Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAN
Instituto de Planejamento

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 105

Estudos para a Reforma Tributária * - Tomo "Tributação da Renda e do Patrimônio"

Francisco de Paula Giffoni
Luiz A. Villela

Março de 1987

330.908
I59
TDI 105

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 105

Estudos para a Reforma Tributária * - Tomo 2

"Tributação da Renda e do Patrimônio"

Francisco de Paula Giffoni

Luiz A. Villela

Março de 1987

* Os documentos "Estudos para a Reforma Tributária" (TDIs nºs 104, 105, 106, 107 e 108) reunem idéias e sugestões contidas em trabalhos de diversos autores ou apresentadas e debatidas em inúmeras reuniões realizadas desde meados de 1985. Dada a impossibilidade de identificar a origem de cada uma delas, preferiu-se evitar citações a cometer injustiças. Assim, a omissão de citações não significa atribuir ao conjunto de autores destes documentos a geração das idéias e sugestões que recolheram. Contudo, são de sua inteira responsabilidade a seleção e interpretação das mesmas e a elaboração, a partir delas, de uma proposta global de reforma tributária. A coordenação dos estudos para a reforma tributária, iniciada na SEPLAN/PR, esteve a cargo de SULAMIS DAIN no período compreendido entre março de 1985 e fevereiro de 1986.

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho Concluído em: Fevereiro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antônio Carlos, 51 - 13º/17º andares
20.020 Rio de Janeiro RJ

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

SEPLAN - P.R.
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL
SETOR DE
TOMBO
Fnº 1078 8697-5
DATA 05/05/81

ÍNDICE

	Página
1. Tributação do Patrimônio	1
1.1. Introdução	1
1.2. Situação Atual	2
1.3. Propostas	9
1.3.1. Imposto geral sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas	9
1.3.2. Aperfeiçoamento do imposto predial e territorial urbano	20
1.3.3. Nova competência constitucional do imposto territorial rural	22
1.3.4. Imposto sobre sucessões e doações	24
2. Tributação Sobre a Renda	27
2.1. Introdução	27
2.2. Situação Atual	28
2.2.1. Desvios na progressividade do IRPF	28
2.2.2. Gastos tributários	36
2.3. Propostas	42
2.3.1. A tributação dos ganhos de capital isentos e a revisão do sistema de tributação exclusiva na fonte	42
2.3.2. O sistema de integração parcial na tributação de pessoas jurídicas e físicas	49
2.3.3. Benefícios e incentivos fiscais	55
a) elaboração de um orçamento de gastos tributários	55
b) criação de um Fundo de Desenvolvimento regional	56
c) extinção do Fundo de Investimentos Setoriais - FISET	60
d) transformação dos abatimentos da renda bruta em créditos do imposto	61
e) revisão dos benefícios fiscais na tributação da renda agrícola	63
3. Sumário	66

RELAÇÃO DE TABELAS

	Página
II.1 - Imposto Sobre o Patrimônio como Percentagem da Receita Tributária	10
II.2 - Imposto Sobre o Patrimônio como Percentagem do PIB	11
II.3 - Brasil - Participação dos Impostos Patrimoniais na Receita Tributária Total e no PIB	12
II.4 - Participação dos Rendimentos Tributáveis e Não Tributáveis Declarados	30
II.5 - Rendimentos Tributáveis e Não Tributáveis na Declaração Anual do IRPF	31
II.6 - Participação dos Rendimentos do Trabalho no Total Declarado	32
II.7 - Gastos Tributáveis do Imposto de Renda por Finalidade	39
II.8 - Variações nos Principais Itens da Declaração Anual do IRPF com a Inclusão à Base de Cálculo de Ganhos de Capital Atualmente Não Tributáveis	45
II.9 - Variações nos Principais Itens da Declaração Anual do IRPF com a Incorporação dos Rendimentos Atualmente Tributados Exclusivamente na Fonte à Base de Cálculo	47
II.10 - Efeito Conjunto da Incorporação de Ganhos de Capital Isentos e dos Rendimentos Tributados Exclusivamente na Fonte à Base de Cálculo do Imposto de Renda de Pessoas Físicas	48
II.11 - Integração Parcial do IRPJ e do IRPF; Estimativa da Renda de Arrecadação na Pessoa Jurídica e Ganhos na Pessoa Física	52

II - TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DA RENDA

A estrutura tributária compreende uma hierarquia de normas legais, cujas disposições maiores se encontram no capítulo constitucional tributário. Isto porque, tornou-se uma tradição do Estado democrático, que a definição do conjunto dos impostos e suas disposições gerais estejam incluídos na Lei Magna nacional.

O elenco das disposições constitucionais tributárias pode ser, portanto, um ponto de partida para a análise crítica dos diversos sistemas tributários, uma vez que a definição da estrutura em vigor ali se expressa. O início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que certamente revisará as regras constitucionais tributárias vigentes, induziu este estudo a privilegiar as propostas de reforma da tributação do patrimônio e da renda no que se refere às atuais definições constitucionais.

Como se constatará neste trabalho, apesar das recomendações implicarem a modificação de várias normas tributárias em vigor, de vários níveis hierárquicos, especialmente em relação à incidência patrimonial, tais alterações deverão passar por dispositivos constitucionais. Em função deste fato, optou-se por iniciar-se a discussão sobre a tributação do patrimônio e da renda pela análise dos atuais impostos patrimoniais. Deve-se deixar claro que aquele critério orientou apenas a exposição, objetivando chamar a atenção do leitor para a questão constitucional. Não caberia neste capítulo a preocupação com a formalização jurídica das propostas.

1. Tributação do Patrimônio

1.1. Introdução

Os dados estatísticos disponíveis revelam que o Brasil tem um perfil de distribuição de renda dos mais iníquos entre os países capitalistas. Ao mesmo tempo em que a estrutura de produ-

ção e geração de renda, em vários setores, é bastante moderna, em outros é ainda retardatária. Ou seja, parte da riqueza nacional mantêm vínculos frágeis com as modernas relações de produção e criação de renda. Por outro lado, nos países capitalistas mais avançados que vêm elaborando sistematicamente estatísticas patrimoniais nacionais, pode-se observar que a estrutura da distribuição da renda nacional revela forte correlação com a distribuição da riqueza. Há diferenças, contudo, entre tais perfis sócio-econômicos. Em primeiro lugar, apesar do elevado índice de correlação, as distribuições não se confundem, isto é, as maiores rendas não correspondem, necessariamente, aos maiores patrimônios. Em segundo lugar, apesar da tendência historicamente comprovada de concentração no tempo de ambas as distribuições, constata-se que a da riqueza tem mostrado tendência à rigidez superior à da renda.

Lamentavelmente o Brasil não possui séries estatísticas patrimoniais globais, nem mesmo setoriais, elaboradas com rigor metodológico e sem interrupção temporal, o que inviabiliza qualquer tipo de ilação consistente, a partir de dados empíricos, sobre a forma da distribuição da riqueza nacional. Qualquer que seja esta forma contudo, existe um amplo potencial de capacidade contributiva dada pelo domínio ou posse de bens patrimoniais, que o sistema tributário brasileiro pode explorar, através de mecanismos modernos de taxação de estoques, ampliando a abrangência do campo impositivo, no mesmo sentido em que se propõe maior extensão para a imposição sobre a renda e o consumo.

1.2. Situação Atual

* Os impostos patrimoniais brasileiros deixaram de ter participação significativa no total das receitas tributárias e na composição da carga impositiva nacional há décadas. A Emenda Constitucional nº 18 em nada inovou em relação a redinamização da imposição patrimonial. Os impostos atualmente existentes sobre a propriedade gravam apenas frações do patrimônio, em especial a propriedade imobiliária, através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A exceção deve-se à recente

Emenda Constitucional que reconheceu na Taxa Rodoviária Única, a natureza jurídica de um Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), alargando portanto a incidência patrimonial.

Deste modo, os impostos brasileiros atualmente incidentes sobre o patrimônio pessoal ou familiar mostram-se sofríveis em termos de arrecadação, fragmentários em relação ao conjunto patrimonial, díspares em termos de competência tributária e administrativa, incapazes de serem utilizados enquanto instrumento de uma política econômica global em relação à propriedade.

A tributação patrimonial brasileira, seguindo a tradição jurídica dos demais países latinos, reduz-se praticamente à incidência sobre o patrimônio imobiliário. A primeira Constituição Republicana inovou quanto à instância administrativa e jurisdicional em relação à propriedade imobiliária. A competência tributária sobre imóveis urbanos e rurais passou dos municípios aos Estados, refletindo a forte inspiração federativa que perpassava o ideal republicano. A partição do imposto pela Constituição de 34 objetivou reequilibrar as competências estaduais e municipais. O imposto urbano passou à competência local e o territoral rural permaneceu nos Estados. A Constituição de 46 respeitou a mesma discriminação de competência de 34, mas a Emenda Constitucional nº 5 de 62 retornou aos municípios a base impositiva rural. Outra modificação constitucional alterou novamente a competência do ITR, desta vez para a União, com a arrecadação revertendo aos municípios. A Reforma Tributária de 65/66 simplesmente ratificou as competências constitucionais em vigor, além de extinguir o antigo Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis, de competência estadual.

É importante rememorar que no anteprojeto de Reforma Tributária de 65/67 os acréscimos patrimoniais a título gratuito eram incorporados à base de cálculo do Imposto de Renda, no sentido mais moderno de tributação de heranças e doações. O Imposto de Renda passava a incidir sobre a renda e proventos de qualquer natureza e acréscimos patrimoniais a título oneroso ou gratui-

to.* Estaria, assim, resolvida toda a problemática relativa às sucessões e doações, ganhos de capital, etc , como propôs o Relatório Carter do mesmo ano. A redação aprovada, contudo, foi menos explícita e o acréscimo patrimonial a título gratuito deixou de ser gravado, a não ser fragmentariamente, na parte correspondente aos imóveis, pelo ITBI na competência deslocada dos municípios aos Estados.

Este descaso pela tributação patrimonial não passou despercebido aos críticos da Emenda Constitucional - nº 18/65, que se ressentiram, em especial, da extinção da incidência causa mortis sobre o total do quinhão herdado ou legado, tributado de forma progressiva por alguns Estados desde a primeira Constituição Republicana. Já no Império eram tributadas as heranças e legados, por imposto de competência do Tesouro Nacional, provindo de antigo Alvará, anterior à Independência.

A Constituição de 67 incorporou a discriminação constitucional introduzida pela Emenda nº 18, o que explica, em parte, a baixa participação dos impostos patrimoniais brasileiros na receita fiscal total e em relação ao Produto Interno.

O IPTU permaneceu como o mais tradicional dos impostos patrimoniais brasileiros, pois sua competência municipal tem sido mantida desde a Constituição de 34. Este imposto tem certas características criticáveis, principalmente no que diz respeito à eqüidade que, contudo, podem ser minimizadas através de medidas administrativas, constituindo-se em instrumento útil às políticas de desenvolvimento urbano. Quanto à competência municipal é aceita universalmente como a mais adequada, seja pela proximidade da administração municipal, o que facilita a identificação do fato gerador, seja também pela maior estabilidade das receitas em relação ao ciclo econômico.

---

*CF. "Reforma Constitucional Tributária" - Fannuchi, Fábio -SP 66.

CF. "Fontes de Direito Tributário" - Araujo Falcão, A - mimeo - RJ 66.

CF. "Direito Tributário" - Baleeiro, A - Forense, 75.

O sofrível desempenho de receitas do IPTU deve encontrar resposta na carência de recursos técnicos e humanos necessários à montagem de uma estrutura de administração relativamente complexa para atingir o potencial de arrecadação inerente ao tributo. Soma-se a isto a maior vulnerabilidade política da administração local a pressões dos contribuintes, em especial nas pequenas e médias municipalidades onde a baixa avaliação das propriedades de maior valor venal introduz um elemento adicional de regressividade. Em períodos de inflação acentuada, pode tornar-se também um imposto de baixa resposta, como se observou através dos dados de arrecadação, devido às dificuldades de atualização cadastral que define a base de cálculo do tributo. Tais dificuldades podem ser minimizadas, mas não eliminadas; assim como tal fato não desqualifica o município como competência ótima para um imposto incidente sobre a propriedade imobiliária urbana.

O Imposto Territorial Rural, cuja competência constitucional já esteve nos três níveis de governo, deixou de ter finalidade estritamente fiscal, para assumir uma função extrafiscal de extrema relevância no processo de Reforma Agrária. Cabe relembrar que este tributo de competência estadual desde a primeira Constituição Republicana, passou aos municípios em 1961 e três anos após à União, como instrumento cooperativo no processo de desconcentração e revigoramento das propriedades agrárias improdutivas. Deve-se lembrar também que a arrecadação total do imposto reverte ao município, onde se situa o imóvel rural.

A Lei nº 4.505/64 ("Estatuto da Terra") enfatizando a função social da propriedade, prevê a desapropriação por interesse social da propriedade agrícola, onde a intervenção governamental direta se fizer necessária, tanto pela persistência de grandes imóveis rurais de baixa utilização, como pela atomização em pequenas propriedades antieconômicas. Pretendeu-se, portanto, através deste diploma legal básico, corrigir os desvios que por décadas se acumularam na estrutura fundiária do país.

Na concepção deste amplo projeto de reestruturação fundiária, ao Imposto Territorial Rural foi reservada uma função ex-

trafiscal bastante precisa. Criaram-se mecanismos de progressividade e incentivos que puniam ou premiavam o uso indevido ou a exploração racional da terra, através da combinação de diversos fatores, ponderados na determinação da base de cálculo e alíquotas, entre os quais o tamanho, o uso e a posição geográfica da propriedade. Considerava ainda as condições de vida dos trabalhadores rurais, os instrumentos de produção utilizados, a estrutura administrativa, etc. A partir destas aferições, existia uma gradação de alíquotas para incidir sobre o valor da terra nua.

Objetivava-se a longo prazo, através do aumento da produtividade e da melhoria nas condições sociais de produção, desestimular o latifúndio por exploração e inviabilizar o latifúndio por dimensão, estancando-se o processo de concentração da propriedade, a especulação imobiliária e o êxodo rural.

Visto pelo aspecto estritamente fiscal de arrecadação tributária, a centralização do processo pela União deveria racionalizar a arrecadação do tributo, atomizada nas administrações municipais, possibilitando captar recursos adicionais para o financiamento de um custoso processo de Reforma Agrária.

