

***ipea***

série monográfica

# o imposto sobre a renda e a justiça fiscal

**14**

fernando a. rezende da silva

Do ponto de vista dos princípios da justiça fiscal, em que medida o imposto sobre a renda da pessoa física seria realmente, como se costuma supor, o mais eqüitativo e progressivo dos tributos? O autor, nesta monografia, questiona desse modo tanto a argumentação teórica como as supostas vantagens de ordem prática de toda uma concepção de política fiscal e econômica comumente aceita e raramente posta em discussão. Nesse sentido, o presente volume vem a público num momento particularmente oportuno, quando se anunciam e efetivam várias medidas tendentes a rever e em parte reformar o sistema tributário brasileiro, propicio portanto à reflexão e ao debate.

Segundo o autor, um imposto geral e uniforme sobre a renda seria teoricamente a forma mais eqüitativa de tributação. Na prática, porém, sucede que as diferentes categorias de rendimento não têm um caráter homogêneo. Ora, se cada uma das grandes modalidades de renda apresenta características diferentes por que sujeitá-las a uma mesma e única escala de tributação? Nesse sentido, sugere que o atual imposto sobre a renda pessoal seja desmembrado de modo a dar origem a duas ou mais espécies diferentes de imposto.

Nesse desmembramento, a questão mais imediata, no entender do autor,

seria a de instituir um tratamento diferenciado e especial para a renda proveniente do trabalho assalariado, responsável pela maior parte dos rendimentos de pessoas físicas (67% em 1970), mediante a criação de um Imposto sobre Salários e Ordenados, integralmente cobrado na fonte com base nos rendimentos brutos (admitidos apenas os abatimentos por dependentes) e de acordo com taxas mais reduzidas, abandonando-se o atual sistema de abatimentos e deduções. A instituição de um imposto específico sobre salários estaria mais de acordo com os objetivos de obter maior eqüidade na distribuição da carga tributária e maior eficiência administrativa. Nesse último caso, tanto o fisco como os contribuintes igualmente se beneficiariam de um sistema de cobrança mais simples, livre dos atuais inconvenientes burocráticos e complicações administrativas. Sugere ainda o autor que se integre o imposto sobre a renda com o sistema de contribuições para a previdência social, unificando os respectivos cadastros e serviços de fiscalização.

O estudo assinala ainda a vantagem e eventual conveniência de se criar um imposto sobre rendimentos de capital, o qual incidiria sobre os ganhos especulativos obtidos não só em transações imobiliárias mas também no mercado de capitais.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
INSTITUTO DE PESQUISAS — INPES  
MONOGRAFIA N.º 14

# o imposto sobre a renda e a justiça fiscal

Fernando A. Rezende da Silva

RIO DE JANEIRO  
IPEA/INPES  
1974

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL (IPEA)**

Presidente do Conselho de Administração

**JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO**

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

**ÉLCIO COSTA COUTO**

Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Instituto de Pesquisas (INPES)

**HAMILTON CARVALHO TOLOSA**

Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

**ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Superintendente

IPEA — INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
SERVIÇO EDITORIAL

Rua Melvin Jones, 5 - 28.º andar - Rio de Janeiro - GB

## SÉRIE MONOGRÁFICA

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DA GUANABARA (ESTUDO DEMOGRÁFICO) — Manoel Augusto Costa
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos Von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria
- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos Von Doellinger e Gilberto Dupas
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa, Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Geiger
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos Von Doellinger
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidelino de Figueiredo

- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad e outros
- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (Vol. I) — Stahis S. Panagides e outros
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (Vol. II) — Euter Paniago e outros
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva

Silva, Fernando Antonio Rezende da

O imposto sobre a renda e a justiça fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

128 p. tab., graf. (Brasil. IPEA/INPES. Monografia n. 14).

1. Imposto de renda. I. Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. II. Série. III. Título.

CDD 336.24  
CDU 336.215(81)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento.

**Este livro foi composto e impresso pela Gráfica Vitória S.A. —  
Rua da Relação, 31, GB, para o SERVIÇO EDITORIAL DO IPEA**

**Editores: A. F. Vilar de Queiroz e Ruy Jungmann  
Coordenação editorial: Nilson Souto Maior  
Assistente de produção: Arthur Soares de Assumpção  
Coordenação de vendas: J. Caetano Monteiro de Araujo**

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	1
I — INTRODUÇÃO .....	3
II — A TEORIA DA TRIBUTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE A RENDA .....	9
2.1 — A Homogeneidade de Diferentes Categorias de Rendimento .....	11
2.2 — O Custo Financeiro .....	17
2.3 — A Renda como Indicador da Capacidade de Contribuição .....	20
2.4 — O Conceito de Utilidade Marginal da Renda e a Progressividade do Imposto .....	25
2.5 — O Imposto de Renda como Instrumento de Política Econômica .....	32

2.5.1 — O Imposto Progressivo como Instrumento Automático de Estabilização .....	33
2.5.2 — Progressividade e Poupança .....	35
2.5.3 — O Efeito de Médio e Longo Prazos da Inflação e do Crescimento Econômico sobre a Distribuição da Carga Tributária .....	38
III — O IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOAL NO BRASIL .....	43
3.1 — Expansão Recente da Arrecadação do Imposto de Renda .....	43
3.2 — Equidade Horizontal .....	46
3.2.1 — A Origem dos Rendimentos .....	46
3.2.2 — As Diferenças na Carga Tributária segundo a Origem dos Rendimentos .....	50
3.3 — Equidade Vertical .....	55
3.3.1 — A Progressividade Nominal do Imposto .....	55
3.3.2 — A Progressividade Efetiva .....	60
3.3.3 — Os Abatimentos da Renda Bruta e a Progressividade Efetiva do Imposto .....	65
3.3.4 — O Desconto na Fonte e os Efeitos da Inflação e Crescimento Econômico sobre a Progressividade Efetiva do Imposto .....	76
3.4 — A Produtividade do Imposto e o Custo de Administração .....	86
IV — ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FISCAL .....	89
ANEXO ESTATÍSTICO .....	97
BIBLIOGRAFIA .....	113

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

### Gráficos

II. 1 — Efeito Teórico do Imposto Progressivo sobre o Esforço de Trabalho .....	16
II. 2 — Imposto Devido segundo Várias Alternativas de Avaliação de um “Igual Sacrifício” .....	28
II. 3 — . . . . .	30
III. 1 — Coeficientes de Carga Tributária Média Nominal em Países Selecionados — 1965 .....	56
III. 2 — Distribuição da Arrecadação do Imposto por Classes de Renda em Países Selecionados ....	59
III. 3 — Progressividade Nominal e Efetiva em Diferentes Níveis de Renda — Brasil — Ano-Base de 1970 .....	62
III. 4 — Grau em que as Deduções por Dependentes Explicam as Diferenças entre a Carga Tributária	

IX

XI

A. 9 — Número de Declarantes, Total de Rendimentos, Deduções Cedulares, Abatimentos por Dependentes, Imposto Devido e Carga Tributária Nominal e Efetiva por Classes de Rendimento Bruto, Ano-Base de 1970 — Exercício de 1971 .....	107
A.10 — Imposto de Renda de Pessoas Físicas, Abatimentos da Renda Bruta por Classes de Rendimento Bruto, Ano-Base de 1970 .....	108
A.11 — Imposto de Renda de Pessoas Físicas, Abatimentos da Renda Bruta segundo a Espécie, Exercícios de 1969 a 1971 .....	109
A.12 — Evolução dos Limites Superiores das Classes de Renda Líquida em Unidades de Salários Mínimos	110
A.13 — Evolução dos Limites Superiores das Classes de Renda Líquida em Unidades de Renda <i>Per Capita</i>	111
A.14 — Despesas do Ministério da Fazenda, no Subprograma Administração Fiscal e Financeira .....	112

## APRESENTAÇÃO

A supremacia do imposto geral e uniforme sobre a renda, do ponto de vista de critérios de equidade na tributação, é uma das poucas proposições teóricas raramente submetidas a controvérsias. Dentro dessa perspectiva, o debate a esse respeito, no caso especial de países subdesenvolvidos, preocupa-se muito mais em discutir as dificuldades administrativas para uma maior participação desse tipo de imposto na estrutura tributária do que em questionar a necessidade e o interesse de um maior esforço nesse sentido face aos objetivos de uma maior justiça fiscal. A existência de uma “lei” de evolução da estrutura tributária que preconiza o aumento da participação do imposto de renda na receita pública à medida que aumenta o nível de desenvolvimento parece, assim, governar as decisões a respeito de transformações institucionais em matéria de tributação.

O presente trabalho preocupa-se em mostrar: a) que as premissas teóricas em que se baseia o argumento de que o

imposto sobre a renda é uma forma superior de tributação do ponto de vista de critérios de equidade raramente podem ser satisfeitas; e b) que a crescente manipulação do tributo como instrumento de política econômica contribui de modo significativo para distanciar os resultados efetivamente alcançados em termos de distribuição da carga tributária daqueles nominalmente previstos na legislação. A conclusão principal do trabalho consiste na necessidade de rever as convicções a respeito de que a forma hoje conhecida de tributação da renda é necessariamente a melhor alternativa para aumentar a progressividade do sistema tributário e os efeitos da política fiscal sobre a distribuição da renda. Quanto a esse último aspecto é ainda mencionado o fato de que é também importante uma maior ênfase no exame do efeito redistributivo dos gastos, simultaneamente com a preocupação com a equidade das alternativas de financiamento.

HAMILTON CARVALHO TOLOSA  
FERNANDO ANTONIO REZENDE DA SILVA  
Superintendência do INPES

# I

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a justiça fiscal constitui um assunto dominante em toda a literatura sobre finanças públicas, embora tenha variado ao longo do tempo a ênfase quanto ao princípio de justiça a ser aplicado. De recomendações iniciais a respeito da repartição do ônus fiscal, a partir da identificação do montante do benefício recebido por cada indivíduo, a discussão evoluiu para uma crescente preferência pela aplicação do critério da capacidade de contribuição como norma para uma mais justa repartição do ônus tributário entre a população. Em outras palavras, a justiça fiscal deixava de ter uma conotação puramente financeira (cada indivíduo pagar de acordo com aquilo que recebe) para assumir uma dimensão nitidamente social.

O conceito de justiça fiscal confunde-se, assim, com noções de equidade na distribuição da carga tributária. Uma mais justa repartição dos encargos com o financiamento das ativi-

dades do governo, nesse caso, seria obtida na medida em que a contribuição individual variasse diretamente em função da respectiva capacidade. Na medida em que a capacidade de contribuição fosse medida pelo nível de renda tal critério implicaria, portanto, admitir que a situação ideal, do ponto de vista de justiça na tributação, seria aquela em que o montante do imposto pago variasse diretamente com as variações na renda individual.

Por outro lado, supondo que a utilidade marginal da renda é decrescente, o acréscimo no tributo deveria ser mais do que proporcional ao acréscimo na renda, resultando em taxas de contribuição progressivamente mais elevadas. Como consequência, o imposto direto sobre a renda pessoal dos indivíduos seria, naturalmente, encarado como a forma ideal de tributação, avolumando-se as recomendações quanto à necessidade de atribuir-se a esse imposto um papel cada vez mais importante na estrutura da receita do governo.

Além de uma forma de tributar os indivíduos segundo a sua capacidade de contribuição, o imposto sobre a renda pessoal daria ao contribuinte uma noção exata do montante de sua contriuição para o financiamento dos encargos do governo, de forma a constituir um mecanismo automático de controle do processo de intervenção do Estado na atividade econômica. Em economias que se desenvolveram com base no espírito da livre empresa, é natural que a preocupação com a responsabilidade do governo perante os contribuintes tivesse assumido um papel relevante na análise de alternativas de tributação, e essa responsabilidade houvesse sido reforçada na medida mesma em que os contribuintes fossem adquirindo plena consciência da necessidade de pagamento do tributo e do montante de sua contribuição, de forma a se constituírem, individualmente, em fiscais da atividade governamental. Dentro desse ponto de vista, as próprias idéias desenvolvidas, especialmente nos países de lín-

gua inglesa, quanto a qual deveria ser o padrão ético de comportamento individual em matéria de impostos, teria se constituído em um argumento ainda mais forte a respeito da supremacia do imposto sobre a renda pessoal do que as próprias características de equidade que poderiam ser teoricamente associadas a esse tipo de tributo.

Por outro lado, admitindo-se que a conscientização dos contribuintes seja uma função do nível geral de instrução dos habitantes, o mesmo argumento poderia ser utilizado para explicar o aparente paradoxo de uma fraca *performance* do imposto sobre a renda como fonte de receita em países subdesenvolvidos, a despeito das alegadas características de equidade. Richard Goode, em um clássico artigo a respeito, menciona os seguintes pré-requisitos para uma maior ênfase no imposto sobre a renda como fonte de receita governamental: a) existência de uma economia predominantemente monetária; b) elevado grau de alfabetização dos contribuintes; c) existência de registros contábeis organizados e honestos; d) elevado grau de participação voluntária dos contribuintes.<sup>1</sup>

Assim, supondo que as restrições a uma maior participação do imposto sobre a renda na receita tributária fossem progressivamente superadas com o desenvolvimento econômico, uma consequência natural seria admitir que, conquanto a curto prazo a participação desse tipo de tributo pudesse não ser muito expressiva em economias subdesenvolvidas, ela deveria crescer progressivamente à medida que a economia se desenvolvesse. Nessa linha de raciocínio, análises empíricas da evolução da estrutura tributária realizadas a partir de informações sobre a composição da receita em países do Ocidente, propõem-se, inclusive, a formular uma “lei” de evolução da estrutura tribu-

---

<sup>1</sup> Richard Goode, “Reconstructing Foreign Tax Systems”, in *Readings on Taxation in Developing Countries* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964).

tária durante o processo de desenvolvimento econômico, segundo a qual a predominância dos impostos indiretos sobre transações com mercadorias e serviços deveria, progressivamente, ceder lugar a formas diretas de tributação sobre a renda pessoal.<sup>2</sup>

Não surpreende, portanto, o fato de que peritos internacionais em tributação, sempre que consultados sobre problemas de Reforma Tributária, tenham recomendado uma maior ênfase no Imposto sobre a Renda com base, principalmente, em argumentos relacionados com princípios de equidade na tributação. No caso brasileiro, tais recomendações teriam se traduzido no acentuado incremento da arrecadação desse imposto a partir de 1964.

Tal crescimento põe em evidência a necessidade de questionar os resultados até agora obtidos e a própria conveniência de continuidade na estratégia até agora utilizada. Em primeiro lugar, porque os princípios de equidade na tributação não se referem necessariamente a um maior efeito redistributivo da atividade governamental. Uma maior progressividade no sistema tributário não melhora o nível de renda das classes mais baixas (embora melhore o índice de desigualdade na distribuição da renda disponível), que seriam beneficiadas mais diretamente por uma adequada política de transferências e de prestação de serviços essenciais gratuitos a toda a população. Especialmente no caso de países subdesenvolvidos, uma maior ênfase no potencial redistributivo das despesas públicas pode constituir uma alternativa interessante para contornar as dificuldades provocadas por um possível efeito negativo de maior equidade no sistema tributário sobre a taxa de poupança e, portan-

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development* (Cambridge: The Law School of Harvard University, 1966).

to, sobre a própria taxa de crescimento. Por outro lado, o próprio fato de que o imposto não atinge de forma satisfatória os dois extremos da distribuição constitui outro fator limitativo à eficácia da política tributária face a objetivos de melhoria da distribuição da renda em economias menos avançadas.

Em segundo lugar, porque a própria “moral” anglo-saxônica, que atribui ao indivíduo a preferência por formas diretas de tributo sobre a renda, que tornariam o governo mais responsável, pode não ser considerada a melhor alternativa, especialmente do ponto de vista dos contribuintes de outros países. Conforme argumenta Tanzi, as recomendações dos peritos a respeito de que tipos de tributo são “bons” para os contribuintes, não coincidem, normalmente, com os tributos que estes últimos preferem. Se consultados, os contribuintes seguramente manifestariam sua preferência por tributos indiretos, que não requerem nenhum esforço para pagamento. Se é ruim pagar impostos elevados, pior é ter que perder tempo e, às vezes, dinheiro para cumprir satisfatoriamente essa obrigação. Um problema adicional refere-se à incerteza associada a inúmeras questões duvidosas a respeito de isenções, incentivos e abatimentos. Se o contribuinte resolve adotar alguma opinião própria a respeito, pode passar os próximos cinco anos inseguro quanto à possibilidade de ver os seus abatimentos glosados e ter de pagar posteriormente o imposto acrescido de multa e correção monetária correspondente. Se, por outro lado, decide não realizar nenhum abatimento passível de controvérsia, pode passar o mesmo período de tempo com a sensação de haver cometido uma grande tolice.<sup>3</sup> Interessante é notar que o trabalho de Tanzi menciona ainda resultados de um inquérito sobre preferências dos contribuintes, levado a efeito nos Es-

---

<sup>3</sup> Ver Vito Tanzi, “Taxpayers’ Preferences and the Future Structure of State and Local Taxation”, in *Issues in Urban Public Finance* (Saarbrücken: Institut International de Finances Publiques, 1973).

tados Unidos, que conclui a favor de formas indiretas de tributação.

Em terceiro lugar, porque, do ponto de vista do governo, o custo administrativo do Imposto sobre a Renda é substancialmente mais elevado, mais alto do que o relativo a formas indiretas de tributação, tendo em vista o imenso número de contribuintes e a necessidade de aperfeiçoamentos na administração fiscal para reduzir as possibilidades de evasão.<sup>4</sup>

O objetivo do presente trabalho consiste, exatamente, em fornecer subsídios para uma discussão a respeito da conveniência de a política tributária enfatizar a necessidade de continuar o governo envidando esforços no sentido de ampliar a participação na receita do imposto geral sobre a renda. Para tanto, os dois capítulos seguintes reúnem uma análise dos principais argumentos teóricos a respeito desse tipo de tributo e a recente expansão observada no caso brasileiro. Algumas alternativas, tendo em vista compatibilizar os propósitos de equidade com os requisitos de simplicidade administrativa e a política de investimentos, são apresentados, à guisa de conclusões, no Capítulo IV.

---

<sup>4</sup> Num estudo realizado para o Estado de Montana, a participação dos custos de administração e fiscalização na receita total foi calculada em 29% no caso do imposto de renda individual, 9,5% no do imposto predial, e apenas 1,7 e 2,7% nos dos impostos sobre o consumo de cervejas e cigarros, respectivamente. Ver John H. Wicks e Michael Kilworth, "Administrative and Compliance Costs of State and Local Taxes", in *National Tax Journal*, vol. 20 (setembro de 1967), p. 315.

## II

# A TEORIA DA TRIBUTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE A RENDA

Na classificação de Shoup,<sup>1</sup> o Imposto sobre a Renda pode ser considerado geral ou parcial, de acordo com as espécies de rendimento incluídas na sua base de cálculos. O imposto é geral quando submete, indistintamente, todas as espécies de rendimento à mesma escala para pagamento de tributo. O imposto é parcial quando permite, diretamente ou através de isenções, que determinadas espécies de rendimento fiquem legalmente isentas do pagamento do tributo. O imposto parcial sobre a renda pode, ainda, ser uniforme ou cedular, conforme aplique a mesma escala de taxas a diferentes fontes de renda, ou utilize taxas diferenciadas. O imposto cedular é, comumente, suplementado por uma tabela progressiva, aplicável à

---

<sup>1</sup> Carl Shoup, *Public Finance* (Chicago: Aldine, 1969), p. 291.

soma dos rendimentos obtidos de diferentes fontes pelo contribuinte.<sup>2</sup>

Do ponto de vista da análise econômica, o imposto cedular sobre a renda poderia ser comparado a versões menos sofisticadas de tributação sobre vendas, como, por exemplo, o imposto que incide sobre o valor total da transação no ciclo produção/comercialização das mercadorias (*turnover tax*, ou imposto em cascata). Por sua vez um imposto geral sobre a renda se assemelharia a um imposto sobre o valor adicionado na medida em que ambos procuram assegurar um tratamento uniforme aos contribuintes. Se uniformidade de tratamento significa um melhor ajustamento a princípios de neutralidade e o nível de renda reflete adequadamente a capacidade individual de contribuição, um imposto geral e progressivo sobre a renda seria, naturalmente, considerado superior a uma tributação parcial e cedular. Nessas condições, a análise teórica tenderia a enfatizar como objetivo de reformas no sistema tributário uma progressiva utilização do imposto geral e uniforme sobre a renda, que deveria atingir o maior número possível de contribuintes, segundo a política de massificação do tributo iniciada em 1940, especialmente na Inglaterra, Austrália e Estados Unidos.<sup>3</sup>

A maior eficiência do imposto geral e progressivo sobre a renda em relação a outras alternativas implica, todavia, admitir como verdadeiras as seguintes suposições:

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 291-292. Shoup estabelece, ainda, que o verdadeiro imposto cedular é aquele cuja tabela progressiva é pouco importante ou até mesmo inexistente, e onde as taxas do imposto cedular são significativamente diferentes. Se a tabela progressiva é pesada e as taxas do imposto cedular são baixas, uniformes e proporcionais, o imposto seria apenas “quase-cedular”.

<sup>3</sup> Shoup, *op. cit.*, p. 291.

i) que diferentes categorias de rendimento são variáveis homogêneas no que se refere ao esforço e ao custo financeiro envolvido na sua percepção;

ii) que o nível de renda pode ser considerado um bom indicador da capacidade individual de contribuição;

iii) que a utilidade marginal da renda é decrescente e assume valores equivalentes para indivíduos diferentes, de tal forma que uma curva de utilidade marginal para a comunidade pode ser obtida pela agregação dos valores individuais correspondentes;

iv) que as distorções provocadas a longo prazo pela inflação e pelo crescimento econômico sejam adequadamente compensadas por reajustamentos periódicos na escala do imposto.

A controvérsia a respeito de cada um dos aspectos mencionados é resumida nos parágrafos seguintes.

## **2.1**

### **A Homogeneidade de Diferentes Categorias de Rendimento**

Embora o rendimento de diferentes fontes seja sempre quantificado em termos de uma unidade comum de medida, não constitui uma quantidade homogênea quanto ao esforço de trabalho despendido para a sua obtenção e quanto à época em que esse esforço teria se concretizado. A distinção básica, nesse caso, refere-se a rendimentos do trabalho *versus* rendi-

mentos do capital. Os primeiros associam-se diretamente ao esforço de trabalho despendido no ano em que o rendimento é percebido, característica essa que não é apresentada pelos rendimentos do capital (juros, lucros, aluguéis). Esses poderiam relacionar-se a resultados da aplicação de poupança acumulada como fruto de trabalho anterior, embora na medida em que aumenta o patrimônio individual essa relação deva apresentar-se progressivamente menos importante, em virtude do vulto dos rendimentos constituir-se em fonte de recursos para aumento do patrimônio, que aumentaria por seu turno o volume anual de rendimentos.

Um mesmo nível de renda anual pode, assim, referir-se a diferentes níveis de esforço de trabalho. Os casos extremos seriam representados pelo rendimento pago a trabalhadores assalariados de alto nível em troca de um esforço de trabalho geralmente superior à jornada normal de oito horas diárias e pelo rendimento proveniente apenas de ganhos de capital, casos em que o esforço de trabalho é praticamente inexistente.<sup>4</sup> Se a taxa do imposto é uniforme, isto é, não varia de acordo com a categoria dos rendimentos, um mesmo nível de renda implica, assim, diferentes níveis de sacrifício tributário em relação ao número de horas diárias de trabalho. Nesse caso, um imposto geral, uniforme e com taxas progressivas em relação à renda individual seria, todavia, regressivo em relação ao esforço anual de trabalho.

---

<sup>4</sup> É possível imaginarmos que contraste semelhante existe, também, a baixos níveis de renda. De um lado, a renda de um trabalhador assalariado, na faixa de um salário mínimo, associa-se a um esforço de oito horas diárias de trabalho. De outro lado, rendimentos equivalentes poderiam ser obtidos, sem qualquer esforço real de trabalho, por pequenos proprietários de habitações alugadas.

O conceito de regressividade refere-se, aqui, à aplicação de princípios de equidade ao esforço de trabalho. Se admitirmos que o conceito de igualdade na capacidade de contribuição seja definido não apenas por níveis iguais de renda, mas também pela condição de que a igualdade na renda refira-se a níveis também iguais de esforço de trabalho, uma mesma taxa de imposto para rendimentos não homogêneos quanto ao número de horas de trabalho implica, assim, numa situação não equitativa. No caso, uma distribuição progressiva da carga tributária seria obtida apenas quando esta variasse diretamente com a renda e inversamente com o esforço de trabalho correspondente.

A observação anterior é importante para a discussão a respeito dos possíveis desincentivos ao trabalho criados por um aumento na progressividade do imposto. Supondo-se que a renda do trabalho varia diretamente com o esforço correspondente, a hipótese normalmente estabelecida a nível teórico é a de que o grau de progressividade do imposto interfere nas escolhas individuais quanto à distribuição do tempo entre trabalho e lazer. Considere-se, por exemplo, a situação apresentada no Gráfico II.1.<sup>5</sup> Nesta, supõe-se que os indivíduos dispõem de um número fixo de horas por dia, que podem ser utilizadas para finalidades recreativas (lazer), ou trocadas por renda ao nível de salários vigente no mercado. Dada a sua escala de preferências no que se refere à divisão do tempo entre trabalho e lazer, a escolha a cada momento seria determinada pelo nível de salários. Assim, se  $OA$  representa o total de horas disponíveis,  $i_1, i_2, i_3 \dots$  a escala de preferências individuais, e  $AB$  a taxa de salários de mercado, a posição inicial de equilíbrio seria representada pelo ponto  $C$ . Nesse ponto, o indivíduo estaria trabalhando  $DA$  horas por dia em troca de uma renda igual a

---

<sup>5</sup> Ver Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: Mac Graw Hill, 1959), pp. 232-248.

