios e estados sobre o conceito de serviços. Nas transações interestaduais e internacionais vigoraria a alíquota zero no estado exportador e a alíquota interna no estado importador - princípio do destino. O sistema de débito e crédito seria aplicável a todas as operações com os bens e serviços incluídos na base de cálculo, inclusive aqueles que se incorporam ao ativo permanente - princípio do consumo.

Os municípios, além de poderem contar com a sua quota-parte num imposto mais abrangente, se beneficiariam da fusão da propriedade rural e da propriedade urbana para fins de tributação: integrar-se-ia o ITR e o IPTU. Na nova divisão do bolo fiscal, cada instância de governo iria se concentrar na administração de um ou de poucos impostos: à União caberia essencialmente o IR e o imposto seletivo. Os estados ficariam com o ICMS ampliado - que se chamaria imposto sobre valor adicionado (IVA) -, e os municípios com o imposto sobre a propriedade imobiliária, rural e urbana. Eliminar-se-ia os impostos sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC), o IPVA, o ITBI, o ISS e o ITR. Os fundos de participação da União continuariam a preencher a função de redistribuir receita entre instâncias de governo de acordo com o inverso da renda *per capita*, o montante da população e o esforço de arrecadação. A base de cálculo desses fundos seria a receita total da União, exclusive as contribuições previdenciárias. Em suma, no novo desenho tributário desapareceriam os tributos cumulativos em cascata, e a partilha e a composição dos impostos passaria a ter uma configuração semelhante à exposta no Quadro 5.

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

QUADRO 5

PARTILHA E COMPOSIÇÃO DOS TRIBUTOS (1991)

Antes: 21 tributos	Depois: 6 tributos
UNIÃO	UNIÃO
Imposto de Renda	Imposto de Renda
IPI	Imposto seletivo
Fundo de Participação (Estados e Municípios)	Imposto sobre Comércio Exterior
Contribuição Social sobre Lucro	
Imposto sobre Lucro Líquido	
Finsocial	
PIS/PASEP	
IOF	
ITR	- Fundo de Participação (Estados e Municípios)
Imposto sobre Exportação	
Imposto sobre Importação	
INSS	INSS
FGTS	
Salário Educação	
Salário Desemprego	
ESTADOS	ESTADOS
ICMS	IVA
IPVA	Fundo de Participação (União)
ITBI	
IR-adicional	- Quota-parte (IVA) (Municípios)
Fundo de Participação (União)	
Quota-parte ICMS (Municípios)	
MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
IPTU	Imposto sobre Propriedade
ISS	Quota-parte (IVA)
Quota-parte (ICMS)	Fundo de Participação (União)
IVVC	
Fundo de Participação (União)	

Um objetivo fundamental da reforma é aproximar a alíquota nominal dos impostos à sua alíquota efetiva de modo que os contribuintes saibam quanto estão pagando. Para isso é necessário aproximar o contribuinte de fato ao contribuinte legal. Com efeito, a substituição tributária quando

levada ao exagero, como no Brasil, desvirtua o princípio da isonomia e eleva os custos de arrecadação e de recolhimento dos impostos. Ademais, a substituição tributária tem limite. Quanto mais concentrado o recolhimento de impostos nas grandes fontes pagadoras maior a cunha fiscal e, portanto, o estímulo à sonegação e à informalidade.

O imposto de renda, o imposto sobre o valor adicionado e o imposto sobre a propriedade são tributos justos e simples. O grosso das receitas fiscais, contudo, advém de tributos que oneram o consumidor classe média através da sobretaxação da renda das grandes empresas, do seu faturamento e das folhas de pagamento. Esse ônus é repassado aos preços dos produtos e da mão-de-obra, pois as margens de lucro não suportariam tantos encargos. Mas, os consumidores e assalariados não vêem essa sobretaxação, embora a sintam no bolso.

Propostas de elevar a tributação por via indireta não encontram tanta resistência quanto aquelas voltadas para os impostos tradicionais. Daí a necessidade de se colocar a reforma dentro de um pacote fiscal que explicitamente uma substituição racional de impostos, apontando para a ilusão fiscal que prende o contribuinte na legislação em vigor. Portanto, é preciso evitar que o contribuinte classe média, que vive de salário e quase não poupa, continue sendo o grande financiador do governo. A solução é substituir os impostos regressivos e em cascata pelos impostos de renda, sobre o valor adicionado e a propriedade, no nível federal, estadual e municipal, respectivamente.

7 A Reforma do Imposto de Renda

a) O Orçamento da União

Por melhores que sejam as idéias e as intenções do governo, grandes mudanças exigem além de competência administrativa, habilidade política e solo fértil. Este ingrediente só agora, depois de muitas tentativas frustradas de reforma, parece estar à disposição dos formuladores da política. A nova configuração do federalismo fiscal sugere uma participação cada vez mais reduzida da União na prestação dos serviços públicos tradicionais (transportes, educação, saúde, aposentadoria e pensões). A responsabilidade pelo

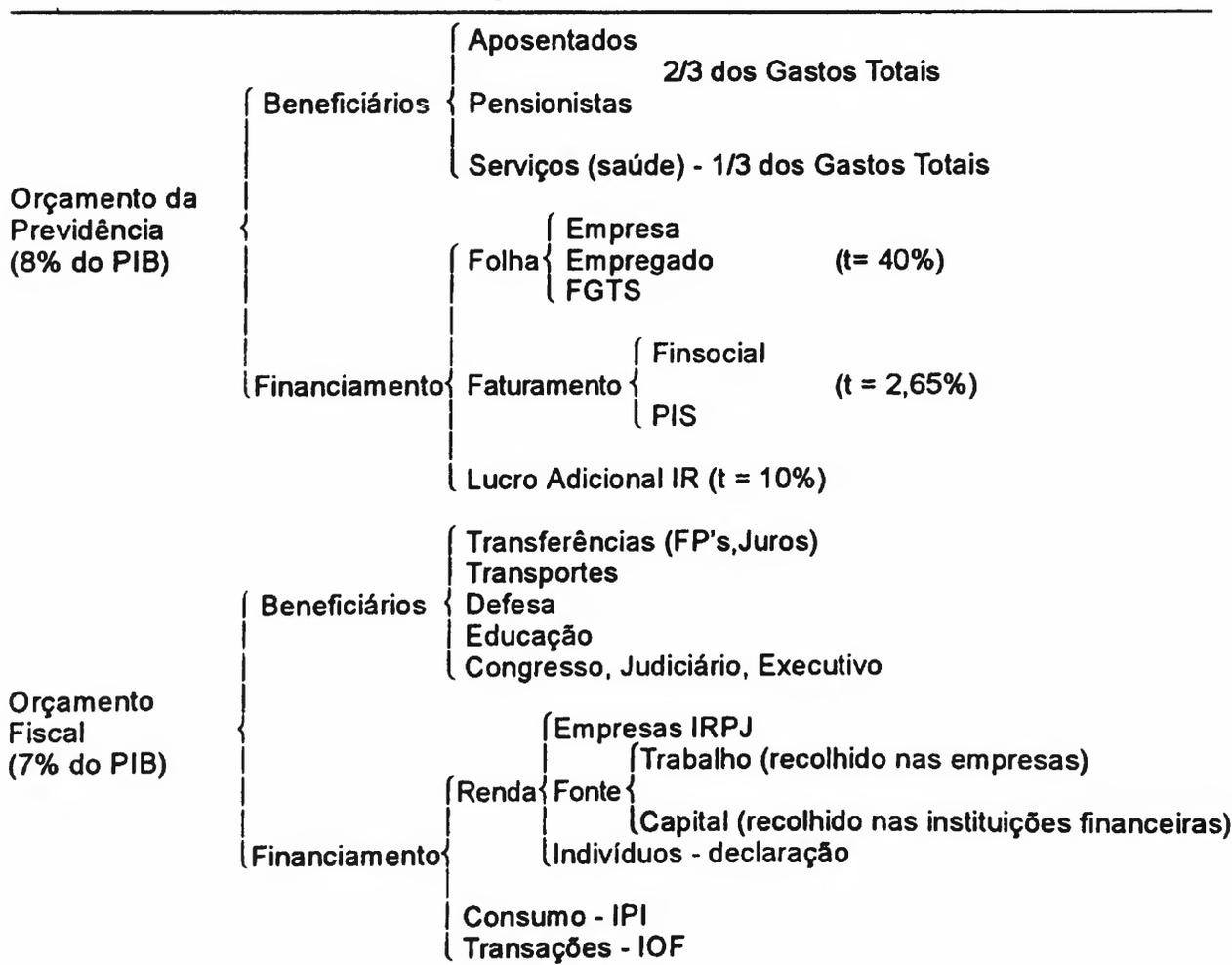
A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

