

Deficiências da Atual Tributação dos Rendimentos de Capital

CARLOS A. LONGO*

Introdução

A reforma constitucional de 1965 praticamente transferiu para o Poder Executivo o direito exclusivo de legislar sobre questões tributárias, o que, desde então, tem sido plenamente utilizado para promover objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento e menos, a nosso ver, para arrecadar receitas com a maior equidade e eficiência possíveis. Disso decorre que setores ou atividades-alvo são fortemente subsidiados (exportações, energia, agricultura, empresas estatais etc.), quer através do sistema tributário, quer diretamente através de créditos governamentais, enquanto os serviços públicos tradicionais são escassamente supridos (saúde, educação, lei e ordem etc.).

Embora os impostos como percentagem do PNB se apresentem estáveis ou um tanto

declinantes, a participação do governo na economia é crescente. A diferença é composta por uma dívida pública mais elevada, déficits dos governos central e local, prejuízos das empresas estatais e pelo crescente número destas em áreas que, de outro modo, seriam supridas por meio de gastos orçamentários ou pelo setor privado. O papel secundário atribuído ao orçamento federal reflete-se no fato de que, muito embora este seja essencialmente equilibrado, a taxa de inflação é de aproximadamente 100% ao ano, o que resulta do uso excessivo de subsídios creditícios governamentais, com o Banco Central agindo como prestador de último recurso.

Antes de prosseguir, postulamos que uma dependência exagerada dessa espécie de intervenção governamental é por demais custosa e que, na falta de revisões substanciais

O autor é professor da FEA/USP e pesquisador da FIPE-FEA/USP.

Tradução de José Flávio Motta do original inglês "Deficiencies of current taxation of capital income".

* Agradeço a dois pareceristas desta revista pelos seus comentários, que me salvaram de erros e contribuíram para a clareza da exposição. Erros e faltas remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

na atual política financeira, o setor governamental pode continuar a crescer até o ponto de completa exaustão do resto da economia.

Neste contexto, atentamos para um problema específico da reforma tributária: a tributação do capital sob o imposto de renda pessoal. Por que o capital e não o trabalho? Porque os salários estão razoavelmente bem abrangidos pela estrutura de alíquotas progressivas. Mas por que o capital *sob* o imposto de renda individual? Porque o capital já contribui para uma parcela significativa da arrecadação total do imposto de renda, quer através do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, quer através dos impostos retidos na fonte. Ao final, concluímos que a estrutura financeira federal pode ser aperfeiçoada se as fontes convencionais de receita (i.é, impostos) substituírem o financiamento por meio de déficits orçamentários e empréstimos adicionais como fonte principal de receita, trazendo à base para tributação os rendimentos de capital até agora excluídos ou aqueles aos quais, até agora, permitiu-se um tratamento preferencial sob a lei tributária existente.

1. Estrutura Tributária⁽¹⁾

No Brasil, a base do imposto de renda é determinada juntamente com uma definição legal de renda. A lei tributária especifica itens de rendimentos que devem ser incluídos na base para tributação e esses itens, classificados em cédulas de acordo com sua natureza, são somados antes que os impostos devidos sejam calculados⁽²⁾. Dessa forma, a classificação cedular não implica, *a priori*, discriminação do imposto devido de acordo com a fonte de renda.

(1) O artigo foi escrito em setembro de 1983, antes, portanto, do Decreto-lei 2.065. Pouco se perde, entretanto, com essa desatualização, dado que o referido decreto elevou as alíquotas nominais aplicadas aos rendimentos de capital, sem alterar a prática vigente de recolhimento exclusivamente na fonte.

(2) Código e Regulamento do Imposto de Renda, Decreto 85.450, dezembro de 1980.

Deduções detalhadas são permitidas em cada cédula pelo custo dos rendimentos recebidos, e deduções gerais da renda tributável total e incentivos fiscais são concedidos, respectivamente, para ajustar a renda à capacidade de pagamento e para promover atividades de investimento.

A tabela 1 indica que os rendimentos de capital informados nas declarações do imposto de renda das pessoas físicas são mínimos. De fato, os rendimentos do trabalho, isoladamente, agrupados sob as cédulas C/D, são responsáveis por 84% da renda total declarada. Isso decorre, a nosso ver, de duas características básicas da lei do imposto de renda: a falta de exigências de "acréscimo"^(*) para juros, rendimento de dividendos e ganhos de capital, e a exclusão da base para tributação dos ganhos de capital a longo prazo⁽³⁾.

A prática de retenção do imposto na fonte pagadora é bastante geral e aplica-se a quase toda a renda. Muito embora esta seja uma prática comum em todos os lugares, como um método de antecipar as receitas tributárias, no Brasil a progressividade na tributação dos rendimentos de capital pode ser evitada se o contribuinte escolhe ser tributado exclusivamente na fonte. A renda de juros é taxada, essencialmente, de duas maneiras: 10% da renda nominal, ou 30%, se a renda foi corrigida pela inflação⁽⁴⁾.

(*) *grossing-up* no original. N.T.

(3) Preocupações similares têm sido levantadas em outros países. E. Steuerle, por exemplo, estima que somente 30% do total de rendimentos de capital é declarado à SRF nos E.U.A. Vide, desse autor: Is Income from Capital Subject to Individual Income Taxation? *Public Finance Quarterly*, 10 (3): 283-303, 1982.

(4) Uma taxa de 10% sobre um retorno nominal de 110% ao ano é equivalente a um imposto efetivo de 110% sobre o retorno real, quando a inflação corre a 100% ao ano. Estes são os números aproximados prevalecentes no Brasil, atualmente; 83,1% dos impostos recolhidos sobre dividendos e juros advêm da renda nominal dos depósitos de poupança e títulos financeiros.

TABELA 1
RENDA BRUTA POR FONTE, BRASIL, 1980

	<i>Porcentagem</i>
Juros (Cédulas A/B)	0,6
Salários e outros rendimentos do trabalho (Cédulas C/D)	84,0
Aluguéis e <i>royalties</i> (Cédula E)	5,0
Dividendos (Cédula F)	0,6
Agricultura (Cédula G)	0,8
Ganhos de capital (Cédula H)	0,5
Outras (não especificadas)	8,5
	100,0

Fontes: Ministério da Fazenda (MF) / Secretaria da Receita Federal (SRF) / Coordenação de Atividades Especiais.

Também dividendos em dinheiro são tributados de duas maneiras, mas por razões bem diferentes: 15% sobre dividendos distribuídos por Sociedades Anônimas de capital aberto (cujas ações são cotadas na Bolsa de Valores) e 25% nos demais casos (i.é., distribuídos por Sociedades Anônimas de capital fechado)⁽⁵⁾

Com poucas exceções, não estatisticamente significantes, o contribuinte tem sempre a opção de permanecer tributado exclusivamente na fonte. Existem duas razões pelas quais um contribuinte, dada a oportunidade, não informará os rendimentos de juros e dividendos na sua declaração do imposto de renda. Tomemos, por exemplo, o caso dos juros. Primeiramente, a menos que sua alíquota marginal esteja abaixo de 30%, não há incentivo para o contribuinte informá-los, pois somando este rendimento aos provenientes de todas as outras fontes, ele elevará seu imposto de renda devido. Uma vez que os rendimentos de capital são

tipicamente recebidos por contribuintes de altas classes de renda e a maior parte dos juros é, na verdade, derivada na forma de renda nominal⁽⁶⁾, a qual é tributada a uma alíquota de 10%, é irracional esperar que os contribuintes "acresçam" aos demais os rendimentos de juros⁽⁷⁾. Em segundo lugar (e isto se aplica também à renda de dividendos), não é exigida a identificação sempre que o contribuinte opta por ser tributado

(5) Dividendos são rendimentos reais, visto que os lucros são inteiramente corrigidos pela inflação ao nível das empresas, de acordo com a lei.

(6) Existem, no Brasil, duas classes de obrigações, ou títulos de crédito que rendem juros. Um é corrigido pela inflação (indexado de acordo com estimativas oficiais publicadas mensalmente) e o outro não. "Renda nominal" no texto, refere-se à segunda classe. Neste caso, muito embora a alíquota legal do imposto seja 10%, a alíquota efetiva pode ser muito mais elevada (vide nota de rodapé nº 4).

(7) A razão para não levar ao progressivo o rendimento de títulos de renda pré-fixada é que o rendimento nominal transfere o contribuinte para alíquotas progressivas artificialmente elevadas. Isto não contradiz a nota de rodapé nº 4, pois de nada adiantaria o contribuinte creditar-se de 10% do imposto pago na fonte (ainda que elevado em termos reais) quando o devido na declaração é ainda maior.

exclusivamente na fonte. Transações financeiras não-identificadas têm uma longa tradição no Brasil e isso explica o porquê de as propostas de reforma tributária ainda não terem decidido enfrentar o delicado problema da exigência de "acréscimo", pelo temor de que os investimentos possam ser assim desviados para atividades não-produtivas, tais como ouro, moeda estrangeira etc. Qualquer que seja o caso, a não-identificação reforça de muitas maneiras a evasão fiscal. O contribuinte com rendimento parcial ou total proveniente da economia "subterrânea" não incorre em penalidades tributárias, pelo menos com relação às fontes de renda não-identificadas. De fato, se a única fonte de renda do contribuinte é o rendimento de capital "não-identificado" ele está quite com a Secretaria da Receita Federal! Em geral, o contribuinte tem um incentivo para mudar a composição do seu *portfolio* em direção a fontes de rendimentos não-identificados, uma vez que isso o coloca numa classe de renda mais baixa. Por outro lado, ele pode ter de enfrentar uma "multa tributária" se decidir voltar seus investimentos na direção oposta.

