

O IMPOSTO DE RENDA E OS CONCEITOS ECONÔMICOS

Mario Henrique Simonsen

Resumo

O objetivo do trabalho é apresentar uma proposta de imposto de renda simplificado, mostrando que este tem a vantagem de minimizar o custo de arrecadação, reduzindo dramaticamente o número de responsáveis pelo recolhimento do imposto e, portanto, a burocracia declaratória.

Abstract

This paper proposes a simplified income tax, and argues that this proposal minimizes the compliance costs, dramatically reduces the universe of taxpayers and therefore the costs of tax administration.

Palavras-chave

imposto de renda, administração tributária

Key words

income tax, tax administration

Ministro da Fazenda do Governo Geisel (1974-1979) e Secretário do Planejamento do Governo Figueiredo (1979). Atualmente é Vice-Presidente da Fundação Getúlio Vargas e Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV.

1 - A Evolução da Teoria da Progressividade

Todo sistema tributário moderno baseia-se em determinadas hipóteses de teoria econômica. No caso dos impostos, o princípio da capacidade contributiva parte de uma idéia igualitária: o sacrifício pelo pagamento dos impostos, isto é, a perda da utilidade pela redução da renda disponível, deve ser igual para todos. Presume-se, naturalmente, que o suprimento de bens públicos financiados por esses impostos compense essa perda para todos os membros da sociedade. Supondo-se que a utilidade marginal da renda seja decrescente, esse princípio de igual sacrifício condena como iníquo o mais tradicional de todos os impostos, a capitação, ou seja, o imposto fixo por indivíduo. Admitindo-se que a utilidade da renda seja proporcional a seu logaritmo, a prescrição resultante é a tributação proporcional das rendas. Se a utilidade for ainda mais fortemente côncava, a solução é a tributação progressiva. A título de exemplo, suponhamos que a função de utilidade seja:

$$U(R) = \log (R-c)$$

onde "c" representa a renda mínima de subsistência e "log" o logaritmo Neperiano. O princípio de igual sacrifício exige que o imposto T pago pelo indivíduo de renda R seja tal que $U(R) - U(R-T)$ seja o mesmo para todos os indivíduos. Isso leva a:

$$T = k(R-c)$$

onde $0 < k < 1$. O imposto é uma fração k do excesso da renda sobre o nível de subsistência. Trata-se, de fato, de um imposto progressivo a duas alíquotas, 0 e k.

Teoricamente, o Estado poderia financiar-se apenas com o imposto de renda, que em certa época foi considerado o imposto perfeito, e que ainda hoje se considera o melhor dos impostos. Mais ainda, apenas do imposto de renda sobre os ganhos da pessoa física. As razões para que outros impostos continuem presentes nos sistemas tributários modernos, como o imposto de renda da pessoa jurídica, os impostos sobre valor adicionado ou sobre ven-

das, sobre o consumo de determinados itens, sobre transações etc. são as seguintes:

- i) é conveniente que diferentes esferas do governo (União, Estados e municípios, nas federações) usem diferentes impostos. (A experiência dos Estados Unidos de imposto de renda cumulativo, federal, estadual e municipal, não parece muito inspirada);
- ii) a arrecadação do imposto de renda da pessoa física costuma ser mais cara do que a dos impostos indiretos e do imposto de renda sobre a pessoa jurídica;
- iii) a existência de outros impostos facilita a fiscalização do próprio imposto de renda da pessoa física;
- iv) alguns tributos municipais (como o Imposto Predial) ficam conceitualmente a meio caminho entre os impostos e taxas. Como tal, a sua cobrança deve basear-se em algum outro fato gerador (geralmente o valor locativo ou o valor venal do imóvel), distinto da renda, mais correlacionado com a contrapartida de serviços prestados pelo poder público.