A execução da Reforma nestas duas décadas, incluindo a utilização do ITR, reflete um quadro totalmente diverso da concepção original. Diversos fatores influíram para o desvirtuamento de sua execução. Dentre estes, pelo menos dois devem ser realçados. Em primeiro lugar a modificação na filosofia da Reforma, à medida que os projetos de colonização e ocupação de terras nas novas fronteiras agrícolas eclipsaram totalmente o esforço de fixação do trabalhador rural na própria terra e a extinção do latifúndio improdutivo. Em segundo lugar, a centralização da administração do ITR mostrou-se ineficiente em termos de arrecadação tributária. De fato, a atualização do valor da terra nua sempre abaixo dos preços praticados no mercado imobiliário rural reduziu de tal forma a base de cálculo do ITR, sobre a qual incidem as alíquotas, que tornaram o tributo totalmente ineficaz enquanto instrumento arrecadador.

Por sua vez, a vinculação do imposto ao valor venal do imóvel, igualmente parâmetro de avaliação em caso de desapropriação, não estimulava a administração centralizada atualizar a base de cálculo do imposto. Acrescente-se ainda que a manutenção de um cadastro atualizado para todo o país representava um enorme dispêndio financeiro e demandava uma administração extremamente eficiente. Finalmente, as reformulações na tabela de progressividade e incentivos do imposto reduziram de tal sorte a base impositiva que os especuladores e latifundiários deixaram de sofrer coerção tributária, anulando a função extraordinária do tributo prevista no Estatuto.

Em 1979 foi apresentado projeto renovador, transformado na Lei nº 6.746/79, que, se minorou alguns destes defeitos, acrescentou novos ao vincular o imposto à política agrícola conjuntural. A falta de fiscalização na gestão do imposto, excusada na carência de estrutura operacional, generalizou a fraude.

As dificuldades da administração centralizada podem ser ainda observadas de outro ângulo. Até o exercício de 86, a cobrança jurídica da dívida ativa resultante do não-recolhimento do imposto lançado foi de tal sorte limitada, que resultou no seguinte quadro: as guias do imposto emitidas e não recolhidas representavam 60% do valor total do imposto lançado.

Tais problemas refletem-se nos dados de arrecadação do ITR dos últimos vinte anos (65/85). Chama a atenção em especial, a pequena significação que representou em termos de aporte de recursos aos municípios. O volume arrecadado pelos cofres municipais por esta rubrica, em sua melhor performance, atingiu a 1% das receitas locais.

Por outro lado, durante este intervalo de tempo a questão fundiária agravou-se, principalmente no que diz respeito à concentração da propriedade, revelando que a finalidade extrafiscal do instrumento tributário, enquanto indutor de um processo de estancamento da concentração fundiária, também não foi atingida. Pelos dados cadastrais de 1982, quase 20 anos após a centralização

do ITR e da vigência do Estatuto da Terra, notou-se que 60,37% dos imóveis rurais no Brasil são minifúndios que ocupam 7,26% do total de terras cadastradas. Os latifúndios por exploração - 28,89% dos imóveis rurais - ocupam 64,15% da área cadastrada e os latifúndios por dimensão (0,01% dos imóveis) ocupam área correspondente a 8,93% do total cadastrado.

Em 1980, de acordo com os dados do Censo Agropecuário, 1% dos estabelecimentos com área superior a 1.000 hectares, somava aproximadamente 45% da área total, enquanto que 90% dos estabelecimentos, com área inferior a 100 hectares, detinham apenas 20% da área recenseada. Pelo Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, verifica-se que os maiores imóveis, aqueles com mais de 1.000 ha , aumentaram sua participação na superfície total dos imóveis do País de 46,9% em 1967 para 58,3% em 1984. Os imóveis com menos de 100 ha , que ocupavam 18,7% da superfície rural em 1967, passaram a contar com apenas 14% em 1984.

A concentração da propriedade da terra ao longo dos anos e a conseqüente formação de latifúndios improdutivos reforçaram o quadro das injustiças sociais no campo. O êxodo rural e a exacerbação dos conflitos refletem esta evolução distorcida do quadro agrário brasileiro. Fica claro, portanto, que os meios complementares do processo de Reforma Agrária tem significado importante mas não respondem por ela. A tributação bem utilizada pode se constituir em incentivo ao proprietário para produzir e não reter a terra como reserva de valor ou com finalidade especulativa, mas não é suficiente, nem determinante do processo produtivo rural.

Os dados globais de arrecadação de impostos patrimoniais no Brasil revelam com clareza a insuficiência da pressão fiscal sobre bases patrimoniais. A recente transformação da antiga TRU em IPVA dinamizou a participação destes impostos nas receitas globais e no Produto Interno Bruto. Deve-se observar, contudo, que a propriedade imobiliária e principalmente a propriedade de veículos, constituem as formas mais primárias de acumulação patrimonial. Assim, embora a introdução do IPVA tenha aumentado a participação dos impostos sobre o patrimônio na receita tributária to-

tal, em nada melhorou qualitativamente a tributação direta no País. A carga tributária nacional devida a estas bases é bastante baixa, principalmente se comparada à de países com maior tradição neste tipo de imposição fiscal, como pode ser constatado nas Tabelas II.1 a II.3.

*Observe-se, por exemplo, a Inglaterra onde a tributação patrimonial atinge a mais de 4% do PIB enquanto a brasileira está longe de representar 1% de seu produto interno. Países de tradição cultural latina têm, historicamente, uma tendência a tributar mais suavemente o patrimônio. Mesmo naqueles países onde a tributação patrimonial tem sido exercida com mais eficiência, constatou-se uma tendência de longo prazo à queda de participação destes tributos no total da carga impositiva, e uma acentuada preocupação em recuperá-la. Porém, o que especialmente chama a atenção no caso brasileiro, e em particular no atual sistema tributário, é a pouca ênfase que foi dada a estas bases.

*Carece o atual sistema impositivo de instrumentos que permitam ampliar a atual abrangência dos impostos patrimoniais, da mesma maneira como se necessita ampliar a base tributável do Imposto de Renda. A tributação da propriedade fundamenta-se em princípio básico de justiça fiscal, pela específica capacidade de pagamento em que consiste o domínio ou a posse de bens patrimoniais. Além disso, ressente-se a atual estrutura especialmente de um instrumento mais geral e abrangente que permita identificar as diversas capacidades contributivas e personalizar a carga tributária.

1.3. Propostas

1.3.1. Imposto geral sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas

Propõe-se a criação de um Imposto Geral sobre o Patrimônio Líquido das Pessoas Físicas (IPL), anual e permanente, de competência exclusiva da União.

TABELA II.1

IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO COMO PORCENTAGEM DA RECEITA TRIBUTÁRIA

	1980	1981	1982	1983	1984
Australia	8,05	7,54	7,53	8,23	8,04
Austria	2,88	2,86	2,75	2,77	2,72
Belgica	2,36	1,98	1,73	1,79	1,75
Canada	9,13	8,75	9,19	9,89	9,75
Dinamarca	5,68	5,11	4,47	5,24	4,11
Finlandia	2,04	2,13	2,42	2,60	2,81
Franca	3,56	3,70	3,66	3,73	4,39
Alemanha	3,28	3,22	3,26	3,37	3,25
Grecia	5,23	4,51	4,78	3,30	2,65
Irlanda	5,27	4,54	3,66	3,84	3,78
Italia	3,87	3,35	3,04	2,71	2,85
Japao	8,19	8,64	8,96	9,39	9,41
Luxemburgo	5,66	5,80	5,99	6,14	5,89
Holanda	3,58	3,44	3,33	3,19	3,35
Nova Zelandia	7,42	7,43	7,37	7,61	7,27
Noruega	1,71	1,70	1,71	1,80	1,78
Portugal	1,45	1,48	1,49	1,77	1,76
Espanha	4,56	4,32	4,03	3,76	3,78
Suecia	0,94	0,88	1,01	1,66	1,62
Suica	7,31	7,41	7,45	7,69	7,68
Turquia	6,18	6,34	5,81	5,62	5,66
Reino Unido	12,06	12,90	12,67	12,60	12,23
E.U.A.	10,08	9,63	10,07	10,62	10,27
Medias Nao-ponderadas					
Total OCDE	5,24	5,12	5,06	5,19	5,80
OCDE Europa	4,31	4,20	4,07	4,09	4,00
MCE	5,05	4,86	4,66	4,59	4,43
BRASIL	5,13	4,52	4,72	4,10	3,47

FONTE: OCDE e MINIFAZ.

OBS.: - Inclui a antiga TRU, atual IPVA, ao contrario dos demais paises que nao incluem taxas.

TABELA II.2

IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO COMO PORCENTAGEM DO PIB

	1980	1981	1982	1983	1984
Australia	2,40	2,31	2,30	2,44	2,51
Austria	1,19	1,21	1,13	1,13	1,14
Belgica	1,03	0,88	0,79	0,82	0,82
Canada	2,93	2,98	3,10	3,30	3,29
Dinamarca	2,58	2,32	1,99	2,43	1,97
Finlandia	0,68	0,74	0,83	0,89	1,01
Franca	1,51	1,58	1,60	1,66	2,00
Alemanha	1,24	1,21	1,22	1,26	1,23
Grecia	1,50	1,31	1,53	1,11	0,93
Irlanda	1,79	1,60	1,36	1,49	1,49
Italia	1,28	1,21	1,18	1,14	1,17
Japao	2,08	2,27	2,39	2,55	2,58
Luxemburgo	2,39	2,48	2,47	2,60	2,44
Holanda	1,64	1,55	1,51	1,50	1,53
Nova Zelandia	2,29	2,38	2,46	2,44	2,26
Noruega	0,84	0,83	0,82	0,84	0,83
Portugal	0,42	0,46	0,46	0,58	0,56
Espanha	1,10	1,08	1,02	1,03	1,07
Suecia	0,46	0,45	0,50	0,84	0,82
Suica	2,25	2,26	2,31	2,43	2,47
Turquia	1,17	1,30	1,17	1,03	0,82
Reino Unido	4,26	4,71	4,98	4,78	4,71
E.U.A.	3,06	2,96	3,08	3,08	2,98
Medias Nao-ponderadas					
Total OCDE	1,74	1,74	1,75	1,80	1,77
OCDE Europa	1,52	1,51	1,49	1,53	1,50
MCE	1,92	1,89	1,86	1,88	1,83
BRASIL	0,67	0,59	0,63	0,52	0,42

FONTE: OCDE e MINIFAZ.

OBS.: - Inclui a antiga TRU, atual IPVA, ao contrario dos demais paises que nao incluem taxas.

TABELA II.3.

BRASIL - PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS PATRIMONIAIS NA RECEITA TRIBUTARIA TOTAL E NO P.I.B. - EM CZS

EXERCICIO	IMPOSTOS PATRIMONIAIS	IGP-DI	IMPOSTOS PATRIMONIAIS PRECOS-1985	VARIACAO ANUAL	RECEITA TRIBUTARIA TOTAL	REC.TRIBUTARIA TOTAL PRECOS-1985	VARIACAO ANUAL	PARTICIPACAO NA REC. TRIBUTARIA TOTAL	PARTICIPACAO NO P.I.B.
1980	87.717.204	427,50	9.559.123.372	----	1.700.460.709	186.182.253.288	----	5,13%	0,67%
1981	150.052.402	897,30	7.790.667.868	-18,50%	3.316.271.951	172.179.671.812	-7,52%	4,52%	0,59%
1982	321.795.147	1753,70	8.548.572.396	9,73%	6.821.145.329	181.205.512.924	5,24%	4,72%	0,63%
1983	627.638.155	4463,80	6.550.493.424	-23,37%	15.308.649.406	159.772.324.970	-11,83%	4,10%	0,52%
1984	1.612.155.622	14311,70	5.247.895.082	-19,89%	46.439.286.882	151.169.342.399	-5,38%	3,47%	0,42%
1985	----	46587,50	----	----	----	----	----	----	----

OBS.: Impostos Patrimoniais compostos por TRU,IPTU,ITR e ITBI.

A instauração de um tributo desta amplitude fundamenta-se na necessidade anteriormente referida de ampliar a abrangência da tributação patrimonial e na racionalização da atual incidência sobre a propriedade.

* A tributação sobre o patrimônio funda-se na capacidade contributiva dada pelo domínio ou a posse de bens patrimoniais. Não se confunde, portanto, com a renda que pode ou não produzir e à qual transcende. Esta capacidade de pagamento provém do caráter de exclusividade, ilimitação e irrevogabilidade intrínseco ao conceito de propriedade, cuja fruição é garantida pelo Estado. Daí, a imposição patrimonial remontar às origens da própria tributação, a princípio sobre a propriedade fundiária e seus acessórios. A evolução e a complexidade dos fatos econômicos não rejeitaram esta forma antiga de imposição e financiamento do setor público. Mesmo o advento do Imposto sobre a Renda não revogou a necessidade de tributação dos estoques patrimoniais. A própria evolução destes ativos motivou a criação, em várias sociedades, de um amplo imposto sobre o patrimônio líquido, que convive com o imposto de renda e demais impostos específicos sobre o capital.

Os impostos gerais sobre o patrimônio pessoal ou familiar representam a conseqüência da sofisticação econômica observada no último século, que obrigou vários países da Europa* a criar um imposto patrimonial mais abrangente, em função da impossibilidade de os tributos patrimoniais locais, quase sempre incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana ou rural, gravarem a diversidade de ativos. Esta evolução da incidência tributária não encontrou correspondência nas legislações latino-européias e, não por acaso, na estrutura tributária brasileira, como nas demais legislações latino-americanas.

Apenas recentemente Espanha, França, Colômbia, Uruguai (em caráter extraordinário) e Argentina, a partir da crítica mais aguda sobre suas imposições patrimoniais, optaram por tributar o

---

*Áustria, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Suíça.

ativo líquido pessoal (ou familiar), como solução para ampliar a abrangência de seus impostos sobre a propriedade.

Países que há décadas possuem um imposto sobre o ativo líquido pessoal vêm construindo séries estatísticas patrimoniais nacionais que possibilitam conhecer a efetiva distribuição da riqueza. Certas conclusões merecem ser mencionadas.*

Em primeiro lugar, constata-se que, vistas em conjunto, não se encontram estruturas patrimoniais necessariamente iguais, no mesmo nível de renda. E, em segundo lugar, a composição interna dos patrimônios é significativamente diferente de acordo com a dimensão da renda.

Apesar de não existirem estudos sistemáticos sobre a matéria, certos trabalhos empíricos setoriais detectaram situação semelhante no Brasil.** A composição dos patrimônios, vista também através das faixas de renda, revelou que o estoque patrimonial, dependendo de sua dimensão, tem composições relativas diversas. As camadas baixas e médias de patrimônio e renda têm seus ativos em grande parte constituídos por automóveis, pequena poupança e imóvel residencial. Nas camadas médias superiores, os imóveis residenciais e de aluguel predominam sobre os demais itens. Para as camadas altas de patrimônio, ações e demais ativos financeiros compõem a maior parte dos patrimônios pessoais, seguidos, em importância relativa por imóveis e reservas em ouro ou moedas estrangeiras.