*OE*, destinando o restante do tempo (*OD*) a atividades recreativas. Suponhamos agora que um imposto proporcional sobre a renda é introduzido pelo governo.<sup>6</sup> No gráfico, tal situação seria representada por uma rotação da reta de salários para a posição *AF*,<sup>7</sup> de forma que a nova posição de equilíbrio estaria situada no ponto *G*. Em *G*, o montante de horas de trabalho teria se reduzido para *HA*, baixando, conseqüentemente, a renda total para *HK*. Desse montante, *HG* representaria a renda disponível e *GK* a parcela arrecadada pelo governo.

Se o mesmo nível de arrecadação é obtido através de um imposto progressivo, o mesmo gráfico permite verificar que a redução no esforço de trabalho e, conseqüentemente, no nível de renda, seria ainda mais elevada. Um exemplo de uma escala progressiva de tributação que produziria o mesmo montante de receita seria fornecido por uma linha de salários líquidos do tipo *AL*. A posição de equilíbrio seria, agora, determinada pelo ponto *M*, onde o esforço de trabalho e o nível de renda ter-se-iam reduzido para *SA* e *SR*, respectivamente, e o montante da contribuição para o governo (*MR*) seria igual àquele obtido anteriormente (*GK*). Para um mesmo nível de receita, as hipóteses do Gráfico II.1 permitem, assim, verificar que a redução no esforço de trabalho será maior quando maior for o grau de progressividade do imposto que incide sobre esse tipo de rendimento.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Um imposto proporcional representa uma situação onde o grau de progressividade é igual a 1.

<sup>7</sup> *AF* representa, agora, o salário líquido (após pagamento do imposto).

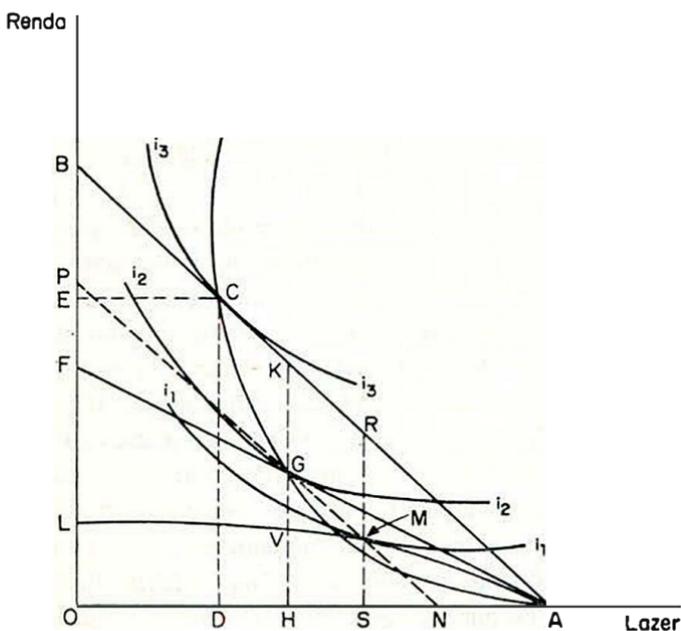
<sup>8</sup> Por outro lado, estudos empíricos sobre o efeito de um imposto de Renda progressivo no número de horas trabalhadas têm chegado a conclusões diversas. Uma pesquisa feita entre 1.942 operários na Inglaterra, em 1954, mostrou que 73% dos operários do sexo masculino e 60% do sexo feminino acreditavam que o Imposto de Renda tendia a diminuir a produção. Em 1956, George Break entrevistou 306 pro-

Análises desse tipo supõem, todavia, que o indivíduo dispõe de total liberdade para escolher o número de horas de trabalho e que essa escolha é que vai determinar seu volume de rendimento. Especialmente no caso do trabalho assalariado, essa escolha é praticamente inexistente, uma vez que a jornada diária de trabalho é fixada institucionalmente. O nível de renda, nesse caso, não varia com o esforço de trabalho, mas sim com a natureza da atividade exercida, de acordo com a escala de salários fixada pelo mercado. Em situações onde a maior parte da renda do trabalho refere-se a trabalho assalariado, o possível efeito de um aumento na progressividade do imposto sobre o esforço de trabalho não deveria ser, assim, muito significativo. Nesse caso, mais importante seria examinar os possíveis desincentivos ao trabalho que resultam do tratamento uniforme das diferentes categorias de rendimento. Considerando a possibilidade de que os indivíduos obtenham, simultaneamente, rendimentos do trabalho e rendimentos do capital, a escolha entre lazer e trabalho pode depender em maior grau do volume de capital previamente acumulado — que supostamente determina o montante do fluxo anual de rendimentos — do que de uma livre opção quanto ao número de horas diárias de trabalho, isto é, aqueles que dispõem de um nível satisfatório de rendimentos do capital podem optar por um reduzido esforço de trabalho, enquanto a obtenção de níveis equivalentes de rendimento através do trabalho assalariado exige o cumprimento da jornada normal de trabalho. Nesse caso, é razoável admitir

---

fissionais liberais em Londres e arredores e chegou à conclusão final que 31% dos entrevistados eram sensíveis ao efeito estimulador do Imposto de Renda progressivo, aumentando, portanto, as horas de trabalho a fim de manter constante a renda disponível; outros 18% viam no Imposto de Renda progressivo um desestímulo ao trabalho. Ver George F. Break, "Income Taxes and Incentives to Work: an Empirical Study", in *The American Economic Review* (setembro de 1957), pp. 529-549.

GRÁFICO II.1  
 EFEITO TEÓRICO DO IMPOSTO PROGRESSIVO  
 SOBRE O ESFORÇO DE TRABALHO



FONTE: Richard Musgrave, op. cit., p. 242

que um tratamento diferenciado das diferentes categorias de rendimento, implicando uma carga tributária relativamente mais elevada para os rendimentos provenientes de capital previamente acumulado, deveria resultar num incentivo ao esforço de trabalho suficiente para compensar os possíveis efeitos adver-

sos, sobre a mesma variável, de um aumento geral na progressividade do tributo.<sup>9</sup>

## 2.2

### O Custo Financeiro

O segundo fator de heterogeneidade entre as diferentes fontes de renda refere-se a diferenças no custo financeiro envolvido na percepção dos rendimentos. O rendimento do trabalho assalariado é praticamente líquido de quaisquer despesas, uma vez que o empregado fornece os meios necessários ao desempenho das respectivas tarefas. O mesmo não ocorre, todavia, com rendimentos provenientes de outras fontes. No caso do trabalho não assalariado, por exemplo, o indivíduo é responsável por uma série de gastos indispensáveis à própria obtenção do rendimento, bem como pela aquisição e manutenção do

---

<sup>9</sup> Conforme referido anteriormente, objeções à não uniformidade de tratamento poderiam mencionar a hipótese de que a acumulação de capital é o resultado de um esforço anterior de trabalho, caso em que a discriminação não seria justificada. Vale a pena lembrar, todavia, a possibilidade de que em grande parte dos casos a herança, a especulação, o monopólio, a oportunidade de usufruir benefícios concedidos pelo governo, ou outras condições especiais, tenham desempenhado um papel mais importante na formação da riqueza individual. Por outro lado, a própria multiplicação do patrimônio, que resulta do aproveitamento de oportunidades de investimento, também não se relaciona diretamente com o esforço de trabalho anterior. A objeção inicial seria verdadeira apenas na medida em que a riqueza individual se correlacionasse positivamente com o tempo de serviço.

equipamento que possa ser necessário ao desempenho de suas atividades. Da mesma forma, rendimentos de capital provenientes do aluguel de propriedades envolvem também um custo financeiro representado por despesas necessárias para evitar a depreciação do patrimônio.

Diferenças dessa natureza são levadas em conta na regulamentação do Imposto sobre a Renda através do recurso às chamadas deduções cedulares. Tais deduções, que se referem exatamente às despesas necessárias à percepção dos rendimentos, objetivam exatamente homogeneizar as diferentes espécies de rendimento, fazendo com que o imposto incida uniformemente sobre o montante líquido de recursos.

A homogeneização, que seria teoricamente obtida através das deduções cedulares, é, todavia, prejudicada pelas dificuldades práticas de administração. Se o controle das despesas das pessoas jurídicas já constitui uma tarefa difícil, a dificuldade é ainda maior no caso das pessoas físicas, que normalmente não dispõem de uma contabilidade organizada de suas operações. Na prática, essa dificuldade traduz-se, então, em critérios arbitrários de estimativa das despesas necessárias à percepção dos rendimentos. No caso de rendimentos provenientes de trabalho não assalariado, por exemplo, são permitidas, atualmente, a esse título, deduções de até 20% do rendimento bruto, independente de qualquer comprovação e da natureza da atividade exercida.<sup>10</sup> Como é pouco provável que no caso real essa percentagem seja constante para atividades diferentes, tal critério de arbitramento implica um tratamento não equitativo. Nesse caso, atividades cujo custo financeiro de obtenção dos rendimentos seja reduzido estariam sendo beneficiadas, enquan-

---

<sup>10</sup> A única exceção refere-se a serviços de transporte de carga, ou passageiros em veículo de propriedade do contribuinte, caso em que as percentagens de dedução podem atingir 60% e 40%, respectivamente.

to aquelas de custo elevado seriam penalizadas, a menos que os contribuintes mantivessem uma contabilidade organizada para eventualmente comprovarem deduções superiores ao limite legal. Note-se que a decisão de manter um controle financeiro das despesas envolve um custo adicional para os contribuintes, representado pela necessidade de contratação de serviços especialmente para essa finalidade, e pelo eventual aborrecimento de ficarem sujeitos à fiscalização, que desestimula a declaração de gastos além do limite estabelecido. <sup>11</sup>

O critério de arbitramento de uma percentagem uniforme para deduções das “despesas de custeio” envolve um duplo conteúdo de iniquidades. Primeiro, porque beneficia aquelas atividades cujo desempenho profissional envolva um reduzido custo fixo em relação a outras, onde o custo fixo e o custo variável sejam muito mais significativos (médicos e advogados em relação a dentistas, por exemplo).<sup>12</sup> Segundo, porque, na medida em que parte das atividades exercidas sem vínculo

---

<sup>11</sup> Embora não existam dados concretos, informações disponíveis no Anuário Econômico-Fiscal de 1972 permitem verificar que o total das deduções cedulares declaradas na cédula D no ano-base de 1970 (rendimentos do trabalho não assalariado) somaram pouco menos de 40% do rendimento bruto dessa cédula, percentagem esta que corresponde ao limite usualmente empregado para deduções sem comprovação, vigente no exercício de 1971. Se esses números estão corretos, e supondo que nenhum contribuinte iria declarar despesas inferiores ao limite usual, não teria ocorrido nenhum caso de deduções superiores a esse limite.

<sup>12</sup> Para uma mesma atividade é ainda provável que aumenta a diferença entre custos fixos e variáveis à medida que aumenta o nível de renda, de tal forma que apenas os contribuintes de nível de renda mais elevado poderiam sentir-se inclinados a incorrer nos custos de manutenção de uma contabilidade organizada para comprovar deduções além do limite.

empregatício envolva um custo financeiro significativamente menor do que a percentagem de abatimento legalmente admitida, os rendimentos provenientes dessas atividades desfrutariam também de uma situação privilegiada em relação a rendimentos de trabalho assalariado, onde a possibilidade de deduções é muito reduzida.

Vale a pena notar, finalmente, que, embora no caso de rendimentos do trabalho assalariado o tratamento quanto às deduções cedulares seja uniforme, formas indiretas de dedução são comumente utilizadas por empregados de alto nível, resultando num tratamento preferencial em relação à grande maioria dos trabalhadores. Essas formas indiretas de dedução referem-se à possibilidade de transferir para a empresa uma parcela substancial de gastos pessoais — tais como transporte, educação, habitação, etc. — que representam, na verdade, uma forma de subestimar o rendimento total do contribuinte. Como tal prática interessa tanto ao contribuinte quanto à empresa, torna-se de difícil controle pelas autoridades fazendárias.

## 2.3

### **A Renda como Indicador da Capacidade de Contribuição**

A discussão em torno da utilização do nível de renda anual como indicador da capacidade individual de contribuição refere-se ao problema da regularidade dos fluxos anuais de diferentes categorias de rendimento. De um lado, rendimentos do trabalho assalariado, do aluguel de propriedades e da aplicação

do capital em títulos de renda fixa apresentam um comportamento regular quanto ao montante e ao período de recebimento. Por seu turno, um elevado grau de certeza quanto aos intervalos de recebimento e aos níveis futuros de renda pode resultar em menores necessidades de poupança no período  $t$  para financiar possíveis insuficiências financeiras geradas por uma queda brusca no nível de renda no período  $t + 1$ . Assim, se rendimentos do trabalho não assalariado envolvem um maior risco no que se refere a oscilações periódicas do nível de renda anual, maior precaução seria necessária quanto ao destaque de uma parcela maior dos rendimentos para a formação de reservas necessárias à manutenção de um padrão de vida constante. Nesse caso, a capacidade individual de contribuição, em que se baseia toda a aplicação de princípios de equidade na tributação, não seria satisfatoriamente representada pelo nível de renda anual.

Nas palavras de Kaldor, um mesmo nível de rendimento total em um determinado ano não representa necessariamente uma mesma "capacidade de gasto". "As diferenças mais óbvias a esse respeito são encontradas no caso de um indivíduo que obtém um fluxo regular de renda com o aluguel de propriedades, em comparação com outro indivíduo que obtém um rendimento equivalente, mas que, não possuindo nenhum patrimônio, deve precaver-se com relação a períodos onde a ocorrência de doenças ou a idade avançada provocam seu afastamento temporário ou definitivo da força de trabalho. Da mesma forma, indivíduos que recebem rendimentos provenientes de salários não deveriam ser equiparados àqueles que, em determinado ano, recebessem um montante equivalente de uma fonte transitória, como, por exemplo, direitos autorais pela venda de suas publicações."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ver Nicholas Kaldor, *An Expenditure Tax* (4ª edição; London: Unwin University Books, 1965), pp. 28-29.

Se os critérios de equidade baseiam-se em noções de utilidade da renda do ponto de vista da satisfação das necessidades individuais, a capacidade de satisfazer essas necessidades através da aquisição de bens e serviços é que deve medir a respectiva capacidade de contribuição. Essa capacidade de adquirir bens e serviços — ou capacidade de gasto na terminologia empregada por Kaldor — não seria, por seu turno, determinada apenas pelo fluxo anual de rendimentos. O estoque de capital previamente acumulado — ou o nível de riqueza — desempenharia um papel também importante, dependendo da opção do contribuinte a respeito da utilização desses recursos. Num extremo, todo o patrimônio pode ser mantido sob a forma de títulos no mercado financeiro, produzindo um rendimento anual de acordo com a taxa de juros do mercado. No outro, um nível equivalente de riqueza poderia ser totalmente representado por pedras preciosas, obras de arte, moedas estrangeiras ou saldos bancários, com um rendimento anual igual a zero. Não seria razoável, todavia, admitir que um indivíduo com um patrimônio de Cr\$ 10 milhões, mantidos sob a forma de ativos não rentáveis, ou renda anual igual a zero, tivesse uma capacidade de contribuição também igual a zero. Se a expectativa de vida de um indivíduo nessas condições é de 20 anos, e o patrimônio é perfeitamente divisível, ele teria uma capacidade de gastar pelo menos Cr\$ 500 mil em cada ano com a venda parcelada do seu patrimônio.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Para usar um exemplo recente, um indivíduo que aos 25 anos receba um prêmio de Cr\$ 16 milhões da loteria esportiva, e que tenha uma expectativa de vida de mais 50 anos, poderia viver confortavelmente o resto de sua vida com uma renda anual superior a Cr\$ 300 mil, sem estar sujeito ao pagamento do Imposto de Renda. Note-se que uma renda equivalente, proveniente do trabalho, estaria sujeita, em 1974, à alíquota máxima de 50%.

O problema assume dimensões maiores se atentamos para o fato de que a acumulação de riqueza não é necessariamente um processo gradual que ocorre de forma homogênea ao longo do período de vida economicamente ativa do indivíduo (de forma que a não tributação do patrimônio seria um prêmio à decisão individual de reservar parte de sua renda em cada ano para prover sua necessidade após a aposentadoria), mas é afetada de forma significativa por fatores ocasionais, tais como herança, prêmios de loteria, lucros na compra e venda de títulos e propriedades, etc. Se é verdade que o caráter não regular de tais rendimentos sugere que eles não devem ser tratados da mesma forma que as espécies provenientes de fontes mais ou menos permanentes, isso não significa, necessariamente, que a tributação, nesse caso, deva ser insignificante ou até mesmo inexistente.

O caso mais interessante refere-se a lucros obtidos em transações de compra e venda no mercado imobiliário ou no mercado de capitais — os chamados “ganhos de capital”. Nesse caso, o tratamento mais comum consiste em isentar completamente tais rendimentos do pagamento do tributo, a menos que as atividades correspondentes possam ser caracterizadas como o principal ramo de negócio dos contribuintes.<sup>15</sup> Como a aplicação de tal princípio é, possivelmente, de difícil controle, na prática a maior parte daquilo que poderia ser considerado ganhos de capital fica isenta do tributo. Assim, um indivíduo que dispusesse de um volume razoável de capital poderia, teori-

---

<sup>15</sup> Construtores e/ou corretores profissionais, nesse caso, estariam sujeitos ao pagamento de tributo sobre ganhos de capital. No caso brasileiro, a legislação atual estabelece que a realização de mais de três transações imobiliárias durante um ano, ou mais de seis por triênio civil, sujeita o indivíduo ao pagamento do tributo sobre os lucros obtidos, na medida em que caracterizaria estar o mesmo fazendo dessas transações o seu principal ramo de negócio.

camente, através de diversificação das aplicações no mercado imobiliário e/ou no mercado de capitais, obter um volume anual de recursos suficiente para manter um padrão de vida elevado, sem ficar sujeito a contribuir com parte desses ganhos para o governo.<sup>15</sup>

A não tributação dos ganhos de capital introduz, assim, resultados não desejáveis do ponto de vista de critérios de equidade na tributação. Na medida em que tais formas de ganhos estão evidentemente associadas ao nível de riqueza previamente acumulada, constitui um tratamento discriminatório em relação a indivíduos que, não dispondo de nenhum capital inicial, têm necessariamente que financiar os seus gastos com renda proveniente do próprio esforço de trabalho. De outro lado, cria condições favoráveis para a evasão do

<sup>16</sup> A discussão a respeito poderá, ainda, ser alongada se considerarmos que os ganhos de capital durante um determinado período podem ser mantidos sob a forma de um aumento no patrimônio ou transformados em renda através de venda no mercado dos títulos representativos desse acréscimo. Em qualquer caso, a existir um imposto sobre ganhos de capital, um tratamento equitativo demandaria uma incidência sobre o total do rendimento — fosse ele apenas contabilizado sob a forma de aumento no patrimônio ou totalmente transformado em renda monetária. No entanto, as dificuldades administrativas normalmente restringem a cobrança do tributo aos ganhos materializados sob a forma de moeda, como, por exemplo, no caso dos Estados Unidos. A cobrança do imposto apenas sobre a parcela transformada em renda monetária poderia, ainda, ser teoricamente justificada com base no argumento de que, a considerar todo o período de vida do contribuinte, a soma das parcelas transformadas em renda monetária deve ser igual à soma dos acréscimos registrados contabilmente.

imposto a níveis de renda mais elevados, tendo em vista as possibilidades de manobra no mercado de capitais.<sup>17</sup>

## 2.4

### **O Conceito de Utilidade Marginal da Renda e a Progressividade do Imposto**

De acordo com Myrdal, a discussão a respeito da aplicação de princípios de equidade na distribuição da carga tributária, com base na capacidade individual de contribuição, torna-se mais séria a partir da interpretação psicológica de John Stuart Mill.<sup>18</sup> Se, do ponto de vista dos indivíduos, o pagamento de tributos ao governo é interpretado como um sacrifício, a equidade na tributação seria obtida quando o sacrifício fosse igual para todos os contribuintes. A avaliação da capacidade de contribuição passa, assim, a subordinar-se a um conceito subjetivo de “igual sacrifício”. “A justa distribuição da carga tributária”, de acordo com Mill, “é obtida quando todos contribuem de forma a incorrer em um sacrifício igual.”<sup>19</sup>

Por outro lado, a avaliação individual do sacrifício tributário depende, supostamente, do respectivo nível de renda e de

---

<sup>17</sup> Uma dessas possibilidades, segundo Kaldor, consiste na venda de ações com dividendos a distribuir e posterior recompra do mesmo papel “ex-dividendo”.

<sup>18</sup> Gunnar Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory* (London: Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1953).

<sup>19</sup> Richard Musgrave, *op. cit.*

uma avaliação, também subjetiva, de sua utilidade. Quanto maior a satisfação que o consumidor derivasse de um acréscimo no consumo, que resulta de um aumento na sua renda, maior seria o sacrifício de abster-se de parte desses recursos para contribuir para o financiamento dos encargos do governo. Se, de acordo com a suposição tradicional, a utilidade marginal da renda decrescesse à medida que a renda aumentasse, a avaliação do sacrifício tributário deveria, assim, relacionar-se inversamente com o nível de renda individual. Nessas condições, o princípio de “igual sacrifício” seria satisfeito na medida em que a contribuição individual fosse maior para níveis de renda mais elevados.

O correto significado da expressão “igual sacrifício” precisa, ainda, ser devidamente explicitado. Musgrave menciona três formas de interpretar essa igualdade: igualdade absoluta, proporcional ou marginal.<sup>20</sup> Supondo que os indivíduos têm gostos idênticos, de tal forma que uma mesma curva de utilidade (total e marginal) pode ser aplicada a todos os contribuintes, a diferença entre cada uma das alternativas é apresentada através da análise gráfica reproduzida no Gráfico II.2. Nesse gráfico, *DC* representa a renda mínima de subsistência, *CE* a curva de utilidade total da renda e *CF* a correspondente curva de utilidade marginal. Considere-se a existência de dois contribuintes: o contribuinte *A*, cuja renda supera o nível de subsistência pelo montante *ZG*, e o contribuinte *B*, de renda igual a *ZH*. Se a arrecadação do Imposto sobre a Renda fosse fixada em *MG*, teríamos as seguintes alternativas de distribuição da carga tributária:

i) num critério de igualdade absoluta, *A* pagaria *NG*, e *B*, *TH* ( $NG+TH=MG$ ), de tal forma que a perda de utilidade total seria igual para os dois contribuintes (a utilidade

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 95-98.

total de  $A$  seria reduzida numa quantidade  $EP$ , igual a  $KQ$ , que representa a perda da utilidade para  $B$ );

ii) num critério de igualdade proporcional, a contribuição de  $A$  aumentaria para  $RG$ , diminuindo a contribuição de  $B$  para  $SH$ . Nessas condições, ambos os contribuintes teriam sofrido uma redução proporcionalmente igual na utilidade da renda ( $EW/EI=KV/KJ$ );

iii) num critério de igualdade marginal, a contribuição de  $A$  deveria ser ainda maior.  $A$  pagaria  $VG$ , e  $B$ ,  $VH$ , situação em que o sacrifício marginal  $V_n$  seria igual para ambos.

Admitindo, então, que a utilidade marginal da renda é decrescente, a aplicação de um critério de igual sacrifício marginal resulta numa progressão máxima, isto é, iguala a renda disponível dos contribuintes  $A$  e  $B$ . Se a igualdade de sacrifício é absoluta, o resultado seria uma distribuição proporcional da carga tributária,<sup>21</sup> desde que a taxa de decréscimo na utilidade marginal fosse equivalente à taxa de acréscimo na renda. Finalmente, o critério de proporcionalidade na aferição de um igual nível de sacrifício requer um imposto progressivo na medida em que a utilidade marginal da renda diminui mais rapidamente que a utilidade média, variando o grau de progressividade conforme a diferença entre as respectivas taxas.

O argumento de que a equidade na tributação associa-se a uma distribuição progressiva da carga tributária implica, portanto, não só admitir que a utilidade marginal da renda é decrescente, mas também que a respectiva taxa de decréscimo se comporta de acordo com os requisitos referentes a diferentes critérios de igualdade de sacrifício.

Na realidade, ambas as suposições são difíceis de serem submetidas à comprovação. Como o conceito de utilidade refere-se a uma avaliação individual e subjetiva, um mesmo

---

<sup>21</sup> Coeficiente de progressividade igual a 1.



nível de renda deve corresponder a diferentes graus de utilidade para diferentes categorias de indivíduos, de tal forma que um “igual sacrifício” seria obtido com diferentes níveis de contribuição. Suponhamos, por exemplo, que uma possível situação desse tipo é aquela representada no Gráfico II.3. Aí, as escalas de utilidade do contribuinte *A* (renda igual a *ZG*) é dada pelas curvas *CE* (total) e *CF* (marginal). Para o contribuinte *B* (renda também igual a *ZG*), as escalas correspondentes são representadas, respectivamente, pelas curvas *CK* e *CL*. Para uma arrecadação total igual a *MG*, um igual sacrifício proporcional seria agora obtido quando a contribuição de *B* fosse igual a *SG* e a de *A* igual a *RG*. Se *A* e *B* representam diferentes grupamentos de indivíduos com características homogêneas quanto à posição na força de trabalho, grau de instrução, etc., uma mesma escala de progressividade aplicada indistintamente a diferentes grupamentos populacionais poderia, assim, ser interpretada como representando um tratamento não equitativo.

