

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA  
Nº 76

"Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil".

Cláudia Cunha Campos Eris

Março de 1985

Tiragem: 80 exemplares

Trabalho elaborado em: Dezembro de 1984

Instituto de Pesquisas do IPEA  
Instituto de Planejamento Econômico e Social  
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andar  
20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de sua autora. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA POSSÍVEL REFORMA

### TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Claudia Cunha Campos Eris\*

#### 1 - INTRODUÇÃO

Parece haver certo consenso a respeito do fato de que o sistema tributário brasileiro deve passar por uma reforma. Pedem por ela representantes de diferentes níveis de governo, empresários, porta-vozes das mais diferentes associações e mesmo economistas teóricos. Com a possível exceção do último grupo por todos ela é vista como só trazendo benefícios, governo arrecadando mais, contribuinte pagando menos. Razão têm autoridades governamentais em pensar em acréscimos de receitas, seja pela necessi

---

\* O presente artigo nada mais é que um resumo de trabalhos anteriores em que colaboraram, com igual intensidade, Ibrahim Eris, Decio Kadota, Ricardo Varsano e a autora deste sumário, para a elaboração do relatório "Subsídios a um projeto de reforma fiscal" (IPEA-FIPE, abril de 1983). Motivos de ordem administrativa das instituições envolvidas fizeram incluir apenas os nomes de C.C.C. Eris e D. Kadota como autores da pesquisa. Dividiu-se também de forma equitativa o trabalho entre Eris, Eris e Kadota e muitas das idéias discutidas com Varsano entraram na elaboração do relatório "Reforma tributária e federalismo fiscal" (SFR-FIPE, dezembro, 1983). Mais uma vez, apenas os nomes de C.C.C. Eris e D. Kadota constam no relatório final. Finalmente, Eris, Eris e Kadota são os autores citados no relatório "Integração IRPF-IRPJ" (SRF-FIPE, setembro de 1984), Varsano já tendo, infelizmente, seguido outros rumos por esta ocasião.

Seria tedioso e consumidor de precioso espaço introduzir numerosas notas de rodapé para lembrar a cada passo a paternidade coletiva das idéias aqui apresentadas. Muitas delas sequer se originaram dentro dos limites do pequeno grupo citado acima, tendo surgido em trabalhos teóricos, propostas de policy makers divulgadas pela imprensa, etc. Tendo em vista o fato de que não se tem qualquer pretensão de erudição nesta nota, foram eliminadas as referências bibliográficas, restando apenas as que se referem a transcrições.

É claro que muitos autores - mesmo os que trabalharam em conjunto nas monografias aqui resumidas - podem não concordar com a versão de seus pensamentos a que se chegou.

Os relatórios originais encontram-se à disposição de qualquer leitor que pelos mesmos se interesse.

dade premente de equacionar seus orçamentos, seja pela constatação de que a carga tributária total no Brasil é baixa relativamente à de outros países em nível semelhante de desenvolvimento. Além do desejo natural de pagar menos impostos, razão têm também alguns contribuintes, porque esta carga, mesmo sendo relativamente baixa é distribuída de maneira desigual.

Dada a ênfase atribuída à arrecadação, deve-se notar de início que esta é uma questão que recebe menor atenção neste trabalho. A determinação do nível da carga tributária - ou seja, a escolha de um conjunto de alíquotas - é questão altamente relevante, sem dúvida. Além do mais, a ordem de grandeza relativa de alíquotas de diferentes impostos pode distorcer completamente o sentido que se quer dar ao sistema tributário como um todo. Não se pretende, porém, chegar a um receituário pronto e completo para a reforma tributária, mas somente discutir nestas considerações algumas idéias a respeito de como e por que alterar certos impostos existentes no Brasil. É claro, entretanto, que estas mudanças, embora possam ter impactos sobre a arrecadação, não são a questão central da análise.

Como foi dito acima, a atenção se concentra nos impostos já existentes no país. Costuma-se dizer, com certa razão, que imposto bom é imposto velho. Além disto, o sistema tributário brasileiro oferece variado cardápio. Com exceção do imposto sobre a herança, as bases tradicionais de tributação já estão sujeitas a alguma forma de imposto. O que ocorre é a má exploração ou pequena abrangência destas bases. Procurar atingi-las melhor parece politicamente mais aceitável que buscar uma base nova, mesmo que esta se preste a interessantes discussões acadêmicas.

Dentro do mesmo espírito, alguns estudiosos da matéria podem julgar tímidas as propostas trazidas à discussão. A resposta - se a acusação fosse feita - é que não existe um sistema tributário ideal independente da tradição, dos contextos social, cultural e econômico do país onde é implementado. O Brasil já tem um sistema bastante sofisticado. Mudanças radicais, mormente se

envolvem a adoção de conceitos de difícil compreensão e custosa administração, não são provavelmente factíveis.

Esta discussão serve para definir o contexto em que são analisadas duas das questões mais frequentes no debate sobre reforma tributária, ambas bastante amplas e multifacetadas: federalismo fiscal ideal e justiça fiscal. Não seria possível, em um curto artigo, discutir com profundidade aspectos ligados às suas essências e, ao mesmo tempo, adentrar as minúcias de propostas concretas de mudança na legislação para se aproximar destes objetivos de federalismo ideal e justiça. Optou-se aqui por um meio-termo, talvez por não se conseguir decidir que abordagem seria mais adequada. Com apenas algumas rápidas pinceladas, buscou-se fazer o quadro conceitual das duas questões apresentando-se, também, algumas linhas gerais de propostas específicas.<sup>1</sup>

## 2 - FEDERALISMO FISCAL

Não se trata aqui de discutir se a forma federativa é a melhor organização para o governo brasileiro. Aceita-se o fato de que o federalismo é previsto na Constituição e a sociedade brasileira não revelou qualquer interesse em eliminá-lo. Muito menos se pretende postular qual seria exatamente a forma ideal de divisão de atribuições e competências dos três níveis de governo. Porém, uma vez que vastos segmentos da população têm-se manifestado por maior descentralização (ou seja, maior parcela da arrecadação nas mãos de governos estaduais e municipais), buscou-se ver até que ponto isto é possível em um país como o Brasil e de que forma poder-se-ia destinar maior arrecadação aos estados sem agravar disparidades regionais.

---

<sup>1</sup>Descrições mais pormenorizadas das idéias discutidas a seguir podem ser encontradas nos relatórios acima mencionados, bem como em outras propostas aqui não incluídas. Além destes, em C.C.C. Eris e D. Kadota, "Avaliação de algumas sugestões de reforma" (SRF-FIPE, julho de 1984), tratou-se da adequação dos tributos estaduais a uma organização menos centralizadora.

Muitos entendem que governos representativos funcionam melhor quanto mais próximo estiverem de seus contribuintes. Duas razões básicas estão por trás desta afirmativa: primeiro, o conhecimento das preferências dos eleitores é mais fácil a níveis de governo mais baixos; e, segundo, subgrupos de pessoas dentro de um país têm o direito de votar para si diferentes níveis e tipos de serviços públicos. Como o governo federal não pode tratar de maneira diferente os cidadãos em função de seu local de residência, comunidades com preferências diferentes só poderiam ser bem atendidas se governos locais lhes fornecessem os serviços públicos. Assim, aos níveis de governo mais altos caberia tão-somente atuar naquelas áreas em que níveis mais baixos não tivessem desempenho eficiente.