Um imposto de renda aplicado a transações não-identificadas torna-se, na verdade, um imposto indireto e, neste sentido, é difícil determinar sua incidência. Dessa forma, não seria surpreendente se os contribuintes transferissem o ônus deste imposto "indireto" para a frente, seja para o prestador como um custo de transação, ou indiretamente aos consumidores via aumentos de preços. As distorções nos preços relativos e na progressividade derivadas deste imposto são todas demasiadamente óbvias, não sendo necessário nos determos neste ponto. Como um resultado de dispositivos de não-identificação, a composição da arrecadação tributária na fonte não resiste a qualquer analogia com os números correspondentes da renda bruta informada nas declarações do imposto de renda das pessoas físicas.

A tabela 2 dá nova organização aos dados da tabela 1, de forma a omitir as percentagens da renda bruta derivadas de rendimentos que não os de capital e compara tal orga-

nização com a composição dos impostos recolhidos na fonte sobre os rendimentos de capital. O resultado é um significativo contraste entre as participações dos impostos retidos na fonte e as participações correspondentes da renda bruta declarada. Evidentemente, uma percentagem substancial dos juros e dividendos distribuídos (50,6 e 23,5, respectivamente) não é informada como renda bruta nas declarações do imposto de renda das pessoas físicas (8,7 e 9,4, respectivamente). Por outro lado, os rendimentos de alugueis e *royalties*, os quais são necessariamente levados às declarações, por lei, têm sua participação relativa alterada de 12,6% dos impostos retidos na fonte para 74,3% da renda bruta declarada⁽⁸⁾.

Em princípio, ganhos de capital, corrigidos pela inflação, são taxados como rendimento ordinário na cédula H⁽⁹⁾. Entretanto, como veremos, isenções e exclusões deixam, em muitos casos, os ganhos de capital não tributados. Os ganhos realizados na venda de ativos financeiros (em contraste com os bens reais), conservados por mais de cinco anos, são excluídos da base para tributação. Igualmente, os ganhos realizados na venda de ações e fundos de investimento de Sociedades Anônimas de capital aberto⁽¹⁰⁾ são

(8) Notamos que mesmo sendo todos os rendimentos levados à declaração, a equalização dessas proporções não se daria, visto que as alíquotas são de qualquer forma diferentes. Se as alíquotas fossem uniformes entre fontes de renda e os "acréscimos" fossem inteiramente observados, então as percentagens das colunas 1 e 2 na tabela 2 seriam as mesmas para cada fonte de renda.

(9) O Código não usa a palavra ganhos de capital. Ao contrário, o termo "lucros" realizados na compra e venda de ativos é usado como tal. Nota-se também que a cédula H é um apanhado geral para a renda realizada mas não classificada em outros lugares (em outras células), tal como ganhos inesperados, loterias etc.

(10) "Fundos de investimento de Sociedades Anônimas de capital aberto" referem-se a fundos de investimento cujos ativos constituem ações de Sociedades Anônimas de capital aberto (cotadas na Bolsa de Valores).

TABELA 2
RENDA BRUTA E IMPOSTO RETIDO NA FONTE, POR FONTE, BRASIL, 1980

	<i>Renda Bruta^(a)</i> (%)	<i>Imposto Retido</i> <i>na Fonte^(b)</i> (%)
Juros	8,7	50,6
Aluguéis e <i>royalties</i>	74,3	12,6
Dividendos	9,4	23,5
Ganhos de capital	7,6	13,3
	100,0	100,0

Fontes: (a) – Tabela 1; (b) – MF/SRF/DIPRO (Divisão de Desenvolvimento e Orientação do Processamento).

isentos. Dividendos em ações não são considerados uma realização de lucro e dessa forma não são tributáveis na cédula F, mas podem ser incluídos na cédula H, como ganhos de capital, se vendidos antes de cinco anos e não emitidos por uma Sociedade Anônima de capital aberto. De outra forma, a venda de dividendos em ações não é tributada.

Ganhos de capital, corrigidos pela inflação, realizados na venda de bens imóveis (se não realizados na forma de uma ocupação ou negócio habitual, casos em que são tributados na cédula F), são taxados como rendimento ordinário na cédula H, com um nível de isenção de US\$ 62,500⁽¹¹⁾. Entretanto, os ganhos auferidos na venda de bens imóveis mantidos por mais de vinte anos são excluídos da base para tributação. Se o bem imóvel é vendido antes que se tenham transcorrido vinte anos, os ganhos tributáveis são reduzidos em 5% ao ano pelo período em que a propriedade seja mantida. Em qualquer caso, os ganhos de capital realizados na venda de bens imóveis, ou ativos financeiros, estão sujeitos a uma alíquota máxima de 20%, portanto, a progressividade é bastante limitada nesta fonte de renda.

Outrossim, ganhos acumulados sobre bens imóveis, bem como ativos financeiros, transferidos por meio de doação ou morte, não são tributáveis, visto que se aplica uma base ajustada^(*), i.é., depois da transferência por meio de doação ou morte o beneficiário pode usar o valor do ativo no momento de sua aquisição para calcular quaisquer ganhos de capital derivados.

A renda agrícola, não rigorosamente um retorno de capital para pequenas propriedades, pode, não obstante, assim tornar-se. A renda líquida derivada da agricultura, pecuária, pesca etc., bem como da manufatura de determinados produtos, pode, pela lei tributária brasileira, ser reduzida de até 80% através de deduções por investimento, deixando somente 20% para serem tributados (amortizações imediatas, em alguns casos sobre 100% dos dispêndios de capital, amplamente definidos para incluir gastos de manutenção, tais como fertilizantes, roça etc., bem como equipamento, construção e animais), o que reduz severamente a progressividade.

Adicionalmente, 50% da renda líquida ajustada são excluídos da base para tributação no cômputo do imposto de renda de-

(11) À taxa de câmbio de dezembro de 1980.

(*) *step-up basis* no original. N.T.

vido, de maneira que as alíquotas progressivas se aplicam tão-somente a 10% da renda agrícola *líquida*, se as deduções forem utilizadas totalmente. A renda agrícola está também sujeita a uma alíquota a 15% das receitas brutas.

2. Uma Perspectiva Internacional

Nesta seção comparamos a estrutura brasileira da tributação dos rendimentos de capital com as de outros países. Reconhecemos que a definição de rendimentos de capital é enganadora e que, portanto, estudos comparativos deste tipo devem, necessariamente, ser arbitrários. Mas se desejamos ter uma perspectiva internacional dos códigos tributários, simplificações têm de ser feitas. Neste sentido, seguimos a prática geral e distinguimos entre rendimentos ordinários e ganhos de capital. Outrossim, dentro da categoria rendimentos ordinários, distinguimos entre juros, aluguéis e *royalties*, dividendos em dinheiro e dividendos em ações; e dentro dos ganhos de capital, entre ganhos realizados na venda de bens imóveis e ativos financeiros e ganhos acumulados sobre bens transferidos por doação ou morte.

A alíquota efetiva sobre qualquer fonte de renda depende, é claro, da definição da base para tributação (cobertura), dos níveis de renda e atividades isentas, das políticas de dedução de custo, do diferimento dos impostos devidos, bem como das alíquotas nominais, tudo isso independente dos efeitos econômicos (análise da incidência) do imposto. O propósito aqui é descritivo e, num certo sentido, muito limitado. Observamos vários códigos tributários e fazemos amplas generalizações quanto a se diferentes fontes de rendimentos de capital são ou não essencialmente cobertas pelo imposto de renda federal.

[Comparamos, portanto, a estrutura tributária brasileira com as de países de experiências institucionais e configurações especiais diversificadas — industrializados (Reino Unido, França e Alemanha), industrialização e de dimensão continental (Estados Unidos),

semi-industrializados e de dimensão continental (Austrália e Canadá) — e tentamos identificar nestes países as principais preferências tributárias na lei do imposto de renda individual, o que, por sua vez, nos conduz a examiná-las mais cuidadosamente⁽¹²⁾.

Constatamos que rendimentos de capital recorrentes (juros, aluguéis e *royalties*, dividendos em dinheiro) são incluídos na base para tributação como rendimento ordinário em todos os lugares e, portanto, são razoavelmente bem cobertos pelo imposto de renda dos governos centrais em cada país da amostra. Pequenos ajustamentos a esta generalização podem ser feitos para tratar de, por exemplo, títulos da dívida pública isentos, mas eles provavelmente não alteram de maneira fundamental o quadro que estabeleceremos aqui. Entretanto, menos claro, mais complexo e não-uniforme entre países é o tratamento dos rendimentos de capital auferidos por indivíduos através das empresas.