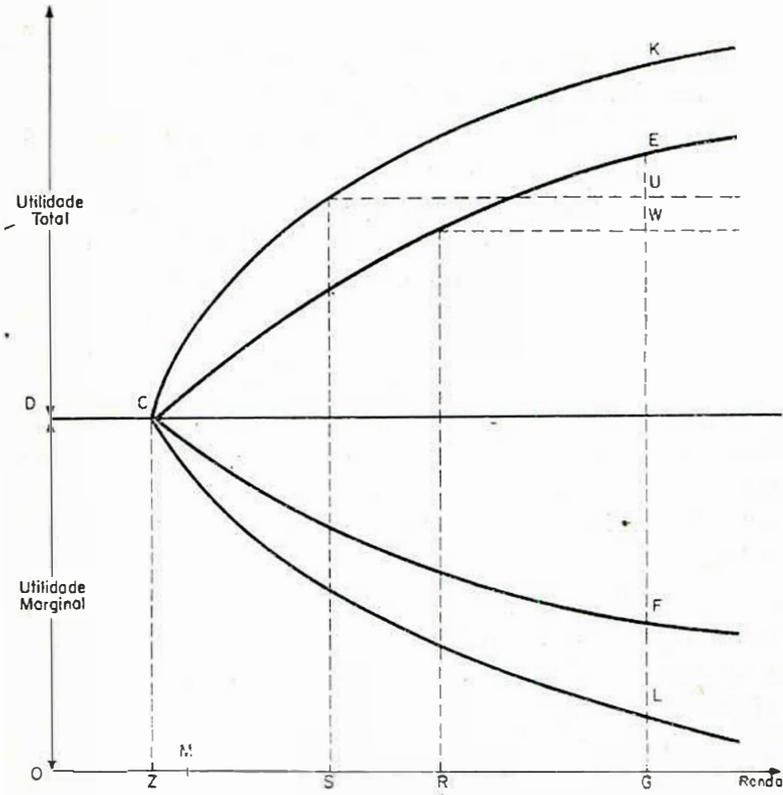
Lionel Robbins, conforme citação de Musgrave, sugere evitar a discussão a respeito das dificuldades representadas por diferenças individuais na avaliação subjetiva de utilidade, através da transformação do conceito subjetivo de utilidade em um conceito mais geral de utilidade social da renda.<sup>22</sup> Tal modificação pode eliminar um ponto de controvérsia, mas não adiciona muita coisa em termos de um critério operacional, uma vez que a utilidade social deveria ser a resultante de algum critério de agregação das preferências individuais.

A esse respeito, parece-me importante destacar duas observações adicionais. A primeira refere-se à origem da proposição de que a utilidade marginal da renda é decrescente. Como a noção de utilidade marginal vincula-se à satisfação provocada por um acréscimo no consumo em virtude de

---

<sup>22</sup> Richard Musgrave, *op. cit.*, p. 109.

GRÁFICO II.3



aumento na renda, uma interpretação “social” tende naturalmente a enfatizar os limites físicos ao aumento do consumo de produtos essenciais, de forma a justificar um aumento progressivo na tributação. Superada a etapa em que o acréscimo de renda seria totalmente utilizado para aumento no consumo de produtos essenciais, a formulação de hipóteses a respeito do comportamento da utilidade da renda já não é tão simples,

tendo em vista principalmente que a própria noção de essencialidade dos produtos modifica-se ao longo do tempo. O próprio processo de desenvolvimento econômico encarrega-se de incorporar novas necessidades na medida em que modifica padrões de habitação, alimentação, recreação, etc. Em termos da análise gráfica anterior, a incorporação de novos bens na categoria de produtos essenciais durante o processo de desenvolvimento implicaria um deslocamento das curvas de utilidade da renda ao longo do tempo, de forma que um aumento de renda, que permitisse ao indivíduo elevar seus padrões de consumo de acordo com sua nova posição relativa na sociedade, o situaria em uma nova posição em termos de avaliação da utilidade marginal da renda. A longo prazo, a utilidade marginal da renda poderia então apresentar-se constante, se considerássemos os pontos médios das diferentes curvas que se referem à avaliação das preferências individuais em diferentes pontos do tempo.

É importante notar, ainda, que a avaliação da essencialidade dos produtos seria também afetada pela posição relativa do indivíduo — ou grupamento de indivíduos — na sociedade. Nesse sentido, a utilidade da renda não seria independente de comparações interpessoais de padrões de consumo. O efeito-demonstração teria, assim, um importante reflexo sobre a satisfação provocada por um aumento no nível de renda na medida em que esse aumento permitisse ao indivíduo igualar padrões de consumo de classes de renda mais elevadas.

Em resumo, a hipótese de que a utilidade marginal da renda é decrescente talvez se ajuste com mais propriedade a um contexto de estagnação, onde a natureza dos bens essenciais e as preferências individuais e coletivas não sofrem transformações importantes. Numa situação caracterizada por sucessivas transformações econômicas e sociais, como aquela representada por um rápido processo de desenvolvimento, tal hipótese já não pode ser aceita com o mesmo grau de confiança.

É importante notar, inclusive, que, se o processo de desenvolvimento se caracteriza não só por um aumento no nível de renda, mas também por um enriquecimento cultural e intelectual, a própria alternativa trabalho/lazer assume uma nova dimensão, isto é, a satisfação associada ao lazer não é obtida gratuitamente, mas envolve também crescentes necessidades de dispêndio sob a forma de participação em atividades recreativas, culturais, etc.

Vale a pena notar, finalmente, que, se o princípio de progressividade na tributação repousa no conceito de desutilidade no consumo para crescentes níveis de renda, a sua aplicação colide com a manutenção simultânea de uma política de crédito que procura exatamente estimular o consumo de bens que seriam considerados não essenciais do ponto de vista de conceitos sociais de utilidade.

## 2.5

### **O imposto de Renda como Instrumento de Política Econômica**

— Além de uma forma de captação de recursos para financiamento dos encargos do governo, o Imposto sobre a Renda constitui, ainda, um importante instrumento de política econômica. Nesse sentido, a análise teórica costuma destacar os aspectos positivos de um imposto geral e progressivo sobre a renda, do ponto de vista de uma política de estabilização, e os possíveis efeitos negativos dessa mesma progressividade sobre os objetivos de crescimento econômico. Principalmente nesse

último caso, a preocupação com o incentivo à poupança em países subdesenvolvidos pode distanciar as taxas efetivas de pagamento do imposto daquelas que supostamente se ajustariam aos princípios de equidade na tributação. Por outro lado, a própria dinâmica do imposto num contexto de inflação e crescimento econômico pode, também, introduzir distorções significativas na distribuição da carga tributária, na ausência de um esquema automático de reajustamento.

### 2.5.1

#### **O Imposto Progressivo como Instrumento Automático de Estabilização**

Em situações conjunturais de desequilíbrio provocadas por excesso ou escassez de demanda agregada, uma maior progressividade no Imposto sobre a Renda constituiria, dentro das hipóteses keynesianas de desequilíbrio, um instrumento automático de estabilização. Se a situação é inflacionária, o imposto progressivo provocaria um aumento na renda nominal, permi-  
tindo ao governo acumular *superavits* orçamentários no propósito de retirar o excesso de demanda do mercado. Efeito oposto deveria ocorrer no caso de depressão. A queda na receita seria maior que o decréscimo na renda nominal, provocando, indiretamente, um aumento na renda disponível dos indivíduos que poderia, então, ser utilizada para aumentar o nível de demanda.

O efeito automático de estabilização funcionaria, assim, na medida em que a arrecadação do imposto reagisse imediatamente a variações na renda nominal. Se isso não ocorre, isto

é, existe uma defasagem entre o recebimento da renda e o pagamento do imposto, o efeito poderia, inclusive, ser oposto àquele desejado, dependendo da duração dos respectivos ciclos de prosperidade ou depressão. Assim, se o imposto é calculado com base em níveis de renda obtidos durante um período de prosperidade, mas é recolhido no momento em que o ciclo de prosperidade já teria sido substituído por um período de depressão, o funcionamento do sistema tributário seria inadequado do ponto de vista do objetivo de reduzir as flutuações de curto prazo na economia.

O ajustamento do imposto aos objetivos da política de estabilização implica, portanto, tornar simultâneo o recebimento da renda e o pagamento do imposto. Na prática, tal recomendação consiste, normalmente, em ampliar a utilização do chamado “desconto na fonte” e, principalmente no caso de rendimentos do trabalho não assalariado, em recorrer a estimativas realizadas pelo próprio contribuinte e que são posteriormente submetidas a comprovação no fim do exercício.

Do ponto de vista da justiça fiscal, a tentativa de implementar decisões dessa natureza pode ampliar a diferença de tratamento entre os rendimentos provenientes do trabalho assalariado e as demais categorias de rendimento. Isso porque, como os primeiros são aqueles onde o desconto na fonte é mais fácil de ser utilizado, são também aqueles cujo imposto deve ser integralmente pago no mesmo período do recebimento. Na medida em que para as demais categorias de rendimento o fisco continuar dependendo em grande parte de estimativas individuais, uma expectativa inflacionária deveria contribuir para a realização de subestimativas, tendo em vista usufruir os benefícios da desvalorização monetária. Note-se que, embora um dos argumentos adicionais em favor da simultaneidade pagamento/recebimento seja o de evitar dificuldades de cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes sujeitos a oscilações significan-

tes no rendimento anual, é pouco provável que essa preocupação seja suficiente para evitar a prática de subestimativa, devendo, inclusive, à natural desconfiança quanto à época de reembolso posterior de contribuições que fossem posteriormente consideradas superiores ao montante efetivamente devido ao governo.<sup>23</sup>

É importante notar ainda que a implantação de um sistema de cobrança do imposto no ato do recebimento da renda implica um aumento considerável dos encargos de administração, que devem materializar-se através de incremento nos custos de arrecadação. Dessa forma, a avaliação dos eventuais benefícios de medidas dessa natureza, do ponto de vista de uma política anticíclica, deve ser contrabalançada com os prováveis efeitos negativos do ponto de vista de critérios de justiça fiscal e de custos de arrecadação dos recursos necessários ao financiamento dos gastos públicos.

## **2.5.2**

### **Progressividade e Poupança**

Especialmente no caso de países subdesenvolvidos, o aspecto mais importante das possíveis distorções que o uso do

---

<sup>23</sup> Uma outra razão que poderia ser apresentada diz respeito a mudanças frequentes na legislação referente a isenções, incentivos, deduções, abatimentos, etc., que tornariam o contribuinte ainda mais cauteloso na realização de estimativas de imposto a pagar, tendo em vista, exatamente, evitar a hipótese de o cálculo final mostrar um saldo credor na conta suas relações com o governo.

Imposto sobre a Renda como instrumento de política econômica provoca, do ponto de vista de critérios de justiça fiscal, refere-se ao efeito dos incentivos à poupança. Admitindo que a insuficiência de poupança constitui-se numa das principais restrições ao aumento do nível de renda em países de menor nível de desenvolvimento, uma das preocupações importantes de política econômica consiste em promover um aumento dos recursos disponíveis para investimentos. Nessas condições, os princípios de justiça fiscal poderiam ser conflitantes com os objetivos de maximização do crescimento econômico, na medida em que uma maior progressividade na tributação concorresse para reduzir a poupança global.<sup>24</sup>

Tendo em vista evitar os possíveis efeitos negativos sobre a poupança, uma maior progressividade no imposto é, assim, normalmente acompanhada por uma série de medidas que reduzem o imposto a pagar em razão direta com a proporção da renda individual destinada a novos investimentos. a verdade, os incentivos raramente se limitam ao propósito mencionado de eliminar o desincentivo à poupança, senão que passam a constituir uma opção de interferência direta nas decisões a respeito da utilização dos recursos poupados. Em outras palavras, um aumento na progressividade poderia dar ao governo um maior controle de decisão a respeito da alocação regional e setorial dos investimentos, contribuindo para evitar a aplicação improdutiva de poupança e, nesse sentido, a progressividade na tributação direta sobre a renda não teria como principal finalidade a de melhorar a equidade fiscal, mas sim a de

---

<sup>24</sup> O argumento refere-se, evidentemente, a modificações na estrutura da distribuição da carga tributária, mantido o mesmo total de arrecadação. Na hipótese em que o aumento na progressividade resultasse de um aumento na receita, o efeito sobre a poupança global dependeria ainda de conhecermos a parcela de aumento na receita que seria eventualmente utilizada para aumentar a poupança do governo.

constituir-se em um instrumento importante da política de desenvolvimento.

O aspecto mais importante para os fins da nossa discussão refere-se ao tipo de incentivos que são concedidos e à forma pela qual esses incentivos alteram as obrigações tributárias de indivíduos situados nas diferentes classes de renda. No caso brasileiro, dois tipos básicos de incentivos têm sido utilizados: a redução no imposto a pagar (Decreto-Lei 157, BNB, Banco da Amazônia) e a dedução da renda bruta de percentagens variadas de determinadas espécies de investimentos (aquisição de ações de empresas instaladas no Nordeste, Letras Imobiliárias, ORTN, etc).<sup>25</sup> No primeiro caso, o incentivo não altera o cálculo do imposto bruto devido e, na medida em que a redução no imposto a pagar seja uma percentagem fixa do imposto devido, como era o caso do Decreto-Lei 157, essa modalidade de incentivo não altera a progressividade na tributação.<sup>26</sup>

Os incentivos do segundo tipo caracterizam-se, por outro lado, pela redução do imposto devido em função de investimentos *previamente* realizados. Com esse tipo de incentivo procura-se interferir na própria propensão marginal a poupar na medida em que o imposto devido será menor quanto maior for o

---

<sup>25</sup> No caso das aplicações em investimentos, as modificações recentes (Decreto-Lei 1.338/74) substituíram o antigo sistema de deduções da renda bruta por deduções do imposto devido de percentagens das quantias efetivamente aplicadas no ano-base nas modalidades de investimento contempladas com benefício fiscal.

<sup>26</sup> No caso do Decreto-Lei 157, a percentagem de dedução foi inicialmente estabelecida em 12% do imposto devido, independentemente do nível de renda do contribuinte. Atualmente, como a percentagem de dedução varia inversamente ao nível de renda (até um máximo de 24%), o efeito isolado dessa medida contribuiria, inclusive, para aumentar o grau de progressividade.

volume de poupança para um mesmo nível de renda. Nesse caso, as oportunidades de acesso aos benefícios não são uniformes. Quanto maior o nível de renda, maior deve ser a possibilidade de destinar uma parcela maior dos rendimentos para aplicações em investimentos, no intuito de recuperar posteriormente parte das quantias aplicadas através da redução do imposto devido ao governo. Se a possibilidade de usufruir dessa espécie de benefícios varia diretamente com o nível de renda, o resultado, do ponto de vista da distribuição da carga tributária, consistiria em reduzir a progressividade efetiva do imposto até torná-lo, eventualmente, regressivo a partir de níveis de renda mais elevados.

### **2.5.3**

#### **O Efeito de Médio e Longo Prazos da Inflação e do Crescimento Econômico sobre a Distribuição da Carga Tributária**

Os parágrafos anteriores versaram sobre distorções na distribuição da carga tributária efetiva, que podem resultar da utilização do Imposto sobre a Renda como instrumento de política econômica. Outra espécie de distorção que vale a pena mencionar relaciona-se a uma análise dinâmica dos efeitos da inflação e do crescimento econômico sobre a mesma distribuição do ônus fiscal por indivíduos de diferentes classes de renda. Na medida em que a renda monetária dos contribuintes aumentasse ao longo do tempo — como resultado apenas de aumento dos preços, ou devido também a acréscimos de produtividade

— eles estariam sujeitos a níveis crescentes de carga tributária, a menos que a tabela de pagamento do imposto fosse automaticamente ajustada a modificações nos fatores mencionados.

No caso de inflação, o problema consiste, então, em corrigir monetariamente os limites máximos e mínimos de cada intervalo de classe da tabela utilizada para o cálculo do imposto, de forma a garantir que uma variação puramente nominal na renda do contribuinte não se transforme em um fator de aumento das suas obrigações fiscais. A questão mais importante, nesse caso, refere-se a qual o índice de preços a ser utilizado. Se o efeito da inflação sobre as diferentes categorias de rendimento e os diferentes níveis de remuneração fossem uniformes, a utilização de um índice representativo do aumento geral nos preços durante o período não contribuiria para alterar o grau de progressividade do tributo. Na verdade, como é provável que o efeito da inflação não seja homogêneo, o tipo de distorções acumuladas ao longo do tempo depende de se conhecerem os grupamentos de indivíduos cujos rendimentos são reajustados em proporção menor ou igual ao índice de preços utilizado e aqueles cujo reajustamento é sistematicamente superior ao indicador geral da inflação. À primeira vista, se os contribuintes que vivem de baixos rendimentos do trabalho assalariado podem ser considerados como aqueles onde o reajustamento é, no máximo, igual ao índice geral de preços, o efeito de longo prazo da inflação sobre a distribuição da carga tributária, na hipótese de uma correção monetária uniforme dos intervalos de classe da tabela de pagamento do imposto, seria no sentido de aumentar a progressividade efetiva do tributo. Entretanto, especialmente no que se refere ao sistema utilizado no caso brasileiro, a ser examinado com mais detalhe no capítulo seguinte, vale a pena destacar uma observação importante. Trata-se do fato de que a correção monetária do salário é incluída na declaração de rendimentos, enquanto na maior parte dos rendimentos de capital a correção monetária não faz parte da

declaração.<sup>27</sup> Em outras palavras, em um caso a declaração inclui os rendimentos nominais, enquanto em outro refere-se apenas aos rendimentos reais. Para contribuintes que auferiram basicamente rendimentos do último tipo, a correção posterior dos intervalos de classe da tabela progressiva representa, assim, uma redução gradual nos respectivos coeficientes de carga tributária efetiva.

Num contexto de crescimento econômico, uma elevação geral do nível de renda real de todos os contribuintes elevaria, a longo prazo, os coeficientes da carga tributária média em todos os estratos da distribuição. Em termos agregados, tal resultado se faria notar através de elevação da elasticidade de arrecadação do governo, resultando num progressivo aumento dos índices globais de carga tributária que são freqüentemente utilizados para medir o grau de intervenção do Estado na economia.<sup>28</sup> Em termos de distribuição da carga tributária, a questão consiste, novamente, em examinar se os ganhos reais do desenvolvimento se distribuem de forma equitativa pelo universo de contribuintes. Se o desenvolvimento é acompanhado por uma mais equitativa distribuição da renda, o resultado seria uma redução na progressividade efetiva do tributo. Resultado oposto (aumento da progressividade) seria obtido na hipótese em que o desenvolvimento fosse acompanhado por índices mais elevados de concentração. Na verdade, uma análise mais completa deveria considerar simultaneamente os efeitos da distribuição dos resultados do desenvolvimento e do tratamento diferenciado das diferentes fontes de renda. Se, conforme sugere

---

<sup>27</sup> Uma exceção importante no caso dos rendimentos do capital refere-se a aluguéis, onde o tributo incide também sobre os valores nominais.

<sup>28</sup> Assim, se o objetivo é manter constantes os índices globais de carga tributária, periódicas reduções na escala de pagamento do imposto teriam de ser efetuadas para manter constante a relação receita/PIS ao longo do tempo.

Langoni,<sup>29</sup> uma das causas do aumento no grau de concentração da distribuição de renda no Brasil na década de 60 refere-se a um alargamento da diferencial de salários urbanos, como resultado da escassez de mão-de-obra qualificada, o crescimento econômico do país nesse período teria sido acompanhado por um aumento da progressividade do imposto sobre a renda do trabalho assalariado, ao mesmo tempo em que os incentivos à poupança reduziam substancialmente a progressividade do imposto no que se refere a rendimentos do capital. Em termos globais, um resultado provável no que se refere ao comportamento da distribuição da carga tributária efetiva é que essa tenderia a se distanciar da carga tributária nominal à medida que aumentasse o nível de renda dos contribuintes. O exame dessa e das demais hipóteses a respeito dos fatores que contribuem para, no caso brasileiro, distanciar o Imposto sobre a Renda dos princípios teóricos de justiça fiscal constituem a principal finalidade do capítulo seguinte.

---

<sup>29</sup> Carlos Geraldo Langoni, *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973), p. 312.



### III

## O IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOAL NO BRASIL

### 3.1

#### **Expansão Recente da Arrecadação do Imposto de Renda**

Criado em 1922,<sup>1</sup> o Imposto geral sobre a Renda experimentou uma expansão considerável durante os seus primeiros

---

<sup>1</sup> O Artigo 31 da Lei de Orçamento, n.º 4.625, de 31 de dezembro de 1922, estabeleceu: “Fica instituído o Imposto geral sobre a Renda que será devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem”. Ver Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, *Evolução do Imposto de Renda no Brasil*

quinze anos de existência, como resultado, provavelmente, das sucessivas modificações e aperfeiçoamento na legislação, visando a consolidar a implantação desse tipo de tributo no país. Conforme dados do Anuário Estatístico de 1949, a arrecadação proveniente do Imposto sobre a Renda atingiu, em 1943, cerca de 35% da receita tributária do Governo Federal, assumindo, assim, a posição de liderança no que se refere à origem dos recursos utilizados para financiamento dos encargos do governo.<sup>2</sup>

No quinquênio seguinte, a expansão da receita não teria sido, todavia, muito significativa. Descontado o efeito do aumento dos preços e da população, o acréscimo na receita entre 1947 e 1962 foi de apenas 30%. Neste último ano, a importância relativa do Imposto de Renda na receita tributária federal tinha se reduzido para pouco mais de 10%.<sup>3</sup>

Um novo impulso é registrado a partir de 1964, como resultado das sucessivas alterações introduzidas na regulamentação do imposto a partir desse ano.<sup>4</sup> Entre 1964 e 1970, o aumento, em termos reais, na arrecadação total e no número de contribuintes, foi maior do que 100%. Em 1970, a arrecadação total do imposto atingiu cerca de Cr\$ 5 bilhões, representando pouco menos da quarta parte da receita tributária federal. É interessante notar que o aumento na arrecadação nesse período deveu-se, basicamente, à receita do imposto sobre pessoas físicas. Em 1964, o imposto arrecadado de pessoas

---

(Rio de Janeiro: FGV, 1966). O mesmo trabalho menciona, ainda, que formas parciais de impostos sobre a renda já existiam desde 1843, como o imposto sobre os vencimentos recebidos dos cofres públicos, instituído pela Lei n.º 317, de 21 de outubro de 1843.

<sup>2</sup> IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil* (1949), pp. 550 e 568.

<sup>3</sup> FGV/IBRE/CEF, *Conta do Setor Público*.

<sup>4</sup> Para uma resenha das principais modificações efetuadas nesse período, ver o trabalho da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, *op. cit.*, pp. 43-54.

físicas era, em termos de valor, cerca de duas vezes menor que o imposto arrecadado de pessoas jurídicas. A análise da evolução da receita, a preços constantes, a partir desse ano, revela o seguinte comportamento:

	1964	1970
Imposto Arrecadado de Pessoas Físicas (Cr\$ Milhões de 1970)	794,8	2 513,2
Imposto Arrecadado de Pessoas Jurídicas (Cr\$ Milhões de 1970)	1 654,0	2 383,8
Total (Cr\$ Milhões de 1970)	2 448,8	4 897,0

Em termos reais, a arrecadação de pessoas físicas aumentou cerca de 200%, enquanto o crescimento da receita de pessoas jurídicas foi da ordem de 50%. Dessa forma, o Imposto sobre a Renda pessoal que, no início da década, era responsável por pouco mais de 30% da receita total, já estaria respondendo, atualmente, por mais da metade dos recursos obtidos pelo governo através do Imposto geral sobre a Renda do país.<sup>5</sup>

O argumento básico em apoio à determinação de atribuir maior ênfase ao Imposto sobre a Renda pessoal a partir de 1964 relacionava-se, evidentemente, a preocupações com a justiça fiscal. Nesse sentido, uma avaliação de quais teriam sido os resultados da expansão, do ponto de vista de critérios de equidade, envolve analisar o crescimento da arrecadação do imposto do ângulo das principais questões teóricas abordadas no capítulo anterior. Uma abordagem horizontal se preocuparia, assim, em examinar as diferenças de tratamento entre dife-

<sup>5</sup> Os dados completos a respeito são apresentados na Tabela A.3 do Anexo Estatístico.

rentes categorias de rendimento, enquanto uma abordagem vertical daria ênfase à análise dos efeitos da evasão, incentivos, isenções e inflação sobre a distribuição da carga tributária entre indivíduos de diferentes níveis de renda.

## **3.2**

### **Equidade Horizontal**

#### **3.2.1**

##### **A Origem dos Rendimentos**

A maior parte das questões relacionadas a um tratamento não eqüitativo de indivíduos de igual capacidade de contribuição (em termos de renda) refere-se a diferenças no ônus fiscal conforme a natureza dos rendimentos recebidos. Especialmente no caso de países em processo de desenvolvimento, tais diferenças resultam, principalmente, de medidas destinadas a favorecer uma taxa mais elevada de poupança e de dificuldades de ordem administrativa relacionadas à cobrança do imposto em diferentes fontes de renda.