atendimento desses serviços tende a ser repassada, juntamente com fontes de recursos, aos estados e municípios, para além do setor privado.

A receita bruta da União, antes dos repasses e transferências constitucionais, e considerando o orçamento do sistema previdenciário, alcança cerca de 15% do PIB. As contas do governo federal dividem-se em dois grandes blocos: o sistema previdenciário e o orçamento fiscal. O sistema previdenciário absorve cerca de 8% do PIB, sendo seus principais beneficiários os aposentados, pensionistas e os usuários dos serviços de saúde. Conforme Quadro 6, o financiamento desses pagamentos está distribuído em 3 contribuições: (a) sobre a folha incidem recolhimentos em nome do assalariado, da empresa e do FGTS, cuja alíquota total atinge aproximadamente 40%; (b) sobre o faturamento da empresa incidem dois tributos (Finsocial e PIS), cuja alíquota total é de 2,65%; e (c) sobre o lucro das empresas com alíquota igual a 10%.

QUADRO 6

UNIÃO: DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS E RECEITAS



Fonte: autor

O orçamento fiscal absorve 7% do PIB, sendo as principais despesas os pagamentos de transferências constitucionais aos Estados e municípios (Fundos de Participação) e os juros da dívida mobiliária. Deduzidas essas transferências, sobra pouco para custeio e investimento (transportes, defesa, educação e funcionalismo dos três poderes). O financiamento desses pagamentos, como mostra o Quadro 5, vem de três fontes principais: (a) imposto de renda: sobre as pessoas jurídicas, sobre o rendimento do trabalho e do capital retido nas fontes e o recolhido na declaração pessoal; (b) imposto sobre produtos industrializados; e (c) imposto sobre operações financeiras.

b) O Imposto de Renda

O imposto de renda no Brasil é pouco e mal utilizado, sendo que o imposto de renda sobre pessoas físicas é, todavia, menos e pior. Cerca de um terço do imposto de renda é arrecadado diretamente sobre o lucro das empresas, quando esta proporção alcança, em média, 20% nos países do OECD. Os dois terços complementares do imposto de renda não corresponde ao que se poderia, com rigor, chamar de um tributo sobre pessoas físicas. Trinta por cento desta parcela constitui arrecadação exclusivamente na fonte sobre rendimentos de capital (empresas e indivíduos) que não é levada à declaração. Constata-se que a carga do imposto de renda sobre pessoas físicas não ultrapassa 2,6% do PIB, sendo que essa porcentagem atinge, em média, 12% nos países da OECD. A Tabela 10 mostra que o imposto de renda sobre pessoas físicas responde por 30,9% do total dos tributos nos países industrializados, enquanto que essa mesma proporção no Brasil é de apenas 10,2%.

A Tabela 11 mostra que, em termos de participação do imposto de renda no PIB, a carga tributária caiu de 5,2% para 3,2% de 1986 até 1991. A idéia da reforma, portanto, é não só substituir um variado número de tributos pela maior participação do imposto de renda nas receitas federais, como também extrair mais receita desse imposto. Para isso, é preciso diminuir o ônus fiscal que incide sobre as pessoas jurídicas e a intermediação financeira, e aumentar o universo de contribuintes. De fato, como demonstra essa Tabela, por mais que se tenham elevado as alíquotas legais que incidem sobre os rendimentos empresariais e financeiros, caiu tanto a participação do imposto de renda sobre pessoas jurídicas e sobre os rendimentos do capital

na receita federal, como o montante dessas arrecadações em porcentagem do PIB.

TABELA 10
BRASIL E OECD: CATEGORIA DOS TRIBUTOS

	BRASIL 1990		OECD 1987	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Impostos sobre Rendimentos	9.1	35.8	24.5	63.1
Imposto sobre Pessoas Físicas	2.6	10.2	12.0	30.9
Imposto sobre Pessoas Jurídicas	1.4	5.5	3.0	7.7
Contribuições Sociais ⁽¹⁾	5.1	20.0	9.5	24.4
Impostos sobre Consumo ⁽²⁾	16.3	64.1	11.8	30.4
Imposto sobre Propriedade		-	2.1	5.5
Outros Impostos		-	0.4	1.0
Total dos Impostos	25.4	100.0	38.8	100.0

Notas: Brasil (1) Contribuições sociais sobre folha e lucro.

(2) ICMS, IPI, IOF, PIS/PASEP, Finsocial e demais tributos.

Fontes: Tabela 2 e elaborado a partir das Contas Nacionais, FGV e IBGE por AFONSO & VILLELA (1991).

c) O Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas

À base renda abrangente aplica-se o imposto, deduzidas apenas as despesas necessárias à sua percepção, sem isenções, abatimentos ou créditos de qualquer tipo, seja para consumo ou para investimento. Entretanto, na prática, além da isenção do nível de renda mínimo e das imunidades, o imposto é implantado com inúmeras deduções ou abatimentos, além dos créditos tributários. Estes vazamentos do imposto de renda podem ser classificados em três categorias: deduções destinadas a refinar o conceito de renda (e.g., despesas com transportes, juros, seguros e comissões), os abatimentos destinados a homogeneizar a capacidade de pagamento do contribuinte (e.g., despesas com dependentes, juros, instrução, aluguel, médicos, dentistas, hospital, contribuições previdenciárias e filantrópicas) e os créditos destinados a incentivar despesas em certos tipos de atividades, setor ou regiões (e.g., investimentos no Norte e Nordeste, no seu setor agrícola, e em ações de companhia de capital aberto).