Nas décadas de 1940 e 1950, a exaltação da tributação progressiva ganhou o reforço da teoria Keynesiana. Além de seus méritos sociais, na linha da teoria da capacidade contributiva, ela parecia exercer uma tarefa providencial: absorver os excedentes ociosos de poupança privada, e que ameaçavam desativar a demanda agregada, jogando as economias no marasmo da Grande Depressão. Hoje, num mundo de escassez de poupanças e taxas reais de juros positivas, essa parte da teoria Keynesiana está inteiramente fora de moda. A própria teoria da capacidade contributiva é hoje considerada ingênua, por basear-se em comparações interpessoais de utilidades, e por tentar descobrir a lei exata da utilidade da renda.

De qualquer forma, sob o impacto da revolução Keynesiana, o socialismo democrático europeu levou a idéia de progressividade tributária às últimas conseqüências nas décadas de 1960 e 1970. Hoje os méritos da progressividade são fortemente contestados. Boa parte dos países desenvolvidos reduziu consideravelmente o número de alíquotas progressivas, assim como a alíquota máxima. E a tendência parece ser a volta ao imposto propor-

cional, com uma única exceção, um limite de isenção, abaixo do qual o contribuinte é dispensado de qualquer imposto.

A queda do mito da progressividade se deve a vários fatores, além das já citadas de revisões teóricas. Primeiro, a distribuição de riqueza promovida pelo governo não é função apenas de um único imposto, mas depende do conjunto dos tributos e sobretudo da composição da despesa pública. Que adianta ter um imposto de renda fortemente progressivo se com ele convivem outros impostos fortemente regressivos? O melhor seria fundi-los num único imposto proporcional, ou medianamente progressivo. Por outro lado, para que serve um sistema tributário progressivo se a despesa pública beneficia os ricos muito mais do que os pobres? Melhor seria, no caso, que o orçamento encolhesse e que o mercado cuidasse dos conflitos de interesses dos ricos. Na realidade, a grande tarefa distributiva do governo deve ser operacionalizada pela despesa pública, oferecendo educação, saúde e assistência aos mais carentes. Diante disso, desfaz-se, pelo menos em grande parte, o encanto da progressividade dos tributos.

Em segundo lugar, o excesso de progressividade simplesmente desinteressa o contribuinte pelo trabalho e pela assunção de riscos, o que explica a estagnação produzida pelo *Welfare State* do partido trabalhista britânico, em boa hora desmontado por Margareth Thatcher. Para que trabalhar mais e correr mais riscos se o governo apropria-se de 80% dos resultados, quando positivos? Na década de 1970 descobriu-se o óbvio: impostos altamente progressivos geram a preguiça.

Em terceiro lugar, a progressividade cria um incentivo: a transferência de renda fictícia de um contribuinte de alíquota marginal mais alta para um outro de alíquota marginal mais baixa. Suponhamos que um indivíduo X, cuja alíquota marginal é 50%, seja cliente do médico Y, com alíquota marginal de 30%, e admitamos que as despesas médicas, como de costume, sejam dedutíveis de renda tributável. Um cruzeiro a mais de recibo vale 50 centavos para o cliente e custa apenas 30 centavos para o médico. O incentivo natural é um recibo frio do médico para o cliente. Em se tratando de contribuintes cautelosos, o recibo frio será emitido com as devidas precauções: o cliente entregará ao médico um cheque nominativo e este lhe devolverá cruzeiros em moeda sonante. Esse exemplo de transferência fictícia de

renda é apenas um entre milhares num sistema progressivo de impostos, e não há malha fina que seja capaz de evitá-los.

2 - O Contribuinte Substituto

Quando um imposto é devido, há que se distinguir três pessoas, naturais ou jurídicas:

- a) a responsável pelo recolhimento do imposto;
- b) aquela em cujo nome o imposto é recolhido;
- c) aquela que efetivamente arca com o ônus econômico do imposto.

Economicamente, para efeitos de verificação do princípio de capacidade contributiva, o contribuinte efetivo é o da letra "c" Mas, juridicamente, o responsável pela sua canalização aos cofres públicos é o da letra "a" Isso leva à noção de substituição de contribuintes. Ela pode se dar no 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. 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.