A renda proveniente das empresas pode tomar, seja em conjunto ou exclusivamente, a forma de dividendos em dinheiro, dividendos em ações e ganhos de capital. Dividendos em dinheiro, como já salientamos, não acarretam problemas especiais, já que eles são geralmente tratados como rendimento ordinário. Dividendos em ações são também tratados como rendimento ordinário na Austrália e no Canadá⁽¹³⁾. Entretanto, vários outros países não reconhecem os dividendos em ações como uma realização de renda e, portanto, excluem tais dividendos da base para tributação, temporariamente, via transferência de base^(*) ou indefinidamente, dependendo de se os ganhos de capital reali-

(*) *carry-forward basis*, no original. N.T.

(12) As principais fontes para esta perspectiva foram: Relatório da OCDE, *The Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals*, Paris, 1979; e *World Tax Series*, Chicago, Commerce Clearing House, preparado pela Harvard Law School.

(13) Price Waterhouse, *Corporate Taxes, A Worldwide Summary*.

zados sobre a venda das ações são incluídos na base para tributação. Neste sentido, os contribuintes desfrutam o tratamento de ganhos de capital, bem como o diferimento do imposto devido sobre dividendos em ações no Brasil, nos Estados Unidos e no Reino Unido, mas na Alemanha esta fonte de renda é inteiramente excluída da base tributária.

À medida que nos voltamos em direção aos ganhos de capital imobiliários, o quadro geral torna-se obscuro, uma vez que precisamos encarar de frente o problema da definição de ganhos de capital⁽¹⁴⁾. Os contribuintes irão sempre preferir converter rendimento ordinário em ganhos de capital, devido ao tratamento tributário preferencial geralmente dado a estes. Fiscais do imposto de renda, com o auxílio de decisões judiciais, têm tentado minimizar esta conversão, submetendo, sempre que possível, os rendimentos de capital a testes de classificação *ad hoc*. Assim, o período de manutenção de um ativo ajuda a determinar se o ganho realizado é derivado em atividades "especulativas" (rendimento ordinário) ou não (ganho de capital); o número de transações com ativos similares ajuda a determinar se o ganho realizado é derivado de comércio ou negócio (rendimento ordinário) ou não (ganho de capital) etc⁽¹⁵⁾.

O uso do teste do período de manutenção para discriminar entre eventos tributáveis é generalizado, embora não-uniforme, através dos países. Assim, Austrália e Alemanha excluem da base de tributação o montante realizado em ganhos de capital a longo prazo, os quais são definidos como ganhos realizados sobre os lucros da venda

de ativos mantidos por, no mínimo, um ano na Austrália e, no mínimo, seis meses ou dois anos, para ativos financeiros, ou imobiliários, respectivamente, na Alemanha. Sob condições diferentes destas, os ganhos são taxados como rendimento ordinário nesses países. Outros países, como o Brasil e a França, usam o teste do período de manutenção para discriminar entre ganhos de curto e longo prazo, mas a linha demarcatória nestes casos não é bem traçada.

Nos Estados Unidos, um período de manutenção de um ano, ou menos, indica que os ganhos de capital realizados sobre ativos imobiliários ou financeiros serão tratados como rendimento ordinário. Caso contrário, 60% dos ganhos de capital obtidos são excluídos da base para tributação.

O período de manutenção não é questionado no Canadá e na Inglaterra, onde os ganhos obtidos com a venda de qualquer ativo são considerados como sendo ganhos de capital, os quais não são, todavia, tributados como rendimento ordinário. Os ganhos de capital realizados são taxados à parte do rendimento ordinário na Inglaterra, a uma alíquota uniforme de 30%; e no Canadá, 50% dos ganhos de capital realizados são excluídos da base para tributação da renda, e o saldo é taxado como rendimento ordinário.

O último item da tributação dos rendimentos do capital a ser mencionado são os ganhos acumulados sobre ativos transferidos por doação ou morte. Esta ocasião é a última oportunidade para incluir esses ganhos na base do imposto de renda, já que estes não serão tributados na pessoa física enquanto não realizados (ações valorizadas, bens imóveis etc.). O Canadá é o único país que incorpora totalmente as doações e heranças na base para tributação da renda e taxa como ganhos de capital realizados, pelo doador ou pelo espólio, o ganho acumulado nessas transferências⁽¹⁶⁾. O Reino

(14) Vide, por exemplo, SURREY, S. Definitional problems in capital gains taxation. *Harvard Law Review*, 69(6): 985-1.015, April 1956.

(15) Vide IFA Cahiers. *The definition of capital gains in various countries*, Vol. 64a (Kluwer); outros testes incluem a natureza da disposição (p. ex. doação vs. venda), natureza do ativo (p. ex. bem de família vs. propriedade para venda).

(16) A "transferência de base" (*carry-over basis*, no original, N.T.) é concedida nas alienações entre gerações no setor agrícola.

Unido reconhece o ganho acumulado em propriedades doadas e as tributa como ganhos de capital realizados pelo doador; os Estados Unidos permitem o "ajustamento da base"(*) para transferências em caso de morte e o diferimento da tributação nas doações em vida, transferindo a base para o donatário. Em geral, no entanto, a base ajustada prevalece e os ganhos "realizados" sobre propriedades transferidas por doação ou morte não são reconhecidos como tais e, portanto, são excluídos permanentemente da base para tributação. Uma visão tosca das considerações acima sobre a estrutura de tributação dos rendimentos de capital é apresentada na tabela 3.

3. Outras Formas de Tributação do Capital

Uma cobertura mais ampla deste estudo pode ser conseguida se considerarmos também, embora de maneira sucinta, outras formas de tributação do capital, tais como a tributação do patrimônio e das transferências de capital (doações e heranças). Em princípio, é indiferente se tributamos o fluxo da renda do capital ou o valor do seu estoque, desde que se conheça a taxa de desconto e se faça a conversão adequada das alíquotas. Neste sentido, um imposto sobre a renda é equivalente a um imposto sobre o patrimônio (sobre a propriedade) e um imposto sobre a renda permanente (sobre a renda no ciclo de vida) é equivalente a um imposto sobre a transferência de capital. Assim, qualquer um desses impostos poderia ser utilizado para financiar gastos gerais do governo, de acordo com o critério de capacidade de pagamento. Com uma maior frequência, entretanto, impostos sobre a renda e o patrimônio são aplicados simultaneamente, independentemente de implicações de equidade e eficiência.

A estrutura global dos impostos sobre transferências de capital e sobre o patrimô-

nio mantém em cada país, de forma acidental ou não, uma certa relação com sua correspondente estrutura do imposto de renda. Dessa forma, o Canadá, que adota a mais abrangente base para tributação da renda, abstém-se de qualquer tributação sobre as transferências de capital e patrimônio. Por outro lado, a Alemanha, que adota a mais estreita base para tributação da renda, "compensa" isso com impostos tanto sobre transferências de capital como sobre a riqueza. Uma descrição simplificada desses impostos aparece na tabela 4. Esses dados indicam que vários países se compensam pela perda de receita oriunda de uma tributação menos extensiva do fluxo de renda com maiores impostos sobre o valor do capital. Por exemplo, a Austrália, que não tributa ganhos de capital, taxa as transferências de capital. No Brasil, entretanto, o quadro correspondente é assimétrico, no sentido de que este país tem uma base para tributação da renda estreita, bem como uma alíquota e cobertura reduzidas sobre o valor do patrimônio.

Finalmente, o capital pode também ser tributado ao nível das empresas. Alguns países reconhecem, ao menos em parte, a dupla tributação da renda das empresas e, assim, concedem "incentivos fiscais" para dividendos distribuídos. Nesses casos, os contribuintes "acrescem" aos dividendos o imposto *pro rata* das empresas e adicionam às suas outras fontes de renda, na declaração, esse rendimento bruto, antes de computar o imposto devido; a seguir, o contribuinte recebe um crédito pelo imposto pago ao nível da empresa.

Qualquer que seja a conveniência desse procedimento para isentar os rendimentos de dividendos de dupla tributação, os países hesitam em adotá-lo, possivelmente receando perder receita em demasia⁽¹⁷⁾. Como in-

(*) *step-up basis* no original. N.T.