Ambas as razões teriam contribuído para que, no caso brasileiro, o Imposto sobre a Renda pessoal seja essencialmente um imposto sobre o rendimento do trabalho assalariado urbano. Conforme mostram os dados apresentados em seguida, do total dos rendimentos de pessoas físicas declarados em 1970, cerca de 67% referem-se a rendimentos provenientes do trabalho de

assalariados urbanos (cédula C), percentagem esta significativamente maior do que as expectativas de participação do fator trabalho na distribuição funcional da Renda Interna. Situação inversa ocorre com relação aos rendimentos do capital, cuja participação relativa no total dos rendimentos declarados foi de apenas 11% no mesmo período. Os mesmos dados revelam, ainda, a característica predominantemente urbana do imposto. Os rendimentos da agricultura somaram menos de 2% do total, embora o setor agrícola responda por cerca da quarta parte da renda gerada no país.<sup>6</sup> O tratamento mais favorável dos rendimentos do capital decorre de providências destinadas a favorecer um aumento na poupança. Nesse sentido, não só os rendimentos oriundos de determinadas aplicações são totalmente isentos do pagamento do imposto, como também são concedidas algumas opções para pagamento apenas na fonte e a taxas mais favoráveis.

Num período inflacionário, as diferenças relativas à cobrança do imposto na fonte contribuem, ainda, para acentuar as disparidades. No exercício de 1970, mais de 50% do imposto incidente sobre rendimento das pessoas físicas referiram-se à retenção na fonte de parte dos salários e ordenados pagos pelas empresas aos respectivos empregados, enquanto a retenção na fonte de rendimentos do trabalho não assalariado e do capital apresentou valores mais reduzidos. Em termos reais, as diferenças na carga tributária entre as diferentes categorias de rendimentos tornaram-se, assim, ainda mais acentuadas.

Vale a pena notar que a importância relativa do recolhimento na fonte, no caso da renda proveniente de salários e

---

<sup>6</sup> As percentagens relativas à distribuição funcional da Renda Interna são relativas a 1960, último ano para o qual esse tipo de informação foi publicada. Mesmo admitindo uma substancial mudança na estrutura da Renda Interna entre 1960 e 1970, ela não deveria ser suficiente para superar as diferenças apontadas.

TABELA III.1

RENDA DECLARADA SEGUNDO A NATUREZA DO  
 RENDIMENTO, CONFORME DADOS DO IMPOSTO DE  
 RENDA DE PESSOAS FÍSICAS,  
 ANO-BASE DE 1970

Natureza do Rendimento	Rendimento Bruto		Distribuição Funcional da Renda Interna (%) 1960
	Cr\$ mil	%	
Rendimento do Trabalho			
Assalariado (C)	50 428 181	66,96	37,9
Não Assalariado (D)	12 828 917	17,03	10,7*
Rendimentos do Capital			
Juros de Títulos da Dívida Pública (A)	16 696	0,02	} 11,2**
Juros, Lucros, Dividendos, etc. (B + F)	2 849 658	3,78	
Aluguéis e Arrendamentos (E)	5 594 988	7,43	3,9
Rendimentos da Agricultura e da Pecuária (G)	1 037 390	1,38	28,2
Outros Não Especificados (H)	2 558 727	3,40	8,1***
Total	75 314 557	100,0	100,0

FONTE: 1) Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico-Fiscal* (1972).

2) *Revista Brasileira de Economia* (março de 1962).

Refere-se a rendimentos de autônomos e profissionais liberais.

\*\* Inclui a renda de empresas individuais e a parcela de juros e lucros da distribuição funcional da renda.

\*\*\* Parcela classificada como "Administração de Empresas" nos dados das Contas Nacionais.

ordenados, aumentou substancialmente ao longo dos últimos dez anos, ao mesmo tempo em que procedimento inverso se verificava no caso dos rendimentos do capital. Em 1964, do total do imposto arrecadado na fonte, 18% referiam-se a rendimentos do trabalho e 60% a rendimentos do capital. Em 1970, as mesmas percentagens foram da ordem de 50% e 17%, respectivamente. Em termos reais, praticamente todo o acréscimo na receita do Imposto sobre a Renda pessoal nesse período resultou de uma maior ênfase na retenção na fonte.

A maior importância relativa do imposto na fonte sobre os rendimentos do trabalho resulta não só de um tratamento mais favorável dado aos rendimentos do capital face aos objetivos nacionais de poupança, mas também de problemas de ordem administrativa. O desconto na fonte é relativamente simples de ser controlado no caso de salários e ordenados, e a sua ampliação contribui, inclusive, para facilitar a administração do imposto que incide sobre essa categoria de rendimentos. No caso dos rendimentos de capital, as questões de ordem administrativa são mais complicadas e maiores as possibilidades de evasão. Se os problemas de administração contribuem, de fato, para aumentar as diferenças de tratamento, é importante notar que tentativas de implantar o sistema de cobrança do imposto em bases correntes poderiam acentuar os problemas de equidade horizontal no que se refere a diferentes fontes de renda. Isto porque no caso de rendimentos do trabalho assalariado a implantação do sistema poderia ser feita com uma simples ampliação do desconto na fonte, enquanto nos demais casos o maior grau de incerteza quanto aos níveis de rendimento propiciariam maior oportunidade de subestimativas tendo em vista gozar os benefícios implícitos na transferência de parte do pagamento do imposto para o período seguinte.

### 3.2.2

#### **As Diferenças na Carga Tributária segundo a Origem dos Rendimentos**

Mais importante do que as diferenças globais são as diferenças de tratamento fiscal para indivíduos de níveis de renda equivalentes que resultam de uma maior ou menor diversificação das respectivas fontes de renda. Conforme sugere a análise anterior, um indivíduo cuja única fonte de renda seja o trabalho assalariado sofreria uma carga tributária relativamente mais elevada do que um outro que obtivesse um mesmo nível de renda pela soma de rendimentos provenientes de várias fontes. Embora não se disponha de dados sobre a arrecadação do imposto relativo a diferentes categorias de rendimento, tal expectativa é confirmada pela análise das diferenças regionais nos coeficientes de carga tributária média. Tendo em vista a progressividade legal do imposto, a arrecadação deveria crescer mais do que proporcionalmente ao acréscimo no nível de renda, de tal forma que as diferenças regionais na carga tributária média deveriam estar diretamente associadas às respectivas diferenças no nível de desenvolvimento. Os dados reunidos na Tabela III.2 mostram, no entanto, que as citadas diferenças são explicadas não pelos desníveis de renda, mas sim pela participação relativa dos rendimentos do trabalho assalariado no total dos rendimentos declarados. A carga tributária média (Imposto Devido/Rendimento Bruto) é maior nas regiões em que a participação de rendimentos do trabalho assalariado no total dos rendimentos declarados é relativamente mais importante e onde, em consequência, a diversificação de fontes de renda é menos acentuada. Note-se, ainda, que, de maneira geral, as mesmas diferenças regionais na carga tributária média,

que podem ser creditadas a diferentes graus de diversificação das fontes de renda, repetem-se nas diferentes faixas de renda dos contribuintes. Na sétima região, por exemplo, a carga tributária média para o grupamento de contribuintes com rendimento bruto entre Cr\$ 600 e Cr\$ 840 mensais foi de 0,43%, enquanto na primeira região indivíduos de mesma faixa de

TABELA III.2  
CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA POR REGIÕES  
FISCAIS — 1970

Regiões	Carga Tributária Média*	Participação da Célula C no Total dos Rendimentos Declarados (%)	Renda Interna <i>Per Capita</i> (69) Cr\$ 1.000
7. <sup>a</sup> (GB, RJ, ES)	4,76	72,5	1.715
8. <sup>a</sup> (SP)	4,02	67,8	2.154
10. <sup>a</sup> (RS)	3,17	65,2	1.332
5. <sup>a</sup> (SE, BA)	3,10	66,3	607
2. <sup>a</sup> (PA, AM, AC)	3,03	66,8	684
4. <sup>a</sup> (PE, RN, PB, AL)	2,92	64,4	611
6. <sup>a</sup> (MG)	2,81	61,7	873
9. <sup>a</sup> (PR, SC)	2,69	56,4	942
3. <sup>a</sup> (CE, MA, PI)	2,38	63,1	392
1. <sup>a</sup> (DF, GO, MT)	2,27	60,2	680

\* Imposto devido sobre Rendimento Bruto Declarado.

NOTA: O coeficiente de correlação ordinal entre a carga tributária média e a participação da cédula C no total dos rendimentos declarados é igual a 0,89. Para a carga tributária e a renda *per capita* o mesmo coeficiente é da ordem de 0,62.

**TABELA III.3**  
**CARGA TRIBUTARIA MÉDIA POR REGIÕES FISCAIS E CLASSES DE RENDA**  
**ANO-BASE DE 1970**

Classes de Renda Anual	Regiões Fiscais										
	7ª	8ª	10ª	5ª	2ª	4ª	6ª	9ª	3ª	1ª	
Até 5 040											
5 041 a 5 400	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	
5 401 a 7 200	0,15	0,13	0,10	0,09	0,09	0,08	0,09	0,07	0,07	0,09	
7 201 a 10 080	0,43	0,36	0,29	0,28	0,22	0,25	0,29	0,23	0,21	0,25	
10 081 a 14 400	0,94	0,80	0,71	0,62	0,49	0,60	0,65	0,57	0,50	0,53	
14 401 a 19 800	1,95	1,73	1,44	1,13	0,98	1,17	1,32	1,25	1,04	1,17	
19 801 a 27 000	3,42	3,10	2,68	2,10	1,94	2,17	2,38	2,34	1,96	2,14	
27 001 a 36 000	5,23	4,82	4,22	3,61	3,50	3,54	3,91	3,66	3,23	3,41	
36 001 a 54 000	7,70	7,30	6,51	5,98	5,71	5,81	6,20	5,80	5,45	5,27	
54 001 a 72 000	10,36	10,17	9,63	8,79	8,67	8,30	9,13	9,06	8,18	7,72	
72 001 a 108 000	13,29	13,11	12,60	11,63	11,95	11,07	12,52	12,34	10,83	10,10	
108 001 a 144 000	16,81	15,94	16,24	15,19	14,95	13,19	16,17	16,71	13,75	13,90	
144 001 a 288 000	20,09	19,15	19,40	17,82	17,63	15,42	20,53	21,54	17,17	17,48	
288 001 a 864 000	25,63	24,00	21,75	24,76	17,50	19,51	25,16	27,96	28,72	24,43	
864 001 e mais	35,72	23,00	44,47	47,86		22,39	26,50	43,11		26,36	
<b>Total</b>	<b>4,76</b>	<b>4,02</b>	<b>3,17</b>	<b>3,10</b>	<b>3,03</b>	<b>2,92</b>	<b>2,81</b>	<b>2,69</b>	<b>2,38</b>	<b>2,27</b>	

renda teriam contribuído, em média, com 0,25% do rendimento bruto. À exceção das classes de renda mais elevadas, onde a variação nos coeficientes de carga tributária é maior (porque a diversificação de fontes de renda é também maior), os valores relativos à sétima região fiscal (aquela onde a participação da cédula C no total dos rendimentos declarados é mais importante) apresentam-se geralmente maiores do que aquelas obtidas para as demais regiões (ver Tabela III.3).

Observações semelhantes podem, ainda, ser extraídas da análise da distribuição da carga tributária segundo a natureza da ocupação exercida pelos indivíduos. Nesse caso, conforme mostram os dados da Tabela III.4, as diferenças entre os coeficientes de carga tributária média para diferentes ocupações não seriam totalmente explicadas por diferenças no nível de renda médio, embora a correlação ordinal entre as duas variáveis seja positiva.<sup>7</sup> Vale a pena notar que, de maneira geral, os maiores coeficientes de carga tributária são aqueles que se referem a profissionais de maior nível de qualificação, caso em que níveis de renda mais elevados estariam associados a um maior esforço de trabalho.

É importante notar que, na medida em que as diferenças apontadas podem ser diretamente relacionadas a uma maior participação relativa dos salários e ordenados no total dos rendimentos declarados, os resultados anteriores dão uma idéia das desigualdades relacionadas ao esforço de trabalho, levando em conta que os rendimentos do trabalho assalariado referem-se, regra geral, a um esforço de trabalho institucionalmente fixado em oito horas por dia.

---

<sup>7</sup> O coeficiente de correlação ordinal entre as variáveis listadas na Tabela III.4 é igual a 0,92.

TABELA III.4  
CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA POR OCUPAÇÃO  
PRINCIPAL,  
ANO-BASE DE 1970

Ocupações	Carga Tributária Média (%) *	Rendimento Médio (Cr\$ mil) **
Engenheiros e Funções Afins	10,17	43,0
Matemáticos, Físicos, etc	8,37	28,4
Magistrados e Advogados	8,27	37,5
Escritores e Jornalistas	8,00	24,5
Médicos, Dentistas e Afins	7,06	31,6
Químicos, Farmacêuticos e Afins	6,80	20,8
Proprietários	6,56	13,0
Artistas e Funções Afins	5,40	13,8
Agrônomos e Veterinários	4,61	20,8
Prestação de Serviços	4,43	12,5
Religiosos e Assistentes Sociais	4,00	15,0
Professores e Funções Auxiliares	3,66	10,4
Funções Burocráticas	3,27	11,3
Ocupações não Identificadas	2,84	6,8
Comércio e Atividades Auxiliares	2,78	9,9
Indústria de Transformação e Construção Civil	2,35	8,9
Defesa Nacional e Segurança Pública	2,29	11,8
Agropecuária e Produção Extrativa Vegetal	1,05	2,0
Transporte e Comunicações	0,81	9,8
Total	3,77	9,2

\* Imposto devido sobre Rendimento Bruto.

\*\* Rendimento Bruto sobre número de declarantes.

## 3.3

### Eqüidade Vertical

#### 3.3.1

##### A Progressividade Nominal do Imposto

Uma análise das tabelas de cálculo do Imposto sobre a Renda pessoal no Brasil mostra um grau elevado de progressividade do tributo. No exercício de 1971, o coeficiente de "progressividade nominal" do imposto foi calculado em 1,88 para níveis de renda mais baixos, aumentando para 1,92 nos níveis de renda intermediários, a partir de onde começa a decrescer até o limite teórico de uma unidade. O decréscimo no coeficiente de progressividade para níveis elevados de renda resulta da alíquota máxima estabelecida na legislação do imposto, fixada em 50% no exercício de 1971.<sup>8</sup>

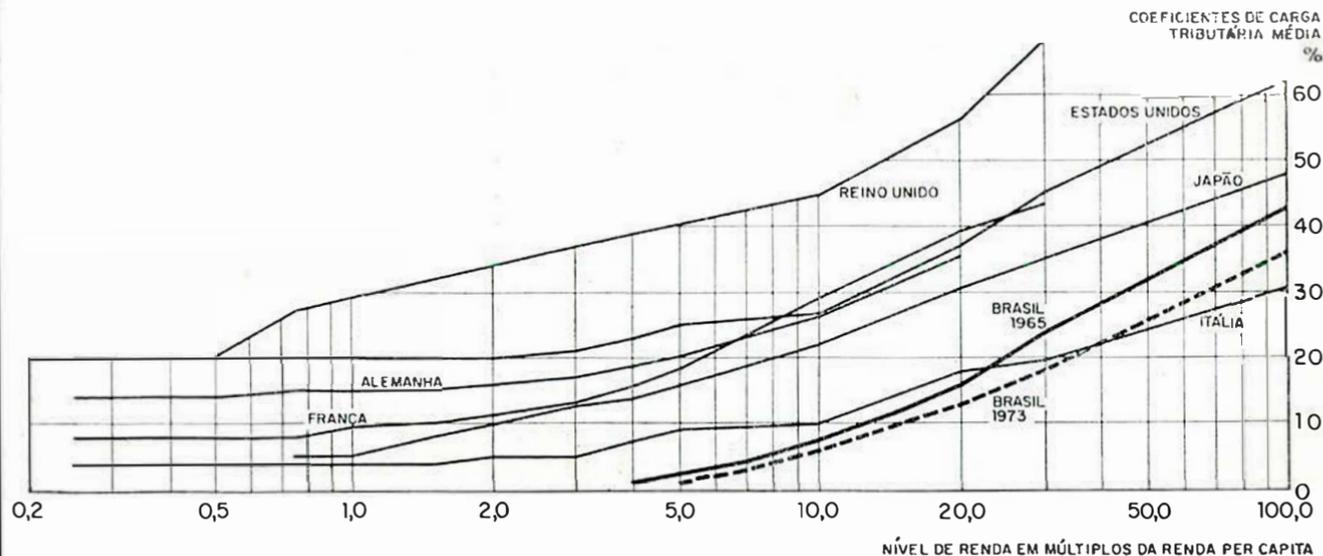
---

<sup>8</sup> A medição dos coeficientes de progressividade foi feita através de ajustamento de uma curva de segundo grau do tipo  $T/y = a + by + cy^2$  (onde  $T$  representa o imposto e  $y$  o nível de renda) a dados de carga tributária extraídos da tabela do Imposto de Renda vigente no exercício de 1971. A progressividade é medida através de cálculo dos coeficientes de elasticidade nos pontos da curva que correspondem ao limite superior das classes de renda da tabela, utilizando-se a seguinte expressão:

$$E_{T,y} = 1 + \frac{by + 2cy^2}{a + by + cy^2}$$

GRÁFICO III.1

# COEFICIENTES DE CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA NOMINAL EM PAÍSES SELECIONADOS - 1965



Comparações internacionais podem ser feitas a partir dos dados relativos a 1965, utilizando resultados divulgados por Vito Tanzi para um grupo de países selecionados.<sup>9</sup> Tanzi calculou coeficientes de carga tributária média para contribuintes de diferentes níveis de renda nos Estados Unidos, Itália, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. A esses resultados, reproduzidos no Gráfico III.1, sobreposamos a curva representativa do caso brasileiro no mesmo ano, em 1973. Destacam-se as seguintes observações:

i) o limite de isenção em múltiplos da renda *per capita* apresentava-se relativamente mais elevado no Brasil, em virtude, provavelmente, de um maior grau de desigualdade na distribuição da renda;

ii) a partir de uma renda igual a quatro vezes a renda *per capita*, a progressividade legal do imposto no Brasil era, em 1965, mais elevada do que aquela referente aos demais países citados, conforme indicam as inclinações das curvas representativas de cada caso no Gráfico III.1. Para uma renda igual a quatro vezes a renda *per capita*, o imposto a pagar no Reino Unido era, em termos relativos, quarenta vezes maior que no Brasil. Como resultado de um acréscimo mais rápido nas taxas do imposto no caso brasileiro, essa diferença ficava reduzida para cerca de 2,9 quando o nível de renda atingia um valor trinta vezes maior que a renda *per capita* de cada país. Note-se que para rendas dessa ordem de magnitude o imposto devido no Brasil nesse ano seria, em termos relativos, maior do que o valor correspondente à Itália;<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vito Tanzi, *The Individual Income Tax and Economic Growth* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969).

<sup>10</sup> É importante notar que os coeficientes de cada país referem-se ao ano de 1965 e correspondem a imposto devido por um contribuinte solteiro, sem levar em conta os possíveis abatimentos que fossem permitidos pela legislação de cada país.

iii) a taxa encontrada no Brasil em 1965 para uma renda igual a 100 vezes a renda *per capita* do país foi de 43%, superior à observada na Itália e pouco menor do que aquela verificada no Japão para níveis de renda equivalentes. O Reino Unido apresentava a taxa mais elevada: 68%, em 1965, para níveis de renda equivalentes a 30 vezes a renda *per capita* do país.

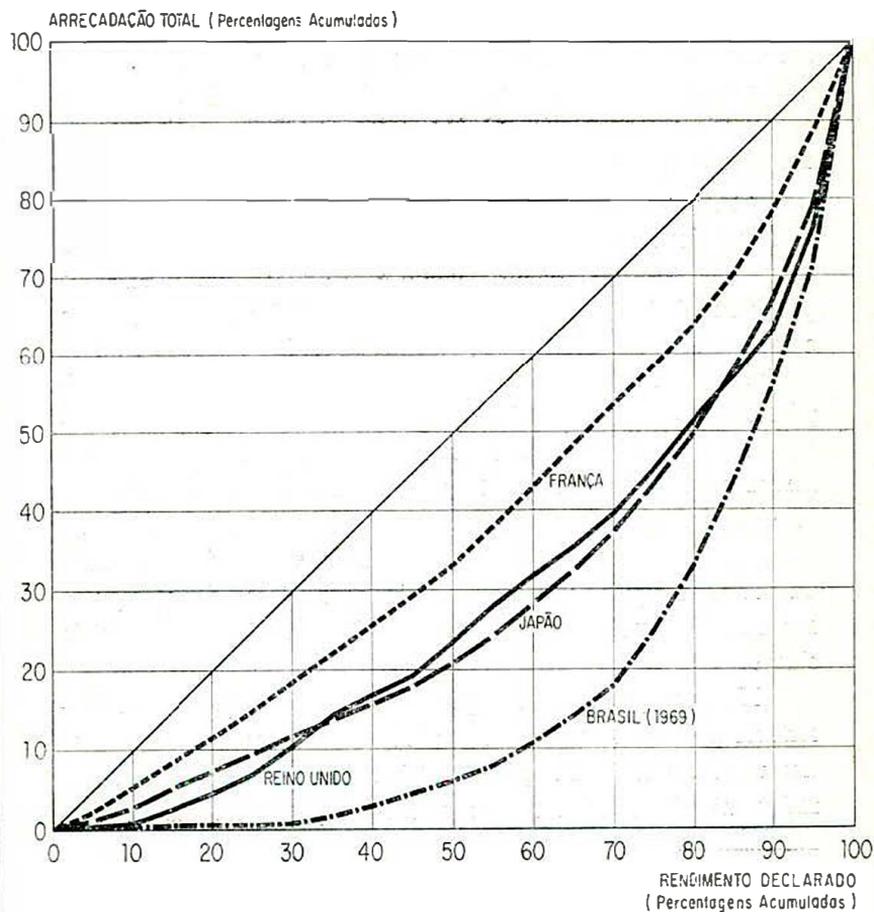
Vale à pena notar que entre 1965 e 1973 os coeficientes de carga tributária média nominal em unidades da renda *per capita* sofreram uma redução no caso brasileiro, indicando que os reajustamentos na tabela do imposto progressivo não teriam sido suficientes para compensar o efeito do crescimento econômico do país nesse período sobre a renda individual.

Utilizando curvas de Lorenz (Gráfico III.2), o trabalho de Tanzi mostra, ainda, diferenças significativas quanto à igualdade na distribuição da arrecadação tributária nos diferentes países considerados. No Reino Unido e no Japão, os estratos inferiores da distribuição (até 40% da renda declarada) contribuíam com cerca de 15% do imposto arrecadado, enquanto os 20% superiores contribuíam com cerca da metade da arrecadação total. No outro extremo, a contribuição dos estratos inferiores era de 25% e a dos estratos superiores de cerca de 35% no caso da França. Em comparação com esses valores, a situação do Brasil, em 1969, apresentava resultados mais favoráveis do ponto de vista dos contribuintes de renda mais baixa e menos favoráveis do ponto de vista dos contribuintes de renda intermediária: os primeiros 40% do total da renda declarada respondiam por menos de 5% do imposto arrecadado, os 40% seguintes por 35% da arrecadação e os restantes 60% da receita provinham dos 20% superiores da distribuição.

GRÁFICO III.2

# DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO POR CLASSES DE RENDA EM PAÍSES SELECIONADOS

( GRÁFICO DE LORENZ )



### 3.3.2

#### A Progressividade Efetiva

Mais interessante do que uma análise da progressividade nominal do imposto é, todavia, a quantificação do grau efetivo da progressividade a partir dos dados sobre o imposto efetivamente arrecadado em cada um dos estratos da distribuição. No caso brasileiro, a progressividade efetiva é significativamente maior do que a progressividade nominal do tributo em qualquer nível de renda, conforme pode ser observado através dos dados apresentados na Tabela III.5.<sup>11</sup>

Uma outra forma de verificar as diferenças entre a progressividade nominal e a progressividade efetiva refere-se ao cálculo da incidência diferencial em cada classe de renda, a partir dos dados apresentados no Gráfico III.3. Nesse gráfico a curva *AB* representa as percentagens de imposto efetivamente pago e a curva *CD* o imposto que seria devido na hipótese de inexistirem deduções e abatimentos de qualquer natureza. Observe-se que a diferença aumenta à medida que aumenta o nível de renda. No extremo inferior da distribuição, os dois coeficientes são praticamente idênticos, enquanto no extremo superior a carga tributária média efetiva é pouco mais da metade daquela que seria obtida na hipótese de o imposto ser calculado sobre o total dos rendimentos brutos de cada classe.

Note-se que as diferenças apontadas nos parágrafos anteriores ainda estariam subestimadas, uma vez que o cálculo das taxas médias de tributação, com base nos rendimentos declarados, não leva em conta as diferentes possibilidades de eva-

---

<sup>11</sup> A medição da progressividade efetiva é efetuada pelo mesmo processo utilizado para o cálculo dos coeficientes de progressividade nominal. Ver nota de rodapé n.º 8 deste capítulo.