A adequação econômica de um imposto exige que ele incida efetivamente sobre um largo espectro de contribuintes. Mas o seu custo de arrecadação e fiscalização diminui à medida que a sua coleta puder ser concentrada em poucas fontes, de preferência pessoas jurídicas. A maneira de conciliar os dois objetivos encontra-se no uso hábil da figura do contribuinte substituto.

3 - Transferência Fiscal

Há muito tempo sabe-se que, no caso dos impostos indiretos, a pessoa em cujo nome se recolhe o imposto não necessariamente é aquela que efetivamente arca com o ônus econômico do imposto: parte do imposto

transfere-se para a frente via aumento de preços. A parcela transferida depende das elasticidades da oferta e da procura, de acordo com um exercício bem conhecido de teoria microeconômica.

Menos divulgado é o fato de que os chamados impostos diretos também podem ser transferidos, o que entre outras coisas põe em xeque a funcionalidade da distinção entre tributos diretos e indiretos.

Especificamente, se o fato gerador da tributação da renda de um agente econômico "A" gera automaticamente uma despesa dedutível para o agente econômico "B", e se as alíquotas são iguais, há simples TRANSFERÊNCIA FISCAL, cujas características são as seguintes:

- i) a introdução ou eliminação da transferência fiscal não altera a arrecadação total do tributo. Com efeito, o que o contribuinte "A" paga a mais é exatamente o que "B" paga a menos;
- ii) supondo livre o sistema de preços, a transferência fiscal não altera a incidência econômica do imposto; muda apenas as pessoas em cujo nome ele é recolhido.

A primeira característica é o resultado de a renda de "A" gerar igual despesa dedutível para "B", e de a alíquota do imposto ser a mesma para ambos. A segunda resulta de uma simples análise de oferta e procura. O que interessa, tanto ao agente "A" quanto ao agente "B", são as suas rendas após a incidência do imposto. Como o imposto líquido total é igual a zero, as rendas líquidas, isto é, depois da incidência do imposto, se equilibram no mesmo nível que prevaleceria se não houvesse o imposto.

Vejamos três exemplos de transferência fiscal:

a) Tributação de Renda dos Médicos

Voltemos à discussão anterior da tributação dos médicos. Admitiremos, como de praxe, que honorários médicos sejam dedutíveis como despesa do cliente.

Suponhamos agora que o imposto de renda fosse proporcional à alíquota de 25% sobre a renda líquida. Neste caso, para o fisco seria absolutamente irrelevante o médico fornecer ou não recibo ao contribuinte, no exato

valor, sub ou superavaliado. Um recibo no valor X simplesmente significaria uma economia fiscal de $0,25X$ para o cliente e um ônus adicional no mesmo montante para o médico. Como o mercado funciona, é de se presumir que o médico, em troca do recibo, aumentasse o preço da consulta em $0,25X$, na prática bastante difundida entre nós. Mais ainda, que do ponto de vista da burocracia a melhor solução seria o médico nada pagar e o cliente nada deduzir de imposto, ou seja, a consulta sem recibo.

Essa observação serve para desfazer um equívoco muito difundido entre nós, a confusão entre o contribuinte de fato e o responsável pelo recolhimento do imposto. Se o não recolhimento do imposto pelo contribuinte "A" obriga o contribuinte "B" a pagar a mais o que "A" deixa de recolher, "A" não está sonegando. Está simplesmente delegando a "B" a função de contribuinte substituto. No caso do imposto de renda sobre salários pagos por empresas esse princípio é bem entendido, pois vem explicitado nos contracheques: o contribuinte efetivo é o assalariado, cujo imposto é descontado na fonte. Mas o responsável pelo recolhimento é a empresa. No caso dos médicos a situação é semelhante, embora não haja DARF nem contracheques. À medida que as despesas médicas sejam dedutíveis, o não fornecimento de recibo simplesmente transforma o cliente em contribuinte substituto. O fisco só perde se a alíquota marginal do imposto devido pelo médico for superior à do cliente, o que pode ser verdade ou não no imposto progressivo, e é certamente falso no imposto proporcional.