(17) Para um estudo pormenorizado sobre a prática internacional, bem como sobre os problemas conceituais envolvidos na integração dos impostos sobre a renda da pessoa física e da pessoa jurídica, vide NORR, M. *The taxation of corporations and shareholders*, Kluwer, 19'

TABELA 3
ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DOS RENDIMENTOS DE CAPITAL

<i>Natureza</i>		<i>Rendimentos Ordinários</i>		
<i>Cédula</i>	<i>A/B</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	
<i>Fonte</i>	<i>Juros</i>	<i>Aluguéis e royalties</i>	<i>Dividendos em dinheiro</i>	<i>Dividendos em ações</i>
Austrália	X	X	X	X
Brasil	X	X	X	transferido
Canadá	X	X	X	X
França	X	X	X	transferido
Alemanha	X	X	X	transferido
Reino Unido	X	X	X	transferido
Estados Unidos	X	X	X	transferido

<i>Natureza</i>		<i>Ganhos de capital</i>		
<i>Cédula</i>	<i>H</i>			
<i>Fonte</i>	<i>Venda de ações</i>	<i>Venda de bens imóveis</i>	<i>Doações</i>	<i>Herança</i>
Austrália				
Brasil	X	X		
Canadá	X	X	X	X
França	X	X		
Alemanha				
Reino Unido	X	X	X	
Estados Unidos	X	X	transferido	

Nota: significa incluído na base do imposto de renda individual. Entretanto, exclusões, isenções específicas e limites de isenção em níveis elevados podem frustrar a base potencial.

Fonte: Vide texto.

dicado na tabela 5, apenas uma fração dos impostos pagos ao nível da empresa é abatida na declaração de renda da pessoa física: no Canadá, França e Reino Unido, exceto

na Alemanha, onde o abatimento total é adotado. Austrália, Brasil e Estados Unidos ainda aderem ao "sistema clássico" de tributações completamente separadas.

TABELA 4
IMPOSTOS SOBRE TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL^(a) E ALÍQUOTAS SOBRE O PATRIMÔNIO
(em percentagem)

País	<i>Imposto legal sobre</i>					
	<i>Doações</i>		<i>Herança</i>		<i>Patrimônio</i>	
	<i>Bens imóveis</i>	<i>Ativos financeiros</i>	<i>Bens imóveis</i>	<i>Ativos financeiros</i>	<i>Bens imóveis</i>	<i>Ativos financeiros</i>
Austrália	3–28	3–28	3–28	3–28	—	—
Brasil	4	—	4	—	—	—
Canadá	—	—	—	—	—	—
França	5–20	5–20	5–20	5–20	—	—
Alemanha	3–35	3–35	3–35	3–35	0,7	0,7
Reino Unido	10–75	10–75	10–75	10–75	—	—
Estados Unidos	18–55	18–55	18–55	18–55	—	—

Nota: (a) — Transferências entre gerações (linha direta).

Fonte: Relatório da OCDE.

TABELA 5
IMPUTAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE AS PESSOAS JURÍDICAS AOS DIVIDENDOS PAGOS
(taxas em percentagem)

País	<i>Alíquota do imposto sobre a renda das empresas</i>	<i>Crédito tributário relativo aos dividendos</i>	<i>Alíquota do imposto sobre a renda de dividendos depois da imputação</i>
Austrália	46	—	46
Brasil	40	—	40
Canadá	46	33	13
França	50	25	25
Alemanha ^(a)	36	36	—
Reino Unido ^(b)	52	20	32
Estados Unidos	46	—	46

Notas: (a) — Lucros não-distribuídos são tributados à taxa de 56%.

(b) — Arredondado o número referente ao incentivo fiscal dos dividendos (o número exato é 20,57%)

Fonte: IFA Seminar Paper, *Imputations Systems* (Montreal, 1982).

4. Esforço Tributário

Tendo exposto algumas características estruturais básicas dos impostos sobre rendimentos de capital em diversos países, bem como no Brasil, voltar-nos-emos agora para um exame comparativo de estatísticas de arrecadação do imposto de renda. Nosso propósito é avaliar esforços tributários em geral e, em particular, o do imposto sobre a renda sobre a pessoa física e também verificar em que medida esse imposto contribui, no Brasil e no exterior, para financiar dispêndios do governo federal. O índice do total das receitas tributárias como porcentagem do produto doméstico bruto (PNB) fornece uma aproximação inicial do esforço tributário nacional global. Outras fontes de receita do governo incluem endividamento, lucros das empresas estatais e monetização dos déficits orçamentários, fontes estas que podem ser bastante flexíveis e variáveis através do tempo. Notamos que se um país depende excessivamente dessas fontes de receita não-tributárias, como é o caso do Brasil, as estatísticas do esforço tributário subestimam o custo dos dispêndios governamentais⁽¹⁸⁾

A tabela 6 apresenta o total das receitas tributárias como porcentagem do PNB, de 1965 a 1980, e mostra que o esforço tributário brasileiro é substancialmente inferior ao de qualquer dos demais países considerados na amostra. Quando nos voltamos para a composição do total das receitas tributárias, na tabela 7, observamos que, com base nesta fonte comparativa de receita tributária, a participação do imposto de renda da pessoa física no Brasil não é insignificante (10,5%) em relação à contribuição dos impostos indiretos sobre o consumo (52,6%) para o total das receitas tributárias. A tabela 7 também nos informa que os impos-

tos sobre a renda das pessoas jurídicas e a previdência social são aparentemente bem explorados no Brasil, visto que sua participação relativa está próxima da média, indicando, portanto, um razoável esforço tributário com respeito a estas fontes de receita.

Já na tabela 8, olhamos para os números, país por país, referentes à composição das receitas tributárias do governo central, e, novamente, constatamos que, no Brasil, os impostos indiretos sobre o consumo e o imposto de renda da pessoa jurídica contribuem com um montante substancial do total das receitas tributárias. Em contraste, a participação do imposto de renda da pessoa física neste total (30%) é de longe a menor da amostra. Frequentemente, a contribuição do imposto de renda da pessoa física para a arrecadação tributária do governo central é por volta de quatro vezes a correspondente contribuição do imposto de renda da pessoa jurídica; entretanto, não é assim no Brasil, onde esta razão é de duas vezes. Dessa forma, se necessitamos elevar os impostos ao nível central no Brasil, um bom candidato em termos do esforço tributário corrente é o imposto de renda da pessoa física⁽¹⁹⁾

A tabela 9 examina a composição da receita do imposto sobre a renda no Brasil e a primeira coisa a salientar, é que 90% dos impostos arrecadados das pessoas físicas são impostos retidos na fonte pagadora: 54% são arrecadados dos salários, ordenados e outros rendimentos do trabalho; 16%, de juros, dividendos, ganhos de capital e outras fontes de rendimento de capital e 20%, de remessas de lucros ao exterior.

Os impostos retidos na fonte, provenientes de salários, ordenados e outros rendimentos do trabalho, são uma antecipação dos impostos devidos nas declarações do imposto de renda das pessoas físicas; assim, esta fonte

(18) Vide LONGO, C. A. Quantificação do Setor Público. In: CASTRO, P. R. de (ed.). *A crise do "bom patrão"* Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982. p. 113-36.

(19) Essa afirmação deve ser qualificada para diferenças na distribuição funcional da renda entre países

TABELA 6
TOTAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS COMO PERCENTAGEM DO PNB
(TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO)
 (em percentagem, 1980)

<i>País</i>	<i>1965</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>
Austrália	23,8	25,5	29,1	29,8(a)
Brasil	19,1	24,0	23,9	21,9
Canadá	25,9	32,0	32,9	32,8
França	35,0	—	—	41,2(a)
Alemanha	31,6	32,8	35,7	37,2
Reino Unido	30,8	37,5	36,9	35,9
Estados Unidos	26,5	30,1	30,2	30,7

Nota: (a) — números de 1979.

Fonte: *OECD Studies in Taxation* (Paris, 1981); FGV / CCN (Brasil).

TABELA 7
COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL
(TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO)
 (em percentagem, 1980)

<i>País</i>	<i>Renda da pessoa física</i>	<i>Renda da pessoa jurídica</i>	<i>Previ- dência Social</i>	<i>Indireto de consumo</i>	<i>Proprie- dade</i>
Austrália	44,3(b)	10,3	—	28,1	8,6
Brasil	10,5(c)	5,6	32,3(d)	52,6	—
Canadá	34,2	10,7	10,7	24,1	9,3
França(a)	12,5	4,7	42,8	30,5	—
Alemanha	29,9	5,5	34,1	25,8	2,6
Reino Unido	29,5	8,5	16,9	27,1	12,0
Estados Unidos	36,9	10,1	26,3	14,4	10,1

Notas: (a) — Números de 1979.

(b) — Inclui impostos de previdência social.

(c) — Inclui impostos retidos nas fontes (capital, trabalho, remessas ao exterior etc.).

(d) — Total dos impostos diretos (CCN) menos receitas do imposto de renda (DIPRO).

Fontes: *OECD Studies in Taxation* (Paris, 1981); FGV / CCN e MF / SRF / DIPRO (Brasil).

TABELA 8
COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL
 (em percentagem, 1979)

<i>País</i>	<i>Imposto</i>		
	<i>Renda da pessoa física</i>	<i>Renda da pessoa jurídica</i>	<i>Indireto de consumo</i>
Austrália(a)	55(b)	13	32
Brasil	30(c)	16	54
Canadá	49	19	30
França	—	—	—
Alemanha	37	8	54
Reino Unido	44	11	32
Estados Unidos	71	21	6

Notas: (a) — Números de 1979.

(b) — Inclui impostos de previdência social.