TABELA III.5

COEFICIENTES DE ELASTICIDADE DO IMPOSTO SOBRE  
A RENDA PESSOAL (NOMINAL E EFETIVO) EM  
DIFERENTES NÍVEIS DE RENDA

Renda Anual (Em Cr\$ Mil)	Coefficientes de Elasticidade Nominal	Coefficientes de Elasticidade Efetiva
7,2	1,88	6,51
10,1	1,90	3,38
14,4	1,91	2,66
19,8	1,92	2,38
27,0	1,91	2,22
36,0	1,89	2,12
54,0	1,85	2,01
72,0	1,81	1,93
108,0	1,69	1,80
144,0	1,55	1,66
234,0	1,00	—
263,3	—	1,00

NOTA: Os coeficientes de elasticidade foram calculados a partir do ajustamento da função  $T/Y = a + by + cy^2$  aos dados de carga tributária média, nominal e efetiva, para o ano-base de 1970. De acordo com a função acima, a elasticidade em cada ponto da curva é dada pela seguinte expressão:

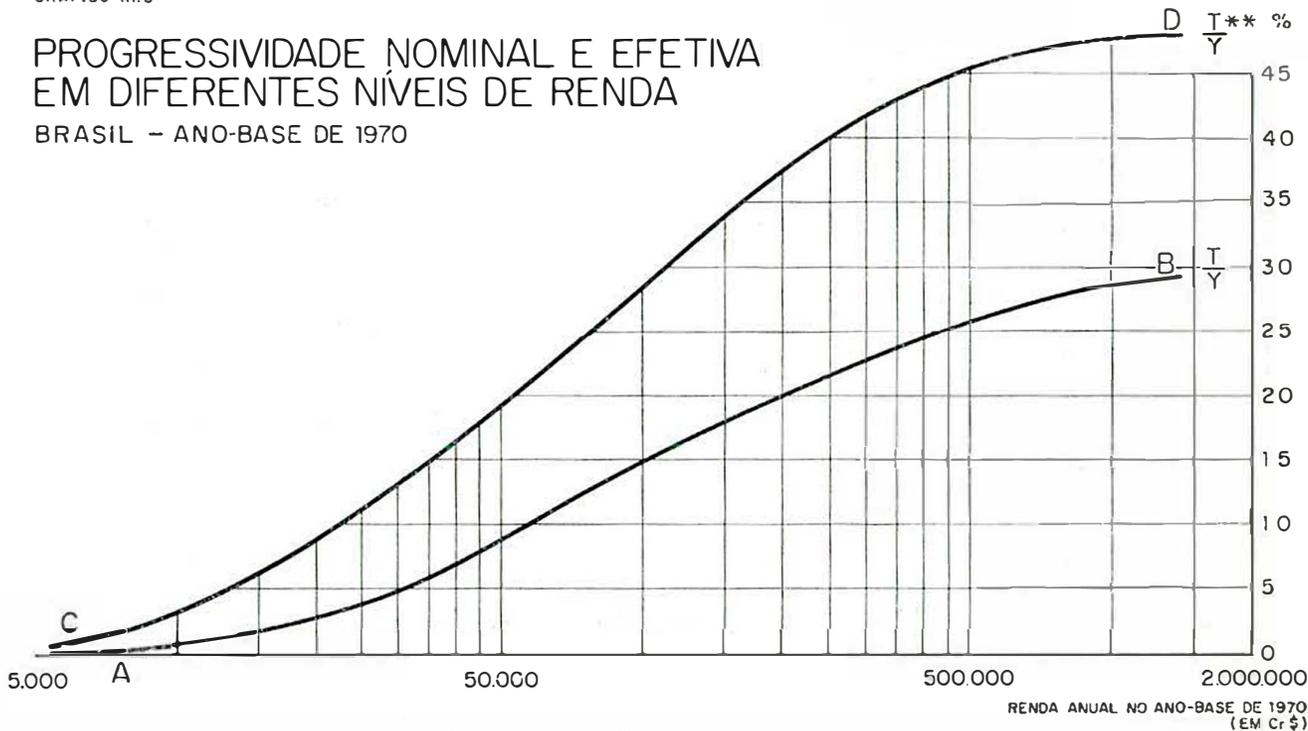
$$Et,y = 1 + \frac{by + 2cy^2}{a + by + cy^2}$$

GRÁFICO III.3

# PROGRESSIVIDADE NOMINAL E EFETIVA EM DIFERENTES NÍVEIS DE RENDA

BRASIL - ANO-BASE DE 1970

COEFICIENTES DE CARGA  
TRIBUTÁRIA MÉDIA



RENDIA ANUAL NO ANO-BASE DE 1970  
(EM Cr \$)

TABELA III.6

CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA (NOMINAL E EFETIVA)

POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO,

ANO-BASE DE 1970

Y		X		Incidência Diferencial (A/B)
Classes de Rendimento Bruto		Carga Tributária Nominal (A)	Carga Tributária Efetiva (B)	
Até	5 040	—	—	
5 041 a	5 400	0,10	0,01	10,0
5 401 a	7 200	0,86	0,12	7,17
7 201 a	10 080	2,44	0,34	7,18
10 081 a	14 400	4,68	0,77	6,08
14 401 a	19 800	7,34	1,62	4,53
19 801 a	27 000	10,21	2,89	3,53
27 001 a	36 000	13,10	4,53	2,89
36 001 a	54 000	17,56	6,94	2,53
54 001 a	72 000	21,88	9,81	2,23
72 001 a	108 000	26,39	12,81	2,06
108 001 a	144 000	31,08	16,05	1,94
144 001 a	288 000	37,02	19,35	1,91
288 001 a	864 000	44,19	24,34	1,82
864 001 e mais		48,31	29,33	1,65

FONTE: Tabela de Cálculo do Imposto para o exercício de 1971 e Tabela A.8 do Anexo Estatístico.

são. Os dados de rendimento declarado, por cédula, em cada classe de renda, mostram que nas classes de renda mais baixa (menos de Cr\$ 1.650 por mês) os rendimentos do trabalho assalariado respondem por mais de 70% da renda declarada, enquanto naquelas de renda mais elevada a mesma categoria de rendimentos representa menos de 30% do respectivo total. Assim, se levarmos em conta que as possibilidades de evasão e subestimativa são muito maiores para contribuintes onde a diversificação de fontes de renda é maior, o cálculo baseado nos rendimentos declarados estaria subestimando o imposto devido e superestimando os coeficientes de carga tributária efetiva.

TABELA III.7

PARTICIPAÇÃO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO ASSALARIADO NO TOTAL DOS RENDIMENTOS DECLARADOS POR CLASSES DE RENDA, ANO-BASE DE 1970

		Em Percentagens
Classes de Rendimento Bruto		Rendimentos do Trabalho Assalariado
Até	5 040	65,7
5 041 a	5 400	78,6
5 401 a	7 200	75,9
7 201 a	10 080	73,4
10 081 a	14 400	71,1
14 401 a	19 800	70,2
19 801 a	27 000	69,2
27 001 a	36 000	67,3
36 001 a	54 000	64,5
54 001 a	72 000	59,4
72 001 a	108 000	53,2
108 001 a	144 000	45,8
144 001 a	288 000	37,8
288 001 a	864 000	26,8
864 001 e mais		28,1
Total		66,9

FONTE: Tabela A.7 do Anexo Estatístico.

### 3.3.3

#### **Os Abatimentos da Renda Bruta e a Progressividade Efetiva do Imposto**

A maior parte das diferenças entre a progressividade nominal e a progressividade efetiva pode ser explicada por uma análise dos principais abatimentos permitidos pela legislação do imposto. No exercício de 1971, que se refere a informações sobre rendimentos obtidos no ano-base de 1970, os abatimentos permitidos eram os seguintes:<sup>12</sup>

i) dependentes, em quantidade igual a Cr\$ 2.246,00 por cada dependente;

ii) despesas com médicos, dentistas e gastos de hospitalização;

iii) juros de dívidas pessoais;

iv) prêmios de seguro de vida ou acidentes pessoais até Cr\$ 2.494,00, ou 1/6 da renda bruta do contribuinte;

v) despesas com educação (própria e de dependentes) até o limite de 20% da renda bruta;

vi) aplicações em investimento: 30% das aplicações em títulos da dívida pública, Letras Imobiliárias e ações novas, nominativas ou nominativas endossáveis, de sociedades anônimas de capital aberto; 15% das importâncias aplicadas em certificados de participação em fundos de condomínio, ações de sociedade de investimento, Letras Hipotecárias e depósitos em cadernetas de poupança (saldo médio); em 100% das importâncias aplicadas em ações nominativas de projetos aprovados pela SUDENE, SUDAM, SUDEPE e IBDF;

---

<sup>12</sup> As deduções relacionadas no item iii a vii não podiam ultrapassar 50% da renda bruta do contribuinte.

vii) rendimentos derivados de investimentos; perdas eventuais não cobertas por seguro, doações a instituições não lucrativas de utilidade pública, prêmios de estímulo à produção intelectual e bolsas de estudo e gastos com prospecção de jazidas minerais.

Das deduções permitidas, aquela que se refere a dependentes é a única que beneficia claramente em maior proporção os contribuintes de mais baixo nível de renda, que são, normalmente, aqueles de família mais numerosa. As estatísticas do Imposto de Renda mostram que o número de dependentes por contribuinte diminui à medida que aumenta o respectivo nível de renda e que os abatimentos por dependentes correspondem, praticamente, à totalidade dos abatimentos pleiteados nas classes de renda mais baixa.<sup>13</sup> Nessas condições, as deduções por dependentes contribuem para explicar a maior parte da diferença entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva nos estratos inferiores da distribuição, conforme mostra o Gráfico III.4. Nesse gráfico, além de reproduzirmos as curvas apresentadas no gráfico anterior, acrescentamos a curva *EF*, que retrata qual seria a distribuição da carga tributária em 1970 na hipótese de ser permitido aos contribuintes deduzir do rendimento bruto apenas o montante correspondente ao respectivo número de dependentes. Para cada nível de renda, a razão entre a distância vertical entre as curvas *EF* e *CD* e a distância entre esta última e a curva *AB* permite verificar o grau em que as deduções por dependentes explicam a diferença apontada anteriormente. Para uma renda média da ordem de Cr\$ 20 mil por ano em 1970, tal espécie de aba-

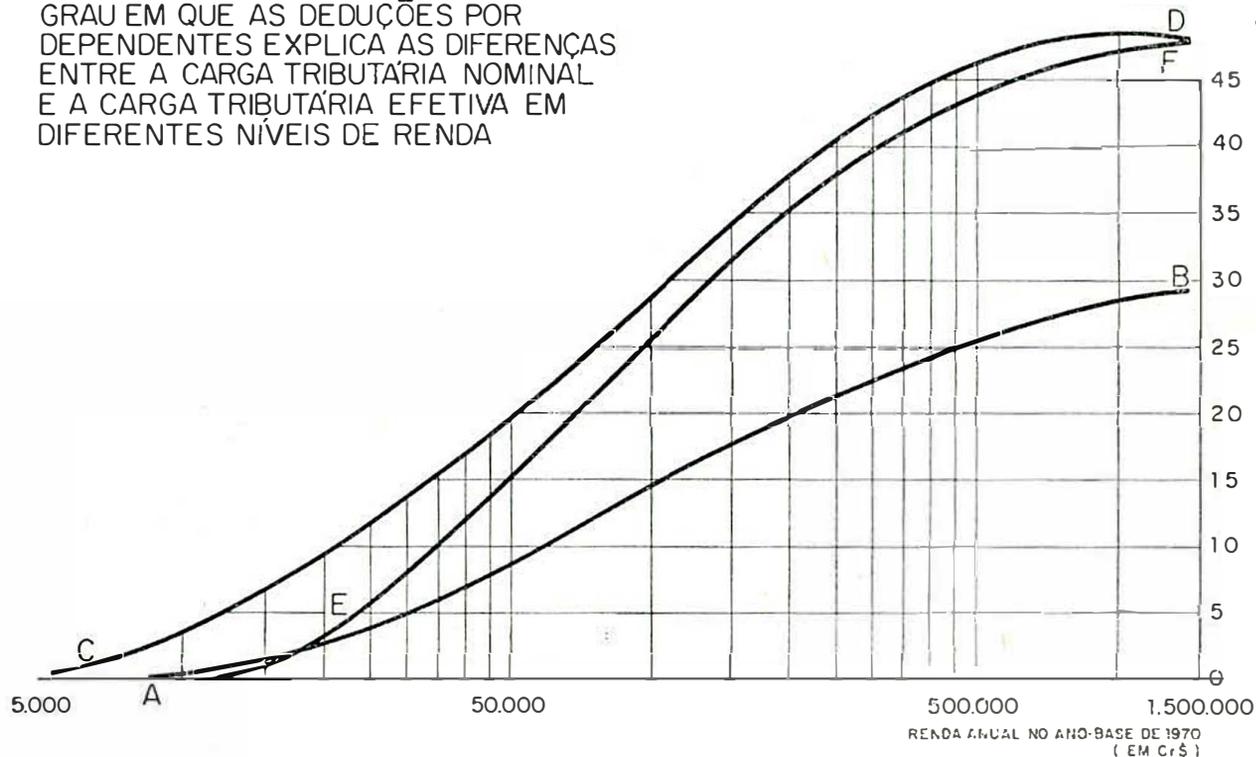
<sup>13</sup> Para contribuintes com rendimento bruto inferior a Cr\$ 1 200 por mês em 1970, os abatimentos por dependentes representaram mais de 90% do total de abatimentos efetivados no exercício de 1971.

GRÁFICO III.4

GRAU EM QUE AS DEDUÇÕES POR  
DEPENDENTES EXPLICA AS DIFERENÇAS  
ENTRE A CARGA TRIBUTÁRIA NOMINAL  
E A CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA EM  
DIFERENTES NÍVEIS DE RENDA

COEFICIENTES DE CARGA  
TRIBUTÁRIA MÉDIA

%



timento explicava, portanto, a totalidade da diferença entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva. Já no caso de níveis de renda média anual acima de Cr\$ 150 mil no mesmo ano, as deduções por dependentes respondiam por uma parcela insignificante da mesma diferença.

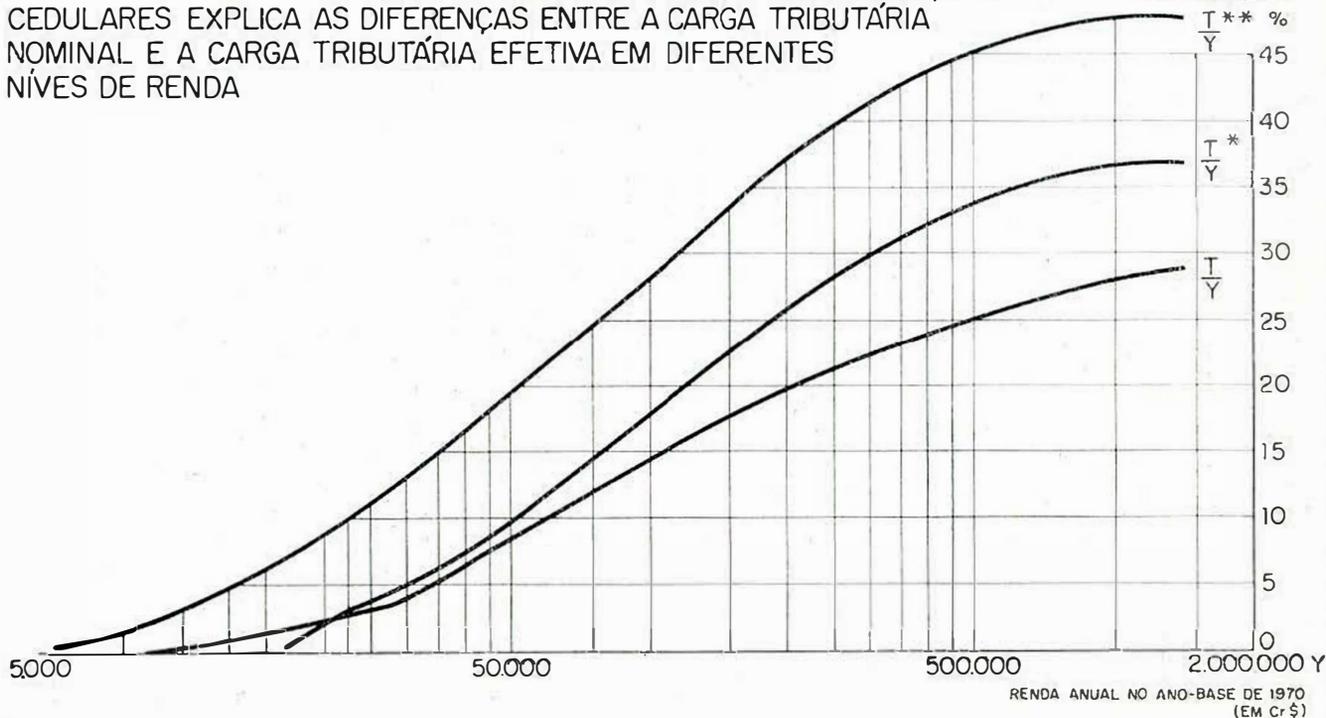
Para contribuintes de renda anual acima de Cr\$ 30 mil em 1970, a maior parte da diferença entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva é explicada por deduções cedulares e outros abatimentos da renda bruta permitidos pela legislação. As deduções cedulares revelam-se particularmente importantes no caso de contribuintes com níveis de renda situados na escala intermediária da distribuição. O efeito das deduções cedulares pode ser verificado no Gráfico III.5. Nesse gráfico, construído da mesma forma que o anterior, a curva *E'F'* representa a distribuição da carga tributária nominal no caso de ser permitido aos contribuintes deduzir da soma de seus rendimentos brutos apenas as deduções cedulares e os encargos de família (dependentes). Fica, então, evidente que as deduções cedulares contribuem para explicar a maior parte das diferenças em questão no caso de contribuintes de níveis intermediários de renda. Por outro lado, o mesmo gráfico destaca, ainda, o efeito regressivo das demais espécies de abatimentos, cuja importância relativa aumenta à medida que sobe o nível de renda dos contribuintes.

No caso dos contribuintes de renda elevada, o item mais importante dos abatimentos realizados no exercício de 1971 foi, como era de se esperar, o que se refere a aplicações em investimentos. Essas representaram mais de 50% do total dos abatimentos efetuados por contribuintes com renda mensal acima de Cr\$ 12 mil em 1970 (0,15% do total de declarantes do exercício). Para contribuintes que declararam renda entre Cr\$ 6 mil e Cr\$ 12 mil por mês, as aplicações em investimentos ainda representaram o item relativamente mais impor-

GRÁFICO III. 5

GRAU EM QUE OS ABATIMENTOS POR DEPENDENTES MAIS AS DEDUÇÕES  
CEDULARES EXPLICA AS DIFERENÇAS ENTRE A CARGA TRIBUTÁRIA  
NOMINAL E A CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA EM DIFERENTES  
NÍVES DE RENDA

COEFICIENTES DE CARGA  
TRIBUTÁRIA MÉDIA



tante do total dos abatimentos (exclusive dependentes), com percentagens variando entre 20% e 50% .

Do ponto de vista dos valores totais dos abatimentos em cada classe, as deduções motivadas por despesas com instrução e gastos com médicos, dentistas e hospitalização, foram relativamente mais importantes nos grupamentos inferiores da distribuição de renda dos contribuintes. No seu conjunto, gastos dessa natureza representaram mais da metade dos demais abatimentos (à exceção dos abatimentos por dependentes) pleiteados por contribuintes com renda mensal inferior a Cr\$ 1.600 por mês no ano-base de 1970 (90% do total de declarantes). Vale a pena notar, todavia, que nesse caso o valor total dos abatimentos pleiteados é influenciado pelo número de pessoas (contribuintes + dependentes) em cada faixa de renda. *Per capita*, os abatimentos pleiteados em função de despesas de educação e de saúde mostraram um crescimento acentuado à medida que aumentava o nível de renda dos contribuintes, conforme indicam os valores apresentados em seguida.

Destaque importante na análise da composição dos abatimentos é, em termos relativos, tão importante quanto os aos descontos pleiteados por motivo de gastos com o pagamento de juros de dívida pessoal. Essa modalidade de abatimentos é, em termos relativos, tão importante quanto os gastos com educação e mais importante que as despesas de saúde (à parte, naturalmente, os abatimentos por dependentes) nas classes de renda intermediárias (renda mensal entre Cr\$ 900 e Cr\$ 6 mil por mês no ano-base de 1969), que reúnem 25% dos declarantes do imposto. Contribuintes nessa faixa de renda declararam despesas com juros de dívidas pessoais superiores a 2,5% do montante correspondente aos rendimentos brutos, menos as deduções por dependentes. É interessante

TABELA III.8  
 IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS,  
 ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO, ANO-BASE DE 1970  
 EM PORCENTAGENS

Classes de Rendimento Bruto	Abatimentos por Dependentes em Porcentagem do Total dos Abatimentos	Em Porcentagem do Total Menos os Abatimentos por Dependentes									
		Despesas com Instrução	Despesas com Saúde	Juros de Dívida Pessoal	Aplicações em Investimentos	Prêmios de Seguros	Rendimentos Derivados de Investimentos	Perdas Extraordinárias	Contribuições e Doações	Outros	
Até 5 040	99,31	16,11	12,46	23,95	3,00	18,94	1,55	4,60	7,65	11,74	100,00
5 041 a 5 400	98,02	30,15	12,71	13,91	2,88	21,39	1,23	1,00	6,49	10,24	100,00
5 401 a 7 200	97,58	31,16	15,14	14,53	3,48	17,24	1,34	1,04	6,35	9,72	100,00
7 201 a 10 080	96,14	28,51	18,09	19,46	4,67	14,41	1,56	1,32	4,98	7,00	100,00
10 081 a 14 400	92,78	28,57	18,86	24,47	5,08	11,57	1,50	1,30	3,68	4,97	100,00
14 401 a 19 890	86,74	29,67	19,14	26,21	5,66	9,82	1,47	1,31	2,85	3,87	100,00
19 891 a 27 000	78,62	29,07	19,03	28,42	6,61	8,69	1,62	1,11	2,43	3,02	100,00
27 001 a 36 000	69,73	27,72	19,17	29,07	8,25	7,96	1,83	1,02	2,15	2,83	100,00
36 001 a 54 000	59,54	26,27	19,31	28,37	11,59	6,81	2,14	0,94	2,10	2,47	100,00
54 001 a 72 000	48,52	24,05	18,78	26,55	17,27	5,60	2,38	0,79	2,25	2,33	100,00
72 001 a 108 000	37,99	20,38	17,84	23,87	25,93	4,23	2,37	0,75	2,49	2,14	100,00
108 001 a 144 000	26,89	14,66	16,00	21,89	37,27	2,69	1,98	0,70	2,62	2,19	100,00
144 001 a 288 000	15,40	8,86	10,70	20,69	52,30	1,41	1,53	0,27	2,89	1,35	100,00
288 001 a 864 000	6,03	3,67	6,18	22,64	62,07	0,57	0,92	0,24	2,71	1,00	100,00
864 001 e mais	1,97	2,63	2,71	18,16	71,98	0,21	0,33	—	1,84	2,14	100,00
Total	91,71	24,88	17,61	25,30	14,14	8,43	1,77	1,11	3,03	3,73	100,00

TABELA III.9  
 ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA PER CAPITA  
 ANO-BASE DE 1970 — EXERCÍCIO DE 1971

Cr\$ 1 000,00

Classes de Renda	Número de Declarantes	Número de Dependentes na Classe	Total de Pessoas na Classe	Abatimentos Per Capita			
				Despesas com Instrução	Médico, Dentista Hospitalização	Juros	Seguros
Até 5 040	3 681 469	2 133 664	5 815 133	3,65	2,82	5,42	4,29
5 041 a 5 400	243 696	160 529	404 225	19,83	8,36	9,15	14,07
5 401 a 7 200	1 078 711	801 091	1 879 802	24,36	11,84	11,37	13,48
7 201 a 10 080	1 017 238	810 454	1 827 692	36,67	23,28	25,03	18,54
10 081 a 14 400	802 948	671 231	1 474 179	72,89	48,14	62,45	29,54
14 401 a 19 800	507 857	434 191	942 048	148,35	95,72	131,07	49,10
19 801 a 27 000	329 953	286 737	616 690	240,79	157,73	235,30	71,94
27 001 a 36 000	198 172	175 836	374 008	347,05	240,01	363,97	99,69
36 001 a 54 000	168 523	192 854	351 377	479,97	352,70	518,35	124,40
54 001 a 72 000	60 110	55 469	115 579	653,48	510,29	721,56	152,13
72 001 a 108 000	40 323	37 442	77 765	775,08	678,76	907,86	160,96
108 001 a 144 000	12045	11 181	23 226	858,22	936,79	1 281,58	157,37
144 001 a 288 000	8 687	7 969	16 656	1 032,54	1 246,82	2 410,84	164,75
288 001 a 864 000	1 621	1 442	3 063	1 163,89	1 963,11	7 188,05	180,87
864 001 e mais	141	120	261	2 398,47	2 471,26	16 544,06	195,40
<b>Total</b>	<b>8 514 944</b>	<b>5 740 210</b>	<b>13 891 704</b>	<b>71,91</b>	<b>50,89</b>	<b>73,13</b>	<b>24,36</b>

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1972)

notar que o total de abatimentos devidos a despesas com pagamento de juros de dívida pessoal é substancialmente maior do que os abatimentos que se referem a aplicações em investimentos. No exercício de 1971, os primeiros somaram Cr\$ 1.016 milhões contra Cr\$ 567 milhões de abatimentos do segundo tipo.<sup>14</sup> Nessas condições, supondo que a maior parte da dívida pessoal refere-se a crédito ao consumo, o resultado seria paradoxal no sentido de que os incentivos fiscais ao consumo representados pela possibilidade de dedução dos encargos de financiamento seriam suficientes para superar os incentivos fiscais aos investimentos.

À guisa de resumo, a Tabela III.10 permite verificar, para cada classe de renda, o grau em que cada espécie de abatimento contribui para explicar a diferença entre o rendimento líquido (rendimento bruto menos deduções cedulares) e a renda líquida (aquela sobre a qual o imposto é calculado) em cada classe de renda. A observação das respectivas percentagens constitui uma forma aproximada de verificar a importância relativa de cada categoria de abatimento na determinação das diferenças entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva para contribuintes de diferentes níveis de renda.

Do ponto de vista de critérios de equidade vertical, o conjunto de abatimentos permitidos pela legislação do Imposto sobre a Renda pessoal contribui, assim, para tornar menos equitativa a distribuição da carga tributária do imposto. Tais

---

<sup>14</sup> Em termos reais, os abatimentos relativos a juros de dívida pessoal, despesas com instrução e despesas com saúde duplicaram entre 1969 e 1971. No mesmo período, as aplicações em investimentos cresceram cerca de 200%. Os dados a respeito são apresentados no Anexo Estatístico.