A questão distributiva é usualmente atribuída ao governo federal por estar entre as funções que os demais níveis de governo não podem desempenhar a contento. O que parece terem em mente alguns autores que limitam ao mínimo o papel da União é que esta correção de distribuição de renda seria feita de maneira mais ou menos uniforme pelo País. Não se invalidaria, então, a idéia de que "a forma ótima de governo federativo... seria uma em que existe um nível de governo para cada subconjunto de população sobre o qual o consumo do bem público é definido ... internalizando-se os benefícios da provisão de cada bem".<sup>2</sup>

No caso brasileiro, porém, buscar internalizar os benefícios significaria negar acesso aos mais elementares serviços públicos para parcelas substanciais da população, concentradas em verdadeiros bolsões de pobreza. Atenuar disparidades na distribuição pessoal de renda a nível do governo federal não implica solucionar a questão das disparidades regionais. Portanto, limitar excessivamente a capacidade de transferências do governo federal poderia implicar a mudança da Belíndia (a que se refere Bacha para descrever o país parte Bélgica parte Índia que é o Brasil) para a Liechtenetiópia.

---

<sup>2</sup>W.E. Oates, Fiscal federalism (Nova York, Harcourt, Brace, Javinvich Inc., 1972), pp. 34-5.

Isto não quer dizer que governos estaduais não pudessem arrecadar diretamente maior fatia das receitas totais. Porém, seria necessário ter-se cuidado para que acréscimos proporcionalmente maiores coubessem aos estados mais carentes. Com isto, o governo federal poderia mesmo equacionar melhor as necessidades de transferências.

Mesmo com as limitações que as disparidades regionais impõem a um federalismo no Brasil, um ponto resiste: as comunidades têm aspirações (e disposições para financiá-las) diferentes, que se referem tanto ao tipo quanto ao nível dos serviços que desejam. No primeiro caso, o próprio governo central, se tivesse conhecimento das preferências, poderia atender à diversidade de anseios, não havendo qualquer restrição ou impedimento legal ao fornecimento de serviços de natureza diferente a grupos diferentes. Se, porém, algumas comunidades preferem níveis baixos de serviços públicos (com baixos impostos), enquanto outras têm preferências opostas, não haveria como a União atender de maneira satisfatória a todos. A Constituição proíbe (e com razão, já que abusos poderiam resultar) impostos federais distintos para diferentes locais do país. Em vista disto, boa parte das possíveis vantagens de um sistema federativo se evapora se os governos locais não gozarem de qualquer autonomia para fixar os níveis de seus orçamentos, ou seja, as alíquotas dos tributos que lhes competem. É claro que esta autonomia pode sofrer restrições. O governo federal pode intervir para resolver conflitos interestaduais nas suas relações de comércio, e também para fixar um intervalo às alíquotas, de forma a garantir a todos os cidadãos - mesmo que sejam minoria dentro de certas jurisdições - níveis mínimos de serviços públicos e proteção contra tributação excessiva. Mas alguma autonomia é necessária para que o sistema seja efetivamente federativo. Deve-se, então, tomar cuidado ao se escolher as bases tributárias que cabem aos estados e a forma de tributo sobre as mesmas. Os impostos devem ser tais que não se exacerbem conflitos nas relações interestaduais quando qualquer unidade da federação resolver alterar suas alíquotas.

Várias propostas surgiram procurando criar condições de maior descentralização no Brasil. Uma, relativamente simples, parece atender os objetivos citados acima: por um lado, gera maiores acréscimos de arrecadação para os estados mais pobres; e, por outro, reduz a possibilidade de conflitos se se conceder autonomia para a fixação de alíquotas. Dois passos seriam necessários: primeiro, substituir-se-ia o chamado princípio de origem modificado adotado no momento no Brasil para a cobrança de ICM nas transações interestaduais pelo princípio de destino modificado; e, segundo, ampliar-se-ia a base do ICM, integrando-se à mesma as do IPI e do ISS.

Explique-se melhor o que vem a ser esta proposta. Atualmente, em uma transação interestadual, cabe ao estado exportador a maior parte do débito do ICM (da empresa para com os cofres públicos). Fica para o estado importador uma pequena parcela deste débito e a responsabilidade pelo crédito fiscal da empresa importadora. Pelo sistema de destino modificado, a situação se reverte. Cabe ao estado importador a quase totalidade do débito (e a responsabilidade pelo crédito), enquanto o estado exportador receberia apenas uma pequena parcela.<sup>3</sup>

Atribuir ao estado importador a maior parte da arrecadação - ou mesmo a sua totalidade - é fazer o imposto guardar uma proporção mais próxima com o consumo dentro do próprio estado, e não com a produção, como no sistema atual. Isto pode ser feito de várias maneiras. Não é necessário, nem parece ser mais prático.

---

<sup>3</sup>Nos estudos que serviram de base a este resumo, caberia ao estado importador a totalidade do montante devido, e é sob este presuposto que os números referentes às variações na arrecadação de cada estado foram estimados. A autora desta nota e o co-autor dos estudos iniciais de mesmo sobrenome acabaram por se convencer mutuamente da desejabilidade de reservar ao estado exportador pelo menos uma pequena parcela da arrecadação gerada na transação interestadual, o que serviria de estímulo adicional ao empenho de fiscalização. Além disto, e principalmente, seria uma compensação pelos serviços prestados pelo setor público à unidade produtora localizada dentro de suas fronteiras, pela poluição e outras deseconomias externas advindas da produção, etc. Não se sabe informar se os demais autores mantêm ou não suas posições iniciais.

co, tratar de forma diferenciada as transações internas e as interestaduais, isto é, não é preciso cobrar-se uma alíquota baixa (ou nula) quando da saída do estado exportador e uma posterior cobrança já no estado importador. Poder-se-ia adotar um sistema mais simples. Uma mesma alíquota seria cobrada em todas as transações. Bastaria, então, criar um mecanismo automático de compensação de receitas do ICM, papel que poderia ser desempenhado pelo sistema bancário. Caberia a este arrecadar o ICM, sendo que as empresas especificariam o destino de cada venda, se feitas internamente ou para outro estado. Deduzidas as parcelas que cabem a outros estados (devido às exportações de bens a estes) e incluídas as parcelas a que cada estado tem direito (devido a suas importações), o sistema bancário creditaria aos respectivos tesouros estaduais os valores líquidos das receitas.<sup>4</sup>

Dois tipos de objeções podem ser feitos a este sistema. O primeiro, mais facilmente posto de lado, é que o mesmo seria extremamente complexo, sobrecarregando os bancos. Na verdade, bastaria que o vendedor especificasse o estado de destino na guia de recolhimento e que o banco encaminhasse as importâncias a vinte e poucas contas distintas, uma para cada estado.

Outra dificuldade alegada para a operacionalização do sistema é a que se refere ao seu controle e fiscalização: por um lado, o estado importador não poderia verificar se o imposto foi efetivamente recolhido além de suas fronteiras; e, por outro, o estado exportador não teria interesse em exercer qualquer tipo de fiscalização se a parte que lhe cabe for nula.