Desta forma, o sistema tributário que se assenta exclusivamente na incidência sobre a propriedade imobiliária não grava convenientemente as maiores capacidades contributivas representadas pelo estoque patrimonial total. Daí, a anterior afirmação de que o IPVA brasileiro, visto por esta ótica, contém um certo grau de regressividade.

---

*"La Concentration du Patrimoine des Foyers" - Coutière, A. Economie et Statistique nº 137 - INSEE - Set./81.

**"Estatísticas Especiais do IRPF/79" - Giffoni, FC. CIEF/SRF/MF - 80 - Mimeo.

A outra observação constatada é que, no mesmo nível de renda auferida, existem perfis patrimoniais diversos. A idade e a profissão influem nos diversos tipos de estoques patrimoniais, nos diferentes estratos de renda. Tais fatos legitimam a existência de uma tributação sobre o ativo líquido pessoal ou familiar, na medida em que a imposição da renda não tem condições de diferenciar tais potencialidades tributárias. Estas distinções somente podem ser atingidas e individualizadas, perante o Fisco, através de um instrumento com larga abrangência e flexibilidade para gravar diferencialmente os vários estoques patrimoniais, em função de sua dimensão e composição.

Esta característica própria ao Imposto sobre o Patrimônio Líquido Pessoal lhe atribui uma outra qualidade específica, qual seja, a de complementar o Imposto de Renda Pessoal, recuperando o antigo atributo da incidência cedular que gravava diferentemente os rendimentos em função da sua origem. Isto porque, apesar das deduções cedulares corresponderem às despesas necessárias à percepção dos rendimentos, não é possível, no mesmo nível de renda disponível, distinguir os respectivos esforços para a percepção da renda. Assim, o rentista que obtém o mesmo volume de rendimentos que um trabalhador autônomo ou assalariado, com as mesmas deduções cedulares, terá igual carga tributária direta pelo imposto sobre a renda. A diferenciação será feita, portanto, através da tributação do patrimônio líquido. Este aspecto complementar ao Imposto de Renda, principalmente em bases abrangentes, permitirá que, ao atuar em conjunto, adapte da melhor maneira possível a carga tributária direta ao princípio de individualização, referencial básico da eqüidade tributária.

Ainda sob este particular aspecto de complementariedade ao Imposto de Renda, o imposto geral sobre o patrimônio fornece dados econômico-fiscais que se integram aos da declaração de renda, possibilitando uma administração mais eficaz de ambos.

A criação de um imposto geral sobre o patrimônio das pessoas físicas, associado a um imposto sobre as sucessões e doa-

ções, poderá atenuar, a longo prazo, a concentração da riqueza nacional. Cabe lembrar que certas dúvidas podem surgir em relação a maior eficiência, sob tal ponto de vista, entre ambos os tributos. Convém esclarecer que estes impostos não são mutuamente exclusivos, até pelo contrário. A maioria dos países que adota um imposto geral sobre o patrimônio líquido pessoal também tributa os acréscimos patrimoniais a título gratuito.

A regulamentação do IPL, a partir dos interesses da política econômica de longo prazo, poderá transformá-lo em um novo instrumento de incentivo ao estoque de ativos produtivos, penalizando mais rigidamente a estocagem especulativa e a retenção de bens patrimoniais improdutivos.

O IPL, sendo um tributo geral e progressivo, poderá corrigir certa regressividade existente na tributação patrimonial, uma vez que incidindo globalmente, é mais difícil a transferência do ônus fiscal, como ocorre com o IPTU e o ITR.

Vantagem anteriormente referida de um imposto geral sobre o patrimônio líquido pessoal ou familiar é a possibilidade de elaboração de dados econômico-fiscais sobre a riqueza, possibilitando a anâlise econômico-social, complementar aos estudos sobre a renda, cujo conhecimento é importante na adoção de políticas econômicas e sociais.

Cabe fazer uma referência em relação à tributação somente do ativo pessoal ou familiar. Certos países gravam além do patrimônio pessoal também o das pessoas jurídicas. Contudo, a imposição do ativo empresarial carece de eficácia para o sistema tributário. Isto porque a tributação das pessoas jurídicas sempre abre a possibilidade de transferência do ônus tributário aos produtos e serviços comercializados, transformando-se na prática, em carga tributária indireta. Além disso, um eventual IPL incidindo sobre as empresas poderia induzí-las a reduzir o seu patrimônio líquido, financiando-se principalmente através de capitais de terceiros e desmobilizando ativos fixos. Tal fato reduziria não ape-

nas a arrecadação deste tributo, mas afetaria também o imposto de renda.

O Imposto sobre o Patrimônio Líquido deverá ser geral no sentido de abranger o total do patrimônio, líquido de dívidas, sintético, para atingir os diversos tipos de ativos em seus respectivos montantes e não descritivo por unidade de patrimônio, objetivando uma apuração simplificada e rápida, bem como anual enquanto a melhor periodicidade. Deverá ser declarativo, pois partiria da iniciativa do contribuinte a informação dos itens e do valor do patrimônio líquido, bem como o cálculo do imposto devido, permanente, como os demais tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio, onerando a pessoa física titular do domínio ou da posse dos bens patrimoniais, e progressivo em função do montante do ativo líquido, a partir de um piso de isenção determinado anualmente.

O fato gerador da obrigação tributária será, portanto, a disponibilidade, o domínio ou a posse de bens patrimoniais líquidos de dívidas. Não deverá ser identificado, em conseqüência, nem com a realização de mais valia propiciada por ganhos de capital, nem com a aquisição a qualquer título de bens patrimoniais, nem com sua transmissão, fatos geradores de outros tributos.

Os conceitos de propriedade, propriedade aparente e presunções de propriedade deverão ser explicitados na lei regulamentadora para a perfeita identificação do fato gerador. As presunções da propriedade deverão admitir prova em contrário. O usufrutuário poderá ser tributado sobre o valor total da propriedade ou por uma fração ideal.

O contribuinte do imposto será a pessoa física proprietária de bens no país. A lei regulamentadora disporá sobre o lançamento e cobrança do tributo para os proprietários com domicílio ou residência no exterior. Pode-se isentar os investimentos financeiros de domiciliados no exterior, se esta for a decisão de política econômica desejada, cuidando-se na regulamentação da matéria de coibir a utilização de sociedades estrangeiras para encobrir contribuintes nacionais.

Os países que tributam o ativo líquido pessoal elegeram como base de cálculo o patrimônio líquido da unidade familiar, formado pelo casal e dependentes. Para não gravar apenas as unidades legalmente constituídas, pode-se estendê-lo às sociedades matrimoniais de fato. A base de cálculo abrangerá, para os brasileiros, bens situados no país e no exterior, observando-se eventuais acordos de bi-tributação.

O piso de isenção deverá ser fixado em função das conveniências de políticas sócio-econômicas e administrativas. Além disso, poderá ser ajustado em função das modificações destas políticas, através de exonerações, reduções, deduções, etc. Nestes casos estariam, por exemplo, as pequenas e médias poupanças, direitos autorais, obras de arte e patrimônios históricos, patentes, residência própria habitada pelo contribuinte, equipamentos profissionais, certos ativos agrícolas, o controle acionário de micro-empresas, etc.

As alíquotas devem ser progressivas e relativamente baixas, podendo variar entre 0,5% a 1,5% em três ou quatro faixas.

Aspecto de grande relevância para o revigoramento da tributação patrimonial que se propõe é o mecanismo de interdedutibilidade entre impostos. Deve-se estabelecer mecanismos de crédito do IPTU municipal, ITR e IPVA estaduais. Desta forma creditando-se o imposto municipal e os estaduais efetivamente recolhidos, até cinqüenta por cento do valor devido ao IPL, criam-se condições automáticas de concorrência e partilha, de sorte a incentivar os governos subnacionais a uma melhor utilização de suas bases impositivas patrimoniais, além de neutralizar eventuais pressões políticas de contribuintes sobre as administrações mais próximas. A não utilização destas bases pelas municipalidades ou estados não eliminará a carga fiscal patrimonial, que será sempre utilizada em caráter complementar pela União.

Assim, o IPL assumirá duas importantes funções extrafiscais, ou seja, corrigirá a progressividade da tributação dire-

ta patrimonial dos desvios inerentes à própria natureza dos impostos patrimoniais fracionados, e servirá de estímulo ao correto lançamento e arrecadação daqueles tributos.

Em conseqüência das funções extrafiscais dos impostos patrimoniais, não é recomendável o crédito total do IPTU e do ITR pagos no IPL, na medida em que as recomendações de aperfeiçoamento da incidência destes impostos forem acolhidas. Isto porque sugere-se a incidência progressiva não apenas em termos do valor venal dos imóveis, mas também de sua utilização social, visando coibir a estocagem especulativa. O crédito total destes impostos no IPL anularia tal efeito ou mesmo introduziria um efeito contrário, na medida em que os proprietários de bens com maiores valores venais, dados pelo mercado e pré-determinados pela boa utilização, especialmente no caso do ITR, seriam penalizados por terem, relativamente, menos créditos em um IPL proporcionalmente maior.

Cabe ainda lembrar que a base de cálculo, o patrimônio líquido de dívidas, deve ser mensurado pelo seu valor venal real de mercado (não o valor cadastrado), avaliados e declarados pelo próprio contribuinte, mas sujeitos a verificação e contestação pela administração fiscal.

Medidas de acompanhamento objetivando a neutralização do anonimato da propriedade e o melhor controle das transações serão necessárias, como de resto também o são para ampliar a abrangência do Imposto de Renda.

A administração deverá ser conjunta à do IRPF, não apenas pela proximidade teórica entre os tributos, mas principalmente pela eficiência administrativa e diluição de custos de arrecadação. Neste particular aspecto, vale recorrer à experiência internacional, onde há décadas o imposto sobre o patrimônio é administrado junto ao Imposto de Renda e custos diluídos na administração deste último, dada a ampla abrangência do universo de contribuintes do Imposto de Renda. Merece referência especial a administração colombiana do imposto, que introduziu a declaração sin-

tética do IPL junto à do IRPF, como um anexo desta, fazendo o controle administrativo e processamento dos dados em conjunto.

Por fim, a introdução do Imposto sobre o Patrimônio Líquido (ou Ativo) Pessoal na futura estrutura constitucional tributária afigura-se como um novo instrumento capaz de dar eficácia, em nosso ordenamento tributário, ao conceito moderno de justiça fiscal, baseado na efetiva capacidade de pagamento do contribuinte.

1.3.2. Aperfeiçoamento do imposto predial e territorial urbano

O balanço das vantagens e desvantagens do IPTU o recomenda como o mais apto ao financiamento dos governos municipais. É um tributo que pode gerar receitas próprias elevadas e estáveis, capazes de acompanhar o crescimento das necessidades de recursos dos governos locais, possibilitando alto grau de autonomia financeira, além de não ser objeto de conflitos tributários com outros municípios. Sua principal desvantagem é exigir uma administração complexa, porém uma vez implantada é mais simples que a de um imposto sobre a renda. Além disso, a fiscalização do cumprimento da obrigação tributária não é mais difícil que no caso daquele imposto ou mesmo de um amplo imposto sobre vendas.

Há que se abrir a possibilidade de o imposto tornar-se progressivo em função do valor venal da propriedade e também da utilização do solo. Desta forma, poder-se-á erradicar o conteúdo de regressividade existente nas alíquotas nominais uniformes geralmente adotadas, bem como utilizar com maior eficiência o tributo como instrumento de planejamento urbano. Caberá à lei complementar dar o contorno e limites desta progressividade e às leis municipais a regulamentação de acordo com o interesse e necessidade de cada municipalidade, em observância aos princípios de autonomia legislativa e de gestão.

Cabe assinalar, que o conceito de progressividade a que se está referindo, já vem sendo utilizado por diversos municípios

brasileiros em relação à localização, dimensão e uso do imóvel, de acordo com políticas de desenvolvimento urbano e interesse social. A progressividade em relação à quantidade de imóveis urbanos possuídos por um único proprietário, deve ficar vinculada a um esforço mais global de tributação pessoal do patrimônio. A melhor técnica indica, portanto, um imposto geral sobre o ativo pessoal, com o desenho do Imposto sobre o Patrimônio Líquido proposto, que por ser pessoal e geral, abrange progressivamente a totalidade do patrimônio líquido, não apenas fração deste, no caso os imóveis urbanos localizados em um mesmo município.

Desta forma, a possibilidade de crédito do IPTU municipal efetivamente recolhido no IPL, não somente responderia à demanda de progressividade em relação à capacidade contributiva do proprietário de imóveis urbanos, mas a um critério mais amplo de tributação pessoal do patrimônio. Deverá ainda se constituir em estímulo extra às municipalidades na gerência de seu tributo mais típico, na medida em que a ausência de imposição municipal será preenchida pela competência complementar do tributo federal.

Deve-se observar que o IPTU, entre os impostos patrimoniais, é o de maior rentabilidade, embora não atenda, para a maioria dos municípios brasileiros, uma parte significativa das suas necessidades de financiamento.

Nos pequenos e médios municípios, as dificuldades de administração tributária, a maior vulnerabilidade a pressões por parte dos contribuintes, e ainda os atuais critérios adotados pelo sistema de transferências, que beneficiam especialmente tais municipalidades, explicam o baixo desempenho do IPTU. A revisão dos critérios de transferências e partilha proposta no Capítulo V e criação do IPL, deverão estimular as administrações municipais no sentido de melhor explorar sua competência tributária mais típica.

1.3.3. Nova competência constitucional do imposto territorial rural

Propõe-se, dentro da concepção do processo de descentralização de competência tributária e encargos públicos, o retorno do ITR aos estados.

Esta proposta se justifica tendo em vista que, no atual processo de Reforma Agrária, as unidades federadas deverão assumir novos encargos em relação à criação da infra-estrutura básica necessária para as microrregiões produtivas que serão criadas. Gastos com educação, saúde, estradas vicinais, eletrificação rural, entre outros, essenciais à viabilização da reforma agrária, deverão corresponder aos governos estaduais. Os Estados terão, portanto, interesse maior na dinamização deste instrumento do que a própria União, que sofre apenas o ônus arrecadatório, ou os municípios, pelas dificuldades de gestão anteriormente apontadas. Vale lembrar que entre 1947 e 1961, o ITR estadual, mesmo representando pequena parcela de recursos fiscais, constituiu-se em fonte estável de receitas para as unidades federadas.

Além disso, a sincronização do ITR estadual e do Imposto sobre o Patrimônio Líquido federal, com a utilização do sistema de crédito pelo contribuinte do imposto territorial recolhido, dando um caráter concorrencial e supletivo às administrações tributárias estaduais e federal, dever-se-á constituir em estímulo extra à utilização pelos Estados da nova competência fiscal.