O não entendimento da diferença entre contribuinte efetivo e responsável pelo recolhimento dos tributos é a origem da crença generalizada no Brasil de que médico praticamente não paga imposto de renda. De fato, muitos médicos pouco recolhem em matéria de imposto de renda. Mas, ao diferenciarem o preço da consulta com ou sem recibo, tornam-se contribuintes de fato, à medida que as despesas médicas sejam dedutíveis;

b) Tributação dos Rendimentos de Capital

Outro problema pouco entendido é a tributação dos juros e rendimentos de capital, em geral. A alegação de que capitalista não paga imposto de renda baseia-se na falácia, qual seja, esquecer que o imposto de renda sobre a pessoa jurídica nada mais é do que a tributação de seus sócios ou acionistas. Mais uma vez, a diferença é apenas o contribuinte e o responsável pelo

recolhimento dos tributos. No caso dos juros, o que não se costuma perceber é que sua tributação nada rende ao fisco, a menos de diferenças de alíquotas marginais, pois só há credor se houver devedor. Se os juros recebidos são tributáveis, e os pagos dedutíveis como despesa, o que o governo embolsa de um lado perde do outro. No caso brasileiro, o balanço é provavelmente contra o fisco, pois os juros ativos são tributados a taxas relativamente módicas, e os passivos são deduzidos do lucro das empresas, que hoje pagam alíquotas de 52% a 62%. No caso dos títulos públicos, a tributação é a transferência do bolso esquerdo para o direito - o governo, para colocar seus títulos, paga de juros adicionais o que recolhe de impostos;

c) As Contribuições para a Previdência Social

A Previdência Social obrigatória foi instituída no Brasil no primeiro governo Vargas, sobre uma premissa ilusória: a contribuição seria tripartite, um terço do governo, um terço das empresas, um terço dos trabalhadores. A primeira contribuição, a do governo, partia da ficção muito arraigada na cultura brasileira, até pelo menos a Constituição de 1988, de que o governo é capaz de criar recursos do nada. Como isso não é verdade, o governo só poderia buscar esses recursos lançando impostos sobre o capital e o trabalho, ou seja, reduzindo o universo dos contribuintes efetivos a trabalhadores (inclusive os não beneficiários do sistema de Previdência, o que seria tremenda injustiça) e titulares de rendimentos de capital. Quanto às empresas, ou elas repassariam os custos adicionais da mão-de-obra aos preços, ou os deduziriam dos salários pagos a seus empregados. Com efeito, a empresa contabiliza o empregado pelo que ele lhe custa, seja em termos de salário, seja em termos de encargos sociais. Isto posto, o trabalhador acaba indiretamente arcando com a contribuição da empresa, via diminuição do salário real.

4 - Mobilidade Internacional de Capitais e Transferência fiscal

Uma presunção da teoria fiscal clássica era a de que a mobilidade internacional de fatores de produção fosse restrita, o que parecia ajustar-se à realidade até o princípio da década de 1970. Como tal, cada país poderia tributar

soberanamente, nas proporções que bem entendesse, rendimentos do capital e rendimentos do trabalho, dentro da opção social de progressividade.