Primeiro, não é tão claro que haja total desinteresse por parte de cada estado na fiscalização, mesmo que sua parte seja nula. O efetivo controle de sua base tributária pressupõe in-

---

<sup>4</sup> Não se trata aqui de idéia de paternidade coletiva: Varsano expôs este mecanismo aos demais membros do grupo, já tendo mesmo se referido a ele em trabalhos anteriores de sua exclusiva autoria. Como se vê em seguida, modificações neste sistema foram introduzidas durante sua discussão. A versão inicial, contudo é deste autor.

clusivo o controle deste tipo de operações. Ignorasse o estado exportador qualquer assunto relativo a transações que não lhe gerem receitas e correria o risco de ver declaradas como tal aquelas que lhe dão direito à arrecadação. O argumento perde também força se alguma parcela (mesmo que pequena) couber ao estado exportador.

Segundo, pode-se propor um mecanismo que viabilizaria o controle por parte do estado importador, e que consistiria na emissão conjunta de uma nota fiscal e de um título. Não se entra aqui no mérito da forma jurídica adequada deste documento, que teria o valor do imposto associado à operação de venda interestadual, sendo a favor do estado importador e com vencimento consistente com o prazo de recolhimento do imposto. Neste sistema, sempre que uma empresa pleiteasse os créditos de imposto oriundos de compra de empresa localizada em outra jurisdição, teria que apresentar o título correspondente como comprovante deste crédito. Como faz com qualquer outro título, o sistema bancário se encarregaria da cobrança, recolheria a importância ou informaria ao estado credor sobre devedores inadimplentes (ou seja, o emissor do título, empresa localizada em outro estado). Como credor de qualquer outro título, o estado importador poderia tomar as providências legais cabíveis.

Desta forma, todos os créditos seriam acertados com o estado onde se localiza a empresa (para alguns destes créditos haveria necessidade da entrega de títulos comprobatórios dos mesmos), os débitos nas operações internas continuariam a ser acertados como atualmente e os débitos de uma empresa com um estado importador seriam controlados por títulos. Somente nas operações sem nota fiscal não seria possível exercer controle. Mas, neste caso, o controle também é difícil sob o sistema atual.

É verdade que o processo envolveria o manuseio de um volume considerável de papéis. Considerando-se a infra-estrutura do sistema bancário, porém, o mesmo parece viável.

Se algumas dificuldades são vistas para a adoção do que se denominou aqui "princípio de destino modificado", as suas vantagens também não são desprezíveis. Primeiro, o imposto passaria a guardar relação com o consumo interno do estado e não com sua produção, como já foi dito. Sendo a distribuição espacial do consumo mais homogênea que a da produção, uma eventual decisão de se isentar alguns produtos torna-se mais fácil. Por exemplo, se se optar pela isenção de produtos de primeira necessidade como uma forma - imperfeita, admite-se, mas viável - de se atenuar a má distribuição pessoal de renda no país, os estados que se especializam na produção de alimentos não seriam indevidamente penalizados. Segundo, a liberdade de fixação de alíquotas por parte de cada estado não gera tantos conflitos interestaduais como atualmente. Elevar ou abaixar uma alíquota implicaria variações na carga tributária de seus residentes, essencialmente. Finalmente, os estados importadores líquidos no comércio interestadual seriam favorecidos. É claro que, como o ICM total arrecadado não se altera, os exportadores líquidos sairiam perdendo. Contudo, é entre o primeiro grupo que se encontram os estados mais pobres do país.

Algumas estimativas das perdas e ganhos para cada estado brasileiro foram feitas em estudo anterior, referentes a vários anos.<sup>5</sup> Verificou-se que estados do Nordeste tenderiam a ser beneficiados substancialmente. A arrecadação de ICM no Piauí cresceria em 46,7% para dados de 1980, a do Maranhão em 57,1%, a da Paraíba em 19,7%, etc. O Estado de São Paulo perderia parcela considerável de receita de ICM (14,9% para as estimativas referentes a 1980). Alguns estados mais pobres, porém, também sairiam perdedores, principalmente Amazonas, devido à existência da Zona Franca de Manaus.

Mesmo, porém, que só estados ricos fossem prejudicados com a mudança, dificilmente elas concordariam em abrir mão de alguma parte de suas receitas em benefício dos demais. Assim, esta

---

<sup>5</sup>Vd. C.C.C. Eris e D. Kadota, "Federalismo ..." (op.cit.), pp. 72-90.

proposta deve ser acompanhada de alguma fonte adicional de receitas para todos os estados. A sugestão é tentar obter da União a desistência de alguma de suas bases tributárias, transferindo-a para os estados. Um candidato natural seria o IPI, que tem as mesmas características do ICM, apenas com uma base mais restrita. Uma desejável consequência deste passo é que o sistema seria mesmo simplificado. Aqueles contribuintes que devem manter dois registros e preencher duas guias, uma para o IPI, outra para o ICM, teriam que se ocupar apenas do imposto integrado IPI-ICM. Os contribuintes não sujeitos ao IPI, é claro, não seriam afetados, se se mantivesse exatamente a mesma base.

Uma vez que o IPI representa fonte vultosa de recursos para a União, esta teria uma perda de receita, o que poderia ser compensado por uma tributação direta mais abrangente. Sugere-se mesmo que, a exemplo do que ocorre em outros países, a União reserve a si a tributação de alguns produtos específicos. Neste caso, estes estariam sujeitos a um imposto sobre vendas simples, não mais do tipo valor adicionado, é claro. Se, por exemplo, o governo federal mantivesse a tributação de bebidas, cigarros, material de transporte e produtos importados, abrir mão do IPI sobre os demais bens significaria abrir mão de menos da metade da receita deste imposto. Deve ser lembrado que, como parte do IPI se destina ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), a perda em valores absolutos não seria tão grande. Estar-se-ia, agora, entregando diretamente ao estado a arrecadação e comando sobre uma base tributária, e não levando à União a arrecadação para que esta distribuisse depois sob a forma de transferências.

Sugere-se também que o setor serviços passe a integrar a base do ICM. Com esta medida, estar-se-ia, é claro, caminhando na direção oposta da descentralização, tirando do município para dar ao estado. Não se deve esquecer, contudo, que o ISS é um tributo pouco explorado pelos municípios. Além do mais, poder-se-ia estabelecer alguma forma de rateio entre municípios e estados, de tal forma que os primeiros tivessem direito a uma parcela do total de ICM arrecadado em seu território que compensasse a perda da base de serviços.

É verdade que entregar a um poder o controle de um tributo enquanto cabe a outro parte de arrecadação pode gerar conflitos. Se a parcela que cabe ao que detém o controle for muito pequena, perde-se o estímulo ao esforço arrecadador. No caso do ITR, por exemplo, em que a União controla o tributo mas entrega a totalidade da arrecadação ao município, esta foi sempre ínfima. Além disto é vantagem para o poder que detém o controle reduzir o imposto, ao mesmo tempo em que institui contribuições parafiscais que não têm que ser partilhadas. Finalmente, surgem conflitos quando um dos poderes considera válida e necessária uma mudança nas alíquotas enquanto o outro é contrário a tal decisão. No caso do ISS, porém, não se deve exagerar os riscos da possibilidade destes conflitos. Primeiro, o rateio seria com base no ICM total. Assim, não caberia ao estado parcela que desestimulasse o esforço arrecadador nem teria estas condições de instituir contribuições parafiscais sobre a totalidade da base do ICM.

As vantagens de tal integração seriam de grande importância. Primeiro, ter-se-ia um único imposto do tipo valor-adicionado cobrindo a quase totalidade dos bens e serviços. Deve ser notado que com um imposto do tipo débitos-créditos a diversidade de alíquotas provoca distorções negligenciáveis. Porém, as isenções, ou seja, a não inclusão de um bem na base tributária, podem provocar sérias ineficiências alocativas. Além desta, vantagens existem também pela integração na administração, fiscalização e controle do tributo.