Como foi apontado anteriormente, o crédito total do ITR no IPL não é a melhor solução, pois poderá prejudicar os efeitos extrafiscais inerentes àquele primeiro tributo. A lei complementar que regulará o Imposto sobre o Patrimônio Líquido deverá estabelecer limites para o crédito do ITR estadual. Deverá também dispor sobre a remessa sistemática de dados cadastrais e de arrecadação estadual do ITR, para o controle dos créditos do Imposto pela administração fiscal federal, evitando-se a fraude e a sonegação em ambos os níveis de governo.

Dada a extrafiscalidade do ITR, deverão ser reestudados os critérios para a determinação da sua base de cálculo, no sentido de adaptá-lo novamente aos princípios do Estatuto da Terra, isto é, como instrumento complementar da política de reforma agrária. Vale recordar que estes critérios, entre os quais o grau de utilização da terra, localização, dimensão e condições sociais de produção, podem ser melhor aferidos pelas administrações estaduais.

A centralização do lançamento e da cobrança do ITR tem resultado num baixo nível de arrecadação e em elevados índices de inadimplência. Tanto é assim que no período de 1980 a 1985 o valor do ITR lançado caiu, em termos reais, em mais de 50% embora o número de guias emitidas tenha aumentado em 24%. Além disso, o índice de inadimplência atinge, atualmente, a 60% do valor do imposto lançado. A descentralização do ITR significará a multiplicação dos órgãos de arrecadação e cobrança, o que poderá reverter esta situação de inadimplência generalizada.

A transferência do ITR para a competência estadual praticamente nada significará em termos de perda de arrecadação para os municípios, visto que atualmente, este tributo representa somente cerca de um por cento da receita disponível dos governos locais.

Cabe observar que mesmo esta baixa arrecadação do ITR, que certamente poderá ser potencializada pelos estados, cobre uma parte ponderável dos custos previstos pelos programas regionais de reforma agrária para várias unidades da federação. Os recursos provenientes da arrecadação do imposto, que são atualmente pulverizados em um grande número de municípios, ficariam concentrados nos Estados, podendo ser destinados diretamente a esses programas.

Instrumento, sem dúvida, de importância especial para o Programa de Reforma Agrária, a reformulação do ITR passa necessariamente por uma série de correções técnicas inadiáveis como a recuperação de sua gradação em função dos objetivos da Reforma. Sobretudo implica uma firme vontade política e forte convicção do

potencial fiscal e extrafiscal do tributo pelas administrações estaduais, que terão melhores condições de restaurar as funções intrínsecas ao ITR, revitalizando a tributação sobre a propriedade fundiária.

1.3.4. Imposto sobre sucessões e doações

Propõe-se a criação do Imposto sobre Sucessões e Doações que resgatará antiga tradição tributária brasileira, proveniente desde a época colonial, cuja supressão pela Reforma Tributária de 65, como ficou assinalado anteriormente, não constava em seu anteprojeto original. A atual isenção concedida aos acréscimos patrimoniais a título gratuito proveio da época da regulamentação da Reforma, como duvidoso corolário ao princípio de incentivo à acumulação de capital, necessária a um processo de crescimento econômico.

A aquisição patrimonial eventual e gratuita difere da fruição de estoque patrimonial e como tal pode e deve ser gravada, caracterizando-se como fato gerador de obrigação tributária. O suporte teórico desta incidência tem sido revisado na doutrina internacional, para ser compreendido na conceituação de renda abrangente. A tradição brasileira diferenciava os acréscimos patrimoniais provindos de sucessões, caracterizando a matéria gravável na transmissão jurídica da propriedade, tendo como base de cálculo o montante da massa transferida, e como sujeitos passivos os beneficiários das respectivas partes transferidas.

Países que há décadas tributam o acréscimo patrimonial a título gratuito, apenas recentemente têm questionado a transferência enquanto o melhor fato gerador da imposição tributária. Tanto o Relatório Carter do Canadá, quanto o Relatório Mead da Inglaterra, indicam o imposto sobre a renda como o melhor instrumento para gravar os acréscimos patrimoniais a título gratuito. Para o beneficiário, tais acréscimos, no intervalo de tempo em que se realizam, podem ser conceituados como renda anual não realizada monetariamente. Esta concepção, se por um lado racionaliza a admi

nistração tributária no sentido de incorporar a um imposto de larga abrangência novas bases impositivas, permitindo a otimização de custos administrativos, por outro traz ao imposto de renda certas dificuldades conceituais como a imposição a ganhos de capital não realizados monetariamente.

As disposições tributárias sobre os acréscimos patrimoniais a título gratuito, na tradição brasileira anterior, optaram pela incidência progressiva sobre as partes acrescidas, em função de seu valor e da relação de parentesco entre o "de cujos" e o beneficiário, no caso das sucessões. Esta orientação partia de duas premissas básicas. De um lado, a proteção tributária ao núcleo familiar, de outro, a medida da efetiva capacidade de pagamento, dada pelo acréscimo patrimonial do beneficiário. Tais pressupostos são também encontráveis na ampla maioria dos países que gravam os acréscimos patrimoniais a título gratuito. A recuperação de tais premissas mostra-se recomendável e indica a criação de um tributo próprio diferenciado do imposto de renda, como instrumento mais apto para a incidência sobre estes acréscimos.

O fato gerador desta imposição diferencia-se nitidamente daquele gravável pelo Imposto sobre o Patrimônio Líquido Pessoal, na medida em que, neste, a matéria tributável é o desfrute contínuo da propriedade e/ou posse de estoque patrimonial. No Imposto sobre Sucessões e Doações é o acréscimo eventual e gratuito àquele estoque o fato gerador da obrigação tributária. Vale registrar que vários países possuem estes dois tributos em seus ordenamentos jurídicos há décadas, atribuindo-se a eles um dos fatores que vêm contribuindo para a desconcentração secular da riqueza nacional.

Como a principal finalidade extrafiscal do imposto sobre sucessões é a desconcentração da riqueza, a longo prazo, propõe-se que este tributo incida progressivamente não apenas sobre o montante transferido às partes, mas considere também o valor do estoque patrimonial do beneficiário. Neste caso, sucessores que recebam quinhões iguais seriam mais ou menos gravados dependendo das respectivas riquezas acumuladas.

O fato gerador de obrigação tributária nas sucessões se configurará somente com a homologação da partilha ou adjudicação, incidindo de uma só vez sobre o montante a ser transferido. Nas doações, o fato gerador se configurará com a formalização, mesmo em instrumento particular, da transferência de direitos reais e/ ou pessoais de natureza patrimonial.

Sugere-se a criação de tabela progressiva específica para o novo imposto. Deverá ser observado a fixação de um limite de isenção, de modo a excluir da base tributável valores inexpressivos, principalmente nas sucessões. Este limite inferior deverá considerar também o montante do patrimônio do beneficiário, de modo a melhor caracterizar a efetiva capacidade de pagamento.

A regulamentação do imposto deverá também dispor sobre os acréscimos patrimoniais a título gratuito não apenas sobre os bens, direitos e valores existentes no país, mas também aqueles haveres no exterior, observadas evidentemente as convenções internacionais.

A administração federal do novo imposto deverá racionalizar custos administrativos, uma vez que poderá utilizar-se do amplo complexo existente para gerenciar o Imposto de Renda, como também o aproveitará na gestão do IPL, dadas as naturezas jurídicas semelhantes entre estes três tributos de competência da União.

2. Tributação Sobre a Renda

2.1. Introdução

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, introduzido no Brasil em meados da década de vinte, constitui a forma mais justa de tributação no sentido de adaptá-la à capacidade de pagamento de cada cidadão. Isto porque sendo o total da renda auferida num intervalo de tempo, descontados os gastos necessários à sua percepção, a base sobre a qual incide o imposto, este pressupõe e viabiliza a diferenciação entre contribuintes.

O conceito de renda encontra na teoria econômica um sentido lato que se expressa na legislação constitucional pela própria denominação do tributo: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. A Lei Complementar precisa a definição constitucional. O Artigo 43 do Código Tributário Nacional diz que o imposto tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

> I - de renda, assim entendido o produto de capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
>
> II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

A legislação ordinária, entretanto, ao regulamentar as bases de incidência do imposto tem isentado expressa ou implicitamente diversas frações da renda. Tais isenções, se em vários casos visam melhor adaptar o conceito aos princípios de justiça fiscal, não deixam, em outros, de se submeter a certos determinantes de política econômica, em grande parte conjunturais e por vezes contrários àqueles princípios.

Assim, a política de utilização do imposto de renda com objetivos extrafiscais pode revelar também uma face perversa, bem retratada pela experiência brasileira recente.

Após a Reforma Tributária de 65/67, o imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas foi amplamente utilizado como instrumento de política econômica, principalmente através da isenção de frações de renda provenientes da aplicação de capital. Esta constante utilização do imposto de renda, de forma errática e casuística, enquanto um dos indutores de um processo de crescimento econômico acelerado, fundamentado na intensificação da aplicação de capital, resultou não apenas em desvios na progressividade efetiva do imposto, mas também em uma série de efeitos contraditórios frente à aplicação direta de recursos públicos.

A partir da década de setenta, este quadro começa a se reverter, menos por uma ampla revisão teórica do sistema tributário, e em particular do imposto sobre a renda, e mais por necessidades conjunturais da arrecadação federal.

As sucessivas modificações pelas quais passou a legislação do Imposto de Renda nos últimos anos, não foram suficientes para corrigir as inúmeras distorções que afetam a progressividade do tributo e, em conseqüência, a própria eqüidade do sistema. Os desvios são de dois tipos: de um lado, as lacunas ainda existentes na legislação, que distorcem a aplicação plena da tabela progressiva ao total dos rendimentos auferidos anualmente pelas pessoas físicas; de outro lado, os denominados gastos tributários, conceito que engloba benefícios e incentivos fiscais, que correspondem a subsídios concedidos indiretamente pela via da legislação tributária, no caso específico, através de imposto sobre a renda. Tais desvios são tratados na seção 2.2. a seguir.

2.2. Situação Atual

2.2.1. Desvios na progressividade do IRPF

Em que pesem as recentes extensões da base de cálculo do Imposto de Renda, e, em particular a inclusão de alguns rendimentos e ganhos de capital, o perfil da distribuição da carga tributária direta permanece praticamente inalterado. Os rendimentos do trabalho continuam a responder por parcela substancial da ar-

recadação, constituindo-se na ampla maioria dos rendimentos tributados progressivamente. O inegável aumento da participação da tributação incidente sobre o capital, que vem possibilitando a elevação da participação do imposto no total da arrecadação federal, merece ser qualificado.

A maior participação do IRPJ e dos rendimentos de capital tributados exclusivamente na fonte deve ser vista como evolução diante da situação pretérita, onde estes últimos eram incentivados ou isentos. Todavia, ainda que de difícil constatação, é fato provável que as grandes empresas tenham condições de planejar custos e preços, embutindo nestes o imposto de renda devido e repassando-o, em certa medida, ao consumidor final. Por outro lado, apesar da ampliação da tributação sobre rendimentos auferidos no mercado financeiro, que vem se intensificando a partir de 1983, a manutenção do sistema de tributação exclusiva na fonte não permite melhorar a progressividade da tributação da renda, uma vez que se utiliza necessariamente da incidência proporcional.

Em verdade, em função das modificações referidas anteriormente, análise mais meticulosa das informações econômico-fiscais disponíveis mostra que a progressividade efetiva do imposto permanece distante da nominal. Esta situação é devida a, pelo menos, três causas: em primeiro lugar à crescente participação do imposto pago pelas pessoas jurídicas que provavelmente se transforma, em sua maior parte, em tributo indireto; em segundo lugar, à alta participação do recolhimento exclusivo na fonte sobre rendimentos e ganhos de capital por pessoas físicas e jurídicas, o que evita a aplicação da tabela progressiva na declaração anual da pessoa física; por fim, à exclusão da base tributável de parte substancial dos ganhos de capital, como nos casos da venda de participações societárias mantidas por mais de cinco anos e ganhos realizados em Bolsas de Valores e Mercadorias, além de outros rendimentos atualmente isentos de tributação.

O conjunto dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte e os rendimentos isentos compõem os chamados "Rendimentos Não-Tributáveis" na declaração da pessoa física. O acompanha-

mento deste item por classe de rendimentos brutos tributáveis revela que a participação destas frações de renda no total auferido no ano aumenta de acordo com o crescimento do montante da própria renda. A Tabela II.4 mostra que os grandes contribuintes têm sua renda total composta principalmente de rendimentos não tributáveis na declaração.

TABELA II.4

PARTICIPAÇÃO DOS RENDIMENTOS
TRIBUTÁVEIS E NÃO TRIBUTÁVEIS DECLARADOS

Exercicio:1984 - Ano Base:1983

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO TOTAL	RENDIMENTOS TRIBUTAVEIS	RENDIMENTOS NAO TRIBUTAVEIS	TOTAL DOS RENDIMENTOS
ATE 1.084.000	17,70	82,30	100,00
1.084.001 A 1.536.000	47,14	52,86	100,00
1.536.001 A 2.000.000	63,77	36,23	100,00
2.000.001 A 2.616.000	71,33	28,67	100,00
2.616.001 A 3.416.000	72,22	27,78	100,00
3.416.001 A 4.500.000	69,05	30,95	100,00
4.500.001 A 5.834.000	66,91	33,09	100,00
5.834.001 A 7.664.000	64,42	35,58	100,00
7.664.001 A 10.000.000	62,19	37,81	100,00
10.000.001 A 15.822.000	55,82	44,18	100,00
15.822.001 A 23.314.000	47,15	52,85	100,00
23.314.001 A 34.354.000	38,90	61,10	100,00
34.354.001 A 103.062.000	30,53	69,47	100,00
ACIMA DE 103.062.000	31,24	68,76	100,00
TOTAL	58,78	41,22	100,00

FONTE: Imposto de Renda - Pessoas Físicas - CIEF/SRF/MF - 1984

Vale assinalar que tais dados são informados pelos declarantes-pessoas físicas do imposto de renda. Isto implica que parte dos rendimentos denominados não tributáveis podem ser meramente nominais, ou seja, corresponder à correção monetária. Cabe relembrar, no entanto, que os rendimentos tributáveis, compostos

em ampla maioria por remuneração do trabalho assalariado e autônomo, são salários nominais e não salários reais.

O conjunto de rendimentos não tributáveis não é nada desprezível, bastando compará-lo ao montante dos rendimentos tributáveis na declaração, como se pode observar na Tabela II.5.

Entre os rendimentos não tributáveis na declaração, a proporção dos rendimentos isentos, nos quais se incluem diversas formas de ganhos de capital, é bastante alta.