TABELA 11
UNIÃO: RECEITA TRIBUTÁRIA - 1986 A 1991

Receita	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Cr\$ milhões	% PIB										
Imposto s/Importação	16	0,4	44	0,3	346	0,4	5.026	0,3	123.429	0,3	689.850	0,4
Imposto s/Exportação	1		3		20		139		2.708		4.472	
Imp s/Prod. Indust.	83	2,2	294	2,5	1.914	2,2	27.361	2,1	769.501	2,3	3.558.773	2,0
IPI - Fumo	18	0,5	71	0,6	380	0,4	4.774	0,3	127.451	0,3	654.282	0,3
IPI - Bebidas							2.312	0,1	75.629	0,2	334.728	0,1
IPI - Veículos							2.137	0,1	52.003	0,1	247.615	0,1
IPI - Outros	64	1,7	222	1,9	1.533	1,7	18.136	1,4	514.417	1,5	2.322.147	1,3
Imposto s/a Renda	191	5,2	489	4,2	4.011	4,6	55.223	4,3	1.404.999	4,3	5.583.918	3,2
Pessoas Físicas	6	0,1	35	0,3	238	0,2	2.344	0,1	110.699	0,3	259.313	0,1
Pessoas Jurídicas	73	2,0	194	1,6	1.577	1,8	13.915	1,0	503.808	1,5	1.388.370	0,8
Retido na Fonte	111	3,0	259	2,2	2.195	2,5	38.963	3,0	790.491	2,4	3.936.233	2,3
Remessas p/Ext.	22	0,6	42	0,3	289	0,3	3.090	0,2	39.157	0,1	228.429	0,1
Rendimentos Trabalho	37	1,0	145	1,2	1.029	1,1	19.540	1,5	468.638	1,4	2.536.006	1,4
Rendimentos Capitais	46	1,2	61	0,5	808	0,9	14.845	1,1	234.548	0,7	911.815	0,5
Outros Rendimentos	4	0,1	10		68		1.487	0,1	48.145	0,1	259.982	0,1
Imp s/Operações Financ.	23	0,6	63	0,5	284	0,3	1.863	0,1	425.551	1,3	977.687	0,5
Imposto Único s/Minerais	3		7		55		82		118			
Imp. Único s/Energia Elét.	7	0,2	19	0,1	126	0,1	228		90			
Imp. Único s/Lubr. Combust.	3		29	0,2	226	0,2	255		3			
Imposto s/Transportes	2		8		53		78		276			
Imp s/Serv. Comunicações	5	0,1	14	0,1	103	0,1	88		112			
Impostos dos Territórios					2		78		835			
Imposto Territorial Rural							47		1.003			
Taxa Rodoviária Única												
Taxa Melhor. dos Portos	1		5		8						31.167	
Receita Trib./Impostos	341	9,3	981	8,5	7.153	8,2	90.473	7,1	2.728.631	8,4	10.845.869	6,3
Contrib. pº Finsocial							12.943	1,0	489.645	1,5	2.166.035	1,2
Contribuições p/PIS/PASEP							7.634	0,6	363.384	1,1	1.735.843	1,0
Conti/s/Cons. Açúcar e Alcool							385		2.905		3.227	
Cont. s/Lucro Líquido das PJ							2.475	0,1	172.321	0,5	462.172	0,2
Contribuições para o FUNDAF							444		14.656		82.964	
Outras Receitas Administrativa									2.364		16.362	
Rec. Administ. p/DpRF	366	9,9	1.056	9,1	7.778	9,0	114.357	9,0	3.773.909	11,6	15.312.495	8,9

Fontc: MEFP - Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento da Receita Federal.

Devido à progressividade das alíquotas nominais do imposto de renda, as deduções e os créditos têm impacto diferenciados sobre o contribuinte. Enquanto as deduções reduzem o imposto a pagar mais do que proporcionalmente ao nível de renda, os créditos são independentes desse nível. Crucial, portanto, para uma avaliação desses vazamentos é a sua interpretação à luz dos objetos de política econômica e social.

As deduções destinadas a refinar o conceito de renda, e despesas necessárias à sua percepção, são independentes da progressividade do imposto. Da mesma forma, os abatimentos destinados a homogeneizar a capacidade de pagamento pouco têm a ver com o nível de renda do contribuinte, sendo justificadas com base principalmente em critérios de equidade horizontal (isto é, colocar todos os indivíduos de uma classe de renda em igual posição diante do fisco). Entretanto, se o governo deseja incentivar certos tipos de atividade, então não faz sentido conceder abatimentos que variam positivamente com o nível da renda, em função da estrutura progressiva das alíquotas nominais. Neste caso, um crédito tributário é um instrumento mais adequado, porque seus benefícios, sendo constantes, não dependem do nível de renda do contribuinte.

Com base nesses critérios é possível interpretar e julgar a adequação dos vários abatimentos do imposto de renda. Por exemplo, o abatimento de despesas com investimento no setor agrícola ou destinadas a intuições filantrópicas não é, em princípio, justificada como refinamento do conceito de renda ou como ajustamento do índice de capacidade de pagamento. Mais adequadamente, apenas uma porcentagem dessas despesas deveria ser deduzidas do IR, como crédito do imposto a pagar. É verdade que certas despesas têm caráter misto, sendo despesas necessárias à percepção da renda, por um lado, e atividades favorecidas pelo governo, por outro. Esse é o caso, por exemplo, das despesas com educação. Abatimentos dos gastos em educação da renda são justificados se estas despesas são consideradas como necessárias à percepção da renda (educação primária e secundária), mas se argumentos de externalidades prevalecem, então um crédito tributário seria mais adequado.

Para se elevar a arrecadação do imposto de renda sobre as pessoas físicas há muito o que fazer em termos de deduções e abatimentos da renda bruta. As deduções previstas em lei são: número de dependentes, despesas médicas e educação, doações, pensões e contribuições previdenciárias, com montantes e limites exagerados. A Tabela 12 mostra que de conformidade com a legislação 3 milhões de contribuintes do IRPF recolheram US\$ 5,4 bilhões. Caso fosse negado o direito de deduzir ou abater da renda bruta os gastos com dependentes, educação e previdência o imposto recolhido aumentaria para US\$ 7,4 bilhões. Nota-se que os vazamentos ocasionados pelas demais reduções da base de cálculo - despesas médicas e doações filantrópicas - não têm impacto financeiro expressivo.

A base do imposto de renda pode ser elevada expressivamente se se incorporar as transferências não onerosas de bens móveis e imóveis (doações e heranças) aos rendimentos da pessoa física (donatário e herdeiro). A alíquota poderia ser aquela aplicada aos ganhos de capital. Contudo, o recolhimento do imposto poderia ser diferido até a realização do ganho (venda ou nova transferência *inter vivos* ou *causa mortis*). Todavia, como estes ganhos já foram tributados, a noção de equidade entre gerações é um tanto nebulosa. Muitos países optam por diferir o pagamento desse imposto até a venda dos bens recebidos em doações ou heranças. Não se justificam, também, os significativos abatimentos da renda bruta ainda existentes no setor agropecuário. Estes rendimentos deveriam ser tratados pelo fisco como qualquer outra fonte de renda, com as devidas compensações por eventuais prejuízos operacionais.

O nível de isenção e as alíquotas marginais do imposto de renda pessoal foge aos parâmetros internacionais. O nível de isenção no Brasil alcança 240% da renda *per capita*. A distância é significativa em face da legislação dos países mais avançados. Mesmo, entre os países de renda *per capita* média, esse indicador é superado apenas pela Argentina e Peru, conforme Tabela 13. A tabela também mostra que a alíquota marginal máxima do imposto de renda sobre pessoas físicas só não é inferior à correspondente da Argentina, enquanto a mínima é muito alta se comparada com aquelas praticadas nos países da América Latina. Há, portanto, espaço para reduzir o nível de isenção e a alíquota marginal mínima, ao mesmo tempo em que se poderia elevar a alíquota marginal máxima do imposto de renda sobre as pessoas físicas.

TABELA 12
 IRPF: DEDUÇÕES E ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA
 (Ano base: 1988)

Classes de Renda	Alíquota	Reduções permitidas pela Lei nº 8383		Menos: dependentes educação, contribuições e doações		Menos: dependentes educação, contribuições, doações, e médicos	
		Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)	Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)	Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)
0 - 1.000	0	4,5	0	3,6	0	3,5	0
1.000 - 1.950	15	2,1	999	2,6	1.238	2,6	1.238
Mais de 1.950	25	0,9	4.417	1,3	6.213	1,3	6.256
Total		7,5	5.416	7,5	7.400	7,5	7.846

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento da Receita Federal, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários.