Deve ser também lembrado que os municípios pouco exploram a base dos serviços, mas os estados teriam melhores condições de arrecadar o tributo. Não só estes detêm uma máquina arrecadadora mais poderosa, mas, sendo integrado no ICM, estar-se-ia agora sob um sistema que tem elementos de autofiscalização.<sup>6</sup> Além

---

<sup>6</sup> Seria praticamente impossível incluir na base do ICM integrado ao ISS os serviços prestados por pessoas físicas. Poder-se-ia pensar em uma alíquota fixa cobrada juntamente com o IRPF tendo por base os rendimentos declarados na Cédula D. O produto desta arrecadação seria revertido ao município de residência do contribuinte.

disto, a compra de mercadorias cresce menos que proporcionalmente com a renda, enquanto os serviços tendem a ter elasticidade-renda maior que 1. Evitar-se-ia, assim, corroer-se a base tributária dos estados à medida que a renda crescesse.

Embora se advogue a integração ICM-IPI-ISS, as estimativas realizadas para os efeitos desta integração total não são muito confiáveis. Os dados referentes ao ISS arrecadado sequer podem dar uma idéia aproximada da base potencial, pois este é um tributo efetivamente coletado em apenas algumas capitais. Para a integração ICM-IPI, porém, foram obtidas algumas estimativas sob diferentes pressupostos quanto ao conjunto de bens que estariam sujeitos apenas ao tributo federal, quanto aos recursos encaminhados ao FPE, etc.<sup>7</sup> Uns poucos resultados são aqui apresentados, referentes ao caso em que se supõe que: a) as alíquotas seriam mantidas exatamente como na situação atual; b) o governo federal reservaria a si a tributação de fumo, bebidas, material de transporte e produtos importados; e c) os recursos destinados ao FPE seriam reduzidos na proporção em que a União perde receitas de IPI. Sob estes pressupostos, todos, exceto Amazonas e São Paulo, são beneficiados. Os recursos advindos da integração com o IPI são mais que suficientes para compensar possíveis perdas resultantes da adoção do princípio de destino ou da queda de recursos que ocorre no FPE.

Alguns estados menos favorecidos - tais como o Acre - têm acréscimos relativamente pequenos de receita total (3,6%). Não se pode esquecer, porém, que estes percentuais referem-se à receita total original (receita tributária mais transferências). Em um sistema como o atual, em que os mecanismos de transferências estão sobrecarregados, tais valores não são desprezíveis. No caso do Acre, por exemplo, estima-se que a receita tributária própria disponível em 1980 representava apenas 13% de seus recursos totais, e o estado dependia quase que exclusivamente de transferências. Com estas medidas, cresce relativamente pouco a receita to

---

<sup>7</sup>Vd. C.C.C. Eris e D. Kadota, "Federalismo ..." (op.cit.), pp. 111-128.

tal, mas substancialmente a receita arrecada, gerida e controlada pelo próprio estado (28%). Com relação à receita tributária original, todos os estados do Nordeste têm ganhos substanciais. Mesmo com relação à receita incluindo transferências, muitos estados mais pobres apresentam acréscimos superiores a 20%, como ocorre, por exemplo, com o Piauí (21,8%), o Maranhão (29,8%), o Rio Grande do Norte (24,6%), etc. Regiões mais ricas, porém, também são, por vezes, muito favorecidas com estas medidas, principalmente a antiga e a atual capital do país.

Quanto aos que perdem com a adoção do princípio de destino de forma tão intensa que nem mesmo os recursos adicionais do IPI podem compensar, apenas o caso do Amazonas dá motivos a preocupações. A perda de São Paulo é bem pequena (0,5%), embora este estado passasse a ter um ganho de 1,7% caso o governo federal reservasse a si apenas fumo, bebidas e material de transporte. Já o Amazonas, sob qualquer pressuposto, é perdedor de parte substancial de suas receitas (25%, aproximadamente). Uma vez que sua perda é resultante de uma situação particular, a solução só poderia ser obtida através de algum mecanismo particular dado à região.

Um último ponto deve ser mencionado: se mantidas as mesmas regras do Fundo de Participação dos Municípios, os governos locais também seriam beneficiados com a integração IPI-ICM, já que cresceriam os recursos destinados a este fundo. Como se disse, esta não passa de uma dentre as muitas propostas que surgiram com o objetivo de dar aos governos estaduais maior autonomia. O que se quis mostrar com esta apresentação resumida de algumas estimativas é que ainda existe a possibilidade de, sem modificações radicais, se chegar a um perfil de distribuição de receitas entre os estados que atenda melhor os governos de regiões menos favorecidas, ao mesmo tempo proporcionando a todos uma base tributária própria mais substancial.

3 - JUSTIÇA FISCAL

Como na seção anterior, são aqui discutidos alguns conceitos básicos com o intuito de se colocar uma proposta específica em uma certa perspectiva. Tal proposta tem a ver com a tributação da renda no Brasil, buscando-se com a mesma, ao mesmo tempo, reduzir a disparidade de alíquotas efetivas para uma mesma renda e aumentar a progressividade do tributo.

Em linhas gerais, o que se propõe é uma tributação mais intensa das rendas advindas de capital. Algumas linhas são dedicadas à tributação de juros e de ganhos de capital, assunto que vem recebendo grande atenção nos debates sobre reforma tributária. Um item, porém, tem, inexplicavelmente, estado pouco presente nas discussões, e ao mesmo é dada maior ênfase, qual seja, a tributação do lucro. Acredita-se que este seja o cerne da questão.

Seria um exercício vão tentar definir aqui o que venha a ser justiça fiscal. Os velhos princípios de "equidade vertical" e "equidade horizontal" encontrados em livros-textos de finanças públicas, se bem que ainda ambíguos, são tomados como base para nortear a questão. Além disso, eliminando-se todo o debate em torno de qual seria a base ideal que melhor refletiria a capacidade de pagar para fins de equidade, toma-se como fato aceito pela sociedade brasileira que o sistema tributário como um todo deve ser pelo menos proporcional em relação à renda, jamais regressivo. Se equidade vertical é traduzida como (pelo menos) proporcionalidade com relação à renda, equidade horizontal é tida como significando nada mais que contribuintes de renda idêntica devem fazer contribuições idênticas, uma vez feitos alguns ajustes para tamanho de famílias, perdas eventuais, etc.

Mesmo com a omissão de tantos passos teóricos relevantes, ainda se está longe de obter um guia prático para se caminhar no sentido de maior justiça fiscal. Antes de mais nada, sequer a nível teórico existe concordância entre economistas sobre o que

é renda. Qualquer definição é válida, desde que o uso que se faz dela seja puramente teórico e o autor tome a precaução de informar o leitor sobre a definição utilizada. Se, porém, as contribuições tributárias são baseadas em um montante qualquer que um grupo de economistas decidiu ser o melhor indicador da capacidade de pagar, como bem dizia Hicks, renda é um termo muito perigoso.