TABELA II.5
RENDIMENTOS TRIBUTÁVEIS E NÃO TRIBUTÁVEIS
NA DECLARAÇÃO ANUAL DO I.R.P.F.
Exercício 1985 - Ano-Base 1984

Valores em Cr$ Trilhões

	VALOR	PARTICIPAÇÃO %
I - Renda total declarada	149,94	100,0
II - Rendimentos tributáveis	81,12	54,4
III - Rendimentos não tributáveis	68,81	46,1
III.1 - Isentos e Investimentos Incentivados	63,08	42,3
III.2 - Rendimentos Tributados Exclusivamente na Fonte	5,73	3,8

FONTE: CIEF/SRF/MF - 1985

A observação da incidência da carga tributária mostra também que a progressividade nominal pode dar lugar a certa regressividade efetiva nas camadas médias e altas de renda. Isto porque, como ficou dito, a composição dos rendimentos dos contribuintes varia com o próprio nível de renda: em média, quanto maior a renda anual obtida, maior é a participação dos ganhos de capital em sua composição. Isto implica que, na medida que se eleva o montante de renda auferida no ano, o imposto das pessoas físicas, apesar da alíquota ser progressiva, passa a incidir sobre bases re

lativamente menores. Ou seja, apesar da progressividade nominal expressa na tabela do imposto, pode ocorrer que contribuintes com rendas totais menores paguem relativamente mais imposto do que contribuintes com rendas totais maiores, dependendo da composição das respectivas rendas.

O tratamento privilegiado dos ganhos de capital tem se mostrado, portanto, uma das causas de desvios da progressividade do Imposto de Renda e explica, em parte, porque mesmo nas camadas mais elevadas de renda, a maior parcela dos rendimentos oferecidos à tributação progressiva nas declarações são provenientes do trabalho (Cédula C e D) e não do capital, como mostra a Tabela II.6.

TABELA II.6

PARTICIPAÇÃO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO NO TOTAL DECLARADO (Ano-Base 1983)

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	CEDULAS C+D	DEMAIS CEDULAS	TOTAL
ATE 1.084.000	72,23	27,77	100,00
1.084.001 A 1.536.000	85,22	14,78	100,00
1.536.001 A 2.000.000	92,12	7,88	100,00
2.000.001 A 2.616.000	93,97	6,03	100,00
2.616.001 A 3.416.000	94,19	5,81	100,00
3.416.001 A 4.500.000	93,31	6,69	100,00
4.500.001 A 5.834.000	92,63	7,37	100,00
5.834.001 A 7.664.000	92,42	7,58	100,00
7.664.001 A 10.000.000	92,01	7,99	100,00
10.000.001 A 15.822.000	90,86	9,14	100,00
15.822.001 A 23.314.000	86,90	13,10	100,00
23.314.001 A 34.354.000	81,18	18,82	100,00
34.354.001 A 103.062.000	74,74	25,26	100,00
ACIMA DE 103.062.000	66,37	33,63	100,00
TOTAL	91,10	8,90	100,00

FONTE: Imposto de Renda - Pessoa Física CIEF/SRF/MF

O conjunto de medidas tributárias que compõem a Lei nº 7.450/85, bem como os decretos-leis complementares ao "Plano Cruzado", em quase nada afetaram estes aspectos da atual incidência do imposto de renda. Permanecem ainda intocadas aquelas distorções. Até pelo contrário, pois a nova ênfase atribuída à tributação exclusiva na fonte pagadora, apesar da indiscutível eficácia operacional as reforça. Isto revela a necessidade de se aperfeiçoar instrumentos tributários e administrativos que permitam efetivamente corrigir seus efeitos regressivos sobre o sistema.

A face perversa da tributação exclusiva na fonte reside na impossibilidade de atender aos princípios da individualização e progressividade na tributação da renda. Isto é, na prática, a tributação proporcional e exclusiva na fonte dos rendimentos, se obrigatória, penaliza excessivamente o pequeno rentista, que na declaração anual está em alíquota nominal inferior àquela da fonte e beneficia os grandes aplicadores, que na declaração estão em alíquotas superiores às alíquotas específicas de fonte.

Deve-se deixar claro que várias alterações introduzidas a partir da Lei nº 7.450/85 e recentes decisões do Conselho Monetário Nacional (1986 e 1987) em relação à tributação exclusiva na fonte no mercado financeiro, avançaram no sentido de tentar equalizar a tributação da fonte à da declaração, no caso dos grandes investidores. Há que se observar, no entanto, que a questão da eqüidade não encontra solução na sistemática de tributação exclusiva na fonte. Sob este ponto de vista, as recentes medidas de incidência obrigatória na fonte penalizam fortemente os pequenos rentistas.

O atual sistema brasileiro tributa separadamente pessoas jurídicas e físicas, com exceção do tratamento dispensado às micro e pequenas empresas, o que tem ocasionado críticas a respeito da dupla tributação dos lucros, através do IRPJ e depois pelo IRPF.

A caracterização jurídica das micro empresas, bem como o entendimento administrativo fiscal de que a gestão das peque

nas empresas se sobrecarregavam com as diversas regulamentações dos diferentes níveis de governo, levou a uma revisão da sistemática de tributação dessas pessoas jurídicas. Atualmente, as pequenas e micro empresas estão isentas do IRPJ, e o lucro obtido somente é tributado progressivamente na pessoa física do titular ou sócio.

Como conseqüência, o sistema tributário brasileiro passou a ter duas formas diversas de tributar os lucros das sociedades. De um lado, a integração total para empresas pessoais, micro e pequenas. De outra parte, dependendo do porte econômico da empresa (média ou grande), independente de sua forma jurídica (Sociedades por Cotas, Capital e Trabalho, Comandita, Sociedade Anônima, etc), os lucros são tributados na própria empresa e na sua distribuição em forma de dividendos ou bonificações em dinheiro à pessoa física beneficiária, na fonte exclusivamente ou na fonte como antecipação da tributação progressiva. Alega-se que esta dupla tributação do lucro das pessoas jurídicas penalizaria o capital de risco.

A contra-argumentação corrente é no sentido de que a bi-tributação é compensada pela isenção dos ganhos de capital obtidos na venda de ações cotadas em Bolsa de Valores e para aquelas não cotadas mas mantidas por mais de cinco anos. Além disso, as bonificações distribuídas na forma de ações, quotas ou quinhões tomam a data da participação originária e também estão isentas de tributação por ocasião de cessão onerosa.

Este tipo de incidência sobre os lucros na pessoa jurídica e na pessoa física, quando tomam a forma de dividendos, estaria induzindo as empresas de médio e grande porte a evitarem sistematicamente a distribuição de lucros na forma de dividendos ou bonificações em dinheiro, preferindo distribuí-los na forma de dividendos ou bonificações em ações ou cotas de capital. Ainda mais, até o exercício de 85, vários tipos de aplicação em títulos diversos tinham alíquotas exclusivas de fontes inferiores às dos

dividendos, de tal sorte a desestimular a aplicação em capital de risco, frente às aplicações com retorno assegurado.

Desta forma, seria mais simples às empresas se endividarem, mesmo porque incrementam suas despesas financeiras e reduzem seu lucro tributável, do que atraírem capital societário novo.

Esta sistemática de tributação dos lucros das empresas também trouxe consigo antiga discussão acadêmica sobre a melhor forma de tributação do lucro empresarial. Confronta-se a tributação através do sistema clássico, que separa as entidades produtoras de lucro - as empresas - das pessoas físicas de seus sócios, com a tese mais contemporânea, que não concebe a dupla incidência, apenas por existirem diversos sujeitos passivos, uma vez que o fato gerador econômico - lucro empresarial - é o mesmo. Para esta doutrina, a empresa será sempre um condomínio de pessoas físicas, e portanto, é o mesmo lucro que, juridicamente, toma duas formas diversas (o lucro empresarial e o dividendo). Em conseqüencia, defendem a isenção de todo o lucro empresarial, sendo tributado o lucro total do exercício, progressivamente nas declarações anuais dos sócios, de acordo com as respectivas participações acionárias. É o sistema de integração total das pessoas jurídicas e físicas.

Deve-se lembrar que a integração completa ou total não tem respaldo na prática tributária internacional. Em verdade, observa-se a denominada "integração parcial", onde os lucros efetivamente distribuídos não compõem a base imponível nas pessoas jurídicas e são tributados progressivamente nas declarações dos acionistas. Trata-se, portanto, de uma solução de compromisso entre as duas correntes teóricas sobre a melhor técnica de tributação do lucro empresarial.

O importante é que a interrelação entre pessoas jurídicas e pessoas físicas pressupõe um regime de tributação coerente, para que se evite desvios na eqüidade geral do sistema, e se mantenha a neutralidade no comportamento dos agentes econômicos envolvidos.

2.2.2 - Gastos tributários

Incentivos e benefícios fiscais são amplamente utilizados como instrumento de política econômica em praticamente todos os países, embora raramente sejam dispensadas maiores atenções ao custo financeiro que representam. A preocupação com esta questão tornou-se mais evidente apenas no final da década de 60 quando surge nos EUA o conceito de gastos tributários.

A análise dos gastos tributários constitui uma das formas de abordagem à questão dos incentivos e benefícios fiscais pela qual se considera as perdas de arrecadação tributária como gastos governamentais que devem ser quantificados e controlados, tal qual os gastos orçamentários.

O Brasil tem sido pródigo, especialmente nas últimas duas décadas, no uso de incentivos e benefícios fiscais. Essas medidas de renúncia à arrecadação tributária têm várias finalidades, entre as quais se destacam a promoção do desenvolvimento regional e setorial, do mercado de capitais, das exportações e dos investimentos. Buscam também apoiar a pequena e média empresa, além de implementar várias medidas de cunho social.

Apesar de em seus propósitos essas medidas serem, em princípio, justificáveis do ponto de vista econômico e social, a sua proliferação, a não quantificação dos valores envolvidos, a falta de compatibilização de seus diversos objetivos e a inadequação dos mecanismos de controle têm gerado disfunções e inoperâncias na alocação de recursos públicos.

Os dispositivos legais que acarretam renúncias de arrecadação tributária a nível federal são numerosos. Embora muitos deles tenham surgido juntamente com os instrumentos legais que deram origem ou regulamentaram os diversos impostos, a maior parte foi introduzida posteriormente na legislação tributária. Geralmente isto foi feito de forma precipitada, sem estudos detalhados e visão de conjunto, buscando atender objetivos imediatos. Quase to

dos os benefícios e incentivos fiscais existentes no Brasil foram criados por meio de Decreto-lei, não resultando, portanto, de um debate mais amplo e sendo normalmente respaldados apenas por vagas Exposições de Motivos. Além disso, muitos benefícios fiscais instituídos para resolver ou atenuar situações conjunturais acabaram se tornando permanentes.

Os principais impostos de competência da União, contêm hoje em suas regulamentações numerosos intrumentos discricionários, que objetivam exonerar certas categorias de contribuintes,por variados motivos. Estas exceções à norma tributária visaram implementar uma política de gastos através dos mecanismos de arrecadação, causando distorções no sistema tributário. Sendo o objetivo principal do sistema garantir um nível de receita adequado às necessidades do País, mantendo, ao mesmo tempo, a eqüidade tributária, ele fica seriamente comprometido quando as exceções às normas se tornam freqüentes. Os contribuintes não beneficiados pelos favores tributários além de discriminados, são também freqüentemente convocados a uma maior contribuição para compensar a perda de arrecadação. A carga tributária efetiva cada vez se distancia mais da nominal e a isonomia torna-se apenas uma declaração de princípios.

Nos últimos anos foram empreendidos esforços, embora de maneira ainda um pouco tímida, no sentido de sistematizar todos os dispositivos legais que acarretam renúncias à arrecadação tributária, inclusive quantificá-las. Em estudo realizado pela Receita Federal, concluído em 1984, foram considerados todos os dispositivos legais no âmbito do IR, IPI, e II que potencialmente acarretavam perda de arrecadação. Em grande parte, contudo, não correspondem a gastos tributários stricto sensu, mas tão somente a falhas na determinação da base tributável de alguns impostos, ou ajustes necessários à determinação da real capacidade de pagamento do contribuinte.

Apesar das limitações, fica patente, a partir de retabulações baseadas naquele trabalho, que o número de benefícios, in-

centivos e outros favores fiscais no âmbito do Imposto de Renda são muito numerosos, acarretando expressivas perdas de receita, conforme pode ser visto na Tabela II.7.

Foram identificadas 82 normas legais representativas de renúncias à arrecadação tributária referentes ao ano de 1983, apenas no âmbito do imposto de renda. Tais renúncias representam gastos tributários, uma vez que, implicitamente, procuram prestar algum tipo de auxílio financeiro governamental a determinados contribuintes através do IRPJ e do IRPF. O valor destes gastos tributários naquele ano, embora estimados de forma reconhecidamente precária, foram expressivos e corresponderam a aproximadamente 42% da arrecadação conjunta do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas.

Uma análise detalhada dos mais importantes gastos tributários, no âmbito do imposto de renda, foi realizada pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais - COMIF que avaliou os incentivos fiscais aplicados por intermédio do FINOR, FINAM e FISET (DL-1376/74). Este estudo, concluído recentemente, deixou claras as disfunções e inoperâncias que freqüentemente têm ocorrido dentro desta modalidade específica de gasto tributário, onde, dado o número de órgãos públicos intervenientes, era de se esperar melhor controle por parte do governo dos diversos tipos de subsídios tributários existentes.

Ficou evidente a partir deste estudo a falta de compatibilização dos diversos objetivos de política econômica perseguidos através do uso de incentivos fiscais. Foi constatado, por exemplo, que o FINOR e o FINAM agropecuários têm servido basicamente para a consolidação de grandes latifúndios. O FINOR agropecuário, que representa cerca de 20% do total das aplicações deste fundo regional, orientou-se basicamente para as grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 ha quando a área média dos estabelecimentos agropecuários no Nordeste era, de acordo com o censo de 1980, de apenas 37 ha. A maior parte dos projetos beneficiados por incentivos, após anos de apoio governamental permane

Tabela II.7

GASTOS TRIBUTÁRIOS DO IMPOSTO DE RENDA - 1983

POR FINALIDADE

- valores em Cr$ bilhões

	I R P J		I R P F		T O T A L	
	número	valor	número	valor	número	valor
INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9	464,0	—	—	9	464,0
INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO SETORIAL	22	440,3	—	—	22	440,3
INCENTIVOS AO INVESTIMENTO	—	—	3	31,8	3	31,8
INCENTIVOS À EXPORTAÇÃO	12	59,7	—	—	12	59,7
INCENTIVOS ÀS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	2	17,0	1	241,1	3	258,1
MEDIDAS DE CUNHO SOCIAL	3	13,0	9	241,0	12	254,0
INCENTIVOS À CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS	4	14,0	—	—	4	14,0
INCENTIVOS E BENEFÍCIOS DIVERSOS	5	189,6	12	169,8	17	359,4
TOTAL DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS	57	1.197,6	25	683,7	82	1.881,2

FONTE: SRF/CAE.