TABELA 13
IRPF: NÍVEIS DE ISENÇÃO E ALÍQUOTAS MARGINAIS

País	Nível de Isenção		Alíquota (mínima)	Marginal (máxima)
	US\$ por mês	% do PIB <i>per capita</i>		
Brasil (1992)	500	240	15	25
Argentina (1992)	2.000	665		20
Chile (1991)	360	226	5	50
México (1991)	380	218	3	35
Peru (1991)	560	371	8	37
Venezuela (1991)	330	196	17	45
Portugal (1991)	470	100	15	40
Turquia (1991)	350	227	25	50
EUA (1991)	2.830	155	15	31
Inglaterra (1991)	110	0	25	40
Alemanha (1991)	625	31	19	53

Fonte: Price-Waterhouse, IMF Finance Statistics, reproduzido em FMI (1992)

A eventual redução do nível de isenção da atual tabela do imposto de renda em vigor de 1.000 UFIR para 500 UFIR, e a simultânea introdução de uma nova faixa de renda submetida à alíquota marginal mínima de 10% e o concomitante aumento da alíquota marginal máxima para 30% poderia elevar a receita federal de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 7,3 bilhões, uma variação de 35%. A Tabela 14 descreve a distribuição de receita arrecadada e virtual por classe de renda, assim como a legislação atual e proposta. Nota-se que se fossem eliminados todos os abatimentos e deduções para além das alterações acima quanto às faixas de alíquotas e isenções, o IRPF elevar-se-ia de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 10,4 bilhões, ou seja, um aumento de quase 100%.

Feitas as deduções e os abatimentos da renda bruta, o montante do imposto de renda sobre pessoas físicas atinge US\$ 5,4 bilhões. Há 7,5 milhões de pessoas físicas que apresentam declaração de rendimentos, mas apenas 3 milhões têm imposto a recolher. Por outro lado, o imposto retido nas fontes sobre o trabalho assalariado alcança 8,7 milhões de pessoas, sendo que o imposto retido nas fontes sobre o trabalho sem vínculo empregatício atinge 858 mil pessoas: a arrecadação nas fontes soma US\$ 2,5 bilhões, mas US\$ 2,4 bilhões advém de trabalho assalariado. Dados do IBGE levantado pela Pesquisa Nacional de Domicílios revela que existem 15 milhões de

TABELA 14
IRPF: PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Classes de Renda	Alíquota	Reduções permitidas pela Lei nº 8383		Menos: dependentes, educação, contribuições e doações		Menos: dependentes, educação, contribuições, doações e médicos	
		Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)	Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)	Contrib. (Milhões)	IRPF (US\$ Milhões)
0 - 500	0	1,3	0	0,0	0	0,0	0
500 - 1.500	10	4,7	1.441	5,4	1.750	5,3	1.754
1.500 - 2.500	20	1,1	1.641	1,4	2.167	1,4	2.176
Mais de 2.500	30	0,5	4.303	0,7	6.044	0,7	6.086
Total		7,5	7.385	7,5	9.961	7,5	10.016
						7,5	10.403

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento da Receita Federal, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários.

peças no universo de pessoas economicamente ativas (PEA) ganhando acima de 5 salários mínimos (cerca de 1.000 UFIR). Este é o número teórico de pessoas físicas obrigadas a apresentar declaração de rendimentos, quando na verdade apenas 7,5 milhões cumprem essa determinação.

TABELA 15
IRPF: DISTRIBUIÇÃO DE CONTRIBUINTES
POR CLASSE DE RENDA

Situação Atual

(Ano base: 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^(a) Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^(b) por Classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Médio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	517	1060	0,00%	548.426	0
631 - 743	604	919	0,00%	555.319	0
743 - 856	698	798	0,00%	557.634	0
856 - 973	794	617	0,00%	490.355	0
973 - 1204	938	1010	0,00%	948.002	0
1204 - 1500	1.154	864	2,01%	997.762	20.064
1500 - 1787	1.388	585	4,19%	812.229	34.084
1787 - 2078	1.628	453	5,78%	737.736	42.710
2078 - 2365	1.864	312	6,95%	581.679	40.451
2365 - 2910	2.211	395	9,39%	873.361	82.065
2910 - 3497	2.706	252	12,25%	681.937	83.544
3497 - 5800	3.900	123	16,15%	479.756	77.504
5800 - 7589	5.584	45	18,82%	251.282	47.295
7589	15.699	72	22,80%	1.130.350	257.747
Alíquota média total			7,10%		

Notas: (a) Renda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções.

(b) Tabelas	Classe	Alíquota
Classe de Renda	0 - 1000	0
Líquida Mensal	1000 - 1950	15
(em UFIR)	Mais de 1950	25

Fonte: DpRF, MEFP.

A Tabela 15 mostra que a alíquota média do imposto de renda sobre as pessoas físicas alcança 7,1%. Portanto, não é elevada, mas incide sobre um número reduzido de contribuintes. Com alíquotas legais remanejadas de tal forma que as faixas menores sofram incidência de 10%, e as faixas superiores

de 30%, ampliar-se-ia o universo de contribuintes e o ônus tributário se concentraria em pessoas auferindo maior nível de renda, conforme Tabela 16: neste caso, a alíquota média subiria para 9,8%. Na hipótese de se eliminar também as deduções e os abatimentos, conforme Tabela 17, a alíquota média alcançaria 11,5%.

TABELA 16
IRPF: DISTRIBUIÇÃO DE CONTRIBUINTES POR CLASSE DE RENDA

Situação Proposta: Três Faixas

(Ano base: 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^(a) Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^(b) por Classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Médio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	517	1060	0,33%	548.426	1.842
631 - 743	604	919	1,72%	555.319	9.581
743 - 856	698	798	2,84%	557.634	15.863
856 - 973	794	617	3,70%	490.355	18.185
973 - 1204	938	1010	4,67%	948.002	44.300
1204 - 1500	1.154	864	5,67%	997.762	56.576
1500 - 1787	1.388	585	6,39%	812.229	51.972
1787 - 2078	1.628	453	7,71%	737.736	56.947
2078 - 2365	1.864	312	9,27%	581.679	53.935
2365 - 2910	2.211	395	10,95%	873.361	95.672
2910 - 3497	2.706	252	13,37%	681.937	91.181
3497 - 5800	3.900	123	18,46%	479.756	88.576
5800 - 7589	5.584	45	21,94%	251.282	55.134
7589	15.699	72	27,13%	1.130.350	306.705
Alíquota média total			9,81%		

Notas: (a) Renda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções.

(b) Tabelas	Classe	Alíquota
Classe de Renda	0 - 500	0
Líquida Mensal	500 - 1550	10
(em UFIR)	1500 - 2500	20
	Mais de 2500	30

Fonte: DpRF, MEFP.

A proposta tem como uma de suas premissas básicas conferir tratamento isonômico por parte do imposto de renda às diversas categorias de contribuintes. Dentro deste princípio submeter-se ao tributo, como regra geral, rendas e proventos, independentemente da natureza da atividade

econômica. Assim, o resultado da exploração agrícola será apurado e incluído na declaração da pessoa física, eliminando-se os incentivos de caráter tributário da atual legislação: i) redução da base de cálculo pela manutenção de depósitos em fundos de financiamento à atividade; ii) limite máximo, calculado em relação à receita bruta, do resultado da atividade a ser incluído na base de cálculo e, iii) consignação como despesa do valor da aquisição de bens de capital. Os pequenos e médios contribuintes terão a opção de pagar imposto conforme lucro presumido baseado no valor das vendas ou até mesmo sob a forma de valores fixos mensais, conforme sugestão abaixo aplicável às pessoas jurídicas.