TABELA III.10  
 ABATIMENTOS EM PORCENTAGENS DA DIFERENÇA ENTRE O RENDIMENTO LÍQUIDO E A  
 RENDA LÍQUIDA POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
 ANO-BASE DE 1970

Abatimentos em Percentagens da Diferença entre o Rendimento Líquido e a Renda Líquida									
Classes de Rendimento Bruto	Diferença entre o Rendimento Líquido e a Renda Líquida	Dependentes	Despesas com Instrução	Aplicações em Investimentos	Despesas com Saúde	Juros de Dívida Pessoal	Prêmios de Seguros	Outros	
Até 5 040	19 100 455	99,31	0,11	0,02	0,09	0,17	0,13	0,17	
5 041 a 5 400	1 345 750	98,02	0,60	0,06	0,25	0,27	0,42	0,38	
5 401 a 7 200	6 087 332	97,58	0,75	0,08	0,37	0,35	0,42	0,45	
7 201 a 10 080	6 085 789	96,14	1,10	0,18	0,70	0,75	0,56	0,57	
10 081 a 14 400	5 211 645	92,78	2,06	0,37	1,36	1,77	0,84	0,82	
14 401 a 19 800	3 553 189	86,74	3,93	0,75	2,54	3,47	1,30	1,27	
19 801 a 27 000	2 388 245	78,62	6,22	1,41	4,07	6,08	1,86	1,74	
27 001 a 36 000	1 546 752	69,73	8,39	2,50	5,80	8,80	2,41	2,37	
36 001 a 54 000	1 451 099	59,54	10,63	4,69	7,81	11,48	2,76	3,09	
54 001 a 72 000	610 025	48,52	12,38	8,89	9,67	13,67	2,88	3,99	
72 001 a 108 000	477 039	37,99	12,64	16,08	11,06	14,80	2,62	4,81	
108 001 a 144 000	186 023	26,89	10,72	27,26	11,70	16,00	1,96	5,47	
144 001 a 288 000	229 440	15,40	7,50	44,25	9,05	17,50	1,20	5,10	
288 001 a 864 000	103 496	6,03	3,44	58,34	5,81	21,27	0,54	4,57	
864 001 e mais	24 261	1,97	2,58	70,56	2,66	17,80	0,21	4,22	
<b>Total</b>	<b>48 400 571</b>	<b>91,71</b>	<b>2,06</b>	<b>1,17</b>	<b>1,46</b>	<b>2,10</b>	<b>0,70</b>	<b>0,80</b>	

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1972)

abatimentos, por seu turno, deveriam ser motivados por duas preocupações principais. A primeira refere-se aos objetivos de evitar o provável efeito negativo de uma maior progressividade sobre a poupança dos indivíduos e de interferir na aplicação dos recursos poupados. A segunda teria um sentido predominantemente social, objetivando permitir que gastos considerados essenciais sejam deduzidos do total da renda sujeita ao pagamento do imposto. A análise anterior mostra, todavia, que no caso brasileiro ambas as finalidades não estariam sendo atingidas com muita eficiência. De um lado, conforme foi mencionado anteriormente, os incentivos ao investimento poderiam estar sendo anulados por uma forma indireta de incentivo ao consumo representada pela possibilidade de dedução dos encargos de financiamento. De outro lado, a maior parte das demais deduções (à exceção das deduções por dependentes) não se refere necessariamente a gastos que seriam considerados essenciais a um padrão mínimo de subsistência.

As deduções por despesas com educação e saúde, por exemplo, constituem uma forma indireta de subsidiar o consumo de serviços dessa natureza produzidos pelo setor privado, ao qual os indivíduos de baixo nível de renda têm escassas possibilidades de acesso. Ademais, as despesas com saúde cuja dedução é permitida referem-se apenas ao pagamento dos serviços prestados e não incluem o custo dos medicamentos. Os indivíduos mais pobres que usam os serviços gratuitos do INPS ou de organizações oficiais, e cujo tratamento é prejudicado pela falta de recursos para aquisição de medicamentos, não podem deduzir praticamente coisa alguma sob o título de despesas de saúde. Da mesma forma, não são permitidas deduções das despesas de aluguel no caso de contribuintes que não possuem casa própria, embora eles possam deduzir os juros de financiamento para a compra do automóvel.

### 3.3.4

#### **O Desconto na Fonte e os Efeitos da Inflação e Crescimento Econômico sobre a Progressividade Efetiva do Imposto**

A progressividade efetiva do imposto seria ainda afetada por diferentes critérios de desconto na fonte para diferentes categorias de rendimento. Já foi mencionado anteriormente que os rendimentos do trabalho assalariado constituem a parcela relativamente mais importante dos rendimentos declarados por indivíduos das classes de renda média para baixo. Como no caso de rendimentos dessa natureza o desconto na fonte constitui uma parcela importante da arrecadação total, são também as classes de renda mais baixa aquelas onde o imposto pago na fonte deve constituir uma parcela relativamente maior do imposto devido. Num período de inflação e de crescimento econômico, as classes de renda mais elevada estariam, portanto, beneficiando-se em maior proporção da transferência de parte dos compromissos tributários para o período seguinte àquele em que a renda é obtida.

A Tabela III.11 reúne os dados de imposto arrecadado na fonte em cada classe de renda e estima o efeito das respectivas diferenças sobre a carga tributária efetiva em termos reais. Quanto maior for a parcela do imposto recolhido no período seguinte àquele em que o rendimento é percebido, menor será, em termos reais, o imposto efetivamente recolhido pelo contribuinte. Nas classes de renda mais baixa, onde o imposto arrecadado na fonte é praticamente igual ao imposto líquido devido, não existe nenhuma diferença significativa. Nas classes de renda mais elevada, entretanto, onde a parcela arrecadada

TABELA III.11  
DESCONTO NA FONTE POR CLASSE DE RENDA  
ANO-BASE DE 1970

Classes de Renda	Imposto Líquido Devido (A)	Desconto na Fonte (B)	Imposto a Recolher		Total do Imposto Devido a Preços do Ano-Base (B + D)	Carga Tributária Efetiva	
			Preços Correntes (C)	Preços do Ano-Base (D)*		Com Valores Publicados	Com Valores Ajustados
Até 5 040	—	5 514	—	—	5 514	—	—
5 041 a 5 400	171	952	— 781	— 728	224	0,01	0,02
5 401 a 7 200	7 625	6 868	757	706	7 574	0,11	0,11
7 201 a 10 080	28 139	16 105	12 034	11 219	27 324	0,32	0,31
10 081 a 14 400	68 963	42 697	26 266	24 458	67 185	0,72	0,70
14 401 a 19 800	126 683	79 856	46 827	43 657	123 513	1,49	1,45
19 801 a 27 000	199 266	135 720	63 546	59 245	194 965	2,63	2,58
27 001 a 36 000	250 997	159 046	91 951	85 727	244 773	4,09	3,99
36 001 a 54 000	453 402	275 903	177 499	165 485	441 388	6,20	6,04
54 001 a 72 000	322 833	169 922	152 911	142 561	312 483	8,70	8,42
72 001 a 108 000	391 589	175 664	215 925	201 310	376 974	11,30	10,88
108 001 a 144 000	208 604	77 532	131 072	122 200	199 732	14,10	13,50
144 001 a 288 000	275 402	86 189	189 213	176 406	262 595	16,94	16,15
288 001 a 864 000	145 355	28 310	117 045	109 123	137 433	21,45	20,23
864 001 e mais	54 584	6 129	48 455	45 175	51 304	26,87	25,25
<b>Total</b>	<b>2 533 613</b>	<b>1 266 407</b>	<b>1 267 206</b>	<b>1 181 434</b>	<b>2 447 841</b>	<b>3,36</b>	<b>3,25</b>

(\*) Utilizada a taxa média de inflação Junho do ano-base x Junho do exercício.

NOTA: O total do imposto arrecadado na fonte refere-se àquilo que foi incluído na declaração de rendimentos. Por essa razão, é menor do que o total do imposto arrecadado na fonte de pessoas físicas apresentado na Tabela A.3. do Anexo Estatístico, que inclui parcelas referentes à opção para pagamento do imposto apenas na fonte.

na fonte representa menos de 30% da dívida dos contribuintes junto ao Tesouro, o imposto recolhido em termos reais chega a ser 6% menor do que o valor nominal correspondente. O cálculo da carga tributária efetiva, reproduzido na última coluna da tabela, mostra, então, que a diferença entre os coeficientes obtidos após ajustamento do imposto pago pela variação nos preços, e aqueles calculados diretamente dos dados publicados, aumenta à medida que aumenta o nível de renda. Dessa forma, as variações na importância relativa do recolhimento na fonte das diferentes faixas de renda contribui para ampliar a diferença entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva, apontada anteriormente. A importância desse fato é revelada pelo Gráfico III.6, onde a curva *GH* representa a distribuição da carga tributária efetiva calculada a partir dos dados publicados de arrecadação e a curva *G'H'* mostra a mesma distribuição obtida a partir dos valores ajustados a preços do ano-base. Observe-se que, no extremo superior da distribuição, o desconto do efeito da inflação sobre o imposto recolhido amplia a diferença anterior em cerca de 6%.<sup>15</sup>

Ao longo do tempo, as desigualdades de tratamento num período inflacionário seriam agravadas na medida em que uma maior ênfase no desconto na fonte fosse implementada principalmente no caso dos rendimentos do trabalho assalariado, uma vez que estes constituem a maior parte da renda declarada por indivíduos de renda mais baixa. Conforme mencionado anteriormente, esse teria sido o caso da expansão recente da arrecadação na fonte no Brasil. Entre 1964 e 1970, a arrecadação do imposto na fonte de pessoas físicas aumentou cerca de

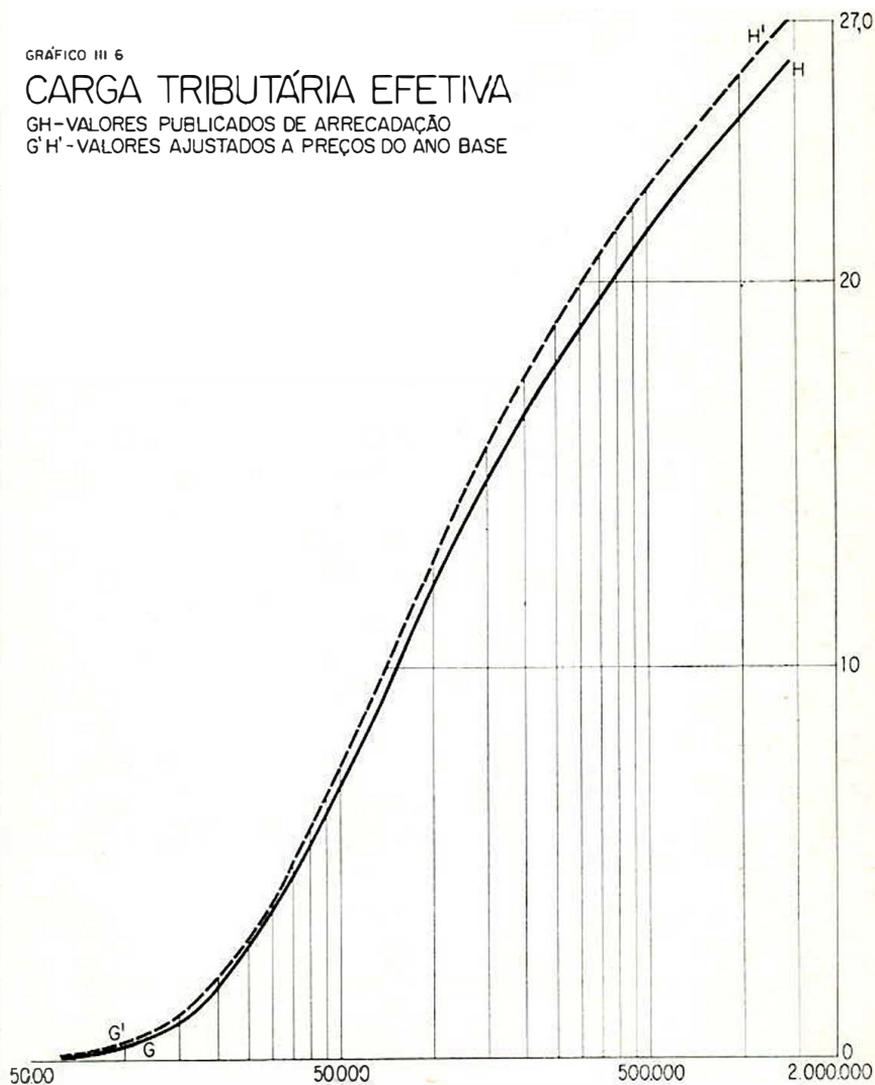
---

<sup>15</sup> Isso sem levar em conta a possibilidade de os indivíduos mais previdentes beneficiarem-se ainda da aplicação parcelada da estimativa do imposto devido durante o ano-base, caso em que ainda usufruiriam dos rendimentos das aplicações e da possibilidade de reduzir parte das aplicações do próprio cálculo do imposto.

GRÁFICO III 6

## CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA

GH - VALORES PUBLICADOS DE ARRECADAÇÃO  
G'H' - VALORES AJUSTADOS A PREÇOS DO ANO BASE



quatro vezes em termos reais, sendo que uma parcela significativa desse crescimento é explicada por uma maior ênfase na retenção na fonte, que incide sobre salários e ordenados.

Outro efeito provocado pela inflação ao longo do tempo refere-se ao critério utilizado para reajustamento dos intervalos de classe da tabela progressiva utilizada para o cálculo do imposto. Num regime inflacionário, a elevação dos salários nominais exige um contínuo reajustamento dos intervalos de classe, de forma a evitar que um simples aumento de renda nominal resulte em acréscimo na carga tributária pela cobrança do imposto com base em taxas mais elevadas. A dificuldade para a realização de ajustamento dessa natureza reside na escolha do índice de preços apropriado e no fato de que a inflação não afeta igualmente a renda de todos os contribuintes. Em primeiro lugar, nada garante que as diferentes modalidades de rendimentos serão reajustadas na mesma proporção da desvalorização no índice geral de preços utilizados para medir a intensidade da inflação. Em segundo lugar, indivíduos de diferentes níveis de renda e com diferente poder de barganha devem ter os respectivos rendimentos reajustados também em proporções diferentes. Em particular, talvez fosse interessante separar pelo menos aqueles cujo rendimento básico é fixo (salários, aluguéis, etc.) daqueles que, tendo rendimentos variáveis, possuiriam, teoricamente, maior grau de liberdade na determinação dos respectivos reajustamentos. No caso brasileiro, dentro do grupo de assalariados seria ainda importante isolar aqueles cujo maior nível de qualificação lhes teria permitido aumentar os respectivos salários a uma taxa mais favorável.

Uma análise da evolução dos limites de isenção para pagamento do imposto ao longo dos últimos doze anos mostra que eles teriam sido reajustados em proporção equivalente ao reajustamento no salário mínimo, permanecendo em torno de dois salários mínimos mensais ao longo do período 1961/71.

Não obstante, o número de declarantes sujeitos ao pagamento do imposto mostra uma variação acentuada durante todo o período. Entre 1961 e 1964, o número de declarantes com imposto a pagar aumentou de 220 mil para 520 mil. O mesmo total caiu, bruscamente, para apenas 187 mil em 1965, voltando a aumentar nos anos subsequentes. Em 1971, o número de declarantes que acusavam débito para com o Tesouro atingiu cerca de 1 milhão e 600 mil (Tabela III.12).

A maior parte dessa flutuação no número de contribuintes é explicada por mudanças freqüentes de posição no que diz respeito à obrigatoriedade de apresentação da declaração de rendimentos no caso de contribuintes que recebem renda apenas de uma fonte. Entre 1961 e 1964, indivíduos com uma única fonte de renda estavam sujeitos à apresentação da declaração de rendimentos desde que tivessem obtido rendimento bruto superior a dois salários mínimos mensais. Em 1965, o limite para apresentação de declarações no que se refere a essa espécie de contribuintes foi aumentado para cerca de 12 salários mínimos mensais, de forma a provocar uma redução acentuada no total de declarantes e na parcela que acusava imposto devido ao governo. Uma redução no mesmo limite para 10 salários mínimos em 1966 contribui para explicar o fato de que, nesse último ano, o número de declarantes com imposto a pagar volta a apresentar-se duas vezes maior do que o verificado em 1965.

Entre 1965 e 1968, permanece inalterada a disposição de manter em níveis elevados o limite de isenção para apresentação da declaração de rendimentos no caso de contribuintes com uma única fonte de renda (mais de 10 salários mínimos mensais), denotando uma possível preocupação em reduzir os encargos administrativos, tendo em vista que essa categoria de contribuintes — constituída principalmente pelos assalari-  
os — poderia ser adequadamente atingida pelo desconto de fonte.  
É importante notar que a variação no número de declarantes

TABELA III.12  
DECLARANTES DE IMPOSTO DE RENDA (PESSOA FÍSICA)  
E LIMITE DE ISENÇÃO  
1960/71

Anos	Número de Declarantes			Limites de Isenção em Unidades de Salário Mínimo		Número de Declarantes em % da PEA
	Total	Com Imposto	Isentos	A	B	
1960	839 693	380219	459 474	15,00	15,0	3,71
1961	825 100	221 695	603 405	25,00	25,0	3,55
1962	508 490	138 041	370 449	25,00	25,1	2,13
1963	919 329	358 653	560 676	25,00	25,1	3,75
1964	1 344 627	528 902	815 725	24,00	24,0	5,34
1965	353 923	187 516	166 407	24,00	142,9	1,37
1966	529 373	250 966	278 307	22,73	114,5	1,99
1967	468 730	236 449	232 281	25,36	127,8	1,72
1968	584 153	333 830	250 323	24,75	124,7	2,08
1969	4 276 823	1 171 750	2 681 926	27,01	27,0	14,86
1970	6 287 779	1 609 945	4 677 834	26,92	26,9	21,28
1971	8 151 494	1 601 602	6 549 892	26,92		26,86

FORTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Arquário Econômico Fiscal*, (1970).

A — Limite de isenção para pagamento do imposto progressivo e para apresentação de declarações no caso de contribuintes que recebem renda de mais de uma fonte.

B — Limite de isenção para apresentação de declarações no caso de contribuintes que recebem renda de uma única fonte.

com imposto a pagar não se refere a uma variação efetiva no número de contribuintes, uma vez que inclui aqueles cujo imposto já teria sido totalmente recolhido na fonte.

A posição do governo volta a ser alterada a partir de 1969, quando os números acusam o início de uma política de massificação do tributo. A partir desse ano, a diferença que havia sido estabelecida para contribuintes com uma única fonte de renda voltou a ser cancelada, retornando o limite de isenção para apresentação de declarações ao nível dos dois salários mínimos mensais. Como conseqüência, o número de declarantes voltou a aumentar rapidamente. Em 1971, o total de declarantes foi de 8 milhões e 200 mil, dos quais cerca de 1 milhão e 600 mil não estavam isentos do pagamento do imposto.

Entre 1964 e 1971, o total de declarantes com imposto a pagar aumentou de 520 mil para 1 milhão e 600 mil. Na medida em que o limite de isenção em unidades de salário mínimo foi praticamente o mesmo nesses dois anos, esse aumento no número de contribuintes corresponderia ao acréscimo no número de pessoas com renda superior a dois salários mínimos por mês. Tal acréscimo, por sua vez, pode ser parcialmente creditado à redução no salário mínimo real nesse período. Nesse caso, parte do aumento no número de contribuintes do imposto seria explicado pelo efeito da inflação sobre os salários nominais.

É interessante, ainda, examinar a evolução do limite superior de cada classe da tabela utilizada para cálculo do imposto progressivo. Ao longo do período 1964/71, a mecânica de reajustamento dos intervalos de classe teria contribuído para aumentar o valor real da carga tributária para os contribuintes de nível de renda mais baixo (renda mensal inferior a cinco salários mínimos), ao mesmo tempo em que provocava efeito oposto no caso das classes de renda mais elevada. Conforme mostram os valores apresentados na Tabela III.13, um indivi-

TABELA III.13

EVOLUÇÃO DOS LIMITES SUPERIORES DAS CLASSES DE RENDA  
LÍQUIDA DA TABELA DE CÁLCULO DO IMPOSTO PROGRESSIVO

Classes de Renda	Aliquota do Imposto	Limite Superior da Classe em Unidades de Salário Mínimo			Limite Superior da Classe em Unidades da Renda Nacional Per Capita		
		1964	1971	1974	1964	1971	1974
1	Isento	24,0	26,9	34,3	3,8	3,4	3,6
2	3	30,0	28,8	36,9	4,8	3,7	3,3
3	5	45,0	38,5	49,0	7,1	4,9	5,1
4	8	60,0	53,8	68,1	9,6	6,9	7,1
5	12	75,0	76,9	96,3	12,0	9,8	10,0
6	16	90,0	105,8	130,6	14,3	13,5	13,6
7	20	120,0	144,2	175,0	19,1	18,4	18,2
8	25	150,0	192,3	228,4	23,9	24,6	23,7
9	30	180,0	238,5	330,1	28,7	36,8	34,3
10	35	250,0	384,6	419,1	39,8	49,1	43,6
11	40	350,0	576,9	579,3	55,8	73,7	60,2
12	45	450,0	769,2	713,3	71,7	98,2	74,2
13	50*	600,0	—	—	95,6	—	—
14	57	800,0	—	—	127,5	—	—

PONTES: Tabelas A.12 e A.13 do Anexo Estatístico.

\* A alíquota, em 1964, era igual a 51% nessa classe.

NOTA: Tanto no que se refere aos valores em unidades de salário mínimo quanto aos valores em unidades da renda per capita, o cálculo é feito dividindo-se o limite da classe no exercício pelo salário mínimo e pela renda per capita do ano anterior, de forma a tornar o cálculo compatível com o fato de que o imposto é calculado sobre a renda recebida no ano anterior.

duo com renda igual a cinco salários mínimos por mês estava, em 1964, sujeito a uma alíquota progressiva de 8%, enquanto em 1971 já estava sujeito a uma alíquota de 12%. Inversamente, indivíduos com renda três vezes maior (15 salários mínimos por mês) estavam incluídos na classe de renda de alíquota igual a 30% em 1964, caindo para a classe de renda anterior (alíquota igual a 25%) em 1971. Note-se que, conforme mencionado anteriormente, essas diferenças em termos de salário mínimo seriam ampliadas na medida em que o mesmo teria sofrido uma queda em termos reais ao longo do período.

Por outro lado, o efeito perverso da inflação sobre a distribuição da carga tributária foi ainda agravado pelo fato de que o reajustamento dos limites superiores da tabela progressiva do imposto não levou em conta o efeito do crescimento econômico sobre a renda individual. Novamente, a análise dos valores para 1964 e 1971 permite constatar que durante esse período aumentou o ônus tributário sobre os contribuintes de renda mais baixa em relação àqueles de renda mais elevada. É fácil verificar na Tabela III.13 que os limites em unidades da renda *per capita* caíram para os contribuintes com renda abaixo de oito vezes a renda *per capita* do país e aumentaram para aqueles com renda acima desse limite.

Note-se que o último reajustamento, efetivado em 1974, já demonstra a preocupação de corrigir as distorções apontadas nos parágrafos anteriores. Os limites superiores dos intervalos de classe em unidades de salário mínimo apresentam-se superiores àqueles vigentes em 1964 em todas as classes, embora a diferença para mais aumente à medida que aumenta o nível de renda. A observação dos limites em unidades da renda *per capita* mostra, todavia, que o reajustamento não teria sido suficiente para corrigir a posição relativa das classes de renda mais baixa, que ainda estariam submetidas a alíquotas marginais relativamente maiores do que as vigentes dez anos atrás.

## 3.4

### **A Produtividade do Imposto e o Custo de Administração**

Do ponto de vista administrativo, a discussão a respeito do Imposto sobre a Renda utiliza duas espécies de argumentos. De um lado, a alta elasticidade-renda da arrecadação iria ao encontro das crescentes necessidades de recursos para financiamento dos encargos do governo. De outro lado, as maiores dificuldades de administração poderiam resultar em aumento muito grande no custo de arrecadação em comparação com outras alternativas de financiamento.

No caso brasileiro, a produtividade do Imposto sobre a Renda pessoal foi bastante elevada nos últimos dez anos. Entre 1964 e 1970, a receita do imposto sobre pessoas físicas aumentou mais de 200% em termos reais, apresentando uma elasticidade-renda superior ao coeficiente de elasticidade relativo à arrecadação do Imposto sobre Produção Industrial.<sup>16</sup>

Parte do acréscimo da arrecadação nesse período pode ser explicada por um acentuado incremento no número de contribuintes como resultado da política de massificação do imposto de renda iniciada em 1964. Nesse período foram canceladas as isenções concedidas a determinadas categorias profissionais e, a partir de 1969, reduzidos os limites de isenção para a obrigatoriedade de apresentação da declaração de rendimentos. Dessa forma, o total de declarantes (pessoa física) passou de

---

<sup>16</sup> Os coeficientes de elasticidade calculados a partir dos dados globais de arrecadação são os seguintes: Imposto de Renda de Pessoas Físicas: 1,25; Imposto sobre Produção Industrial: 1,15.

839 mil em 1960 para 7.460 mil em 1970, embora a maior parte desse acréscimo refira-se a contribuintes isentos do pagamento do imposto (em média, 80% dos declarantes nos últimos anos estavam isentos do pagamento do imposto). Por outro lado, a maior parte do acréscimo no número de declarantes com imposto a pagar refere-se a contribuintes cujo imposto é, praticamente na sua totalidade, recolhido na fonte.