(c) — Inclui impostos retidos nas fontes (salários, juros, remessas de lucros etc.).

Fontes: *OECD Studies in Taxation* (Paris, 1981); MF / SRF / DIPRO (Brasil).

TABELA 9
COMPOSIÇÃO DA RECEITA DO IMPOSTO DE RENDA, BRASIL, 1980

	<i>Milhões de Cruzeiros</i>	<i>Percentagem</i>	
Imposto de renda	462.765	100	—
Imposto de renda da pessoa jurídica	165.493	35	—
Imposto de renda da pessoa física	299.272	65	100
Declarações do imposto de renda da pessoa física	30.377	7	10
Imposto retido na fonte	268.895	58	90
Salários, ordenados e outras fontes de rendimentos do trabalho	162.021	35	54
Juros, dividendos, ganhos de capital e outras fontes de rendimentos de capital	47.603	10	16
Rendimentos repatriados	59.268	13	20

Fontes: MF / SRF / DIPRO.

de renda é necessariamente "acrescida" nas referidas declarações. Por outro lado, a renda derivada de juros, dividendos, ganhos de capital etc. e os rendimentos repatriados estão sujeitos em grande parte à tributação exclusivamente na fonte, sem "acrécimo". Neste contexto, se a contribuição do imposto de renda para o total das receitas tributárias deve ser elevada, respeitando-se princípios de capacidade de pagamento, então temos de começar a pensar sobre como sujeitar os juros, dividendos, ganhos de capital às tabelas de alíquotas progressivas, visto que alíquotas progressivas não podem ser aplicadas diretamente às remessas de lucros e à renda das pessoas jurídicas.

Acreditamos não estarmos muito longe da realidade ao supormos, pelas razões dadas acima, em primeiro lugar, que aproximadamente 2/3 dos rendimentos de capital reais não são correntemente informados nas declarações do imposto de renda das pessoas físicas e, em segundo lugar, que o "acrécimo" dos rendimentos de capital, inteiramente implementado, poderia elevar as alíquotas médias individuais efetivas de uns 10 pontos percentuais, devido à progressividade. Em tal caso, portanto, se uma exigência de "acrécimo" é aprovada por lei e, em decorrência, a subdeclaração é minimizada, ousamos sugerir que o impacto combinado de uma maior base para tributação e de alíquotas mais altas, pode elevar as receitas do imposto de renda provenientes de juros, dividendos e ganhos de capital para quase o dobro da arrecadação corrente deste imposto!⁽²⁰⁾ Evidentemente, tal movimento não pode ser considerado de forma isolada: de fato, uma reforma tributária de tal magnitude deve ser acompanhada por um exame cuidadoso da integração entre o imposto de

renda das pessoas físicas e jurídicas, da redução dos subsídios governamentais, bem como do melhoramento das práticas de arrecadação tributária.

5. Administração Tributária

Taxas inflacionárias elevadas provocam muitas distorções na administração do imposto de renda, visto que impostos devidos e impostos pagos usualmente não caminham juntos; os ajustes legais pela inflação sobre os impostos pagos antecipadamente podem não refletir a verdadeira desvalorização da moeda. Parece correto afirmar que com uma taxa de inflação tão alta como 100% ao ano, a Receita Federal e os contribuintes estão mais interessados em mensurar e evitar ganhos ou perdas inesperados em curto prazo, devidos a defasagens temporais e às indexações arbitrárias, relacionadas com as dificuldades de sua implementação sob tal restrição inflacionária, do que em noções abstratas de bases ideais para tributação. Ainda que sejam vinculadas as noções de base ideal para tributação e taxa de inflação, adiamos esta discussão por enquanto e examinamos nas páginas seguintes algumas características importantes da administração do imposto de renda.

A tabela 10 indica que a renda tributável reduz-se a 58,40% da renda bruta, como resultado das deduções cedulares e dos abatimentos. A maioria dessas deduções — desconto-padrão para pequenos contribuintes, abatimentos por dependentes, custo dos rendimentos do trabalho — são moderadamente regressivas, de forma que um incremento substancial de receita não pode ser esperado de sua revisão. Por outro lado, o montante declarado como renda não-tributável (dividendos em ações, ganhos de capital sobre a venda ou outras transferências de ações de Sociedades Anônimas de capital aberto, doações e legados etc.) e como rendimento tributado exclusivamente na fonte (dividendos em dinheiro, juros, ganhos de capital

(20) Estimativa grosseira, baseada na seguinte hipótese: seja a participação do capital no PIB de 40% e suponha que 2/3 desses rendimentos deixam de ser tributados à alíquota de 10%; a receita adicional gerada pela inclusão na base desses rendimentos equivale a 2,6% do PIB, que corresponde a quase o dobro da participação do imposto de renda no PIB (3%).

TABELA 10
IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF), BRASIL, 1980
 (em porcentagem)

Renda bruta		100,00
Deduções cedulares	20,54	
Renda bruta ajustada		79,46
Abatimentos	21,98	
Renda tributável		58,40 ^(a)
Imposto devido		6,46
Incentivos	0,38	
Imposto líquido devido		6,09 ^(b)
Imposto retido na fonte (corrigido pela inflação)	7,16	
Imposto a ser restituído		1,07

Notas: (a) A subtração é $100 - (20,54 + 21,98) = 57,48$. Entretanto, um pequeno montante de renda isenta é somado à renda tributável, i.é., de contribuintes que apresentaram declarações com deduções em excesso da renda bruta.

(b) Aproximadamente.

Fontes: MIF / SRF / CIEF

etc.), montante este que representa 51,41% da renda bruta, deve ser revisto para aumentar as receitas desse imposto, uma vez que tais vantagens tributárias (*loop holes*) são altamente progressivas. Todavia, não devemos esquecer que uma parcela substancial da renda não-tributável e do rendimento tributado exclusivamente na fonte é um ganho puramente nominal e, neste sentido, não deve ser taxada. Assim, o problema não é simples e um esboço coerente de políticas alternativas requer uma perspectiva mais abrangente da estrutura de arrecadação.

Os benefícios de uma política de substituição de receitas de impostos por outras fontes de financiamento orçamentário são obscuros e têm sido contestados em termos bastante variados e aparentemente contraditórios. Primeira, o ônus dos impostos agregados e dos impostos sobre a renda em particular, tem sido compreendido por muitos analistas e pelo público em geral como sendo excessivo e regressivo⁽²¹⁾ e,

em segundo lugar, estatísticas de receitas tributárias por fonte mostram que aproximadamente 60% das arrecadações do imposto de renda são derivados de rendimento de capital⁽²²⁾. Estas afirmações estão corretas em si mesmas, mas negligenciam a questão fundamental de como melhor financiar os gastos do governo, uma vez que o imposto inflacionário atual é excessivo e também pode ser altamente regressivo. Outrossim, como salientado anteriormente, muito embora a parcela dos impos-

(21) Impostos indiretos sobre o consumo são regressivos e um sistema de tributação da renda que inclui salários, mas isenta a maior parte dos rendimentos de capital parece ser também regressivo.

(22) Impostos arrecadados sobre o capital incluem: imposto de renda da pessoa jurídica, impostos retidos na fonte sobre juros, dividendos, ganhos de capital e rendimentos repatriados. Vide tabela 9

tos provenientes dos salários, do rendimento das empresas e de algumas fontes de rendimento de capital seja mais alta do que a de outras fontes de receita no Brasil, o esforço tributário dos impostos de renda em geral e do imposto sobre o rendimento do capital em particular, é significativamente mais baixo do que em outros países. Finalmente, como estudos empíricos sobre incidência tributária têm mostrado, as tabelas de alíquotas efetivas dos impostos de renda da pessoa física podem ser bastante baixas, se comparadas com as tabelas legais; em contraste com outros impostos cuja incidência real é por demais sensível a hipóteses de transferência, o imposto de renda da pessoa física ainda é basicamente progressivo⁽²³⁾.

6. O Conceito de Renda

Discussões sobre reforma tributária apon-tam geralmente as distorções geradas pelo uso excessivo de brechas fiscais que, por sua vez, conduzem a propostas de maior cobertura pela lei tributária em vigor⁽²⁴⁾. Isto, em resumo, significa que devemos utilizar um conceito ideal de base para tributação e, sempre que possível, tentar nos aproximar dele através da reforma tributária. A definição de renda de Henry Simons tem

recebido muita atenção precisamente como um conceito ideal, onde a renda para fins de tributação pessoal é definida como "a soma algébrica dos gastos de consumo e da acumulação do indivíduo durante o período contábil". Em outras palavras, renda é "o aumento líquido do poder de compra entre dois pontos no tempo"⁽²⁵⁾.