OBS.(1): a partir de 1983 poucos incentivos foram extintos mas alguns novos foram estabelecidos (Informática e Cultural) ou ampliados (Exportação).

OBS.(2) os valores referem-se às estimativas de perda de arrecadação de apenas parte dos incentivos e benefícios fiscais no âmbito do I.R. para alguns deles não existe a base de informações necessária à sua quantificação.

INPES, 105/87

ceram na classificação de Latifúndios por Exploração não logrando transformarem-se em Empresa Rural. Situação praticamente idêntica ocorre no FINAM agropecuário. Assim, o Governo, que tem escassez de recursos para implementar uma reforma agrária, gasta indiretamente na consolidação de grandes latifúndios, via incentivos fiscais.

Na área de reflorestamento, inconsistências ainda mais flagrantes na aplicação de recursos públicos foram constatadas.No período 1971-1982 foram "incentivados" o plantio de cerca de 3,5 milhões de hectares de florestas artificiais através de mais de 8.000 projetos aprovados pelo IBDF. Observou-se, todavia, um desmatamento das florestas naturais que, apenas na Amazônia, é da ordem de 2,7 milhões de hectares anuais, dos quais apenas 200 mil ha aprovados pelo IBDF. Lamentavelmente, grande parte deste desmatamento é conseqüência da implantação de grandes projetos agropecuários, a maioria com recursos do FINAM.

Outra grave distorção que o uso freqüente de incentivos e benefícios fiscais acarreta está relacionada ao sistema de transferências intergovernamentais. Apesar da existência de regras rígidas para a distribuição dos tributos arrecadados pela União aos governos subnacionais, o uso dos incentivos tem proporcionado "vazamentos" no montante de recursos disponíveis. É o caso das deduções do IRPJ para os fundos de desenvolvimento regionais e setoriais, programas especiais de treinamento e alimentação do trabalhador, aplicações em informática, Fundação Educar, etc. A União está evidentemente financiando diversos programas de cunho econômico ou social, embora de forma descentralizada, com recursos que em parte pertencem aos estados e municípios, visto que a estes cabe parte da arrecadação do imposto de renda à que o governo federal está renunciando.

Entre os diversos gastos tributários no âmbito do Imposto de Renda, deve-se chamar a atenção para os redutores da base tributável do setor agrícola.

Os rendimentos que têm sua origem nas atividades agro-

pastoris de pessoa física são declarados na Cédula G do Imposto de Renda, seguindo uma sistemática de apuração mais favorável que a utilizada nas demais Cédulas.

Da receita bruta oriunda da atividade agropecuária são deduzidos os gastos de custeio efetivamente incorridos no ano-base, assim como as despesas de depreciação do ativo. Prejuízos que tenham sido apurados e não abatidos na declaração de anos anteriores também são dedutíveis da receita bruta para o cálculo do chamado Resultado Líquido 1. Este lucro apurado poderá ser reduzido em até 80% de seu valor, em função dos investimentos realizados durante o ano-base na exploração da atividade rural. O valor da dedução permitida é obtido multiplicando-se o valor de cada tipo de investimento pelo coeficiente aplicável, que varia de 1 (um) a 6 (seis). Se o valor da dedução for superior a 80% do lucro apurado, o excedente poderá ser utilizado para o abatimento no imposto nos três exercícios posteriores.

Após estas deduções, o novo valor obtido (Resultado Líquido 2) é dividido pela metade, sendo assim determinado o Resultado Líquido 3. Como existe a opção de tributação simplificada, é considerado como Resultado Líquido 4 a parcela de 15% da receita bruta do contribuinte. Assim, como Resultado Líquido 5, que será lançado na Declaração do Imposto de Renda do contribuinte como renda bruta da Cédula G, será escolhido o menor valor entre os Resultados Líquidos 3 ou 4.

Observe-se que na hipótese plausível de utilização da redução por investimentos em seu limite máximo - tendo em vista os elevados coeficientes aplicáveis - os rendimentos não tributáveis do contribuinte chegam a representar 90% do lucro da atividade. No caso extremo do contribuinte não realizar qualquer investimento incentivado há o benefício constituído pela opção de lançar como rendimento da cédula G apenas 15% da receita bruta da atividade.

Verifica-se, portanto, que o tratamento privilegiado da renda agrícola não está condicionado a níveis de produção ou pro-

dutividade, a formas de utilização da terra ou a tipos de atividades desenvolvidas. Também não garante a reaplicação dos ganhos extraordinários obtidos com os incentivos na atividade agropecuária. Para fazer jus aos benefícios fiscais é necessário apenas que os rendimentos tenham se originado na agricultura.

O tratamento tributário privilegiado dado à agricultura, aliado a controles pouco rígidos, tem estimulado a evasão fiscal, permitindo que rendimentos obtidos em outras fontes sejam lançados como renda agrícola.

Para estimular a disseminação da empresa-agrícola no País e assim dotar de bases empresariais o setor, existe uma tributação favorecida também para o lucro das empresas. Até a apuração do lucro contábil do exercício, o tratamento tributário da empresa-agrícola é igual ao das demais pessoas jurídicas, mas a alíquota incidente sobre a parcela do lucro dessas empresas, correspondente à exploração agropecuária, é apenas 6%. Além disto,é permitida a redução do resultado operacional através de investimentos incentivados, de maneira semelhante ao benefício concedido na Cédula G, até o limite de 80%. Assim, no caso de utilização dos incentivos até o seu limite, a alíquota efetiva do IRPJ para as empresas agrícolas se reduz a 1,2% do lucro apurado.

2.3 - Propostas

2.3.1 - A tributação dos ganhos de capital isentos e a revisão do sistema de tributação exclusiva na fonte

Existem basicamente duas formas de tributar os ganhos de capital. A primeira é a tributação em separado,constituindo-se em imposto diferenciado, com alíquotas próprias para os diversos ativos e com legislação específica. A outra é a inclusão dos ganhos de capital na base do imposto de renda, a partir da conceituação ampla de renda tributável. O Relatório Carter - "Report of the Royal Comission on Taxation" - que analisou a estrutura tributária canadense e recomendou uma série de inovações em 1966, pro-

pôs o conceito de renda tributável abrangente e indicou como melhor alternativa a inclusão, na base de cálculo do imposto, de toda a renda monetária auferida no exercício fiscal, incluindo as realizações de ganhos de capital e até os acréscimos patrimoniais a título gratuito. É esta orientação que predomina nos países de tradição jurídica anglo-saxônica.

Esta opção pela técnica mais moderna tem sido a escolhida no Brasil, através da tendência a ampliar a abrangência da base de cálculo do Imposto de Renda, consolidando-se desde meados da década de setenta, quando o conceito econômico de ganho de capital foi incorporado ao conceito legal de "renda e proventos de qualquer natureza". Deve-se lembrar que, dentro de uma perspectiva histórica, trata-se tão somente de recuperar o sentido primeiro do tributo, visto que, quando o imposto foi criado através da Lei nº 4.625 de 1922, esta definia: "Fica instituído o Imposto Geral sobre a Renda que será devido anualmente por toda pessoa física ou jurídica residente no território do País, e incidirá em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem". Apesar desta ampla definição de base tributária, alguns rendimentos e ganhos de capital deixaram de ser tributados, por isenções expressas ou pela não regulamentação. Apenas recentemente esta situação começou a reverter.

Deve-se assinalar que o conceito de "ganho de capital" e sua diferenciação dos "rendimentos de capital" apenas recentemente, na década de sessenta, foi introduzido na legislação tributária internacional. A regulamentação da inclusão dos ganhos de capital realizados na alienação de imóveis e de participações societárias na declaração anual do contribuinte pessoa física, a pesar de se permitir a opção pela tributação exclusivamente na fonte, inauguram esta orientação no Brasil. A partir daí a legislação ordinária vem incorporando constantemente à base de cálculo do IRPF diversas modalidades de ganhos de capital, mas permite ainda que várias destas frações de renda não componham a base tributável. Neste amplo espectro estão os ganhos reais de capital na compra e venda de ações em Bolsas, os ganhos reais obti-

dos em Bolsa de Mercadorias, os ganhos auferidos na venda de participações societárias mantidas por mais de cinco anos, etc.

Além disso, sendo verdadeiro que algumas exceções se justificam, como a não incidência do imposto de renda na venda de única residência do declarante, existem outras que não têm, aparentemente, qualquer lógica. É o caso específico do ganho especulativo através de transações em Bolsa de Mercadorias ou mesmo a fração de lucro imobiliário obtido na compra e venda de curto prazo, com finalidade especulativa.

A primeira recomendação que se faz é de que todo ganho de capital real e realizado seja tributado na declaração anual de renda do contribuinte pessoa física. Ou seja, dentro da tendência que vem se formando de tributação dos ganhos de capital no Brasil, aqueles ganhos realizados que não compõem ainda a base tributável devem ser incluídos, mantidas apenas as exceções que objetivem melhor adequar a legislação aos princípios de justiça fiscal.

Em segundo lugar, propõe-se a inclusão na tabela progressiva de todos os rendimentos e ganhos de capital tributados exclusivamente na fonte ou que podem optar pela alíquota proporcional, mantido o recolhimento como simples antecipação de imposto, compensável na declaração. O sistema de tributação exclusiva na fonte será reservado apenas para os rendimentos e ganhos de capital de beneficiários domiciliados no exterior.

A fundamentação destas proposições se prende à necessidade de recuperação da progressividade efetiva do tributo, anteriormente referida. Neste sentido, deverão compor a base todos os ganhos de capital apurados na venda de imóveis ou participações societárias, não apenas parte destes ganhos, como disciplina a atual legislação. As exceções que a lei atualmente prevê, por exemplo a isenção para alienação de participações mantidas por mais de cinco anos, deverão ser revistas.

A inclusão de todos os ganhos de capital na tabela progressiva justifica-se principalmente porque, como foi referido an

teriormente, tais ganhos tendem a ser maiores nas camadas superiores de renda, o que tem acarretado desvios na alíquota efetiva, neutralizando em parte a progressividade do imposto. Além disso a legislação em vigor privilegia estes ganhos em relação aos rendimentos do trabalho e alguns de capital, como aluguéis. Permanecem isentos de tributação progressiva, por exemplo, os seguintes rendimentos e ganhos de capital: lucro na alienação de bens móveis, lucro em operação de Bolsas de Mercadorias, lucro na negociação de ações cotadas em Bolsa, a parcela do lucro não tributado na venda de participação societária, a parcela do lucro imobiliário não tributado, 50% da diferença entre o lucro efetivo e o tributável da Cédula "G". e ainda, os rendimentos de dividendos e deságios referentes a investimentos incentivados.

A Tabela II.8 apresenta resultados preliminares de simulações realizadas para estimar os efeitos da eventual incorporação destes ganhos de capital à base de imposto. Eles revelaram a possibilidade de aumentar a arrecadação do IRPF em mais de vinte por cento.

TABELA II.8

VARIAÇÕES NOS PRINCIPAIS ITENS DA DECLARAÇÃO ANUAL DO IRPF COM A INCLUSÃO À BASE DE CÁLCULO DE GANHOS DE CAPITAL ATUALMENTE NÃO TRIBUTÁVEIS (EXERCÍCIO 85 - ANO-BASE 84)

Imposto Devido Total[a]	+ 21,4%
Imposto Líquido Devido Total[b]	+ 21,8%
Imposto a Pagar	+ 124,0%
Imposto a Restituir[d]	- 2,6%

Estimativas Preliminares.

OBS.: a) Aumento no montante do imposto devido calculado nas declarações, caso fossem incorporados os rendimentos atualmente isentos.

b) Crescimento do valor do imposto devido calculado nas declarações, líquido das reduções por investimento permitidas, i.e., valor do débito dos contribuintes.

c) Aumento do imposto que deverá ser pago pelos contribuintes cujos débitos calculados foram superiores aos montantes retidos na fonte como antecipação.

d) Redução no volume das restituições referentes aos contribuintes que tiveram um montante de imposto retido na fonte, como antecipação, superiores ao valor líquido devido calculado na declaração.

NOTA: O Imposto devido pelos declarantes que estavam isentos, passando a contribuintes com abrangência do I.R., está incluso em c).

Com esta maior abrangência da base de cálculo do imposto, vários declarantes atualmente isentos ou com restituição a receber passariam a ter imposto a pagar. Além disso, é bastante provável que as alíquotas efetivas se aproximem das nominais. Este fato, em si mesmo, representa uma melhoria na eqüidade do sistema, na medida em que a estrutura de alíquotas nominais obedece a uma razoável progressividade.

Por outro lado, os efeitos globais da tributação exclusiva de fonte em relação à progressividade do IRPF vêm sendo constantemente alterados com a própria utilização do instrumento tributário enquanto mecanismo de política econômica. Vale recordar que ao longo do exercício de 86, tais modificações ocorreram várias vezes.

A partir de 1983, o Imposto de Renda exclusivo na fonte incidente sobre rendimentos e ganhos de capital passou a ser importante item da arrecadação do imposto. Como foi expresso anteriormente, este mecanismo interfere na progressividade do imposto, seja pelo incremento da carga direta sobre as camadas baixas e médias de renda, com alíquotas efetivas inferiores às de fonte, seja por estas alíquotas serem inferiores às maiores alíquotas nominais da tabela progressiva.

Após a Lei 7.450/85 e Resoluções posteriores do Conselho Monetário Nacional, este segundo efeito foi minorado, e em alguns casos invertido, uma vez que para estes vigoraram durante o exercício de 86 alíquotas exclusivas de fonte idênticas à maior alíquota nominal do IRPF.

Vale lembrar que tais fatos prejudicam em parte as simulações efetuadas para estimar o efeito da inclusão dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte à base de cálculo do imposto de renda progressivo, apresentados na Tabela II.9. Isto porque os dados econômico-fiscais utilizados foram baseados em alíquotas de fonte vigentes no ano de 1984, em certos casos, bastante inferiores às atuais.

TABELA II.9

VARIAÇÕES NOS PRINCIPAIS ITENS DA DECLARAÇÃO ANUAL DO IRPF COM A INCORPORAÇÃO DOS RENDIMENTOS ATUALMENTE TRIBUTADOS EXCLUSIVAMENTE NA FONTE À BASE DE CÁLCULO DO IRPE

(EXERCÍCIO 1985, ANO-BASE 1984)

Imposto Devido Total	+ 13,4%
Imposto Líquido Devido Total	+ 13,6%
Imposto a Pagar	+ 30,5%
Imposto a Restituir	+ 1,4%

Estimativas Preliminares

Pode-se observar que a imposição progressiva dos rendimentos atualmente tributados exclusivamente na fonte por alíquotas proporcionais, terá o efeito de elevar a carga tributária sobre as pessoas físicas em 13,6%.