O aumento no número de declarantes e os esforços efetuados no sentido de aumentar a eficiência do mecanismo de controle e fiscalização do tributo teriam contribuído, por seu turno, para um aumento do custo da administração financeira do governo. A massificação do imposto de renda não teria sido possível sem a mecanização do sistema de controle que foi implantado no país a partir de 1965, com a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) no âmbito do Ministério da Fazenda.<sup>17</sup> Embora o SERPRO não tenha como única finalidade a de administrar o Imposto de Renda, esse encargo absorve uma considerável parcela de suas atividades. De acordo com os termos do ajuste firmado entre a Secretaria da Receita Federal e o SERPRO, as despesas com os serviços de administração tributária a serem executados pelo SERPRO, em 1974, são estimadas em Cr\$ 180 milhões, das quais cerca de Cr\$ 73 milhões referem-se ao Imposto de Renda de pessoas físicas e Cr\$ 12 milhões ao Imposto de Renda de pessoas jurídicas.<sup>18</sup>

Por outro lado, a mecanização dos serviços não implicou redução no custo dos serviços tradicionais de administração tributária da União. Uma análise da evolução dos gastos do

---

<sup>17</sup> O SERPRO foi criado em dezembro de 1964 através da Lei n.º 4.516, de 1.º de dezembro de 1964.

<sup>18</sup> Os termos do ajuste entre o SERPRO e a SRF, com a discriminação do custo dos serviços, foi publicado no Diário Oficial de 2 de maio de 1974.

Ministério da Fazenda no subprograma administração fiscal e financeira mostra uma elevação nas despesas dessa natureza ao longo do período 1970/74. Neste último ano, as despesas do Ministério no mencionado subprograma são estimadas em Cr\$ 586 milhões, correspondendo a cerca de 1% do total das despesas com recursos do Tesouro incluídas no Orçamento da União para 1974. Em 1970, as despesas do Ministério da Fazenda no mesmo subprograma foram estimadas em Cr\$ 405 milhões (a preços de 1973), o que permite que se calcule em 25% o acréscimo real nos gastos dessa natureza entre os dois anos mencionados.

## IV

### ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FISCAL

A principal conclusão que pode ser extraída da análise anterior é que se torna necessário rever a idéia de que um imposto geral e uniforme sobre a renda é uma forma superior de tributação do ponto de vista de princípios de justiça fiscal. Não só a argumentação teórica a respeito é insatisfatória, como também as dificuldades administrativas e a utilização do imposto como instrumento de política econômica contribuem para que, na prática, os resultados quanto à distribuição da carga tributária se distanciem significativamente daquela nominalmente citada na legislação do imposto. Como as dificuldades de ordem prática são mais concentradas em países menos desenvolvidos, uma preocupação maior com os aspectos redistributivos dos gastos públicos nesses países é mais importante do ponto de vista de critérios de equidade na política fiscal do que uma ênfase exagerada nos princípios de “justiça” na tributação. Ademais, a tributação seletiva do consumo talvez seja uma

forma mais simples e menos dispendiosa de aumentar a progressividade do sistema tributário.

Um outro aspecto importante na análise do Imposto sobre a Renda refere-se às distorções que se acumulam durante um período de inflação. Se a inflação afeta de forma diferente as diferentes espécies de rendimento e os salários das diferentes categorias profissionais, um sistema de correção dos intervalos de classe da tabela do imposto progressivo, baseado nos índices de aumento geral nos preços, tende a acumular distorções ao longo do tempo quanto à distribuição da carga tributária em termos reais. Agora que a inflação deixou de ser um problema restrito a países subdesenvolvidos e atinge com igual intensidade as economias dos países mais desenvolvidos, é interessante notar que esses países começam a se preocupar com o desenvolvimento de fórmulas para anular o efeito provocado pela inflação sobre a estrutura do imposto. O assunto, pela sua importância, foi o tema central do último congresso promovido pelo Instituto Internacional de Finanças Públicas, cujos debates serviram para demonstrar a incerteza que domina os especialistas a respeito das medidas necessárias para que os predicados teóricos do Imposto sobre a Renda sejam integralmente respeitados num contexto de permanente inflação e altas taxas de crescimento.<sup>1</sup> É interessante notar que esses mesmos especialistas nunca dedicaram muita atenção ao problema, embora insistissem periodicamente, quando chamados a participar de comissões de estudos de reforma tributária em países subdesenvolvidos, em recomendar um uso mais intensivo do imposto geral sobre a renda com base em argumentos de equidade, ignorando, possivelmente, o próprio fato que teria motivado a sua preocupação recente com o problema.

---

<sup>1</sup> O mais recente Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas, que teve como tema geral "The Impact of Inflation and Economic Growth on Taxation", foi realizado em setembro de 1973 na cidade de Barcelona.

No caso brasileiro, a maior parte dos problemas apontados tem origem no caráter não homogêneo das diferentes categorias de rendimento. Teoricamente, um imposto geral e uniforme sobre a renda seria uma forma mais equitativa de tributação. Na prática, a tributação independente das diferentes espécies de renda talvez constitua uma forma operacionalmente mais eficaz de obter melhores resultados na distribuição da carga tributária efetiva entre diferentes grupamentos de contribuintes. Se cada uma das grandes modalidades de renda apresenta características diferentes do ponto de vista do esforço de trabalho, custo financeiro para obtenção do rendimento, possibilidades de sonegação, facilidades de cobrança na fonte, reajustamento face à inflação, participação nos ganhos do desenvolvimento, etc., por que devem ficar sujeitas a uma única escala de tributação?

Estudos de reforma tributária deveriam, assim, considerar a possibilidade de retorno a uma forma mais pura de imposto cedular, reconhecendo, explicitamente, a necessidade de separar o atual Imposto sobre a Renda em duas ou mais espécies diferentes de imposto. Nesse caso, a questão mais imediata seria aquela que se refere a um tratamento diferenciado para a renda proveniente do trabalho assalariado. A instituição de um Imposto sobre Salários e Ordenados poderia contribuir para evitar uma série de problemas apontados anteriormente quanto à equidade na distribuição da carga tributária, assim como para tornar mais simples os problemas de administração, uma vez que um imposto específico sobre salários poderia ser integralmente cobrado na fonte. A cobrança integral na fonte com base nos rendimentos brutos (permitidas apenas as deduções por dependentes) permitiria, ainda, obter um melhor resultado do ponto de

vista de criterios de eqüidade ao evitar o efeito aleatório do atual sistema de deduções e abatimentos sobre a distribuição da carga tributária. É importante notar que a menção do imposto cedular não se refere à forma pela qual essa modalidade de imposto sobre a renda foi utilizada pelo país no passado, mas sim àquilo que se poderia denominar de imposto cedular progressivo, onde fosse admitida a existência de diferentes escalas de progressividade conforme a natureza do rendimento e os objetivos de política fiscal.

Numa perspectiva mais ampla, a reforma do Imposto sobre a Renda pessoal deveria considerar, ainda, a possibilidade de integração com o sistema de contribuições para a previdência social. De um lado, uma integração desse tipo contribuiria para facilitar os propósitos atuais de universalizar o sistema de proteção social no país através de uma progressiva desvinculação dos benefícios do sistema a contribuições efetuadas previamente. De outro, a unificação dos cadastros e dos sistemas de fiscalização poderia atuar no sentido de ser obtida uma maior eficiência administrativa, com redução dos custos de arrecadação.

A integração com o sistema de contribuições para a previdência social forneceria, ainda, uma alternativa interessante para a tributação do rendimento do trabalho assalariado. Nesse caso, o mecanismo de auto-estimativa, que se projeta implantar com a adoção do chamado "sistema de bases correntes", poderia ser reforçado com a condição de que os rendimentos declarados para fins de Imposto de Renda por contribuintes autônomos fossem considerados equivalentes ao próprio salário de contribuição dessa espécie de contribuintes para o sistema de previdência social. Dessa forma, o principal ônus de subestimativas recairia futuramente sobre o próprio contribuinte sob a forma de benefícios não proporcionais ao nível de renda e ao padrão de vida familiar.

Um outro tipo de integração poderia ser feito com relação aos rendimentos do capital. Nesse caso, o problema consiste em examinar as possibilidades de integrar o Imposto sobre a Renda com impostos sobre o patrimônio (riqueza), tendo em vista, inclusive, o exame de formas operacionais para a instituição do imposto sobre ganhos de capital. No sistema tributário brasileiro, dualidade desse tipo existe no caso do imposto sobre a propriedade imobiliária, onde são tributados separadamente a renda anual (aluguéis) e o valor da propriedade (imposto predial). Nas demais formas de acumulação de capital (valores mobiliários) são tributados apenas os rendimentos anuais, sem incidir qualquer ônus sobre o valor dos estoques previamente acumulados. Um caso à parte seria ainda representado pela propriedade agrícola, onde poderia também ser obtida maior eficiência pela integração dos tributos que incidem sobre a renda da exploração da propriedade e aqueles que incidem sobre o respectivo valor.

Conforme mencionado anteriormente, a hipótese de integração de impostos sobre a renda com impostos que incidem sobre o valor do patrimônio seria especialmente importante para a análise de alternativas de cobrança do imposto sobre ganhos do capital. Um imposto desse tipo deve incidir não apenas sobre os ganhos especulativos obtidos em transações imobiliárias, mas também sobre ganhos da mesma natureza obtidos no chamado mercado de capitais. Na verdade, um imposto sobre ganhos de capital com taxas variando inversamente aos prazos de realização dos ganhos (diferença entre a data de compra e a data de venda do título ou propriedade) poderia funcionar como um desincentivo a aplicações de curto prazo de caráter puramente especulativo, contribuindo para que o mercado de capitais venha a desempenhar a função a ele reservada no financiamento do desenvolvimento econômico.

Em resumo, as conclusões do presente trabalho, a exemplo daquelas apresentadas em estudo anterior sobre o Imposto

sobre Circulação de Mercadorias, apontam para a necessidade de uma reforma mais ampla no atual Imposto sobre a Renda pessoal, tendo em vista os objetivos de obter maior eficiência administrativa e maior equidade na distribuição da carga tributária. A idéia básica da reforma consiste no retorno a uma forma mais simples de tributação, em separado, das diferentes categorias de rendimento, onde as taxas poderiam ser estabelecidas em função dos rendimentos brutos, tendo em vista evitar as complicações administrativas e os efeitos adversos sobre a equidade provocados pelo atual sistema de deduções e abatimentos. Desde já, podemos visualizar duas possíveis restrições a uma recomendação desse tipo. Uma relacionada ao fato de que o desmembramento do imposto poderia resultar em uma carga tributária relativamente menor para contribuintes que recebem rendimentos de diferentes fontes. Outra, ao possível papel que o sistema de deduções e abatimentos poderia desempenhar como instrumento de que dispõe o governo para orientar as decisões do setor privado, especialmente no que se refere à política de investimentos.

No primeiro caso, além do fato de que o número de contribuintes que recebem rendimentos de mais de uma fonte é relativamente insignificante, é ainda provável que a maior parte daqueles que apresentam essa característica seja de indivíduos de nível de renda relativamente mais elevado. Como a hipótese de que a utilidade marginal da renda decresce à medida que o nível de renda aumenta é mais difícil de ser sustentada além do ponto que corresponde a níveis mínimos de subsistência, a duplicidade de fontes de rendimento não chega a ser um argumento muito importante para aumentar a progressividade do imposto, ainda mais se admitirmos a hipótese de que essa duplicidade implica também um maior esforço de trabalho. Por outro lado, se admitirmos que o problema é importante, ele poderia ser contornado pelo recurso a tabelas progressivas complementares, às quais ficariam sujeitos os indi-

vídus com mais de uma fonte de renda, conforme recomenda a própria experiência com o imposto cedular no país e no exterior.<sup>2</sup>

Quanto ao possível efeito sobre os investimentos, a análise realizada mostra que, em termos globais, os incentivos aos investimentos são, atualmente, anulados por um volume superior de incentivos ao consumo, de forma que a alternativa de transferir aos indivíduos a escolha sobre a forma de aplicar o acréscimo na renda disponível, que resultaria de uma redução nas taxas nominais do imposto com cancelamento das deduções e abatimentos, não deveria provocar efeito negativo sobre o volume de poupança. Ademais, conforme foi mencionado várias vezes anteriormente, o sistema de abatimento e deduções contribui para distanciar a distribuição efetiva da carga tributária do Imposto sobre a Renda pessoal de padrões compatíveis com os princípios de justiça fiscal, que deram origem a toda a ênfase em impostos dessa natureza.

---

<sup>2</sup> O requisito, nesse caso, conforme menciona-se no Capítulo II, é que as taxas do imposto cedular sejam mais importantes e significativamente diferentes daquelas referentes ao imposto complementar.

# **ANEXO ESTADÍSTICO**

TABELA A.1  
ARRECAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA E  
RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO, 1924/72

Cr\$ 1 000,00 Correntes

Anos	Imposto de Renda Arrecadado	Receita Tributária	Imposto de Renda/Receita Tributária (%)
1924	25 190	1 166 227	2,16
1925	27 246	1 376 402	1,98
1926	35 540	1 285 752	2,76
1927	54 589	1 608 473	3,39
1928	63 669	1 771 913	3,59
1929	63 010	1 765 153	3,57
1930	54 551	1 334 048	4,09
1931	85 458	1 406 835	6,07
1932	82 300	1 352 845	6,08
1933	122 845	1 689 804	7,27
1934	130 490	1 946 535	6,70
1935	154 705	2 171 597	7,12
1936	184 507	2 183 335	8,45
1937	215 947	2 550 383	8,47
1938	267 903	2 693 366	9,95
1939	309 329	3 178 814	9,73
1940	402 459	3 333 840	12,07
1941	531 105	3 777 394	14,06
1942	983 020	4 058 359	24,22
1943	1 567 385	5 138 178	30,50
1944	2 175 378	6 687 805	32,53
1945	2 577 104	8 287 057	31,10
1946	3 028 717	9 366 880	32,33
1947	3 880 324	11 667 479	33,26
1948	4 241 994	12 150 220	34,91
1949	4 779 845	13 716 361	34,85
1950	5 556 793	15 590 011	35,64
1951	8 059 264	21 876 404	36,84
1952	9 984 816	24 804 465	40,25
1953	11 563 332	27 626 950	41,86
1954	15 232 856	37 010 950	41,16
1955	19 880 042	49 367 955	41,0
1956	25 604 474	72 925 982	35,11
1957	28 602 883	72 936 460	39,22
1958	33 510 082	101 997 727	32,85
1959	47 679 698	140 181 955	34,01
1960	63 322 086	196 898 934	32,16
1961	85 042 513	282 583 896	30,09
1962	116 901 770	444 124 745	26,52
1963	242 433 490	845 759 292	28,66
1964	488 089 032	1 717 655 218	28,42
1965	1 063 167 980	3 021 609 257	35,19
1966	1 339 405 000	4 763 453 994	28,12
1967	1 549 689 000	5 026 504 933	30,83
1968	2 173 134 000	9 951 647 664	21,84
1969	3 763 746 000	14 400 934 800	26,14
1970	4 697 074 000	18 528 456 000	26,43
1971	6 503 158 000	24 950 732 000	26,06
1972	9 980 908 000	35 826 045 000	27,86

FONTES: Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, *Evolução do Imposto de Renda no Brasil*; Fundação IEGE, *Anuários Estatísticos* (vários anos); FGV/IBRE/CEF, *Conta do Setor Público*.

TABELA A.2  
NÚMERO DE DECLARAÇÕES APRESENTADAS AO IMPOSTO DE RENDA  
1960/71

Exercício	Número de Declarações								
	Total Geral			Pessoa Física			Pessoa Jurídica		
	Total	Com Imposto	Isentas	Total	Com Imposto	Isentas	Total	Com Imposto	Isentas
1960	1 221 360	661 203	560 157	839 693	380 219	459 474	381 667	280984	100 683
1961	1 253 273	541 445	711 828	825 100	221 695	603 405	428 173	319 750	108 423
1962	940 516	472 299	468 217	508 490	138 041	370 449	432 026	334 258	97 768
1963	1 384 161	739 039	644 522	919 329	358 653	560 676	464 832	380 986	83 846
1964	1 824 767	936 350	888 417	1 344 627	528 902	815 725	480 140	407 448	72 692
1965	674 075	401 819	272 256	353 923	187 516	166 407	320 152	214 303	105 849
1966	847 824	494 238	353 586	529 373	250 966	278 307	318 551	243 272	75 279
1967	786 326	481 644	304 682	468 730	236 449	232 281	317 596	245 195	72 401
1968	926 286	605 149	321 137	584 153	333 830	250 323	342 133	271 319	70 814
1969	4 660 340	1 474 934	2 715 414	4 276 823*	1 171 750	2 681 926	383 517**	303 184	33 488
1970	7 642 501	1 966 476	5 676 025	7 024 030*	1 609 945	5 414 085	720 857**	356 531	261 940
1971	8 151 494	3 304 557	4 846 937	—	—	—	—	—	—

FONTES: IUGE, Anuário Estatístico (1971); e Ministério da Fazenda.

Com imposto a restituir.

\*\* Com prejuízo.

TABELA A.3  
ARRECAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA — PESSOA FÍSICA E PESSOA JURÍDICA\*  
1960/70

A Preços Constantes de 1970 — Cr\$ 1 000,00

Exercício	Total Geral			Pessoa Física			Pessoa Jurídica		
	Total	Imposto Cobrado Após a Declaração	Desconto na Fonte	Total	Imposto Cobrado Após a Declaração	Desconto na Fonte	Total	Imposto Cobrado Após a Declaração	Desconto na Fonte
1960	2 193 178	1 474 594	718 584	653 558	394 868	258 690	1 539 620	1 079 726	459 894
1961	2 152 330	1 365 274	787 053	534 350	251 010	283 340	1 617 980	1 114 264	503 716
1962	1 959 944	1 123 927	836 015	413 901	146 376	267 525	1 546 043	977 553	568 490
1963	2 349 309	1 444 020	905 289	640 399	268 944	371 455	1 708 910	1 175 076	533 834
1964	2 448 807	1 282 442	1 166 366	794 821	293 284	501 537	1 653 986	989 157	664 829
1965	3 311 838	1 583 056	1 728 782	1 085 268	272 741	812 527	2 226 570	1 310 315	916 255
1966	3 141 142	1 583 193	1 557 944	1 282 140	394 112	888 028	1 859 002	1 189 086	669 916
1967	2 831 919	1 502 284	1 329 635	1 063 683	345 680	718 003	1 768 236	1 156 604	611 632
1968	3 199 031	1 811 914	1 387 117	1 311 389	492 990	818 399	1 887 642	1 318 924	568 718
1969	4 576 929	2 485 000	2 091 929	2 272 823	787 553	1 485 270	2 304 106	1 697 447	606 659
1970	4 897 074	2 400 792	2 496 282	2 513 222	641 011	1 872 211	2 383 852	1 759 781	624 071

FOIITE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1970, 1971 e 1972); "Boletim da Divisão do Imposto de Renda", 1950/69.

Como Imposto de Renda na Fonte sobre pessoas jurídicas foram classificadas as seguintes rubricas: Aumento de Capital, Aumento dos Fundos de Reserva, Fretes Pagos a Pessoas Jurídicas, Empreitadas de Obras Públicas, Correção dos Estoques, Rendimentos dos Residentes ou Domiciliados no Exterior, *Royalties* de Residentes ou Domiciliados no Exterior e Rendimentos de Películas Cinematográficas Estrangeiras; e como Imposto de Renda na Fonte sobre pessoas físicas, as rubricas restantes.

**TABELA A.4**  
**IMPOSTO ARRECADADO NA FONTE POR TIPOS DE RENDIMENTOS**

A Preços Constantes de 1970

Espécies de Rendimentos	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Rendimento do Trabalho	51 731	52 731	33 437	45 264	130 635	371 690	395 716	398 888	388 396	541 812	651 530
Rendimentos de Residentes no Exterior	223 482	255 005	293 442	233 563	313 751	331 924	300 685	385 594	373 137	393 284	416 879
Aumento de Capital	183 959	191 254	202 315	252 574	330 061	575 685	367 675	199 447	169 228	75 310	14 978
Remuneração por Serviços Prestados	27 462	33 056	36 787	31 685	34 990	76 066	95 036	95 736	116 518	407 924	569 152
Dividendo de Ações ao Portador	81 919	85 792	77 751	54 320	36 157	41 492	35 833	31 509	52 706	121 330	117 325
Outros	148 031	169 218	192 284	267 883	320 751	331 924	363 000	218 061	287 132	552 269	726 418
<b>Total</b>	<b>718 584</b>	<b>787 056</b>	<b>836 015</b>	<b>905 289</b>	<b>1 166 366</b>	<b>1 728 782</b>	<b>1 557 944</b>	<b>1 329 635</b>	<b>1 387 117</b>	<b>2 091 929</b>	<b>2 496 282</b>

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1970/71)

TABELA A.5  
IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS,  
IMPOSTO DEVIDO, RENDIMENTOS POR CÉDULA E REGIÕES FISCAIS  
ANO-BASE DE 1970

Cr\$ 1 000,00

Regiões Fiscais	A		B		C		D		E		F		G		H		Total		Imposto Devido	Imposto Devido Rendimentos Bruto
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%		
1ª	706	0,03	5 336	0,22	1 396 199	60,28	479 084	19,31	141 124	5,69	69 604	2,80	87 592	3,53	201 892	8,14	2 481 537	100,0	56 268	2,27
2ª	214	0,02	2 835	0,23	812 125	66,82	209 889	17,27	67 241	5,53	44 323	3,65	13 872	1,14	64 965	5,34	1 215 616	100,0	36 800	3,03
3ª	349	0,02	2 264	0,16	901 906	63,17	247 020	17,30	72 818	5,10	66 322	4,64	45 087	3,16	92 693	6,45	1 427 859	100,0	34 021	2,38
4ª	412	0,01	6 015	0,20	1 986 869	64,44	599 239	19,44	193 751	6,28	114 551	3,72	44 449	1,44	137 970	4,47	3 083 256	100,0	90 156	2,92
5ª	481	0,02	6 463	0,26	1 653 230	64,37	408 700	16,40	150 537	6,04	104 854	4,21	51 693	2,07	115,472	4,63	2 491 430	100,0	77 321	3,10
6ª	1 414	0,03	19 499	0,36	3 362 499	61,66	1 031 083	18,90	353 135	6,47	216 683	3,97	129 498	2,37	340 438	6,21	5 451 249	100,0	153 447	2,81
7ª	3 220	0,02	40 160	0,23	12 565 022	72,44	2 225 638	12,83	1 382 645	7,97	500 629	2,89	63 005	0,36	564 659	3,26	17 344 978	100,0	824 801	4,76
8ª	10 440	0,03	136 026	0,44	21 131 708	67,84	5 353 954	17,19	2 604 020	8,36	1 002 704	3,22	233 132	0,74	679 756	2,18	31 151 340	100,0	1 251 648	4,02
9ª	1 089	0,02	27 607	0,55	2 812 426	56,13	1 192 427	23,93	264 803	5,31	210 668	4,23	221 071	4,44	253 895	5,09	1 983 986	100,0	133 952	2,69
10ª	1 771	0,03	29 589	0,52	3 706 197	65,21	1 081 883	19,04	364 644	6,42	243 526	4,29	147 991	2,60	107 587	1,89	5 683 188	100,0	180 083	3,17
Total	19 696	0,03	275 794	0,37	50 428 181	66,94	12 828 917	17,03	5 594 988	7,43	2 573 864	3,42	1 037 390	1,38	2 558 727	3,40	75 317 557	100,0	2 838 497	3,77

TABELA A. 6

IMPÓSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS.  
CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA POR CLASSES DE RENDA E REGIÕES FISCAIS

ANO-BASE DE 1970

C\$ 1 000,00

Classes de Rend:	Regiões Fiscais														
	1ª Região			2ª Região			3ª Região			4ª Região			5ª Região		
	Rendimentos Íntegros	Imp. Devido Rend. Bruto %	Rend. Bruto	Imp. Devido Rend. Bruto %											
Até 5 040	437 865	—	145 924	—	246 062	—	426 765	—	55 003	—	291 975	—	40 316	—	
5 041 a 7 200	7 200	0,01	19 369	0,02	26 804	0,00	55 003	0,00	268 211	0,00	188 534	0,01	166	0,01	
7 201 a 10 080	297 276	0,09	97 566	0,09	127 507	0,07	167 215	0,07	309 513	0,21	239 276	0,08	1 780	0,08	
10 081 a 14 400	14 400	0,25	127 282	0,22	144 651	0,38	167 215	0,21	309 513	0,21	239 276	0,08	1 780	0,08	
14 401 a 19 800	19 800	0,53	155 730	0,49	167 215	1,63	194 316	0,49	313 941	1,04	330 950	1,17	3 617	1,13	
19 801 a 27 000	27 000	1,17	148 005	1,17	148 005	2,43	152 286	1,17	194 316	2,43	208 282	1,17	2 994	1,17	
27 001 a 34 200	34 200	3,41	108 962	3,41	108 962	3,46	118 939	3,46	152 286	3,46	167 215	3,46	6 862	3,46	
34 201 a 54 000	54 000	5,27	121 814	5,27	121 814	6,96	142 658	5,27	167 215	6,96	188 534	5,27	8 384	5,27	
54 001 a 72 000	72 000	7,72	60 046	5,28	69 046	7,72	86 709	5,28	108 962	7,72	121 814	5,27	10 624	7,72	
72 001 a 108 000	108 000	10,10	54 344	8,67	59 039	4,29	66 135	10,10	86 709	8,67	98 744	11,07	11 482	11,07	
108 001 a 144 000	144 000	12,80	31 424	10,10	34 314	11,11	37 245	12,80	42 929	11,11	45 704	13,19	5 939	13,19	
144 001 a 288 000	288 000	17,45	29 979	17,45	29 979	17,45	31 424	17,45	34 314	17,45	37 245	15,42	8 054	17,42	
288 001 a 564 000	564 000	2,981	7 549	1,521	7 549	2,981	10 624	2,981	14 400	2,981	19 800	2,981	26 804	2,981	
864 001 e mais	8 853	760	26 326	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Total	2 481 543	56 268	2 215 467	3,03	1 427 864	34 021	2 38	3 053 533	90 156	2 92	2 491 428	77 321	3 10		