A mensuração do conceito apropriado de renda, para fins de tributação pessoal⁽²⁶⁾, apresenta graves dificuldades, uma vez que aquele "aumento" inclui ganhos acumulados, os quais resultam de mudanças no patrimônio líquido, bem como do rendimento ordinário realizado. Simons reconhece que "o abandono imediato do critério de realização seria uma completa tolice" e faz concessões para a necessidade administrativa, *durante* a vida do contribuinte, omitindo da base para tributação os ganhos acumulados ainda não realizados. Assim, impostos sobre ganhos acumulados podem ser postergados até a hora da venda, doação ou morte. Em princípio, todas as receitas de doações, heranças e ganhos inesperados realizados devem ser incluídos na determinação da base do "poder econômico" do indivíduo para a tributação da renda, e todos os gastos para obtenção desse rendimento, tais como juros, depreciação e prejuízos, devem ser deduzidos.

(23) PECHMAN, J. & OKNER, B. *Who bears the tax burden*. Washington, D. C., Brookings, 1974, p. 61; ERIS, I. *et alii*, Distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil, *Anais da ANPEC*, Atibaia, 1979.

(24) Nem sempre, entretanto, visto que as metas para a reforma tributária dependem também, e crucialmente, dos fundamentos analíticos subjacentes de seus postulantes. Na tradição da "teoria do imposto ótimo", os adeptos da reforma tributária tipicamente aceitarão a situação atual e simultaneamente favorecerão impostos compensatórios baseados nas elasticidades da demanda e da oferta do produto e do fator. Vide, por exemplo, FELDSTEIN, M. Compensation in tax reform. *National Tax Journal*, 29(2): 123-30. June 1976.

(25) SIMONS, H. *Personal income taxation*. Chicago, Chicago University Press, 1938. p. 206.

(26) A contabilidade nacional preocupa-se primariamente com uma medida estimada do valor agregado de bens e serviços produzidos em um dado período, em oposição aos recursos econômicos disponíveis (capacidade de pagamento) para um indivíduo (ou sua família) durante esse tempo. Essas medidas, em geral, não coincidem, uma vez que transferências entre indivíduos, via sistema tributário, mudanças de preços, doações, legados, loterias etc., não afetam a renda nacional, mas afetam significativamente o "poder de compra" pessoal. Vide SIMONS, H. *Personal income taxation*, *op. cit.*, capítulo 2.

7. Escolha da Base para Tributação

Muitas imperfeições encontradas nas estruturas tributárias atuais derivam da ausência de concordância acerca do que é, ou teria de ser, uma base para tributação ideal. *Blueprints for Basic Tax Reform* explicitamente propôs quatro opções diferentes de impostos gerais, igualmente aceitáveis em princípio, as quais dependem de as poupanças e/ou as transferências entre gerações serem ou não incluídas na base para tributação⁽²⁷⁾. Em termos da duração de uma vida, a escolha entre as bases de consumo e de renda é menos aparente, mas ainda uma decisão tem de ser tomada quanto à inclusão de doações e legados. Dependendo de ser o critério escolhido como apropriado o da capacidade de pagamento da renda ou do consumo, então doações e legados são incluídos na base para tributação, respectivamente, do donatário e do herdeiro (ou do doador e do falecido), como proposto por Simons.

Não há concordância, todavia, sobre se os impostos devem ser aplicados igualmente a todos os contribuintes. Somente se os indivíduos têm gostos e produtividade idênticos é a renda (ou o consumo) um perfeito substituto para a utilidade. Sob tais condições, dois indivíduos com idênticas rendas do tipo "Henry Simons" usufruirão do mesmo nível de utilidade e devem ser tributados igualmente. Por outro lado, se dois indivíduos atribuem valores diferentes ao seu tempo de lazer, embora auferam o mesmo rendimento, seus níveis de satisfação serão muito provavelmente diferentes. Analogamente, se dois indivíduos geram diferentes produtos de seu esforço de trabalho, mas têm o mesmo rendimento, seus níveis de satisfação serão também muito provavelmente diferentes. Portanto, dado que gostos e produtividades diferem entre os indivíduos, e que os impos-

tos, na prática, são por necessidade aplicados apenas sobre a renda monetária, pode muito bem ser fútil procurar por uma base para tributação ideal⁽²⁸⁾.

Neste contexto, os teóricos do imposto ótimo, na realidade, não se preocupam a respeito de uma base para tributação ideal, assumindo que este não é o melhor dos mundos. Visto que a capacidade de pagamento tributável não é consistente com a equidade entre indivíduos, é ocioso dedicar-se a uma reforma tributária abrangente. Adicionalmente, como um sistema de mercado competitivo tende a capitalizar vantagens tributárias até eliminá-las via preços mais elevados, tais vantagens não são necessariamente uma fonte de iniquidade e qualquer reforma do Código vigente pode criar iniquidades horizontais através de ganhos e perdas não antecipados⁽²⁹⁾. Este é um argumento eficaz a favor de ajustamentos graduais ao *status quo*, baseados em pressões descentralizadas de grupos de interesses especiais, cada qual convenientemente equipado com análises de custo-benefício que dão o devido suporte a suas visões particulares.

Por outro lado, se acreditamos em um processo decisório descentralizado, guiado por incentivos econômicos privados, regras mais simples devem aplicar-se, e o apelo de impostos abrangentes é novamente o mais atraente. Em tais casos, devemos estar preparados para supor que gostos e produtividades são essencialmente iguais entre indivíduos, de maneira que padrões de equidade interpessoal não são demasiadamente infringidos quando escolhemos quer a base-renda, quer a base-consumo.

Examinemos então mais rigorosamente um problema fundamental associado com a adoção de um imposto abrangente sobre a renda, de acordo com o critério da capa-

(27) DEPARTAMENTO DO TESOURO DOS E.U.A. *Blueprints for basic tax reform*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1977, capítulo 2.

(28) Vide TRESGH, R. *Public finance: a normative theory*. Plano, Texas, Business Publications, 1981, capítulo 13.

(29) FELDSTEIN, M. On the theory of tax reform. *Journal of Public Economics*, July/August 1976.

cidade de pagamento. A base-renda é conceitualmente desfigurada pela enganadora definição de capital: o preço ou o valor de uma unidade do bem capital depende da sua renda futura capitalizada, a qual, por sua vez, não pode ser determinada independentemente de seu preço. Dessa forma, no mundo real, quando os preços se alteram durante o ano fiscal, devido à interação entre oferta e demanda, não é possível discriminar entre rendimentos ordinários (rendimentos de capital) e ganhos de capital. Alternativamente, olhando para o lado do "uso da renda" é difícil distinguir entre gasto de consumo e poupança líquida (mudança no patrimônio líquido). Renda, como definida por Hicks, é o montante que um indivíduo pode despende durante um ano fiscal e ainda permanecer na mesma posição de bem-estar, i.é., com os bens de capital inalterados⁽³⁰⁾. Entretanto, a maior renda proveniente da propriedade de mais bens é indistinguível daquela que resulta da elevação dos preços relativos desses bens. Neste sentido, como salienta Kaldor, a renda é consumo mais poupança líquida, e o problema de definir renda é idêntico ao problema de definir poupança líquida, que por sua vez é idêntico ao problema de definir o que se entende por manter o valor do capital inalterado em um dado período. "A solução de qualquer um destes três problemas deve conduzir, automaticamente, portanto, à solução dos outros dois"⁽³¹⁾.

Na prática, as estruturas tributárias reais diferem significativamente de suas contrapartidas conceituais. Despesas tributárias, como definidas por Surrey em 1967, referem-se a afastamentos da "base Haig-Simons" em termos de perdas de receitas, as quais resultam de dispositivos generosos da lei do imposto de renda na forma de deduções e exclusões da renda bruta, incentivos fiscais,

alíquotas reduzidas e diferimentos de impostos⁽³²⁾.

O quão generosos são estes dispositivos é uma questão controversa, visto que esta "generosidade" depende da definição da base para tributação⁽³³⁾. Definições à parté, começando em 1974, a lei orçamentária nos Estados Unidos expõe às deliberações do Congresso as despesas tributárias, bem como o dispêndio direto do governo. A importância das despesas tributárias para o processo de decisão orçamentário dificilmente pode ser muito enfatizada porque, por exemplo, em 1978, eles responderam por 26% dos dispêndios diretos e 200% do déficit do orçamento federal norte-americano. Setenta e cinco por cento dessas despesas tributárias são concedidos aos indivíduos como tratamento preferencial dos ganhos de capital, exclusão das contribuições do empregador para aposentadoria, saúde e planos de bem-estar, e deduções de impostos diretos estaduais e municipais⁽³⁴⁾. Estimativas equivalentes de despesas tributárias não são disponíveis para o Brasil, uma vez que tais despesas não são objeto de explícita deliberação pelo Congresso. No entanto, uma pesquisa acadêmica indica que esses afastamentos da base de Haig-Simons não devem ser pequenos. Levando em conta apenas esses afastamentos da base legal para tributação, na forma de incentivos fiscais para investimento em atividades e regiões prioritárias, Varsano estimou que as receitas do imposto de renda das pessoas jurídicas e das pessoas físicas foram reduzidas em 1975 de 39,2% e 28,8%, respectivamente⁽³⁵⁾.

(30) HICKS, J. *Value and capital*. Londres, Oxford University Press, 1946.