Nota-se também, neste caso, efeito similar ao observado para os ganhos de capital. Contribuintes isentos na declaração, por recolherem imposto exclusivamente na fonte, ao terem tais rendimentos gravados progressivamente na declaração, mesmo compensando o tributo anteriormente pago, passarão a ter imposto a pagar.

O efeito conjunto da inclusão de ganhos de capital isentos e dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte, com o devido abatimento do imposto anteriormente recolhido como mera antecipação, pode ser observado na Tabela II.10.

TABELA II.10

EFEITO CONJUNTO DA INCORPORAÇÃO DE GANHOS DE CAPITAL ISENTOS E DOS RENDIMENTOS TRIBUTADOS EXCLUSIVAMENTE NA FONTE À BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS FÍSICAS

(Exercício 1985, Ano-Base 1984)

ITENS DAS DECLARAÇÕES	GANHOS DE CAPITAL	RENDIMENTOS TRIBUTADOS EXCLUSIVAMENTE NA FONTE	EFEITO CONJUNTO
Renda Líquida	+ 6,8%	+ 5,0%	+ 11,8%
Imposto Devido	+ 21,4%	+ 13,4%	+ 35,3%
Imposto Líquido Devido	+ 21,8%	+ 13,6%	+ 35,9%
Imposto a Pagar	+ 124,0%	+ 30,5%	+ 169,8%
Imposto a Restituir	- 2,6%	+ 1,4%	- 1,7%

FONTE: Estimativas preliminares

Observando o conjunto destes resultados, pode-se verificar que o efeito da incorporação das duas categorias de rendimentos à base do IRPF resultaria em um aumento na renda líquida de 11,8% e no imposto líquido de 36%. Ou seja, apesar da base de cálculo do imposto ser ampliada em cerca de 12%, em função da incorporação dos ganhos de capital isentos e dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte, o imposto líquido devido aumentaria três vezes mais. Este fato se explica, evidentemente, pela própria progressividade intrínseca a este tributo.

Com as medidas propostas é possível se aumentar a carga tributária do IRPF em mais de um terço, melhorando a eqüidade na incidência do imposto, visto que os rendimentos e ganhos de capital passarão a ter tratamento igual ao dispensado aos rendimentos do trabalho.

2.3.2. O sistema de integração parcial na tributação de pessoas jurídicas e físicas

Propõe-se a integração parcial dos sistemas de tributação das pessoas físicas e jurídicas, onde o lucro efetivamente distribuído não mais será tributado na empresa, sendo obrigatoriamente incorporado pelo acionista ou cotista, pessoa física, à base de cálculo de seu imposto para a necessária incidência da tabela progressiva. Mantém-se a sistemática de recolhimento antecipado na fonte, por ocasião da distribuição dos dividendos ou quotas em dinheiro, antecipação compensável na declaração.

Recomenda-se, portanto,

- manter a integração total apenas para as micro e pequenas empresas, de acordo com a legislação vigente;

- adotar a integração parcial para as demais empresas, ou seja, a fração dos lucros distribuídos não sofrerá a incidência do IRPJ;

. manter o atual sistema de tributação exclusiva na fonte para os acionistas domiciliados ou residentes no exterior.

Para se estabelecer a coerência na tributação da renda do capital, tendo em vista a proposta de tributação progressiva de dividendos e ganhos de capital na declaração anual das pessoas físicas, é necessário se implementar a integração parcial do IRPJ e IRPF.

Na sistemática atual, conforme visto anteriormente, os lucros distribuídos são duplamente tributados na pessoa física e na pessoa jurídica. Em compensação, os ganhos de capital obtidos com a alienação de ações e participações societárias, em grande parte, não são tributados.

Com a proposta de tributação progressiva na declaração anual de todos os rendimentos e ganhos de capital, a dupla tributação dos lucros distribuídos deve ser revista para se manter a neutralidade do sistema sobre as decisões do investidor. Se a integração parcial não for adotada, os rendimentos do capital de risco, na forma de dividendos e bonificações em dinheiro, serão mais penalizados que os demais retornos de aplicações de capital.

Discussões acadêmicas vêm sendo travadas sobre a existência ou não de bi-tributação na sistemática clássica de imposição do lucro empresarial, sem obter-se um consenso.

Pela ótica da doutrina do Direito Tributário, as divergências conceituais manifestadas seriam irrelevantes, na medida em que, formalmente, o fato econômico ou o fato gerador da obrigação tributária pode ser distinguido (o lucro na pessoa jurídica e o dividendo percebido), bem como o sujeito passivo (de um lado a empresa que gerou o lucro, de outro, o sócio ou cotista pessoa física ou pessoa jurídica).

Embora seja esta a tradicional forma de tributação na legislação brasileira, com a recente exceção das micro e pequenas

empresas onde o sistema é de integração total, historicamente não foi o único regime de tributação do lucro empresarial no Brasil. A legislação nacional anterior a 1922 tributava apenas os dividendos na pessoa física do sócio. Tais modificações na sistemática impositiva se deveram mais a necessidades operacionais de arrecadação do que a uma doutrina tributária universalmente aceita. O que, em última instância, justifica a proposta de integração parcial é a necessidade de tratamento homogêneo aos rendimentos de capital. Chama-se a atenção para o fato de o sistema de integração parcial, com a necessária tributação progressiva dos dividendos e ganhos de capital na pessoa física do sócio, ser o regime de tributação proposto pela concepção de Imposto de Renda em bases abrangentes.

A integração parcial, na forma proposta, não representa de fato uma inovação na tributação do imposto de renda no Brasil. Até a Lei 154/47, observa-se que o lucro distribuído pelas pessoas jurídicas a pessoas físicas e tributado progressivamente não compunha a base do IRPJ. Nota-se também que teoricamente a discussão econômica da bi-tributação do lucro empresarial continua uma questão em aberto. Quanto à doutrina do Direito Tributário, dada a nítida separação entre os fatos geradores, a questão tem interesse secundário.

A proposta de integração parcial, portanto, funda-se em decisão de política econômica, no sentido de incentivar o capital de risco. De outra parte, como medida de política fiscal, traz necessariamente à tributação progressiva este tipo de rendimento de capital, equalizando o tratamento dado pela incidência direta a todos os fluxos de renda.

Vale notar que a integração parcial deverá provocar a diminuição dos encargos tributários das pessoas jurídicas e, em conseqüência, poderá ser um instrumento suplementar para aumentar o capital de giro das médias e grandes empresas.

Cabe ressaltar ainda que o sistema de integração parcial na forma proposta, desde que eficientemente acompanhado pela

administração fiscal, não significará necessariamente uma diminuição na arrecadação tributária.

De fato, as simulações preliminares realizadas apresentam resultados que contestam a inevitabilidade de perda de arrecadação no conjunto do Imposto de Renda.

Utilizaram-se quatro métodos de estimativa que chegam a resultados distintos. Todavia, a forma com que estão dispostos os dados econômicos fiscais disponíveis, não permite que se aponte um deles como nitidamente superior aos outros. Os resultados apresentados na Tabela II.11 são provenientes da metodologia que se considera que melhor exprime o efeito global da integração parcial, apesar de subestimar tanto as prováveis perdas de arrecadação referentes às pessoas jurídicas, quanto os ganhos nas pessoas físicas.

TABELA II.11

INTEGRAÇÃO PARCIAL DO IRPJ E DO IRPF:
ESTIMATIVA DA PERDA DE ARRECADAÇÃO NA PESSOA JURÍDICA
E GANHOS NA PESSOA FÍSICA
(Exercício 1985, Ano-Base 1984)

VARIAÇÃO RELATIVA NA PF	+ 4,10%
VARIAÇÃO RELATIVA NA PJ	- 1,23%
EFEITO CONJUNTO	+ 0,73%

Estimativas preliminares.

A explicação para tais resultados reside no fato de as alíquotas efetivas das pessoas jurídicas pesquisadas e da tributação exclusiva na fonte sobre dividendos, estarem abaixo das alíquotas médias, na tabela progressiva, da maioria dos acionistas encontrados na amostra utilizada.

Daí, a anterior afirmação de que a integração parcial, para ser implementada sem causar perda de arrecadação global no

sistema do Imposto de Renda, implicará em desenvolver mecanismos administrativos fiscais eficientes, bem como pressupõe a inexistência de ações e cotas ao portador não identificado. Deve-se registrar também que, nos países onde a integração parcial tem sido introduzida, inexistem tais tipos de participação societária.

Fica claro, portanto, que a proposta de integração parcial do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e das Pessoas Físicas exigirá certas inovações legislativas e principalmente administrativas, como também as demandarão as demais propostas de ampliação da base do imposto de renda.

Certas conseqüências administrativas e operacionais podem ser esboçadas, desde que implementado este conjunto de proposições relativas à atual tributação da renda.

A administração fiscal da União vem passando por fase evolutiva que tem permitido uma efetiva gestão e controle do lançamento do Imposto de Renda, principalmente após o advento do processamento informatizado do lançamento de tributos federais. A modernização provocada por tais processos tempossibilitado o acompanhamento da arrecadação do imposto recolhido na fonte, inclusive em setores cujo dinamismo e velocidade de operações impossibilitavam uma gestão efetiva. Neste caso, enquadram-se tipicamente as transações no mercado financeiro de curtíssimo prazo.

É correto, portanto, que a tendência à utilização ampla do recolhimento do imposto de renda na fonte venha sendo intensificada, como pode ser observado através das contínuas alterações da legislação tributária. Estes mecanismos devem ser necessariamente preservados e sempre que possível estendidos. As proposições de extinção da tributação exclusiva de fonte para ganhos e rendimentos de capital bem como a integração parcial do IRPJ e IRPF preservam o recolhimento na fonte enquanto instrumento essencial à gestão tributária federal.

A modificação sugerida se refere apenas ao estatuto ju-

rídico, no sentido de equalizar o tratamento legal da renda proveniente da aplicação de capital àquele resultante do trabalho assalariado ou autônomo. Desta forma, o tributo antecipado será sempre compensável na declaração anual do contribuinte. As exceções serão, a princípio, somente as que se referem aos contribuintes residentes ou domiciliados no exterior.

A evolução da sistemática do recolhimento na fonte passa necessariamente por disposições legais inovadoras, no sentido de ampliar os dados econômico -fiscais essenciais à efetiva gestão do imposto de renda. Nesse sentido, cabe indicar certas medidas que devem ser adotadas; em especial, a criação de normas que concernem aobrigatoriedade de prestação regular de informações pelas Bolsas, Financeiras, Corretoras e demais instituições do mercado financeiro, que as possuem para seu próprio controle e dos respectivos clientes contribuintes. Estas informações tornam-se essenciais para o efetivo acompanhamento do imposto antecipado.

Quanto à determinação do ganho de capital, é relativamente simples, em alguns casos, como na obtenção do lucro imobiliário de curto prazo, desde que se escolha um bom indicador de variação nominal de ativos. Existem certos ganhos, porém, cuja determinação é bastante complexa; por exemplo, a apuração das mais valias obtidas na compra e venda de ações em Bolsa de Valores. Soluções encontráveis nas diversas legislações internacionais são modelos experimentados que podem ser úteis na escolha das melhores opções. Uma destas possibilidades é a cotação média do último trimestre das diversas ações que compõem a carteira dos contribuintes, que se constitui em referencial com operacionalidade relativamente simples.

A venda de participação societária não cotada em Bolsa de Valores já encontra solução operacional disciplinada a partir do DL nº 1.510/76. A revisão da isenção concedida para ações possuídas por mais de cinco anos não revoga, mas agrava certos problemas práticos surgidos. Deve-se recordar que as bonificações em ação acompanham a data de emissão das ações principais. Desta for

ma, se por um lado pode-se até justificar a não incidência quando estas bonificações resultarem da simples correção monetária do ativo das empresas em face da inflação, é inegável que se transformam em ganhos de capital realizados e não tributados quando de sua venda, se forem provenientes de incorporação de lucros reais. Seria talvez conveniente, em conseqüência, que se diferencie ambos os tipos de bonificações. Será certamente oportuno que se revogue a isenção tributária concedida às mais-valias obtidas na cessão de quaisquer participações societárias mantidas por prazo superior a cinco anos, reservando-a apenas para adaptação à capacidade de pagamento do contribuinte, como pode ocorrer nas cessões societárias de micro e pequenas empresas.

Em relação às ações ao portador, identificado, estas não têm comprometido a liquidez e a velocidade de circulação dos papéis, ao contrário das ações ou títulos nominativos, e criam-se as condições necessárias para uma efetiva administração fiscal. Possibilidade tecnicamente bem menos vantajosa, em termos administrativos, seria a manutenção das ações ao portador não identificado, cujos rendimentos seriam tributados na fonte à maior alíquota nominal da pessoa física, com a opção de compensação na declaração anual, com a óbvia identificação do contribuinte. Cabe recordar, no entanto, que esta última alternativa dificultaria sensivelmente a gestão eficaz de um tributo sobre o patrimônio líquido pessoal, como registrado na Subseção 1.3.1.

2.3.3. Benefícios e incentivos fiscais

a) elaboração de um orçamento de gastos tributários

Para tornar transparentes os subsídios concedidos pelo governo através da legislação tributária, quantificá-los e identificar propósitos e beneficiários, é fundamental a elaboração de um Orçamento de Gastos Tributários. Este dimensionará as perdas de arrecadação decorrentes de favores fiscais, classificando-as por impostos, finalidade de política, setores beneficiados e categorias econômicas, de forma semelhante ao orçamento fiscal clássico.

Além de dar transparência e propiciar maior racionalidade no uso de recursos públicos, a existência de um orçamento de gastos tributários oferece maiores garantias de preservação do Sistema Tributário Nacional. Como na maioria dos países membros da OCDE, sua apresentação obrigatória, discussão e votação parlamentar, em conjunto ao orçamento fiscal, constituir-se-á em rígido controle à criação casuística de benefícios fiscais. A implementação de novos gastos de cunho econômico ou social, sob a forma de subsídio tributário, terá de ser explicitada e quantificada, discutida e aprovada pelo Congresso.

O controle dos gastos tributários proporcionado por este orçamento, não apenas tornam mais democráticas as decisões de dispêndios fiscais, mas também será fundamental como instrumento de planejamento do governo.

A existência de um orçamento de gastos tributários permitirá também que eventuais disfunções e inoperâncias sejam mais facilmente descobertas. Através dele será possível a avaliação objetiva entre incentivos e benefícios fiscais, de um lado, e gastos diretos, de outro, para atingir objetivos semelhantes, permitindo se empreender uma política fiscal mais harmônica.