O próprio Hicks, no seu clássico Valor e Capital, apresenta um conjunto de definições. Apesar do apelo teórico do conceito que este autor chama de central meaning of income, sua aplicação para fins de tributação é problemática uma vez que depende de expectativas e avaliações pessoais. Não é de se surpreender, portanto, que a definição mais popular entre tributaristas seja a chamada definição de Haig e Simons (definição H-S), onde todos os itens de renda são, pelo menos em princípio, conversíveis em valores monetários. Por esta definição, expressa mais claramente por Simons que por Haig mas com exatamente o mesmo conteúdo, "renda é a soma algébrica de (1) valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) mudanças no valor do estoque de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão ... Em outras palavras, é simplesmente o resultado obtido pela adição do consumo durante o período à 'riqueza' no fim do período e então subtraindo-se a 'riqueza' no início".<sup>8</sup>

Mesmo que possa ser avaliada em termos monetários, não se tem da definição acima uma fórmula, mas sim um princípio, para orientação dos itens que devem ou não ser incluídos nos cálculos de renda. Uma vez que dificilmente poder-se-ia exigir que o contribuinte mantivesse registros de seu consumo (além de reavaliar periodicamente toda a sua riqueza), renda passa a ser calculada pelo rendimento líquido, inclusive os não-monetários. A este valor acrescentam-se, então, os ganhos de capital sobre a riqueza detida no início do período.

---

<sup>8</sup>H.C. Simons, Personal Income Taxation: The definition of Income as a Problem of Fiscal Policy (University of Chicago Press, 1938), p.50

Tais conceitos são, é claro, corriqueiros para qualquer economista. Contudo, é sempre válido enfatizar certos aspectos da definição. Primeiro, somente o que pode contribuir para o consumo ou aumento da riqueza constitui renda. Assim, as despesas necessárias para auferi-la não são parte integrante da mesma. É claro que dificuldades práticas de avaliação podem fazer com que, dentre as chamadas "deduções cedulares", estejam itens que são efetivamente de consumo. Mas falar em perda de equidade ou progressividade porque deduções cedulares tenham esta ou aquela característica só faz sentido na medida em que os itens de consumo incluídos erroneamente nas mesmas sejam predominantes. Segundo, o que interessa é a soma de consumo e aumento de riqueza, não as parcelas, uma podendo ser convertida na outra. Assim, aparentes aumentos de riqueza que não pudessem ser convertidos em acréscimos de consumo, frutos de pura desvalorização monetária, não podem ser considerados como renda. Além do mais, qualquer que seja a forma que tenha o aumento da riqueza, seja ela proveniente da valorização do ativo retido ou resultante de qualquer meio de poupança (inclusive o lucro retido), é parte integrante da renda.

Mesmo com esta definição, não se pode simplesmente montar o sistema tributário com base na mesma. Como se disse acima, não se acredita que exista um sistema tributário ideal independentemente das condições do país onde funciona. Seria utópico pensar que se pudesse exigir do contribuinte brasileiro que fizesse suas declarações ao fisco sob um conceito verdadeiramente abrangente de renda. Teria ele então que calcular seus ganhos de capital sobre todo e qualquer tipo de ativo (fazendo a soma algébrica de ganhos e perdas quando estes são percebidos - accrued - e não quando realizados) para imóveis, ações, obras de arte, jóias, veículos, etc. Que imputasse o contribuinte, também, à sua renda o valor do aluguel de qualquer ativo que detenha, cujo uso é parte de seu consumo. Que avaliasse, ainda, seu autoconsumo ou qualquer doação recebida e o que mais um economista teórico lembrar como item de renda. Muitos destes são efetivamente incluídos na renda tributável em alguns países (como, por exemplo, o

aluguel de casa própria em alguns países escandinavos), mas tentar incluí-los no Brasil não teria a menor probabilidade de sucesso.

Da mesma forma, em algumas sociedades o abatimento de certas despesas pode ser considerado inaceitável para se calcular a renda tributável, enquanto que em outras ele é visto como legítimo. A legislação de alguns países, por exemplo, entende que só despesas médicas que excedam um certo percentual da renda podem ser abatidas para fins de tributação. A visita periódica ao médico que representa uma percentagem pequena da renda é considerada consumo, não afetando a capacidade contributiva. Somente as despesas médicas de grande porte, então, é que dariam direito a abatimento. Em outros (entre eles o Brasil), toda e qualquer despesa médica (mas não os medicamentos prescritos) são abatimentos aceitáveis. Educação pode ter um caráter meritório em um país e ser abatimento, e não em outro, etc.

Não se quer dizer com isto que não se aspire a um conceito abrangente de renda para fins de tributação. Admite-se, porém, que certos itens podem ser de cálculo praticamente impossível. Outros, mesmo que facilmente calculáveis, são socialmente aceitos como abatimentos legítimos.

Mesmo com estas limitações, caminhar no sentido de maior abrangência do conceito de renda para fins de tributação parece ser vital no Brasil. Antes de mais nada, deve-se lembrar que, mesmo não se exigindo mais que a proporcionalidade do sistema tributário como um todo, enquanto o país depender pesadamente de impostos indiretos - que tendem a ser regressivos - o imposto sobre a renda deve ter poder de alavancagem suficiente para reequilibrar o sistema. Elevar simplesmente as alíquotas do imposto de renda, além de ser medida de menor fôlego, em nada minora o problema da equidade horizontal observado.

Como se disse acima, se se deseja caminhar, mesmo que modestamente, na direção de uma maior abrangência do imposto de

renda, é sem dúvida sobre itens de renda ligados ao capital que se deve concentrar a atenção.

Muito se discutiu recentemente sobre a tributação de ganhos de capital no Brasil. Se bem que alguns vejam neste imposto uma considerável fonte de receitas, não se tem qualquer informação sobre qual seria a base potencial se o país caminhasse na direção de um tributo menos tímido do que aquele instituído até o momento. Embora seja mera impressão, é razoável, porém, não se esperar um potencial arrecadador de grande vulto. As grandes valorizações de ativos a que o público faz referência tornam-se menos impressionantes quando se desconta a correção monetária. Assim, não é a arrecadação o motivo básico que faz exigir um tratamento adequado dos ganhos de capital, mas sim a equidade. Se equidade exige a tributação do ganho, necessário é também o abatimento da perda de capital, das desvalorizações de ativos. Fosse o mesmo concedido, ter-se-ia mais razão ainda para se esperar pequena arrecadação.

Como já dito, seria praticamente impossível, em um país como o Brasil, onde a venda de ativos é feita, usualmente, de maneira informal, tentar-se tributar ganhos de capital em todos os tipos de ativos. Acredita-se que se deva concentrar a atenção em imóveis e ações. (Discutir-se-á agora a questão dos imóveis, sendo as ações examinadas mais adiante). Seja para imóveis, seja para ações, um ponto deve ser lembrado: gera-se renda no momento em que um ativo se valoriza, e não por ocasião da venda, quando este ganho é realizado. Dificuldades práticas impedem, é claro, que se peça ao contribuinte a reavaliação anual de sua riqueza. Assim, o tributo só é cobrado por ocasião da realização.

Idealmente, o tributo deveria ser tal que, mesmo cobrado quando da realização, simulasse um imposto sobre ganhos no momento da percepção, ou seja, levar-se-ia em consideração o perfil de percepção do ganho ao longo do tempo, as demais rendas do indivíduo durante o período em que deteve o ativo (para se poder determinar a alíquota marginal a que estaria sujeito se o ganho

percebido fosse somado às demais rendas) e, finalmente, a vantagem que advém da postergação do tributo. Mesmo sendo mais simples que um tributo sobre o ganho percebido, esta simulação ainda exigiria tantos e tão extensos cálculos que sua operacionalização seria extremamente difícil.