(31) KALDOR, N. *An expenditure tax*. Londres, Allen and Unwin, 1955. p. 57.

(32) SURREY, S. *Pathways to tax reform*. Cambridge, Harvard University Press, 1973.

(33) Vide SHOUP, C. Surrey's pathways to tax reform — a review article. *The Journal of Finance*, 30(5): 1.329-41, December 1975.

(34) ANDREWS, W. *Basic federal income taxation*. Boston, Little Brown, 1979. p. 319-21.

(35) VARSANO, R. Os incentivos fiscais do imposto de renda das empresas. *Revista Brasileira de Economia*, 1981; Notas Preliminares sobre os incentivos fiscais. INPES/ IPEA, 197 (Mimeo).

A teoria do imposto ótimo nos diz que tanto as despesas tributárias como os gastos diretos levam a distorções (no sentido econômico) e que a escolha entre eles para financiar atividades prioritárias deve ser efetuada em termos empíricos, dependendo da magnitude das elasticidades própria e cruzada da demanda compensada pela atividade prioritária e lazer. Em particular, dado o montante do orçamento, as despesas tributárias (os gastos diretos) devem ser preferidos aos gastos diretos (despesas tributárias), como uma fonte de financiamento, quando a quantidade demandada pela atividade prioritária é (não é) significativamente afetada, e a oferta de lazer não é (é) suficientemente afetada por esses subsídios tributários⁽³⁶⁾.

Tanto quanto os problemas de definição podem impedir a aplicação de reformas tributárias abrangentes, a noção de subsídios tributários ótimos depende crucialmente de estimativas confiáveis, embora difíceis de obter, das elasticidades de demanda e de oferta. Assim, nem os postulantes de reformas tributárias tipo Haig-Simons, nem os teóricos do imposto ótimo, podem reivindicar que, em princípio, sua aproximação seja necessariamente preferida. Todavia, ao nosso ver, tendo em mente o caso brasileiro, esses subsídios tributários podem facilmente escapar do controle quando utilizados em larga escala. Primeiramente, quando tais subsídios são amplamente utilizados, torna-se difícil distinguir qual setor, se houver algum, é realmente um beneficiário líquido do sistema tributário⁽³⁷⁾. Em segundo lugar, torna-se racional para cada agente econômico lutar fortemente por suas próprias reduções de imposto, independentemente de considerações de custo, uma vez que esses custos são partilhados pelos contribuintes em geral, basicamente através do crescente

financiamento via déficits orçamentários.

Do ponto de vista do investidor, os subsídios tributários reduzem a alíquota efetiva sobre o retorno das atividades prioritárias através do mecanismo do diferimento do imposto, deduções de custos [aceleradas e/ou incentivos fiscais (créditos tributários) para investimentos. Dada a oportunidade, o contribuinte tem um incentivo, o qual é diretamente proporcional à sua renda total ou à sua classe de renda, para combinar esses dispositivos tributários especiais com investimentos "alavancados" de forma a converter os impostos devidos em impostos negativos (subsídios) na atividade prioritária⁽³⁸⁾.

Quando tudo é dito e feito em termos de reduções tributárias por meio de investimentos, não deve surpreender ao analista que estejamos, na verdade, tributando não a renda, mas alguma outra coisa. O quê, então? Não é o consumo, já que despoupanças podem não ser incluídas na base para tributação, haja vista, num contexto de ciclo de vida, o consumo pelo donatário ou pelo herdeiro de doações e legados apreciados. A contrapartida conceitual de uma estrutura tributária que isenta tanto o retorno de capital (poupanças) como os ganhos acumulados sobre transferências entre gerações (doações e legados) é o consumo *próprio*, ou consumo padrão-de-vida, na linguagem de *Blueprints for Basic Tax Reform*⁽³⁹⁾ ou, até mesmo mais especificamente, o rendimento do trabalho. No entanto, se a redução tributária por meio de investimentos pode ser justificada como um incentivo à acumulação de capital em geral, muito pouco pode ser dito em favor da insenção da despoupança da base para tributação⁽⁴⁰⁾.

Uma base que evita o problema da exclusão das despoupanças, pelo menos entre ge-

(36) Vide FELDSTEIN, M. The theory of tax expenditures. Harvard, 1975. p. 22. (Trabalho para Discussão, 435).

(37) VARSANO, R. Incentivos fiscais: supressão ou reformulação?, *Rumos do Desenvolvimento*, 13 (16): 30-33, 1979.

(38) Vide ANDREWS, W. *Basic federal income taxation*, op. cit., p. 450-52, 532-34.

(39) *Blueprints*, op. cit., p. 33.

(40) Vide WARREN, A. Fairness and a consumption — type or cash flow personal income tax, e ANDREWS, W. A reply to professor Warren. *Harvard Law Review*, 88(5): 931-58, March 1975.

rações, e ainda favorece a acumulação de capital é a de consumo capacidade-de-pagamento. Além do mais, este caso é atraente em termos administrativos, no sentido de que deixa de lado muitos cálculos complexos de poupança líquida, tais como depreciação, ajustamentos pela inflação, ganhos não-realizados etc.⁽⁴¹⁾

Sob certas condições, um imposto sobre o consumo capacidade-de-pagamento é equivalente a um imposto sobre a renda permanente. Um exemplo simples é suficiente para compreender esta proposição. Suponhamos que um indivíduo, que começa sua carreira sem doações e legados, investe toda a sua renda salarial em bens imóveis (terra nua ou terrenos) e consome muito pouco em termos relativos, o que nos permite assumir que seu consumo é igual a "zero". Em tal caso, o imposto arrecadado sobre a renda permanente *realizada* seria igual ao imposto arrecadado sobre o consumo capacidade-de-pagamento, visto que doações e legados estão incluídos nesta última, se as alíquotas forem devidamente convertidas de uma base-fluxo (renda) para uma base-estoque (doações e legados)⁽⁴²⁾ Uma implicação de política sugerida por este exemplo é que uma estrutura de tributação sobre a renda que, de modo geral, negligencia incluir a renda de investimentos, bem como ganhos acumulados resultantes de doações e legados em sua base é, na verdade, um imposto sobre os rendimentos do trabalho, o que decerto não é o pretendido pela legislação.

Como se poderia implementar, se desejável, um imposto sobre o consumo individual, o que não foi ainda tentado por país algum? A despeito da ausência de evidência

empírica e, tão ilógico como possa parecer à primeira vista, aparentemente nenhuma alteração substancial na lei tributária atual seria necessária, visto que o consumo individual pode ser mensurado por meio do fluxo monetário durante o ano fiscal. O total dos salários, juros, renda de dividendos, o valor das doações e legados, o montante realizado em alienações e os empréstimos pessoais seriam incluídos na base para tributação e o valor dos ativos comprados, das amortizações e serviços de débitos, bem como dos abatimentos e dos níveis de isenção, seriam excluídos da referida base. Dessa forma, os impostos seriam arrecadados na fonte, como atualmente, mas contas especiais teriam de ser criadas com o intuito de ajudar os contribuintes para que eles não perdessem de vista suas transações financeiras e, também, para minimizar a evasão fiscal. Cada contribuinte abriria uma conta especial para ativos registrados em uma instituição financeira onde depósitos (retiradas) nesta conta para comprar (vender) ativos financeiros seriam deduzidos do (adicionados ao) fluxo monetário tributável.

Um método alternativo para o tratamento dos investimentos, adequado por razões de simplicidade no manejo com bens duráveis, consiste em incluir na base para tributação o montante do investimento e excluir o consumo daí derivado. Mas isto é automaticamente obtido se os contribuintes não utilizam suas contas especiais, o que é equivalente a um pagamento antecipado do imposto sobre a base do valor presente do consumo futuro⁽⁴³⁾

Conclusão

Descaso pelas noções explícitas de base para tributação conduziu-nos à situação em que o governo federal financia gastos gerais basicamente com impostos progressivos sobre os rendimentos do trabalho, impostos

(41) As vantagens de um imposto sobre o consumo individual foram recentemente exploradas em KAY J. & KING, M. *The British tax system. op. cit.*, Oxford, 1980, em particular capítulo 6.

(42) A rigor, o valor do diferimento do imposto durante a vida do contribuinte deveria ser considerado também, muito embora não estejamos preocupados aqui com distorções dentro do período de duração de uma vida.

(43) *Blueprints for basic tax reform, op. cit.*, capítulo 4; KAY & KING, *The British tax system, op. cit.*, capítulo 7.

casuais sobre os rendimentos de capital e exclui da base para tributação as despesas, a maior parte das quais é financiada com ganhos de capital isentos de tributação. O uso generalizado de despesas tributárias reduz substancialmente a contribuição dos impostos sobre a renda para o total das receitas tributárias e, adicionalmente, induz o uso excessivo de investimentos ao abrigo de impostos^(*), o que eleva indevidamente o custo social da arrecadação tributária e, além disso, distorce a progressividade do imposto de renda.