Toda essa teoria desaba no momento em que se admite ampla mobilidade internacional de fatores de produção, ou de algum fator, pelo menos. A evidência do mundo moderno é de crescente mobilidade do capital, com acentuadas restrições ao deslocamento da mão-de-obra (salvo as migrações intra-bloco, como na Comunidade Econômica Européia). Admitindo, para efeitos de simplificação analítica, que o capital possua perfeita mobilidade internacional, toda a tributação sobre lucros e juros é transferida via sistema de preços. Se um país tenta aumentar a tributação dos rendimentos do capital investido em seu território, o resultado final é um aumento das taxas de juros e margens de lucro que transferem o ônus efetivo para os assalariados, cujos ganhos reais caem. A curto prazo, esses efeitos podem ser neutralizados por perdas de capital. São que essas perdas, ao aumentarem os riscos do investimento, são cobradas dos assalariados a médio prazo, com juros que levam falta de eficiência no sentido de Pareto.

Para os tributaristas da velha guarda, a conclusão é chocante, mas inescapável: a ampla mobilidade internacional de capitais nivela qualquer país a um paraíso fiscal. Os que pensam que tributam pesadamente os capitais nele investidos enganam-se redondamente, pois os capitalistas transferem o imposto para os assalariados.

5 - O Imposto de Renda Simplificado

A proposta do imposto de renda simplificado parte das seguintes observações e premissas:

- i) o imposto de renda da pessoa física deve ser proporcional à parcela da renda que exceder o limite de isenção;
- ii) o imposto de renda da pessoa jurídica de fato incide sobre o sócio ou acionista; a tributação, em separado e sem compensação, do lucro e do dividendo é dupla tributação, a ser evitada;
- iii) é mais fácil fiscalizar o imposto de renda se o seu recolhimento for feito apenas por pessoas jurídicas; com efeito, as empresas, ao contrário dos indivíduos, são obrigadas a manter registros contábeis;

- iv) os ganhos aleatórios não devem ser tributados na pessoa física, assim como as perdas aleatórias não costumam ser dedutíveis; isso elimina o imposto sobre ganhos de capital;
- v) as transferências fiscais nem aumentam a receita do governo nem alteram a incidência econômica dos tributos; geram apenas burocracia;
- vi) é válido discriminar os rendimentos do trabalho e capital em distintas cédulas. Só que, entre os rendimentos do capital, não faz sentido tributar mais fortemente os dividendos e lucros do que os juros e aluguéis.

Isto posto, o imposto de renda simplificado estabelece três variáveis de política: o limite de isenção da pessoa física X , a alíquota sobre a pessoa física t_1 e a alíquota sobre a pessoa jurídica t_2 , funcionando de acordo com as seguinte regras:

- a) os lucros das pessoas jurídicas são tributados à alíquota t_2 ;
- b) os rendimentos pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas são tributados exclusivamente na fonte, à alíquota t_2 , quando se tratar de juros ou aluguéis ou de dividendos (que não são dedutíveis dos lucros da pessoa jurídica); nos demais casos a alíquota será t_1 ;
- c) nenhuma despesa da pessoa física é dedutível;
- d) a pessoa física tem o direito de indicar uma e uma única fonte principal, pessoa jurídica. Esta creditará o seu imposto de renda descontado na fonte por valor até $t_1 X$. Especificamente, se R for o rendimento pago ao indivíduo por essa fonte principal, o imposto recolhido na fonte será igual a $\max \{0, t_1 (R - X)\}$;
- e) a pessoa física manterá escrituração simplificada sobre os rendimentos recebidos de outras pessoas físicas ou fontes no exterior; o imposto de renda sobre esses rendimentos, à alíquota t_1 ou t_2 , conforme a sua natureza, será recolhido mensalmente mediante guias de pagamento feitas pelo próprio contribuinte (carnê-leão);
- f) a pessoa física que desempenhar habitualmente atividades de comércio, nos termos definidos em lei, fica sujeita à tributação como pessoa jurídica, obrigando-se a manter registros contábeis devidos;

- g) a declaração anual de ajuste dos rendimentos da pessoa física é facultativa.

A vantagem do Imposto de Renda simplificado está em sua própria denominação: ele minimiza o custo de arrecadação, reduzindo, na medida do possível, o número de responsáveis pelo recolhimento do imposto e a burocracia declaratória.

(Recebido em junho de 1994).