TABELA 17
IRPF: DISTRIBUIÇÃO DE CONTRIBUINTES POR
CLASSE DE RENDA

Situação Proposta: Três Faixas e sem Deduções
(Ano Base: 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^(a) Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^(b) por Classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Médio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	570	1060	1,22%	604.200	7.420
631 - 743	667	919	2,50%	612.973	15.347
743 - 856	776	798	3,55%	619.248	22.024
856 - 973	887	617	4,36%	547.279	23.877
973 - 1204	1056	1010	5,26%	1.066.560	56.156
1204 - 1500	1311	864	6,18%	1.132.704	70.070
1500 - 1787	1594	585	7,45%	932.490	69.498
1787 - 2078	1875	453	9,33%	849.375	79.275
2078 - 2365	2155	312	10,71%	672.360	72.072
2365 - 2910	2558	395	12,40%	1.010.410	125.373
2910 - 3497	3108	252	15,52%	783.216	121.564
3497 - 5800	4509	123	20,02%	554.607	111.032
5800 - 7589	6494	46	23,07%	292.230	67.419
7589	18292	72	27,53%	1.317.024	362.707
Alíquota média total			11,51%		

Notas: (a) Renda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções.

(b) Tabelas	Classe	Alíquota
Classe de Renda	0 - 500	0
Líquida Mensal	500 - 1500	10
(em UFIR)	1500 - 2500	20
	Mais de 2500	30

Fonte: DpRF, MEFP.

No Brasil, 60 milhões de pessoas economicamente ativas geram um PIB de US\$ 420 bilhões. As estatísticas sugerem que cerca de 10% da população detêm 50% da renda. Logo, em média, 6 milhões de chefes de família têm uma renda anual de US\$ 35 mil (metade de US\$ 420 bilhões dividido por 6 milhões de pessoas economicamente ativas). Se esses contribuintes fossem tributados em 20% da sua renda gerar-se-ia US\$ 42 bilhões de receita, o equivalente a 10% do PIB. Esta é a arrecadação teórica do imposto de renda sobre as pessoas físicas, independente do nível de pobreza e do grau de desigualdade na distribuição de renda.

A Tabela 15 sugere que existe apenas pouco mais de 100 mil declarantes com renda bruta anual superior a US\$ 35 mil (classe de renda superior a 5.800 UFIR mensais). As pessoas físicas com rendimentos nessa faixa de renda ou acima têm inúmeras possibilidades de planejar as suas contas utilizando-se de técnicas, mais ou menos legítimas, para diferir o pagamento do imposto (*tax shelters*), ou para não pagá-lo, investindo em paraísos fiscais. Ou seja, para a maioria dessas pessoas a base tributária é o consumo e não a renda.

d) O Imposto de Renda Sobre Pessoas Jurídicas

É possível elevar a arrecadação do imposto de renda sobre pessoas jurídicas, tal como se apresenta hoje, reduzindo os incentivos fiscais. O "*Orçamento de renúncia tributária*" elaborado pelo Executivo, e submetido ao Congresso em 1991, revela que a perda de arrecadação devido aos incentivos fiscais (regionais, setoriais, depreciação etc.) alcançam 1,87% do PIB, sendo 0,78% devido ao IRPJ: a maior parte dos quais concentrados nos subsídios aos investimentos nas regiões Norte e Nordeste. Nota-se, pela Tabela 18, que se esses subsídios fossem eliminados a arrecadação do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas seria reforçada em 47,28%.

Por outro lado, é exagerada a carga tributária que incide sobre os lucros das empresas. Como já mencionado, o lucro das empresas pode ser onerado cumulativamente pela alíquota padrão do IRPJ, pelo adicional do IRPJ, pela contribuição social sobre o lucro, pelo imposto de renda estadual e por um imposto retido na fonte sobre o lucro líquido. A substituição de todos os tributos que oneram o lucro real das empresas por apenas um imposto de renda sobre pessoas jurídicas aplicado à alíquota de 30% - alíquota máxima

para pessoas físicas - pode reduzir em cerca de 22% a receita arrecadada, conforme demonstra o exercício de simulação reproduzido na Tabela 19.

TABELA 18
INCENTIVOS FISCAIS

Discriminação	Part. % no Total dos Incentivos	% PIB 1992	% Receita de Impostos 1992	% do Imposto 1992
Imp. de Renda Pessoa Jurídica	41,77	0,78	11,11	47,28
Imp. Produto Industrializado	41,55	0,78	11,05	41,82
Imposto de Importação	12,33	0,23	3,28	69,85
IPI/Vinculado à Importação	4,35	0,08	1,16	59,18
Total	100,00	1,87	26,60	

Fonte: MEFP, DpRF, Orçamento da Renúncia da Receita Tributária, agosto 1991.

TABELA 19
IRPJ: EMPRESAS TRIBUTADAS COM BASE NO LUCRO REAL

Imposto Arrecadado
(Ano base: 1990)

Situação Atual	(US\$ milhões)
Alíquota de 30%	3.429
Demais Alíquotas	17
Adicionais	940
Total	4.387
Situação Virtual (com integração)	
Alíquota Máxima de 30% sobre Pessoas Físicas	3.466

Fonte: MEFP, Secretaria da Fazenda Nacional, DpRF.

As pessoas jurídicas, recolhendo imposto à alíquota de 35%, teriam um incentivo implícito à distribuição de dividendos, sendo que estes rendimentos dariam direito a um crédito tributário correspondente ao imposto pago na empresa. Como a alíquota marginal máxima do imposto de renda aplicado às pessoas físicas não ultrapassaria os 30%, o acionista se beneficiaria de um prêmio correspondente aos dividendos recebidos mesmo que estivesse situado em elevadas faixas de renda.

O universo das empresas que declararam imposto em 1991 com lucro real alcançou 395,2 mil, mas somente 135,9 mil apresentaram lucro. A Tabe-

TABELA 20
 IRPJ: DISTRIBUIÇÃO DE CONTRIBUINTES POR CLASSE DE RECEITA BRUTA
 Empresas com Lucro Real
 (Ano base: 1990)
 (US\$ mil)

Classe de Receita Bruta (anual)	Nº Declarações A	Total das Receitas B	Lucro Real		Margem (C/B)(%)	Total D	Imposto Devido	
			Total C	Médio (C/A)			% (D/B)	% (D/C)
0 a 50	71.155	1.165.346	215.484	30	18,49	66.146	5,68	30,70
50 a 100	21.212	1.543.142	202.945	96	13,15	61.190	3,97	30,15
100 a 150	11.174	1.366.208	187.267	168	13,71	55.637	4,07	29,71
150 a 180	4.179	686.503	93.289	223	13,59	28.915	4,21	31,00
180 a 200	2.171	412.254	59.570	274	14,45	17.610	4,27	29,56
200 a 500	13.435	4.190.749	622.816	464	14,86	199.006	4,75	31,95
500 a 1000	5.535	3.857.217	550.217	994	14,26	192.990	5,00	35,08
1000 a 5000	5.412	11.297.067	1.762.339	3.256	15,60	682.482	6,04	38,73
Acima de 5000	1.636	81.123.910	5.465.879	33.410	6,74	2.283.897	2,78	41,32
Total	135.909	105.642.400	9.159.809	674	8,67	3.562.696	3,37	38,89

Fonte: DpRF, MEFP.

la 20 mostra a distribuição de contribuintes por classe de receita bruta no subgrupo empresas com lucro real. De um total de 135,9 mil declarantes em 1991 a União arrecadou US\$ 3,5 bilhões, sendo que os 7 mil maiores contribuintes recolheram 82% do total. A alíquota média de cerca de 30% por classe de receita prevalece para as faixas inferiores, mas tende a crescer e chegar a ultrapassar os 40% naquelas empresas que faturam mais que US\$ 5 milhões. Em suma, a distribuição de contribuintes é altamente concentrada e o peso dos impostos é progressivo.