Classes de Rend:	Regiões Fiscais														
	6ª Região			7ª Região			8ª Região			9ª Região			10ª Região		
	Rendimentos Íntegros	Imp. Devido Rend. Bruto %	Rend. Bruto	Imp. Devido Rend. Bruto %											
Até 5 040	780 703	—	1 194 465	—	3 157 255	—	861 891	—	94 520	—	802 391	—	508 864	—	
5 041 a 7 200	109 089	0,01	1 390 653	0,02	535 125	0,2	54 520	0,01	405 233	0,01	309 513	0,01	508 864	0,01	
7 201 a 10 080	251 601	0,09	1 857 209	0,15	2 971 183	0,13	3 766	0,01	405 233	0,13	467 215	0,01	508 864	0,01	
10 081 a 14 400	628 764	1,813	2 031 669	0,43	2 031 669	3 200	6 821	0,43	6 821	0,43	6 821	0,43	6 821	0,43	
14 401 a 19 800	691 517	4,495	41 546	1,95	3 069 277	58 312	531 789	1,73	531 789	6,44	531 789	1,25	642 540	1,25	
19 801 a 27 000	618 399	3,777	1 883 778	3,42	2 932 251	90 829	3 10	474 116	1 075	2 34	2 34	2 34	2 34	2 34	
27 001 a 34 200	464 010	2,38	1 534 668	3,91	1 534 668	80 189	4 82	395 038	44 120	4 82	4 82	4 82	4 82	4 82	
34 201 a 54 000	449 310	20 953	1 908 114	5,23	2 354 202	113 436	4 82	395 038	44 120	4 82	4 82	4 82	4 82	4 82	
54 001 a 72 000	19 016	9,13	987 398	10,309	2 847 092	207 899	10 17	205 817	16 17	205 817	16 17	205 817	16 17	205 817	
72 001 a 108 000	214 780	19 016	3 056 498	13 29	1 552 933	203 234	13 11	180 565	22 284	12 34	226 587	12 34	226 587	12 34	
108 001 a 144 000	183 620	22 963	3 056 498	16 81	716 462	110 544	15 84	70 069	11 706	16 71	88 454	14 303	16 71	16 71	
144 001 a 288 000	66 588	14 297	20 553	452 288	984 407	152 158	19 15	61 543	13 255	21 54	21 54	21 54	21 54	21 54	
288 001 a 564 000	26 551	6 681	194 722	49 903	345 009	82 887	23 09	16 038	4 606	23 09	16 038	4 606	16 038	4 606	
864 001 e mais	5 544	1 469	88 853	35 72	92 640	20 360	2 198	2 594	1 101	43 11	6 530	2 606	44 47	2 606	
Total	5 454 253	153 447	2 81	17 344 977	82 4801	4 76	31 153 336	1 251 648	133 952	2 69	5 683 186	180 083	3 17		

TADELA A.7  
RENTIMENTOS DECLARADOS POR CÉDULA E CLASSES DE RENDA,  
ANO-BASE DE 1970

Cr\$ 1.000.000

Classes de Rendimento Bruto	Cédula A		Cédula B		Cédula C		Cédula D		Cédula E											
	% Bruto	% Líquido	% Bruto	% Líquido	% Bruto	% Líquido	% Bruto	% Líquido	% Bruto	% Líquido										
Até 5 040	2,882	0,03	33,595	0,41	33,488	0,42	5,428 404	65,72	5 127 570	64,83	1 137 439	13,77	1 165 295	13,97	367 316	4,45	362 007	4,45		
5 041 a 7 200	2,98	0,02	3,430	0,27	3,412	0,29	1 000 626	75,89	934 143	78,14	118 833	9,34	111 871	9,36	52 214	4,10	48 739	4,08		
7 201 a 10 050	1,804	0,02	1 304	0,02	1 306	0,26	5 129 604	75,89	4 762 823	75,57	803 627	11,89	726 971	11,69	271 158	4,01	250 813	3,98		
10 051 a 15 000	1,804	0,02	1 304	0,02	1 306	0,26	5 129 604	75,89	4 762 823	75,57	803 627	11,89	726 971	11,69	271 158	4,01	250 813	3,98		
15 001 a 19 800	1,804	0,02	1 304	0,02	1 306	0,26	5 129 604	75,89	4 762 823	75,57	803 627	11,89	726 971	11,69	271 158	4,01	250 813	3,98		
19 801 a 27 000	1,238	0,02	1 143	0,02	24 609	0,32	24 609	0,32	5 397 635	72,33	1 371 362	16,08	1 278 436	13,11	577 059	6,27	497 384	6,07		
27 001 a 34 000	1 317	0,02	1 310	0,03	20 843	0,34	20 700	0,41	4 130 799	67,26	3 649 351	71,48	1 544 756	17,80	693 624	13,59	511 452	8,33	422 237	8,27
34 001 a 44 000	1 620	0,02	1 522	0,03	26 720	0,37	26 608	0,44	4 713 868	69,34	4 138 448	69,34	1 508 289	20,64	885 503	14,76	665 025	9,10	537 221	8,96
44 001 a 72 000	1 114	0,03	1 103	0,03	18 151	0,52	17 963	0,53	1 644 820	33,22	1 632 460	58,33	874 285	25,23	525 867	18,68	454 599	13,09		
72 001 a 108 000	993	0,04	900	0,05	10 252	0,70	10 191	0,86	676 974	55,77	603 769	50,79	391 017	26,44	230 818	19,41	234 636	15,86		
108 001 a 144 000	993	0,04	900	0,05	10 252	0,70	10 191	0,86	676 974	55,77	603 769	50,79	391 017	26,44	230 818	19,41	234 636	15,86		
144 001 a 288 000	1 679	0,25	1 619	0,30	13 293	0,96	13 186	2,48	681 297	26,82	559 315	43,03	449 570	27,66	253 821	19,53	290 907	17,90		
288 001 a 864 000	42	0,02	42	0,03	1 102	0,54	1 102	0,70	57 130	25,12	54 484	34,78	188 534	27,82	134 012	19,77	97 853	18,40		
864 001 e mais	42	0,02	42	0,03	1 102	0,54	1 102	0,70	57 130	25,12	54 484	34,78	188 534	27,82	134 012	19,77	97 853	18,40		
Total	19 696	0,03	18 784	0,03	275 794	0,37	274 155	0,42	50 428 181	66,85	45 802 581	69,33	12 828 917	17,03	9 134 016	13,82	5 594 988	7,43	4 609 803	7,12

Classes de Rendimento Bruto	Cédula F		Cédula G		Cédula H		Total									
	% Bruto	% Líquido														
Até 5 040	109 508	3,31	190 508	2,41	500 724	6,06	500 374	6,32	899 833	7,26	597 840	7,56	8 260 299	100,0	7 909 704	100,0
5 041 a 7 200	22 227	1,75	22 227	1,86	17 624	1,39	17 634	1,47	57 511	4,32	57 231	4,79	1 272 776	100,0	1 195 511	100,0
7 201 a 10 050	156 987	1,76	111 021	1,76	96 729	1,53	328 885	4,27	328 885	4,87	326 525	5,18	6 758 231	100,0	6 302 562	100,0
10 051 a 14 400	204 438	2,12	204 438	2,36	87 188	0,91	87 188	1,01	420 505	4,37	415 352	4,79	8 686 707	100,0	7 984 074	100,0
14 401 a 19 800	210 930	2,47	210 930	2,48	62 038	0,74	62 038	0,74	171 507	2,34	171 423	2,66	6 438 286	100,0	6 053 437	100,0
19 801 a 27 000	200 107	3,26	200 107	3,02	31 127	0,51	31 127	0,51	91 142	1,24	88 772	1,44	6 141 544	100,0	5 605 437	100,0
27 001 a 34 000	182 581	3,87	182 581	4,72	35 677	0,49	35 677	0,59	74 391	1,02	69 300	1,16	7 306 404	100,0	6 993 530	100,0
34 001 a 44 000	229 490	6,62	229 490	8,20	16 287	0,38	16 287	0,38	27 995	0,39	27 995	0,39	3 709 242	100,0	3 018 308	100,0
44 001 a 72 000	143 867	14,13	143 867	16,16	9 201	0,57	9 201	0,71	15 628	0,96	15 628	0,96	3 449 751	100,0	2 788 855	100,0
72 001 a 108 000	145 053	21,40	145 053	17,23	4 392	0,65	4 392	0,65	8 882	1,31	8 882	1,31	1 625 612	100,0	1 299 479	100,0
108 001 a 144 000	45 693	22,49	45 693	27,37	5 962	0,83	5 962	0,83	11 997	1,52	11 997	1,52	677 773	100,0	531 926	100,0
144 001 a 288 000	45 693	22,49	45 693	27,37	5 962	0,83	5 962	0,83	11 997	1,52	11 997	1,52	203 176	100,0	156 638	100,0
288 001 e mais	2 573 864	3,42	2 573 864	3,90	1 037 390	1,38	1 017 390	1,57	2 558 727	3,40	2 513 972	3,81	75 317 575	100,0	66 084 586	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1972).

TABELA A.8  
 IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS,  
 NÚMERO DE CONTRIBUINTEs, RENDIMENTO BRUTO E IMPOSTO  
 DEVIDO POR CLASSES DE RENDA,  
 ANO-BASE DE 1970

Cr\$ 1.000,00

Classes de Rendimento Bruto	Número de Contribuintes	Rendimento Bruto	Rendimento Bruto Per Capita Cr\$	Imposto Devido	Imposto Devido Per Capita Cr\$
Até 5 040	3 681 469	8 260 299	2 244	—	—
5 041 a 5 400	243 696	1 272 776	5 223	173	1
5 401 a 7 200	1 078 711	6 758 231	6 265	7 844	7
7 201 a 10 080	1 017 238	8 636 707	8 540	29 670	29
10 081 a 14 400	802 948	9 629 581	11 993	74 010	92
14 401 a 19 800	507 857	8 529 117	16 794	137 766	271
19 801 a 27 000	329 953	7 571 296	22 947	218 987	664
27 001 a 36 000	198 172	6 141 544	30 991	273 313	1 404
36 001 a 54 000	168 523	7 308 404	43 367	507 369	3 011
54 001 a 72 000	60 110	3 709 242	61 708	364 029	6 056
72 001 a 108 000	40 323	3 464 751	85 925	443 889	11 008
108 001 a 144 000	12 045	1 479 066	122 795	237 357	19 706
144 001 a 288 000	8 687	1 625 612	187 132	314 558	36 210
288 001 a 864 000	1 621	677 773	418 120	164 941	101 753
864 001 e mais	141	203 176	1 440 965	59 591	422 631
Total	8 151 494	75 317 575	9 240	2 838 497	348

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico-Fiscal* (1972).

TABELA A.9

NÚMERO DE DECLARANTES, TOTAL DE RENDIMENTOS, DEDUÇÕES CEDULARES, ABATIMENTOS POR DEPENDENTES,  
IMPOSTO DEVIDO E CARGA TRIBUTÁRIA NOMINAL E EFETIVA POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
ANO-BASE DE 1970 — EXERCÍCIO DE 1971

Cr\$ 1.000,00

Classes de Rendimento Bruto	Número de Declarantes	Rendimento Bruto (2)	Deduções Cederulares (3)	Renda Bruta (2)-(3)	Abatimentos por Dependentes	Imposto Devido	Carga Tributária Nominal				A/B
							Carga Tributária Efetiva (T/V) (B)	Supondo Incidência de Abatimentos (A)	Considerando apenas Abatimentos por Dependentes	Dependentes + Deduções Cederulares	
Até 5 040	3 681 469	5 260 299	350 595	7 909 704	17 742 254	—	—	—	—	—	—
5 041 a 5 400	243 696	1 272 776	77 235	1 195 541	1 231 877	173	0,01	0,10	—	—	10,30
5 401 a 7 200	1 078 711	6 758 231	455 669	6 302 562	5 846 064	7 844	0,12	0,86	—	—	7,16
7 201 a 10 080	1 017 238	8 686 707	702 633	7 984 074	5 797 956	29 670	0,34	2,44	—	—	7,17
10 081 a 14 400	802 948	9 629 581	964 855	8 664 726	4 888 218	74 010	0,77	4,68	0,30	—	6,08
14 401 a 19 800	507 887	8 529 117	1 066 704	7 462 413	3 281 459	137 766	1,62	7,34	2,15	0,11	4,53
19 801 a 27 000	329 953	7 571 296	1 133 010	6 438 286	2 182 623	218 957	2,89	10,21	5,05	2,92	3,53
27 001 a 36 000	198 172	6 141 544	1 036 107	5 105 437	1 344 330	278 313	4,53	13,40	8,37	5,11	2,96
36 001 a 54 000	168 523	7 308 404	1 310 874	5 997 530	1 177 392	507 369	6,94	17,56	12,72	8,20	2,53
54 001 a 72 000	60 110	3 709 242	690 934	3 018 308	434 778	364 029	9,81	21,88	17,78	12,15	2,23
72 001 a 108 000	40 323	3 464 751	665 676	2 799 075	297 543	443 889	12,81	26,39	22,96	15,85	2,06
108 001 a 144 000	12 045	1 479 066	290 179	1 188 887	87 966	237 357	16,05	31,08	28,40	20,25	1,94
144 001 a 288 000	8 687	1 625 612	326 133	1 299 479	62 214	314 558	19,35	37,02	35,10	25,11	1,91
288 001 a 864 000	1 621	677 773	145 847	531 926	10 372	164 941	24,34	44,19	43,42	32,66	1,81
864 001 e mais	141	203 176	46 538	156 638	785	59 591	29,33	48,31	48,12	36,67	1,65
Total	8 151 494	75 317 575	9 262 989	66 054 586	44 385 831	2 838 497					

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Anuário Econômico Fiscal, (1972)

TABELA A. 10  
 IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS  
 ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
 ANO-BASE DE 1970

Cr\$ 1 000,00

Classes de Rendimento Bruto	Juros de Dívida Pessoal	Seguros	Perdas Extra-ordinárias	Contribuições e Doações	Despesas com Instrução	Aplicações em Investimentos	Rendimentos Derivados de Investimento	Dependentes	Médico, Dentista, Hospitalização	Outros	Total
Até 5.440	31 537	24 949	6 055	10 076	21 224	394 6	2 037	18 968 732	16 419	15 470	19 100 455
5 041 a 5 400	3 697	5 686	267	1 726	8 915	765	326	1 319 165	3 380	2 723	1 345 750
5 401 a 7 200	21 367	25 247	1 535	9 341	45 794	5 122	1 066	5 940 301	22 263	14 296	6 087 332
7 201 a 10 080	45 755	33 892	3 106	11 718	67 016	10 959	3 680	5 850 619	42 541	16 473	6 085 789
10 081 a 14 400	92 059	43 545	4 877	13 857	107 453	19 103	5 662	4 835 407	70 970	18 712	5 211 645
14 401 a 19 800	123 473	46 258	6 183	13 409	139 755	26 678	6 923	3 082 126	90 176	18 208	3 553 189
19 801 a 27 000	145 110	44 366	5 645	12 397	148 492	33 731	8 250	1 877 696	97 146	15 412	2 388 245
27 001 a 36 000	136 128	37 286	4 773	10 070	129 800	38 613	8 570	1 078 534	89 767	13 241	1 546 782
36 001 a 54 000	166 586	39 978	5 538	12 328	154 251	68 058	12 551	863 968	113 351	14 490	1 451 099
54 001 a 72 000	83 397	17 583	2 474	7 061	75 528	54 242	7 473	295 964	53 979	7 324	610 025
72 001 a 108 000	70 600	12 517	2 211	7 379	60 274	76 693	7 011	181 246	52 784	6 324	477 039
108 001 a 144 000	29 766	3 655	948	3 563	19 933	50 702	2 697	50 026	21 758	2 975	186 023
144 001 a 288 000	40 155	2 744	522	5 607	17 198	101 533	2 962	35 329	20 767	2 623	229 440
288 001 a 864 000	22 017	554	236	2 635	3 565	60 378	890	6 240	6 013	968	103 496
864 001 e mais	4 318	51	—	437	626	17 119	79	478	645	508	24 261
Total	1 015 965	338 412	44 380	121 604	998 924	567 672	71 077	44 385 831	705 959	149 747	48 400 571

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Anuário Econômico Físico, (1972).

TABELA A.11

IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS,  
ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA SEGUNDO  
A ESPÉCIE, EXERCÍCIOS DE 1969 A 1971

Cr\$ 1 000,00 Correntes

Espécie de Rendimento	Anos		
	1969	1970	1971
Juros de Dívida Pessoal	357 234	532 688	1 015 965
Prêmios de Seguros	160 173	213 010	338 412
Investimentos	136 942	366 878	638 749
Contribuições e Doações	83 708	88 737	121 604
Despesas com Instrução	328 557	525 559	998 924
Despesas com Saúde	264 831	429 250	706 959
Dependentes	19 478 266	31 747 084	44 385 831
Outros	99 066	184 676	194 127
<b>Total</b>	<b>20 908 777</b>	<b>34 087 882</b>	<b>48 400 571</b>

Cr\$ Constantes de 1971

Espécie de Rendimento	Anos		
	1969	1970	1971
Juros de Dívida Pessoal	517 730	641 793	1 015 965
Prêmios de Seguros	232 135	256 639	338 412
Investimentos	198 467	442 022	638 749
Contribuições e Doações	121 316	106 912	121 604
Despesas com Instrução	476 170	633 204	998 924
Despesas com Saúde	383 813	517 169	706 959
Dependentes	28 229 371	38 249 499	44 385 831
Outros	143 574	222 501	194 127
<b>Total</b>	<b>30 362 575</b>	<b>41 069 738</b>	<b>48 400 571</b>

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal.  
*Anuário Econômico-Fiscal* (1970, 1971 e 1972).

TABELA A.12

## EVOLUÇÃO DOS LIMITES SUPERIORES DAS CLASSES DE RENDA LÍQUIDA EM UNIDADES DE SALÁRIOS MÍNIMOS\*

Classes de Renda	Alíquota (%)	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1	Isento	24,0	24,0	22,7	25,4	24,8	27,0	26,9	26,9	26,8	28,3	34,3
2	3	30,0	30,0	27,3	30,4	29,7	28,9	28,8	28,8	28,7	30,5	36,9
3	5	45,0	45,0	36,4	40,6	39,6	38,6	38,5	38,5	38,3	40,6	49,0
4	3	60,0	60,0	50,0	55,8	54,4	54,0	53,8	53,8	53,6	56,5	63,1
5	12	75,0	75,0	72,7	81,1	79,2	77,2	76,9	76,9	76,6	80,7	96,3
6	16	90,0	90,0	100,0	111,6	108,9	106,1	105,8	105,8	105,3	110,5	130,6
7	20	120,0	120,0	136,4	152,1	148,5	144,7	144,2	144,2	143,6	149,9	175,0
8	25	150,0	150,0	181,8	202,9	198,0	192,9	192,3	192,3	191,5	198,7	228,4
9	30	180,0	180,0	272,7	304,3	297,0	289,4	288,5	288,5	287,2	296,5	330,1
10	35	250,0	250,0	363,6	405,7	396,0	385,8	384,6	384,6	383,0	387,6	419,1
11	40	350,0	350,0	545,5	608,6	594,0	578,7	576,9	576,9	574,5	568,1	579,3
12	45	450,0	450,0	727,3	811,4	792,0	771,9	769,2	769,2	766,0	739,2	713,3
13	50	600,0	595,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
14	57	800,0	800,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	65	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FONTES: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico-Fiscal* (1970); Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Instruções para Pagamento de Imposto* (1971 a 1974).

\* Os limites em cada ano são calculados com base no salário mínimo do ano anterior.

TABELA A.13  
EVOLUÇÃO DOS LIMITES SUPERIORES DAS CLASSES DE RENDA LÍQUIDA EM UNIDADE DE RENDA *PER CAPITA*\*

Classes de Renda	Alíquota (%)	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1	Isento	3,8	7,5	7,1	4,5	3,8	4,1	4,0	4,1	3,8	3,9	3,7	3,4	3,2	3,2	3,6
2	3	5,7	9,3	8,9	5,6	4,8	5,2	4,8	4,9	4,6	4,2	3,9	3,7	3,4	3,4	3,8
3	5	7,6	10,9	13,4	8,4	7,1	7,7	6,4	6,6	6,1	5,6	5,2	4,9	4,5	4,5	5,1
4	8	9,5	12,5	17,3	11,2	9,6	10,3	8,8	9,0	8,4	7,8	7,3	6,9	6,3	6,3	7,1
5	12	12,6	14,0	22,3	14,0	12,0	12,9	12,8	13,2	12,2	11,2	10,4	9,8	9,0	9,0	10,0
6	16	18,9	15,6	26,8	16,8	14,3	15,5	17,6	18,1	16,8	15,4	14,3	13,5	12,4	12,4	13,6
7	20	25,2	18,7	35,7	22,4	19,1	20,7	24,0	24,7	22,9	21,0	19,6	18,4	17,0	16,8	18,2
8	25	31,5	21,8	44,6	28,0	23,9	25,8	32,0	32,9	30,5	28,0	26,1	24,6	22,6	22,3	23,7
9	30	37,8	24,9	53,5	33,7	28,7	31,0	48,0	49,3	45,8	42,0	39,1	36,8	33,9	33,2	34,3
10	35	41,1	31,1	65,4	46,7	39,8	43,0	64,1	65,8	61,1	56,0	52,2	49,1	45,2	43,4	43,6
11	40	63,0	37,4	77,3	65,4	55,8	60,2	96,1	98,6	91,6	84,0	78,3	73,7	67,9	63,7	60,2
12	45	126,0	49,8	89,2	84,1	71,7	77,5	128,1	131,5	122,2	111,9	104,4	98,2	90,5	82,8	74,2
13	50	189,1	62,3	104,1	112,2	95,6	102,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
14	57	—	77,9	119,0	149,6	127,5	137,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	65	—	93,4	148,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	—	—	140,1	178,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17	—	—	—	237,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Anuário Econômico Fiscal*, (1970); Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, *Instruções para Pagamento do Imposto*, (1971 a 1974).

Os limites em cada ano são calculados com base na renda *per capita* do ano anterior.

TABELA A.14

DESPESAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA,  
NO SUBPROGRAMA  
ADMINISTRAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA

Cr\$ 1 000

Anos	Preços Correntes	Preços de 1973
1970	208 676	405 432
1971	388 261	629 681
1972	323 971	436 266
1973	469 934	541 024
1974	556 355	556 355

FONTE: Orçamento da União.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, José de Brito, e LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição de Renda e Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil em 1968*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, 1971. Mimeo.
- BIRD, Richard, e OLDMAN, Oliver (eds.). *Readings on Taxation in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964.
- Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. *A Evolução do Imposto de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1966.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. "Utility". *International Encyclopedia of the Social Sciences*. The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- GOODE, Richard. *The Individual Income Tax*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1964.

- Institut International de Finances Publiques. *Issues in Urban Public Finance*. Saarbrücken, 1973.
- KALDOR, Nicholas. *An Expenditure Tax*. Quarta edição. London: Unwin University Books, 1971.
- Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. *Anuários Econômico-Fiscais*. (1970, 1971 e 1972) .
- MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance*. New York: Mac Graw Hill, 1959.
- MYRDAL, Gunnar. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London: Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1953.
- PINTO, Luis Carlos Guedes. *Contribuição ao Estudo da Distribuição da Renda no Brasil: Análise do Imposto sobre a Renda — Pessoas Físicas — e dos Salários na Indústria de Transformação*. Tese de Doutorado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.
- SHOUP, Carl S. *Public Finance*. Chicago: Aldine, 1969.
- SHOUP, Carl S. *O Sistema Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.
- TANZI, Vito. *The Individual Income Tax and Economic Growth*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969.

## OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

**ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II)**, por Euter Paniago, Miguel Ribon, Sebastião Moreira Ferreira da Silva e Antonio Raphael Teixeira Filho, 1973. pp. 232

Sumário: I — Aspectos da Comercialização Agrícola na Zona da Mata de Minas Gerais. II — Reflorestamento e Incentivos Fiscais na Zona da Mata de Minas Gerais. III — O Setor Industrial na Zona da Mata de Minas Gerais.

**INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS**, por Cláudio de Moura Castro, 1973. pp. 220

Sumário: I — Introdução: II — Métodos de Análise. III — Belo Horizonte e Itabirito: Retrospecto Histórico e Educação. IV — Os Custos Diretos da Educação em Belo Horizonte e Itabirito. V — Perfis de Renda e Taxas de Retorno: Belo Horizonte. VI — Perfis de Renda e Taxas de Retorno: Itabirito. VII — Educação, Idade, Renda e Outras Variáveis Sócio-Econômicas. VIII — Conclusões. — Bibliografia.

**O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM**, por Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva, 1974. pp. 144

Sumário: I — A Colocação do Problema. II — Lições da Evidência Empírica. III — O ICM e a Teoria do IVA. IV — A Distribuição da Carga Tributária. V — Conclusões e Alternativas.