Investimentos ao abrigo de impostos são aqueles resguardados do imposto sobre a renda ordinária, através do diferimento e/ou antecipação das deduções dos custos de investimento. O diferimento da renda resulta do princípio, derivado em decisões judiciais, de que a realização do ganho é necessária para gerar renda tributável; e a antecipação de deduções resulta da possibilidade de depreciar investimentos "alavancados" (i.e., financiados por fundos emprestados), bem como dos incentivos fiscais para investimento e da depreciação acelerada dos custos, regulamentados na lei tributária. Embora muitos destes dispositivos sejam o produto de legislação específica, basicamente o conceito de investimentos ao abrigo de impostos, em contraste ao conceito de despesas tributárias, não é o resultado de política deliberada e decorre, em boa medida, da dificuldade inerente de implementar apropriadamente a tributação com base na renda.

Combinando adequadamente o diferimento da renda com as deduções aceleradas de custo, os contribuintes podem evitar completamente os impostos sobre os rendimentos ordinários e também investir com recursos de terceiros em atividades que geram renda não-tributável na forma de ganhos de capital acumulados. Consideremos, por exemplo, um contribuinte com Cr\$ 100,00 de rendimento ordinário, na faixa de alíquota 50%, com uma expectativa de vida de 10

anos, que investe, digamos, Cr\$ 500,00 com recursos emprestados em um projeto de 10 anos, cujo ganho líquido realiza-se inteiramente no último ano. Sob depreciação linear dos custos, o contribuinte é capaz de evitar impostos sobre seu rendimento ordinário e o ganho auferido no projeto não é tributado se o ativo em questão é transferido por doação ou morte. Neste caso, a alíquota efetiva do imposto para este contribuinte na categoria de 50% é zero e, adicionalmente, a taxa de retorno em seu investimento é infinita, visto que sua contribuição para o projeto é zero⁽⁴⁴⁾.

A prática mais simples e comum para resguardar os rendimentos de capital dos impostos, obviamente, é investir em bens imóveis e em bens duráveis: casas, terra, pinturas etc. Estes ativos não produzem renda tributável, a qual, neste caso, se compõe parcialmente de consumo implícito e parcialmente de ganhos de capital acumulados. Dessa forma, investimentos ao abrigo de impostos não apenas reduzem a receita potencial e distorcem a progressividade, mas também encorajam o consumo conspícuo⁽⁴⁵⁾. Como em muitas atividades econômicas subterrâneas, tais investimentos não podem ser completamente eliminados. Mesmo em países industrializados, contribuintes das mais altas classes de renda, com a orientação de profissionais especializados em tributação, reduzem substancialmente seus impostos devidos através de investimentos ao abrigo de impostos (p.ex. fundações, fundos de segurança e pensão) ou sociedades especiais^(*).

(44) Para detalhes, vide ANDREWS, W. *Basic federal income taxation, op. cit.*, p. 450-52, 532-34.

(45) Em outras palavras, os investimentos ao abrigo de impostos solapam a eficiência econômica, uma vez que quanto maior o nível das alíquotas necessário para financiar um dado nível de serviços públicos, mais atraídos tais investimentos serão. Assim, a ineficiência é diretamente relacionada com o nível das alíquotas. Vide, por exemplo, TRESCH, *Public finance: a normative theory, op. cit.*, capítulo 15.

(*) *Tax-shelter investments*, no original. N.T.

(*) *special partnerships*, no original. N.T.

criadas para tirar vantagem da depreciação acelerada de custos garantida em lei e créditos fiscais para investimentos⁽⁴⁶⁾.

No Brasil, presentemente, não é necessário que se dê asas à imaginação para evitar a tributação do capital no imposto de renda da pessoa física. De fato, fortunas podem ser facilmente acumuladas, e também realizadas, em ações de Sociedades Anônimas de capital aberto e obrigações ao portador e também em moradia, terra, ações em geral, contanto que retidas por um número de anos, sem incorrer em qualquer imposto sobre a renda pessoal. O atual imposto de renda da pessoa física pode ser visto, na prática, como um imposto progressivo sobre os rendimentos do trabalho, combinado com um imposto indireto e casual sobre os rendimentos de capital. O uso generalizado do imposto retido na fonte em certos itens de rendimentos de capital sem a exigência de "acréscimo" e identificação do contribuinte, induz a excessivas elisões e evasões tributárias⁽⁴⁷⁾.

Dado que o nível de esforço tributário e, especialmente o do imposto de renda da pessoa física, é comparativamente muito baixo no Brasil e, considerando as distorções econômicas e iniquidades relacionadas à estrutura tributária atual, é incompreensível que o governo hesite, e o Congresso o imite, mesmo em considerar uma reforma tributária substancial. Ao contrário, a falha em compreender que taxas de inflação correndo perto de 100% ao ano podem ter algo a ver com a maneira pela qual as receitas são aumentadas conduz a maior parte dos especialistas em tributação a concentrar esforços em pequenos ajustes na lei tributária. Neste passo, a receita do imposto de

renda tornar-se-á cada vez menos importante como uma fonte de financiamento do orçamento federal (amplamente definido), o qual dependerá cada vez mais de fontes alternativas, tais como impostos indiretos, empréstimos, financiamento via déficits orçamentários e receitas de empresas públicas. Como uma conseqüência, o processo decisório social pode tornar-se menos transparente com o ramo executivo do governo e a administração das empresas públicas tendendo à hipertrofia e substituindo, na alocação de recursos e políticas de preços, o papel tradicionalmente reservado à revisão orçamentária e/ou ao setor privado⁽⁴⁸⁾.

Cinco sugestões específicas de política decorrem desta discussão, que basicamente defendem um aumento na participação do imposto de renda da pessoa física em vez de outras fontes de receita, para um dado nível de dispêndio do governo federal. Em primeiro lugar, deve-se requerer o "acréscimo" de toda a renda derivada de juros e rendimento de dividendos e ganhos de capital na declaração do imposto de renda da pessoa física. Em segundo lugar, deve-se substituir um crédito tributário uniforme para investimento em ações de Sociedades Anônimas de capital aberto, em lugar da atual exclusão da renda tributável dos ganhos de capital realizados nestes ativos. Em terceiro lugar, deve-se eliminar a exclusão da renda tributável de 50% da renda líquida realizada no setor agrícola. Em quarto lugar, deve-se abandonar a exclusão da renda tributável dos ganhos de capital realizados com ativos financeiros, em geral depois de cinco anos, e com ativos imobiliários depois de vinte anos, com deduções crescentes até aquele ano. Em quinto, deve-se reconhecer como realizados os ganhos acumulados sobre transferências entre gerações por meio de doação ou morte e, portanto,

(46) KAY & KING, *The British tax system*, op. cit., capítulo 4; SURREY, S. et alii. *Federal tax reform for 1976*. Washington, D. C. Fund for Public Policy Research, 1976.

(47) Quanto à diferença entre esses conceitos ver DORIA, A. R. Sampaio. *Elisão e evasão fiscal*. São Paulo, Bushatsky, 1977.

(48) Para uma crítica da condição brasileira neste contexto, vide CASTRO, P. R. O Estado gigante: excesso de ação e crise de eficiência. *Conjuntura Econômica*, 36 (7): 81-86, 1982.

como renda tributável⁽⁴⁹⁾, ou pelo menos requerer a transferência de base para o doatário ou herdeiro.

Cada uma das medidas propostas requer, com o intuito de minimizar seu impacto financeiro em curto prazo, reflexão cuidadosa com respeito a ajustamentos da base pela inflação, ponderação pela média de ganhos acumulados, a escolha de níveis de isenção, alíquotas e créditos fiscais etc. Entretanto, dificuldades relacionadas com a implementação dessa reforma tributária abrangente não devem obscurecer o propósito básico da reforma, que consiste em substituir receitas de forma a elevar a progressividade da estrutura de arrecadação e minimizar as distorções econômicas. Neste sentido, seria preferível discutir as medidas propostas

conjuntamente, em um pacote, com a condição de que, se elas forem aprovadas, a implementação não teria lugar antes de um dado número de anos⁽⁵⁰⁾.

Se, propostas para alargar a base para tributação da renda provarem ser intratáveis em termos de alcançar um consenso político, quer porque os incentivos fiscais à acumulação de capital devam ser mantidos a qualquer custo, quer devido a complexidades administrativas relacionadas à estimativa da poupança líquida em uma economia endemicamente inflacionária, então talvez este seja um momento apropriado para iniciar uma discussão séria dos prós e contras de um imposto sobre o consumo pessoal abrangente para o Brasil.

(49) Para uma proposta semelhante, vide TILBERRY, H. & MARTINS, I. Tributação de acréscimos de patrimônio, ganhos de capital, doações, heranças e legados, *1.º Congresso Brasileiro de Direito Financeiro*, Rio de Janeiro, 1980. (Mimeo)

(50) Qualquer reforma tributária impõe custos e benefícios relacionados com a propriedade dos fatores no *status quo*. Essas iniquidades podem ser minimizadas, permitindo-se uma capitalização gradual da nova ordem. Vide FELDSTEIN, M. Compensation in tax reform. *National Tax Journal*, 29; p. 123-30, June 1976.