O total das empresas que tem relações formais com o fisco é relativamente elevado (soma 2,3 milhões). Desse total 1,5 milhão são microempresas, cujo número vem aumentando nos últimos anos conforme Tabela 21. Os seus lucros estimados (receita bruta) são distribuídos automaticamente aos sócios em nome de quem a empresa paga um imposto de 6% (recolhimento mensal). Para enquadrar-se na categoria microempresa, a receita anual deve ser inferior a 96 mil UFIR: como o limite de isenção da pessoa física é 12 mil UFIR (1 mil UFIR ao mês), as microempresas estão isentas. As 327 mil empresas que recolhem imposto conforme o lucro presumido e as 24,2 mil que se enquadram na categoria sociedades civis (profissões liberais regulamentadas) tampouco contribuem significativamente para o erário.

TABELA 21
IRPJ: UNIVERSO DE CONTRIBUINTES

Tipo de Formulário	Nº de Declarações Entregues por Exercício Financeiro					
	1991	1990	1989	1988	1987	1986
Lucro Real	395.293	340.340	322.577	321.610	304.975	286.309
Microempresas	1.558.167	1.395.803	1.291.760	1.195.106	1.075.748	904.720
Lucro Presumido e Arbitrado	327.034	255.713	171.824	162.506	121.309	104.831
Sociedades Civis ^(*)	24.274	18.301	15.285	-	-	-
Total	2.304.768	2.010.157	1.801.446	1.679.222	1.502.032	1.295.860

Nota: (*) O formulário Sociedades Civis foi criado a partir do exercício financeiro de 1989.

Fonte: CIEF/DpRF/MEFP.

O corte das empresas entre micro, pequenas e médias (lucro presumido) e grande (lucro real) pode ser simplificado. Uma forma de alcançar esse

objetivo é adotar o critério da imputação integral do imposto de renda das pessoas jurídicas ao imposto de renda individual: opcional para as grandes empresas e obrigatório para as demais. O imposto de renda sobre as sociedades anônimas com grande número de acionistas seria opcionalmente imputado aos seus titulares - acionistas - na declaração pessoal de rendimentos. As grandes empresas pagariam imposto de renda em seu nome quando optassem pela reincorporação automática dos lucros. Caso resolvam distribuí-los, o imposto pago na empresa seria repassado à pessoa física, como se houvesse sido recolhido por antecipação ao devido na declaração individual dos rendimentos. O contribuinte e o sujeito responsável pelo recolhimento do imposto continuaria sendo a empresa.

Micro, pequenas e médias empresas deveriam estar sujeitas exclusivamente ao imposto de renda sobre pessoas físicas. Estimativas de lucro empresarial ou profissional seriam feitas para esses contribuintes levando-se em conta o montante de vendas ou faturamento. O imposto devido na declaração individual de renda seria recolhido por antecipação, com base num percentual das vendas ou faturamento. Esse montante poderia ser considerado obrigação final, à opção do acionista ou quotista, que decidisse não levar a sua parcela nos lucros empresariais à declaração individual de rendimentos. O montante já recolhido transformar-se-ia em um imposto de renda mínimo.

O imposto de renda sobre as pessoas físicas seria recolhido nas fontes - tanto nas micro, pequenas e médias empresas - por antecipação do resultado apurado na declaração individual de rendimentos. Portanto, o lucro empresarial seria considerado distribuído automaticamente ao acionista, sócio ou quotista. O recolhimento do imposto na fonte teria como base um lucro estimado sobre o faturamento. Essas empresas também teriam a opção de ser tributadas mediante apuração do lucro real. Se optarem pela apresentação da declaração de lucros não pagariam imposto com base no lucro estimado. Contudo, independente dessa opção o imposto seria recolhido na empresa em nome do sócio ou quotista, como antecipação para o devido na declaração individual de rendimentos.

As principais modificações no âmbito do imposto de renda sobre pessoas jurídicas seriam:

- 1 - Contribuinte: o imposto de renda passará a ser devido pela pessoa jurídica somente nas grandes empresas (acima de um determinado nível

de faturamento e/ou de ativos, e/ou número de acionistas). Nos demais casos o imposto de renda passará a ser devido pelo titular, sócio, quotista ou acionista da empresa. Integrar-se-á a tributação da pessoa jurídica e pessoa física.

A responsabilidade pelo cálculo e recolhimento será sempre da pessoa jurídica. O imposto recolhido poderá ser compensado pela pessoa física relativa e proporcionalmente ao lucro que vier a ser distribuído, assegurando-se ao contribuinte crédito tributário calculado pela alíquota (máxima) marginal, de acordo com sua faixa de renda.

2 - Cálculo e recolhimento do imposto:

Base de Cálculo: a regra geral aplicável a qualquer pessoa jurídica é de cálculo do imposto tendo por base o lucro real auferido. A apuração do lucro real não deve sofrer alterações substanciais; apenas ajustes específicos em relação à legislação em vigor.

O pagamento do imposto deve ocorrer ao longo do ano, sob a forma de recolhimentos estimados com base na soma da receita bruta com as receitas financeiras.

3 - Exceções: abre-se exceções para pessoas jurídicas de menor porte às quais será permitido, por opção, calcular o imposto sobre bases diferentes de acordo com o esquema seguinte:

a) Lucro presumido: pessoas jurídicas com receita bruta igual ou menor que um determinado montante poderão optar pelo pagamento do imposto de renda, mensalmente, calculado sobre o lucro presumido de acordo com a atividade econômica do contribuinte.

Base de cálculo: a legislação especificará, para várias categorias econômicas, a taxa média de lucratividade em relação à receita bruta, que constituirá a base de cálculo do imposto e sobre a qual incidirá a alíquota de 30%.

O valor do lucro presumido, menos o imposto, constituirá receita líquida disponível para a pessoa física, sem qualquer tributação adicional.

Em relação à sistemática presente, deixará de existir a distribuição automática de receita da ordem de 6%. Haverá, portanto, integração plena entre pessoa jurídica e pessoa física.

b) Lucro mínimo: as pessoas jurídicas com receita bruta igual ou inferior a um determinado montante, enquadráveis no conceito de microempresa, poderão optar pelo pagamento do imposto de renda sob a forma de valores fixos mensais. Também neste caso não haverá qualquer tributação adicional na pessoa física e a parcela da receita que vier a ser definida pela lei será considerada distribuída ao titular.

As pessoas jurídicas de que tratam os subitens (a) e (b) estarão desobrigadas de escrituração para fins fiscais; a administração do imposto de renda concentrar-se-á nas receitas.

É difícil estimar o resultado líquido de todas essas mudanças sobre as finanças da União. Sabe-se, contudo, que ao se eliminar definitivamente a dupla imposição dos dividendos, e ao se aproximar a alíquota nominal do imposto incidente sobre os rendimentos empresariais às das demais fontes de renda estar-se-á estimulando os investimentos e tornando mais equânime e transparente o sistema tributário. O cumprimento voluntário das obrigações tributárias está associado aos valores éticos da sociedade, mas será tanto maior quanto menos distorcido, injusto e complicado for o sistema.⁽¹³⁾

e) O Rendimento de Capital das Pessoas Físicas

O critério da imputação deveria ser adotado também para os rendimentos nos mercados financeiros e de capitais: todos os ganhos do fator capital seriam obrigatoriamente levados à declaração individual de renda, independente do recolhimento antecipado ser feito nas fontes pagadoras. Nesse sentido, a tributação dos rendimentos nos mercados financeiros (renda fixa) e dos alugueis, e a tributação dos ganhos de capital na venda ou alienação de bens imóveis é relativamente simples.