Deve-se, então, recorrer à fórmula mais simples para se chegar a uma tributação de ganhos de capital realizados. No caso de imóveis, pode-se pensar em um esquema em três passos. Primeiro, se o ativo fosse adquirido e vendido durante um mesmo exercício fiscal, o seu ganho poderia ser tratado como qualquer outro item de renda, sendo simplesmente somado à renda total no imposto progressivo. Em um país como o Brasil, porém, onde a taxa de inflação é extremamente elevada, da mesma forma que se permite o abatimento de correção monetária para juros, permitir-se-ia correção monetária durante o período em que o imóvel fosse retido, desde que o mesmo excedesse a um mês.

Se o imóvel fosse retido por mais de um exercício fiscal, após o abatimento da correção monetária, dividir-se-ia o ganho total pelo número de exercícios em que o imóvel foi detido. Este montante seria somado à renda total do contribuinte, obtendo-se assim a alíquota marginal a que estaria sujeito o ganho, a qual seria então aplicada à totalidade do ganho. É claro que esta forma de tributo é imperfeita. Primeiro, não leva em plena consideração o que foi dito acima sobre tributo que simulasse a aplicação sobre a percepção, agindo como se as rendas do indivíduo ou o ganho tivessem se distribuído de maneira uniforme pelo período em que o ativo foi detido. A vantagem de se postergar o imposto, por outro lado, é totalmente ignorada. Segundo, um dos efeitos de um imposto sobre ganhos de capital realizados é o chamado lock-in effect, ou seja, para escapar ao tributo, o contribuinte tende a congelar seu portfólio. Este esquema não evitaria este efeito, podendo apenas fazer com que o indivíduo aguardasse momentos em que estivesse sujeito a uma alíquota marginal excepcionalmente baixa para realizar seus ganhos.

Mesmo estando-se ciente destas falhas, o sistema apresenta algumas vantagens: primeiro, é simples o suficiente para ser implementado e, segundo, mesmo que de forma imperfeita, leva em consideração as demais rendas do contribuinte e o fato de que o ganho se estendeu ao longo do tempo. A tributação em separado ignora por completo as demais rendas, enquanto que a mera soma da totalidade do ganho ao total da renda sob um imposto progressivo penaliza os indivíduos que detiveram o ativo por um período longo.

Finalmente, deve-se levar em consideração o fato de que muitos ganhos (parcialmente em consequência do lock-in effect) não são realizados até a morte. Justifica-se, então, a tributação dos mesmos sobre a herança. Não seria possível dentro dos limites deste artigo discutir os muitos problemas relativos à tributação da herança. Deve-se apenas enfatizar que a proposta não se refere à tributação da herança como um todo, mas apenas à parcela relativa aos ganhos de capital não realizados durante a vida, ou seja, estar-se-ia tornando equivalentes heranças advindas da acumulação de rendas tributadas e de ganhos que escaparam ao tributo.

Quanto aos juros, grande atenção também foi dada à sua tributação por economistas teóricos e outros estudiosos do assunto. É verdade que, recentemente, com o Decreto-Lei 2.072, caminhou-se na direção de uma tributação efetiva deste tipo de rendimentos que eram praticamente isentos. Contudo, nenhum tributarista pode se sentir confortável ao constatar que este tipo de rendimento parece fadado a um imposto exclusivo na fonte.

A verdadeira solução para a tributação de juros só seria obtida quando se considerasse como rendimento a diferença entre valor de venda e valor de aquisição corrigido monetariamente e o rendimento assim calculado fosse incluído no imposto progressivo. Enquanto se tiver, porém, a opção de títulos ao portador, esta solução simples se torna inviável.

Finalmente, chega-se ao maior componente de rendas de capital sujeitos a tratamento diferenciado, ou seja, os próprios lucros. Deve ser frisado que tanto os lucros na atividade agrícola quanto os demais tendem a ser favorecidos.

No caso de lucros na atividade agrícola, o favor fiscal concedido aos mesmos é flagrante. A justificativa para tal concessão é a usual para os casos de incentivos, ou seja, estimular a atividade. Como no caso dos incentivos regionais concedidos à pessoa jurídica, o custo que isto representa para os cofres públicos, porém, é extremamente elevado. Existem formas mais eficientes e mais baratas de se estimular uma atividade.

O que se sugere é que os lucros agrícolas sejam tratados como as demais rendas, ao mesmo tempo em que se buscam outras maneiras de se promover a agricultura. Como em qualquer atividade em que o risco é elevado, o grande desincentivo que a tributação introduz é o fato de o governo ser sócio nos ganhos mas não nas perdas, argumento consistente com as idéias de Tobin em seu "Liquidity Preference as Behavior Towards Risk", onde são discutidos os efeitos sobre o investimento resultantes da introdução de um imposto. Seja inspirado nos ensinamentos deste autor ou não, um sistema vigente na Austrália transforma o governo em sócio nas perdas. Neste caso, ainda segundo Tobin, o estímulo ao investimento é maior que no caso de se levar a alíquota a zero.

Em linhas gerais, o sistema australiano funciona da seguinte maneira: cobra-se o tributo sobre os lucros agrícolas de maneira igual à daquele que incide sobre outras rendas. O agricultor, porém, pode destinar uma parte do montante devido a um fundo especial para a agricultura e, se enfrentar situações de prejuízo, poderá fazer retiradas. Desta forma, anos (ou algumas safras) de abundância pagariam pelo seguro de anos (ou algumas safras) de penúria.

Esta e outras formas de incentivo poderiam ser repensa

das, no sentido de apresentarem menor custo e ferirem menos os princípios de equidade vertical e horizontal do que o atual tratamento dispensado ao setor primário.

Considerando-se apenas os contribuintes agrícolas que não se organizaram sob a forma de pessoa jurídica e declaram seus rendimentos ao IRPF, foram feitas algumas estimativas sobre os impactos causados na arrecadação, progressividade e equidade horizontal do IRPF se se desse à agricultura tratamento semelhante aos demais rendimentos.<sup>9</sup>

Admitindo-se a maior dificuldade que teriam os agricultores em manter registros contábeis complexos, buscou-se chegar a um conceito de lucro agrícola que se aproximasse do conceito de caixa. Desta forma, seria concedida à agricultura a depreciação instantânea de seus investimentos, o que já constitui um incentivo aos mesmos.

Os cálculos demandaram alguns pressupostos restritivos para se chegar a uma estimativa dos investimentos agrícolas, não se dispondo de todas as informações necessárias. Também o conceito de renda - com base na qual são calculadas as alíquotas efetivas - não é tão abrangente quanto se poderia desejar, mais uma vez pela falta de algumas informações.

A partir destas estimativas, chega-se à conclusão de que a arrecadação do IRPF poderia crescer em cerca de 17% se se tributasse o lucro agrícola - tal como estimado - da mesma forma que os demais rendimentos. Quanto à progressividade do imposto, as alíquotas efetivas, que variavam de 0,31% (para rendas entre 0 e 5 salários mínimos mensais) a 16,64 (para rendas superiores a 130 salários mínimos mensais) no status quo, passam a ser de 0,29 a 26,28%, respectivamente. Por todas as faixas de renda entre estes dois limites, os acréscimos de imposto são proporcionalmente maiores à medida que se ascende na escala de renda.