A tributação do rendimento de capital originado nas empresas apresenta dificuldades conceituais e práticas devido à natureza complexa dessa renda (dividendos, bonificações e ganhos de capital) e à distância entre o fato gerador (empresa) e o contribuinte (acionista). Os dividendos em dinheiro, as bonificações em ações e os lucros na venda de ações são formas equivalentes de rendimento do ponto de vista estritamente eco-

(13) Sobre as (des) motivações inerentes ao pagamento de impostos ver GONÇALVES ROSA (1992, p. 26-28).

nômico, mas nem sempre sofrem tratamento fiscal idêntico. Entretanto, se houver integração completa e/ou distribuição total dos lucros, a carga tributária aproximar-se-á da capacidade contributiva individual. Caso a imputação seja apenas parcial e/ou haja incorporação de lucros, o rendimento do acionista será supertributado à medida que não se terá eliminado a dupla imposição do imposto.

Em síntese, propõe-se que o rendimento do capital das pessoas físicas obedeça o seguinte tratamento:

1. Renda Fixa

A sistemática de tributação das aplicações financeiras manter-se-á praticamente inalterada; o imposto será calculado sobre as bases atualmente definidas na legislação, às mesmas alíquotas. A única alteração que se propõe, dentro dos objetivos da integração, envolve o beneficiário pessoa física, que poderá optar em relação ao rendimento real auferido em aplicações da espécie, por considerá-lo devido exclusivamente na fonte ou, alternativamente, levá-lo para sua declaração anual de rendimentos, compensando o imposto retido.

A opção não é aplicável aos rendimentos do FAF (Fundo de Aplicações Financeiras).

2. Renda Variável

Relativamente aos resultados obtidos em negócios realizados em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, e também com ouro e ativo financeiro classificados na legislação tributária como integrantes do grupo das aplicações de renda variável, a única alteração a ser promovida diz respeito à opção, por parte da pessoa física, de pagar o imposto sobre os ganhos líquidos mensais que obtiver ou, alternativamente, incluí-los na declaração de rendimentos e submetê-los à tributação de acordo com a tabela de alíquotas progressivas.

f) O Rendimento de Capital dos Residentes no Exterior

O rendimento do capital das pessoas físicas ou jurídicas residentes no Exterior levanta problemas adicionais de natureza distributiva, alocativa e administrativa. Primeiro, como assegurar uma justa repartição entre Estados das receitas tributárias provenientes dos investimentos que ultrapassam as fronteiras? Depois, como garantir um tratamento isonômico para os proprietários de investimentos diretos ou aplicações financeiras independente da sua territorialidade - fonte do rendimento ou residência do seu titular? Finalmente, como controlar ganhos de capital e aplicar sanções sobre negócios realizados fora do país?

A justa repartição entre Estados do imposto de renda é complicada, especialmente porque o auferimento da renda independe da localização espacial do seu titular. É imediata a identificação do país em que se origina a renda - local da produção. Contudo, quando os titulares do rendimento estão localizados no Exterior, não é fácil identificar com precisão o país de residência, sobretudo se os titulares forem pessoas jurídicas. São inúmeras as possibilidades de triangulação dos investimentos diretos e das aplicações financeiras, de modo a aproveitar as vantagens de diferentes tratamentos fiscais entre os países onde a renda tem origem, e aqueles onde o seu titular tem domicílio legal ou reside de fato, de modo a minimizar o recolhimento dos impostos.

Uma razão de ser dos Estados soberanos é prover aos seus constituintes a oportunidade de exprimir as suas preferências fiscais, tanto em relação ao tamanho do setor público, quanto à estrutura tributária. Num mundo de crescente interdependência, os governos reconhecem que é do seu interesse cooperar para proteger a integridade dos sistemas fiscais ao mesmo tempo em que preservam a diversidade entre si. É, assim, importante encontrar maneiras de reduzir a vulnerabilidade que decorre de sistemas fiscais diferentes. Há ameaças de fuga de capitais para o Exterior, da mesma forma que é preciso prevenir a guerra fiscal como instrumento para atrair investimentos e aplicações do Exterior. O capital, além de móvel é fungível, de modo que sem a cooperação fiscal entre as nações os capitalistas podem preferir residir num país de elevados impostos e alto padrão de serviços públicos, enquanto recebem sua renda em outro país de baixos impostos e escassos serviços públicos.⁽¹⁴⁾

(14) Ver MUSGRAVE, Comentário à *The personal income tax in an interdependent world*, BIRD & McLURE JR. in CNOSEN & BIRD (1990, p. 256).

A neutralidade do sistema tributário pode ser definida para a exportação ou para importação de capital. Prevalece a neutralidade em relação às exportações de capital quando o sistema tributário não discrimina entre os investimentos ou aplicações de dentro ou de fora do país. Este tratamento é alcançado naquele país em que o retorno consolidado do capital é tributado independente da sua origem (*world wide income*), dando-se direito a crédito pleno contra os impostos devidos internamente pelos impostos pagos no Exterior. A neutralidade do sistema tributário em relação às importações de capital exige que os proprietários do capital de dentro e de fora do país recebam a mesma taxa de retorno após impostos internos. A não discriminação nos países de origem, mais a isenção de impostos sobre a renda recebida do Exterior nos países de residência, asseguram o tratamento isonômico para importação de capital (OECD, 1991, p. 39).

Os tratados internacionais de bitributação constituem o instrumento por excelência para ao mesmo tempo repartir a receita dos impostos, atrair capitais externos e garantir um mínimo de controle e sanção. Através dos tratados é que os governos sinalizam aos investidores e aplicadores potenciais um conjunto de regras estáveis. A maioria dos países distingue entre rendimentos de capital ativos e passivos. A renda ativa refere-se aos investimentos diretos, e a renda passiva ao resultado das aplicações financeiras. A distinção, contudo, é arbitrária. Por exemplo, quando a participação no capital de uma subsidiária, operando no estrangeiro, ultrapassa 10% ou 25%, as remessas de lucro são consideradas renda ativa. A renda empresarial ativa normalmente recebe tratamento preferencial nos tratados. Muitos países europeus isentam a renda ativa, mas tributam a renda passiva por ocasião do seu recebimento, reconhecendo crédito do imposto pago na origem (*foreign tax credit*). Alguns apenas concedem crédito para a renda ativa mas permitem a dedução como custo para o imposto pago na renda passiva auferida no Exterior.⁽¹⁵⁾

Os países em desenvolvimento em geral adotam a tributação de renda na origem, enquanto os países exportadores de capital tributam-na no país de residência. Esse padrão é recomendado nas minutas de tratados sugeridas pela OECD e pelas Nações Unidas. O modelo de tratado da OECD,

(15) Ver LEECHOR & MINTZ, *in* World Bank (1991, p. 104).

aplicável aos países desenvolvidos, onde se presume um fluxo de capital mais ou menos equilibrado, sugere a retenção no Estado de origem de apenas 10% do imposto sobre a renda passiva. O modelo da ONU, no caso referido para países em posição assimétrica em face de fluxos de capital, deixa para a negociação entre as partes a alíquota aplicável aos rendimentos passivos. De um modo geral, a renda empresarial ativa é tributada onde o investimento está localizado, sendo que os países de residência dos proprietários dessa renda ou isentam-na, ou tributam-na, mas concedendo crédito pelo imposto pago no Exterior. Esse tratamento é muitas vezes concedido unilateralmente; já em outras oportunidades decorre de tratados bilaterais ou regionais.⁽¹⁶⁾

g) A Administração Tributária

A justiça e a eficiência do novo sistema tributário depende ainda da administração tributária. Para não comprometer o atingimento dos resultados sugeridos é necessário reorganizar as máquinas tributárias e criar instrumentos que lhe assegurem eficácia. Na administração tributária federal há excessiva burocratização da legislação tributária; inexistem previsão legal de instrumentos eficientes que permitam o arbitramento de sinais exteriores de riqueza, e falta definição clara quanto ao alcance do sigilo tributário (divulgação de relação de devedores e obrigatoriedade de fornecimento, pelas entidades financeiras, de informações sobre operações de grande valor no mercado financeiro).