---

<sup>9</sup>Vd. C.C.C. Eris e D. Kadota, "Subsídios..." (op. cit.)

Também a equidade horizontal seria favorecida. Na situação atual, durante o exercício de 1981, ano para o qual os cálculos foram feitos, em uma faixa de renda qualquer, grandes são as disparidades de alíquotas a que contribuintes da mesma faixa de renda estão sujeitos. Assim, para a faixa de 50 a 70 salários mínimos mensais, por exemplo, quase 17% dos contribuintes pagam IRPF com alíquota efetiva inferior a 5%. Cerca de 50% dos contribuintes da mesma faixa de renda estão sujeitos a uma alíquota efetiva entre 15 e 20% e cerca de 26% dos contribuintes pagam entre 20 e 25%. Se se tributasse o lucro da maneira descrita acima, somente 0,1% dos contribuintes na mesma faixa de renda estariam sujeitos a alíquotas efetivas inferiores a 5%. A quase totalidade, por outro lado, estaria sob alíquotas entre 15 e 25% (96% dos contribuintes, aproximadamente), ou seja, reduz-se substancialmente a dispersão de alíquotas para a mesma renda.

Deve-se notar que estes números referem-se a alíquotas efetivas com relação a uma renda que não foi possível estimar da maneira que se desejava. Em outras palavras, se a renda abrangesse ganhos de capital, lucros retidos pelas empresas de propriedade dos contribuintes, etc., provavelmente, mesmo com a tributação da agricultura, ainda se teria muito mais que 0,1% dos indivíduos com esta renda elevada contribuindo com menos de 5% ao IRPF. Tal observação, contudo, não invalida a conclusão de que a tributação da agricultura sem os privilégios tão grandes de que goza atualmente reduziria significativamente a desigualdade horizontal do imposto.

O que deve ser enfatizado, porém, é que não somente a atividade agrícola recebe tratamento favorecido. Lucros de qualquer natureza também não são tratados como os demais rendimentos cedulares.

No Brasil, existe no momento uma total separação entre as pessoas física e jurídica. No âmbito da empresa, os lucros encontram-se sujeitos a uma alíquota essencialmente fixa. A existência de sobretaxas e outras formas adicionais de tributação não

negam esta afirmativa, e muitas destas medidas não têm mesmo um caráter permanente. Ademais, a alíquota a que os lucros estão sujeitos na pessoa jurídica é inferior aos limites de tributação encontrados na pessoa física, limites estes que seriam aplicáveis a muitos dos detentores de lucros se estes fossem levados ao imposto progressivo da pessoa física.

Um parêntese deve ser feito no momento. Muitos propõem uma tributação progressiva da pessoa jurídica, ficando os lucros de grandes empresas sujeitos a alíquotas mais elevadas do que as aplicadas aos das pequenas ou médias. O recente estatuto da microempresa entendeu que os detentores destas poderiam ser dispensados de qualquer contribuição sobre seus lucros. Detenção de renda, porém, é a capacidade de exercer comando sobre o consumo (seja ele efetivamente exercido ou convertido em poupança); e esta capacidade cabe ao proprietário da empresa, e não a esta que é mera ficção jurídica conveniente.

Persistir na afirmativa de que o proprietário do capital é o detentor do lucro parece insistir no óbvio. Contudo, quem advoga a tributação progressiva dos rendimentos das empresas parece ter esquecido este fato. Uma grande firma pode ter seu capital pulverizado entre vários pequenos proprietários, enquanto uma empresa de porte médio pode gerar lucros que transformem seu proprietário em um membro das classes mais ricas. Tributar o lucro do detentor de umas poucas ações de uma grande empresa mais pesadamente do que o de um milionário fere, obviamente, qualquer idéia de equidade. Para este argumento, é irrelevante se o lucro é distribuído ou não. Distribuição de dividendos não gera renda, simplesmente transforma poupança retida na empresa em caixa nas mãos de seu acionista.

Uma objeção adicional pode ser feita à maneira atual de se tratar a pessoa jurídica vis-à-vis a pessoa física. Algumas brechas legais surgem como consequência deste tratamento diferenciado. Primeiro, muitos contribuintes organizam-se sob a forma de pessoa jurídica quando na verdade exercem atividades de

autônomos, seja porque a alíquota a que estariam sujeitos como pessoa física é mais elevada, seja porque as deduções referentes aos custos de se auferir renda são mais generosos no caso de pessoa jurídica. Assim, apenas aqueles cuja natureza de trabalho os faz necessariamente assalariados é que não encontram maneira de optar por uma legislação tributária mais vantajosa. Além disto, para evitar os impostos sobre os dividendos, as empresas procuram disfarçar a distribuição de lucros. Criam-se holdings e "empresas fantasmas" com o fim único de "esquentar dinheiro".

Distorções são também criadas pela completa separação de pessoa física e pessoa jurídica. Para os indivíduos de renda mais elevada é sempre vantajoso determinar a distribuição mais reduzida de lucros das empresas que controlam ou optar por ações que distribuem pequena parcela do lucro total sob a forma de dividendos. Seja como for, induz-se artificialmente a retenção de lucros.

A solução para este tipo de problema é clara: integrem-se as pessoas física e jurídica para fins de tributação. Deve ser lembrado que na maioria dos países a pessoa jurídica constitui um universo bem menos amplo que o criado no caso brasileiro. Empresas individuais e partnerships não são vistas como entidades distintas de seus proprietários para fins de tributação, ou seja, a totalidade do lucro - retido ou não - é rateada entre os proprietários, somada aos demais rendimentos que o mesmo perceba e tributada na pessoa física. Somente no caso das sociedades anônimas - principalmente as de capital aberto - é que se cobra um tributo em separado. Em alguns países, mesmo certas sociedades anônimas de capital aberto têm a totalidade de seu lucro - seja ele distribuído ou retido - rateada entre seus proprietários e sujeita ao imposto progressivo da pessoa física, bastando para tanto que um pequeno número de pessoas (sendo contada como uma única pessoa as que tiverem laços estreitos de parentesco) detenha o controle acionário.

No caso da sociedade anônima de capital aberto, justifica-se a tributação em separado pela dificuldade de se identi

car o detentor do lucro. Pode-se saber quem recebeu o dividendo, não quem se beneficiou pela retenção do lucro, quem teve seu patrimônio acrescido por esta acumulação. Basta lembrar que as ações podem trocar de mãos várias vezes em até mesmo um único dia.<sup>10</sup>

Reconhecendo-se esta dificuldade, o que se sugere, para as empresas não-corporadas, é a integração plena e, para as sociedades anônimas, aquilo que se costuma chamar de integração parcial.

Por integração plena entende-se a atribuição da totalidade do lucro às pessoas físicas, sendo o lucro retido visto como poupança dos proprietários da empresa e, como tal, sujeito ao imposto de renda de pessoa física da mesma maneira que outras formas de renda destinadas à acumulação. Poder-se-ia cobrar o imposto a nível de pessoa jurídica, mas este seria visto como retenção da fonte a ser considerada quando o lucro fosse incluído no imposto progressivo.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Alguns autores sugerem a adoção de um dia de registro (day of record), no qual a totalidade dos lucros - distribuídos ou não - seria atribuída ao detentor da ação na data. Segundo os mesmos, o mercado encarregar-se-ia de ajustar o preço da ação, de forma a refletir o fato de que aquele que se encontrasse com esta ação nas mãos ao fim do pregão nesta data seria o responsável pelo tributo. Resta saber, contudo, se o mercado solucionaria a contento a questão da equidade do tributo que, mesmo no caso de dividendos, não é bem resolvida pelo mercado: à medida que se aproxima a data de distribuição de dividendos, sobe o preço da ação. O mesmo pode até refletir o fato de que estes dividendos estarão sujeitos ao IRPF. Contudo, logo após a distribuição, cai o preço da ação, ou seja, ocorre uma perda de capital. Esta não pode ser abatida dos dividendos para se obter a renda tributável. Como poderia o mercado fazer ajustes para as diferentes alíquotas marginais para diferentes indivíduos detentores de ações? O que ocorreria, provavelmente, seria um "tráfico de prejuízos" para os mais ricos e um "tráfico de lucros" para os mais pobres.

<sup>11</sup> Mesmo no caso das empresas em que a composição do quadro acionário é bastante estável, alguns problemas teriam que ser equacionados: vendas de participação acionária são infreqüentes mas ocorrem, e regras para atribuição do lucro (e, conseqüentemente, do tributo sobre o mesmo) teriam que ser estabelecidas; datas de balanço não coincidem necessariamente com datas de prestação de contas com o IRPF, etc. Estas e outras questões são tratadas em Eris, Eris e Kadota, "Integração ..." (op.cit.).

Isto não quer dizer que a pessoa jurídica perca totalmente sua identidade. Seus empregados seriam registrados pela mesma, seus impostos indiretos seriam de responsabilidade do conjunto de sócios, e não de cada um, individualmente, sua atuação em qualquer área seria entendida tal como atualmente. Somente sua prestação de contas à Secretaria da Receita Federal é que seria de cada um de seus sócios, individualmente, dividindo-se a totalidade dos lucros na proporção da detenção do capital.

Quanto às sociedades anônimas, sugere-se a chamada integração parcial, entendida como a parcela do imposto de renda de pessoa jurídica que pode ser atribuída ao dividendo como sendo mera retenção na fonte. Explicando melhor: suponha-se que, de cada 100 cruzeiros de lucro, 40 sejam de imposto e, dos 60 restantes, 45 sejam retidos e 15 distribuídos. Desta forma, ao se distribuir um quarto do lucro líquido, o capitalista incluiria em sua declaração 25% do lucro bruto, somando-os às suas demais rendas. Calculado seu IRPF, creditaria 10 cruzeiros (25% de 40 cruzeiros) contra o mesmo, como sendo a parcela de IRPJ que foi retenção na fonte sobre dividendos. Nem é preciso dizer que este sistema não faria qualquer sentido se se permitisse, como atualmente, a tributação exclusiva na fonte de dividendos.

Tal integração parcial, para que não favorecesse em demasia os lucros retidos, deveria ser acompanhada de uma elevação das alíquotas do imposto de renda de pessoa jurídica, aproximando-os dos limites da alíquota efetiva máxima para a pessoa física. Acredita-se que a melhor maneira de se atingir esta elevação de alíquota efetiva seja pela redução (ou extinção) dos muitos incentivos fiscais concedidos às pessoas jurídicas.

Deve-se notar que a integração parcial não é a solução ideal. Contudo, a integração plena de todas as formas de organização societária apresenta dificuldades imensas. Embora tenha sido proposta em muitos países, em nenhum deles, que se saiba, ela foi levada a cabo. Mas, mesmo não sendo ideal, a integração parcial apresenta vantagens sobre a tributação em separado. Primeiro, se

a alíquota do IRPJ aproximar-se da alíquota máxima do IRPF, o incentivo à retenção exagerada de lucros é eliminado. Segundo, enquanto os indivíduos de renda elevada - mais uma vez, devido à predominância de papéis ao portador no Brasil - poderiam não incluir dividendos em sua declaração, o favor fiscal seria assim reduzido. Quanto a indivíduos de renda mais baixa, seria vantajoso para os mesmos acrescentar os dividendos às demais rendas e recuperar a parcela do IRPJ que pode ser considerada como retenção na fonte. Pelo menos no que se refere a dividendos, seria eliminada a grave injustiça fiscal de se tributar o proprietário de umas poucas ações, com outros rendimentos de pequena monta, sob a mesma alíquota que se aplica às rendas de um grande proprietário.

Antes de encerrar, cabem ainda umas poucas linhas para explicar porque se deixou até este momento a questão da tributação de ganhos de capital em ações. Alguns dos defensores da integração plena das pessoas jurídica e física para fins de tributação (e, neste caso, tratam eles da integração para as corporations, já estando integradas em seus países as outras organizações societárias) listam, entre as vantagens da integração, a menor necessidade de um tributo sobre ganhos de capital em ações. O argumento segue as seguintes linhas: boa parte da valorização de uma ação guarda relação com a parcela dos lucros que é retida. Se houvesse plena integração, seria apenas necessário tributar os ganhos que excedessem o crescimento do valor patrimonial. Ganhos decorrentes da acumulação de lucros já teriam sido devidamente tributados, uma vez que a totalidade dos lucros é que foi submetida ao imposto progressivo, não apenas a parcela distribuída. Além do mais, esta forma de tributação é feita no momento em que a valorização ocorre, não quando é realizada, deixando de sofrer, portanto, dos defeitos dos tributos sobre ganhos de capital, devido à postergação da realização do ganho.

Mesmo que os ganhos especulativos predominem, não deixa de ser verdade que qualquer parcela da valorização de uma ação que seja devida à acumulação de lucros retidos estaria sendo bitributada se não fosse levada em consideração ao se instituir um imposto

sobre ganhos de capital em ações. Ademais, mesmo que não ocorresse plena integração, o IRPJ sobre o lucro retido - principalmente se o mesmo se aproximar das alíquotas máximas do IRPF - não poderia ser negligenciado. Desta forma, poder-se-ia pensar em um imposto sobre ganhos de capital em ações, sendo que a sua base seria a diferença entre o crescimento do preço da ação e o crescimento do valor patrimonial da mesma. Lembrando-se, porém, da grande dificuldade que existe para a operacionalização deste tipo de tributo (ainda mais em um país onde ações ao portador são tão frequentes), acredita-se que o tratamento adequado dos lucros retidos e distribuídos tornaria sua instituição menos urgente.

Estas não muitas linhas puderam apenas traçar um esboço de algumas idéias referentes à reforma tributária no Brasil. Para a questão do federalismo, sugeriu-se a integração ICM-IPI-ISS acompanhada da mudança do princípio de origem para o princípio de destino nas transações interestaduais. Para a questão da justiça fiscal, buscou-se tributar uma renda mais abrangente, incluindo-se de maneira mais efetiva as rendas de capital. Se bem que ganhos de capital e juros mereçam cuidadosa atenção, é na tributação dos lucros que se acredita estar a maior fonte de discriminação entre rendas de diversas fontes. As alíquotas efetivas baixas que incidem sobre os mesmos - seja pelos favores fiscais concedidos à agricultura, seja pelos inúmeros incentivos que reduzem substancialmente a alíquota efetiva do IRPJ - representam perdas de receita e, sobretudo, violação dos princípios de equidade. Com um conceito mais abrangente de renda poder-se-ia mesmo reduzir as elevadas alíquotas legais do IRPF que atingem atualmente apenas um pequeno número de indivíduos que não encontram brechas legais por onde escapar ao tributo.