A seguir apresenta-se uma lista sugestiva de tópicos relativos à agilização da cobrança de débitos fiscais:

- a) paridade entre os juros cobrados de devedores em atraso com os juros pagos pelo Tesouro Nacional, quando da colocação de títulos no mercado financeiro (igual ao sistema americano);
- b) garantia de instância (inexistência de obrigatoriedade de depósitos e/ou fianças para apresentação de impugnações ou recursos);
- c) formas alternativas de pagamento, de débitos federais, como a dação em pagamento (entrega de bens como pagamento);

(16) Ver BIRD & McLURE, Jr., *in* CNOSSSEN & BIRD (1991, p. 239).

- d) facilidade para inscrição dos débitos fiscais na Dívida Ativa da União, por ser realizada exclusivamente pela Procuradoria da Fazenda Nacional, já que o Departamento da Receita Federal não pode fazê-lo;
- e) varas da Justiça Federal especializadas no julgamento do contencioso de natureza fiscal;
- f) previsão legal para a Receita Federal pedir a falência das empresas por inadimplência contumaz, para o bloqueio extrajudicial de contas correntes bancárias e investimentos financeiros dos inadimplentes (pessoas físicas e jurídicas) e para que a Receita Federal impeça os contribuintes inadimplentes contumazes de abrir, adquirir ou administrar empresas;
- g) a falta de obrigatoriedade legal para que as ações de inconstitucionalidade sejam apresentadas somente ao Supremo Tribunal Federal através de ação direta;
- h) a inexistência de previsão legal para que a instauração do contencioso fiscal na esfera administrativa exclua a possibilidade de recurso ao judiciário no mesmo grau da instância administrativa recorrida;
- i) o excessivo prazo para que o contribuinte recorra ao Judiciário após a decisão administrativa (atualmente 5 anos)

Conclusão

Em síntese, propõe-se para o imposto de renda a integração completa do IRPJ ao IRPF - imputação opcional para as grandes empresas -, a eliminação dos incentivos fiscais de cunho regional no âmbito de IRPJ e uma redução drástica das deduções e abatimentos da renda bruta individual, possivelmente até a sua revogação para educação, contribuições e dependentes. As alíquotas legais do IRPF seriam 10%, 20% e 30%, com menores níveis de isenção. A alíquota do IRPJ seria única e igual a 35%.

A simplificação da estrutura fiscal e o alargamento da base de cálculo levam um certo tempo para frutificar. As mudanças aqui propostas, e do imposto de renda em particular, implicam queda de arrecadação no curto prazo devido à extinção de inúmeros tributos e à redução de alíquotas. Os atuais contribuintes teriam menos tributos para pagar e nos impostos remanescentes as alíquotas seriam menores, ao passo que os virtuais contribuín-

tes, atraídos pela simplificação tributária (alíquotas reduzidas e maiores riscos de serem punidos pelo fisco) aos poucos iriam se incorporando ao universo daqueles que pagam impostos.

Para compensar a provável perda de receita e assegurar a implantação das mudanças sugeridas, o governo precisa introduzi-las gradualmente e constituir um quadro permanente de profissionais em análise tributária para agilizar os mecanismos de arrecadação. Uma equipe de especialistas qualificados em questões administrativas, legais e econômicas estabelecida no Ministério da Economia poderia se responsabilizar pelo acompanhamento, crítica e avaliação das leis em vigor e suas alternativas. Todavia, por mais elaborado que seja o desenho dos impostos, o montante a receber depende da eficácia do aparelho arrecadador. Falta intensificar as reformas administrativas no âmbito da Receita Federal, ampliar os quadros de auditores fiscais e atualizar a legislação que permite identificar, alcançar e punir exemplarmente os desvios tributários.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, J.R. & VILLELA, R. Estimativa da carga tributária no Brasil. IPEA, *Boletim Conjuntural*, n. 13, p. 35-40, 1991.
- CNOSEN, S. & BIRD, R.M. *The personal income tax*. Amsterdam: North-Holland, 1990.
- GONÇALVES ROSA, J. R. Evasão fiscal: conseqüências econômicas e tentativa de quantificação. *Tributação em Revista*, Ano 1, Sindifisco, 1992.
- INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION. *Cahiers*, v. 64a. Kluwer, 1979.
- _____. *Cahiers*, v. 61b. Kluwer, 1976.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Brazil: issues for fundamental tax reform*. Fiscal Affairs Department, 1992.
- KAY, J. A. Tax policy: a survey. *The Economic Journal*, n. 100, p. 18-75, 1990.
- _____. & KING, M.A. *The British tax system*. Londres: Oxford, 1978.
- KING, M.A. *Public policy and the corporation*. Londres: Chapman e Hall, 1977.
- LEECHOR, C. & MINTZ, J. Taxation of international income by a capital importing country. In: *Tax policy in developing countries*, Washington D.C.: World Bank, 1991, p. 104.
- LONGO, C. A. *A disputa pelas receitas tributárias no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1984a.
- _____. *Em defesa de um imposto de renda abrangente*. São Paulo: Pioneira, 1984b.
- _____. *Por um orçamento confiável*. Belém, Pará: Cejup, 1990a.

- _____. *Estado brasileiro*. São Paulo: Atlas, 1990b.
- MCLURE JR., C. E. (ed.). *Tax assignment in federal countries*. Camberra, Austrália: ANU Press, 1983.
- _____. The personal income tax, *ibid*, p. 256.
- MEADE COMMITTEE. *The structure and reform of direct taxation*. Londres: Allen e Unwin, 1978.
- MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE P. B. *Public finance in theory and practice*, 3ª ed. New York: MacGraw Hill, 1983.
- NORR, M. *The taxation of corporations and shareholders*. Deventer, Holanda: Kluwer, 1982.
- OECD. *The taxation of net wealth, capital transfers and capital gains of individuals*. Paris, 1979.
- _____. *Taxing profits in a global economy, domestic and international issues*. Paris, 1991.
- PRICE WATERHOUSE. *Corporate taxes*. New York, 1982.
- SEPLAN/PR. *Política fiscal para 1990*. Documento de circulação restrita, Brasília, 1990.
- SIMONS, H.C. *Personal income taxation*. Chicago: The University of Chicago Press (Midway Reprint), 1980.
- SIMONSEN, M. H. *Conceitos econômicos e sistema tributário*. Processado, s/d.
- SURREY, S. Definitional problems in capital gains taxation. *Harvard Law Review*, v. 69, n. 6, abr. 1956.
- TILBERY, H. *Imposto de renda pessoas jurídicas*. São Paulo: Atlas, 1985.
- WORLD BANK. *World development report*. Oxford University Press, 1988.
- _____. *Tax policy in developing countries*. Washington, D. C., 1991.
- WORLD TAX SERIES. *Commerce clearing house*. Chicago (vários anos).

(Recebido em agosto de 1992. Aceito para publicação em setembro de 1992).