O Orçamento de Gastos Tributários, em si mesmo, não eliminará as distorções causadas pela concessão de incentivos e benefícios fiscais à eqüidade do sistema, mas será instrumento básico para sua ampla e democrática revisão.

b) criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional

Propõe-se a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional - FDR que, a partir de critérios de repartição a serem negociados, transferirá recursos para o FINOR e o FINAM. Esses recursos serão destinados à aplicação em projetos privados de investimento agropecuário e industrial nas Regiões Norte e Nordeste, através de linhas especiais de crédito e de participação acionária, no caso das empresas organizadas sob a forma de S.A. de capital aberto. Os

atuais Fundos de Investimento se transformarão em fundos rotativos crescentes onde o retorno dos investimentos e os juros dos financiamentos seriam reaplicados, ampliando cada vez mais a capacidade deles em promover o desenvolvimento regional.

Serão extintas as deduções do IRPJ para aplicação no FINOR e no FINAM, mas o setor privado interessado em investir no Nordeste e na Amazônia continuaria contando com importante apoio governamental. As isenções do imposto de renda por dez anos dadas às empresas que se instalarem na região com projetos aprovados devem ser mantidas. Através de linhas de financiamento com prazos de amortização e carência vantajosos e taxas de juros reduzidas, micro, pequenas e médias empresas que hoje pouco ou nada se beneficiam do FINOR e do FINAM, através do sistema de capital de risco, poderiam ser efetivamente apoiadas e estimuladas.

O Fundo de Desenvolvimento Regional poderá ser composto de 15% do total da arrecadação do IRPJ ou de uma percentagem menor da arrecadação total do IR, o que garantirá um volume de recursos próximo ao que atualmente é destinado ao FINOR e FINAM.

Propõe-se ainda que a SUDAM e a SUDENE sigam com a tarefa de planejamento do desenvolvimento regional e determinação das prioridades de investimento, cabendo ao BASA e ao BNB maiores responsabilidades no que diz respeito ao controle cadastral dos beneficiários, análise dos projetos e sua fiscalização.

Esta proposta prende-se à observação dos freqüentes casos de disfunções, inoperâncias e irregularidades na aplicação de recursos públicos através dos incentivos fiscais ao desenvolvimento regional, bem como de um diagnóstico de suas causas.*

No FINOR-Industrial, constatou-se que a indústria incentivada reproduziu os padrões prevalecentes de concentração espaci

---

*Relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Ficais - COMIF SEPLAN, Brasília, 1986.

al das atividades econômicas visto que aproximadamente 70% dos projetos, dos investimentos e do total dos incentivos fiscais foram destinados às indústrias dos três principais estados nordestinos: Bahia, Pernambuco e Ceará. A Bahia, em face da implantação do pólo petroquímico de Camaçari, vem se destacando como principal estado industrial da região. Os investimentos industriais incentivados contribuíram, portanto, para a manutenção do perfil das desigualdades intra-regionais de renda.

No que diz respeito ao FINAM, entre os 946 projetos com incentivos fiscais existentes até setembro de 1985, 327 pertenciam ao Setor Industrial. Uma avaliação feita com base em um trabalho de campo sobre amostra de 52 projetos industriais observou que apenas 17 estavam em funcionamento normal, estando os demais com sérios problemas de capacidade ociosa ou com as atividades paralisadas.

No FINAM-Agropecuário, a maioria dos projetos é de pecuária de corte, ou de cria e recria de gado bovino. Uma amostra de projetos analisada em pesquisa do IPEA/SUDAM/BASA para o Relatório da COMIF constatou que a produção e venda de cabeças de gado em 1984 representava apenas 15,7% da produção anual prevista nos projetos.

Com o objetivo de corrigir as várias distorções observadas, um importante passo foi tomado recentemente através do Decreto 93.607 de 24/11/86, que estabeleceu critérios mais rígidos de concessão e controle de recursos financeiros provenientes de incentivos fiscais no âmbito do FINOR, FINAM e FISET (Fundo de Investimento do DL-1376/74).

Apesar destas recentes alterações introduzidas, o FINOR e o FINAM muito provavelmente continuarão sofrendo com a má utilização de recursos, projetos fracassados ou ineficientes. Isto porque a razão principal para as ineficiências e disfunções observadas é uma conseqüência da forma como estão montados estes programas de desenvolvimento regional, não se tratando apenas de uma questão de maior rigor na aprovação e fiscalização dos projetos.

Como os recursos financeiros do FINAM e do FINOR têm origem em incentivos fiscais e são destinados a projetos do setor privado, eles não são vistos como dinheiro público por grande parte dos agentes econômicos envolvidos. Para a maioria das empresas do País, optar para a aplicação no FINOR ou no FINAM de parte de seu imposto de renda é apenas um ritual, pois para elas os recursos são recolhidos a um banco com destino ao governo. Trata-se de uma aplicação com baixíssimo custo de oportunidade.

Para as empresas que resolvem investir em projetos próprios na região a situação é outra. Para elas é possível financiar parte de seus projetos com recursos que de outra forma seriam destinados em sua totalidade ao governo. Trata-se de um "capital de risco" recebido gratuitamente. Além disso, podem contar com um "sócio" (FINAM ou FINOR) disposto a aportar capital de risco em proporção elevada sem exigir uma participação ativa nas decisões do negócio. Os Fundos Regionais são pouco exigentes porque, na verdade, os recursos não são seus, mas pertencem àquelas empresas que fazem a opção para destinar parte de seu imposto ao FINAM ou ao FINOR, que apenas os administra. Como, em função de sua origem, estes recursos têm um custo de oportunidade muito baixo para seus proprietários, estes, de uma maneira geral, também não se preocupam com a administração dos Fundos.

A princípio, para um projeto funcionar é preciso, evidentemente, se dispor do capital necessário, e de eficiência para se minimizar os naturais riscos que qualquer empreendimento novo comporta. Quando um capitalista com pouco capital e, conseqüentemente, assumindo poucos riscos se une a um sócio majoritário pouco exigente, os resultados freqüentemente não são bons em termos de eficiência.

O risco é inerente ao sistema capitalista e só a eficiência pode minimizá-lo. Na sistemática atual dos Fundos de Investimentos Regionais, é mínimo o risco para o sócio empreendedor, tanto em termos de perdas financeiras como sanções, no caso de um projeto malogrado, de tal forma que a ousadia e a má fé tornam-se freqüentes.

A reversão desta situação ocorreria caso os recursos que hoje são apenas administrados pelo FINOR e FINAM se transformassem em recursos públicos orçamentários, destinados às agências de desenvolvimento regional que teriam a incumbência de zelar para que o auxílio que prestassem aos setores prioritários da iniciativa privada tivesse seu retorno assegurado. Desta forma se ampliaria de maneira crescente a capacidade do governo de promover o desenvolvimento das regiões mais carentes do País.

Além disto, se o apoio aos empreendedores nestas regiões fosse dado em sua maior parte sob a forma de linhas de financiamento preferenciais, não apenas o retorno do auxílio governamental seria mais facilmente garantido, como um maior grau de risco seria introduzido, estimulando uma melhor gestão dos projetos aprovados. O aporte de capital de risco através de participações societárias das agências de desenvolvimento regional deve se limitar a situações excepcionais, e apenas para empresas de capital aberto desde que exista a possibilidade de um efetivo acompanhamento da gestão do empreendimento.

c) extinção do Fundo de Investimentos Setoriais - FISET

Propõe-se a extinção do FISET como um todo, tanto no que se refere ao apoio ao reflorestamento, quanto ao turismo e à pesca, tendo em vista não se considerar mais a via do incentivo fiscal como a mais adequada ao estímulo destes setores.

A comprovada rentabilidade econômica dos projetos de florestamento e reflorestamento, quando bem realizados, indica claramente que não são necessários subsídios tributários para viabilizar esta atividade e sim uma política de crédito semelhante à existente há décadas para o plantio de café, por exemplo. O uso excessivo de subsídios tem fomentado o desperdício, as irregularidades e a especulação. Apenas em casos isolados, principalmente quando os beneficiários dos incentivos são os usuários da madeira, como no caso das siderúrgicas e das indústrias de celulose e papel, os resultados têm sido bons. O desmatamento das florestas naturais

é assustadoramente crescente e os casos de projetos de reflorestamento incentivado mal localizados, abandonados ao ataque de pragas ou com o período de corte ultrapassado são, infelizmente, cada vez mais numerosos.

A lucratividade do setor hoteleiro, o principal beneficiado com os incentivos fiscais do FISET-Turismo (cerca de 95% das aplicações), mostra que também não há mais sentido em a sociedade brasileira subsidiar esta atividade quando as carências nacionais são tão grandes e os recursos públicos disponíveis são escassos. A criação por bancos oficiais, de linhas de crédito de longo prazo para financiamento do setor privado de turismo, cujos projetos sejam considerados pela EMBRATUR como de interesse para o desenvolvimento turístico nacional, é uma alternativa mais adequada para a sociedade do que os subsídios tributários.

A lamentável situação da indústria da pesca e a sua nítida deterioração após a criação dos incentivos fiscais ao setor, por si só justifica a eliminação do sistema vigente. Dada a importância do setor e sua situação atual, não resta dúvida que deve merecer a atenção do governo. Comprovadamente, todavia, não serão os gastos tributários que poderão solucionar seus problemas.

d) transformação dos abatimentos da renda bruta em créditos do imposto

No que diz respeito aos gastos tributários no âmbito do Imposto de Renda - Pessoas Físicas, mesmo que considerados desejáveis, devem merecer uma profunda modificação quanto a sua forma de concessão.

Propõe-se a mudança do sistema de abatimento da renda bruta para o crédito contra o imposto devido, de um percentual dos gastos efetuados pelo contribuinte em educação, saúde, habitação, etc. Isto faria com que o subsídio tributário concedido fosse proporcional ao gasto do contribuinte com itens pré-determinados, e não mais ponderados pela sua alíquota da tabela progressiva.

Quando se permite que, por exemplo, os juros pagos na compra de casa própria junto ao Sistema Financeiro da Habitação sejam abatidos da renda bruta do contribuinte pessoa física, há a intenção de se subsidiar, através do sistema tributário, os mutuários do sistema. Os abatimentos das despesas com instrução, médicos, dentistas e hospitalizações, embora tenham como objetivo principal individualizar a capacidade de pagamento, têm também o efeito de subsídio. O governo, através da redução do imposto de renda, está pagando parte da conta do contribuinte referente a vários itens de sua despesa.

No entanto, como estes benefícios são concedidos sob a forma de abatimento da renda bruta, mas o subsídio real que o contribuinte recebe é, na verdade, a redução no seu imposto a pagar, uma séria distorção tem efeito, tendo em vista ser o IRPF um imposto progressivo. Como as alíquotas do imposto são crescentes em função da renda líquida do contribuinte, abatimentos da renda bruta de igual valor resultam em subsídios tributários diferentes. Os contribuintes ricos recebem um benefício maior que os mais pobres, mesmo quando o valor do abatimento é igual para ambos.

É ilusório, portanto, que abatimentos da renda bruta de igual valor correspondam a benefícios fiscais iguais, visto que a redução no imposto devido será maior para os grandes contribuintes, que são submetidos a alíquotas mais elevadas. O subsídio tributário, pela sistemática atual, é diretamente relacionado não apenas ao valor do abatimento, mas também à renda do contribuinte.

Com o sistema de crédito contra o imposto devido, esta distorção seria minimizada, na medida em que uma igual despesa com juros pagos na compra da casa própria, realizada por dois contribuintes com rendas diferentes, por exemplo, resultaria em um benefício de igual valor para ambos.

Independentemente de qualquer revisão quanto aos tipos de despesas que devam ser beneficiados, ou de limites a serem estabelecidos, o sistema de crédito contra o imposto é nitidamente mais justo que os abatimentos, e pode ser adaptado de forma

a resultar em nível de perda de arrecadação igual ao do sistema atual.

e) revisão dos benefícios fiscais na tributação da renda agrícola

Para tornar mais eficiente a política de estímulos fiscais à agricultura por intermédio do Imposto de Renda, propõe-se:

. limitar a opção de se considerar como rendimento cedular apenas 15% (quinze por cento) da receita bruta da atividade aos pequenos contribuintes, para os quais este montante é determinado de forma estimada ou escritural simplificada;

. eliminar a redução da base tributável em 50% (cinqüenta por cento) do resultado líquido;

. limitar o abatimento das despesas de custeio não comprovadas a 20% (vinte por cento) da receita bruta, exigindo-se comprovação quando o percentual for superior a este limite;

. reformular a tabela de coeficientes aplicáveis aos investimentos, reduzindo-os significativamente e priorizando aqueles diretamente ligados à produção e setores sociais previamente selecionados;

. limitar a redução por investimentos a 50% (cinqüenta por cento) do lucro apurado (resultado líquido 1);

. estender às empresas agrícolas as modificações apontadas nos dois itens anteriores.

No que diz respeito à tributação privilegiada da renda agrícola, várias modificações se mostram necessárias. Além de inadequada como instrumento de incentivo ao investimento, a atual política de estímulos fiscais por intermédio do imposto de renda

tem distanciado o sistema tributário dos princípios de eqüidade e justiça distributiva.

A redução da base tributável da cédula G em 50%, após todas as deduções e reduções incentivadas resulta em substancial perda de arrecadação sem maiores efeitos diretos ou indiretos sobre a produção ou produtividade. Os ganhos adicionais obtidos como resultado deste benefício fiscal não tem sua reaplicação garantida na própria atividade. Este representa apenas um prêmio ex-post aos contribuintes que obtiveram rendimentos da agropecuária, com sérias implicações de justiça fiscal.

A opção de tributação simplificada, que considera como rendimento tributável apenas 15% da receita bruta, só tem sentido em existir para aqueles pequenos contribuintes que não dispõem de meios para realizar uma escrituração contábil regular. Sua extensão a todos os contribuintes pode anular o efeito do estímulo fiscal aos investimentos incentivados.

Dadas as peculiaridades do setor, são freqüentes os casos em que o contribuinte realiza despesas de custeio sem que possa comprová-las devidamente. Estas devem ser permitidas, dentro de limites razoáveis para não se estimular a fraude.

Os incentivos ao investimento na agropecuária são ineficientes na medida em que a utilização de multiplicadores muito elevados acaba anulando o seu efeito de estímulo, visto que poucos investimentos já são suficientes para reduzir a receita em seu limite máximo. Além disso, os principais itens de investimentos incentivados correspondem a gastos intensivos de capital, geralmente inacessíveis aos pequenos produtores. Estes, aliás, na medida em que são isentos ou contribuem pouco, quase ou nada são beneficiados.

Assim, os coeficientes devem ser não apenas reduzidos, mas limitados a alguns poucos tipos de investimentos ligados à produção (construção de silos e armazéns, compras de máquinas e implementos agrícolas, etc) ou à área social (construção de escola e moradias para os colonos, por exemplo). Os gastos de custeio

(fertilizantes, defensivos, etc) não devem mais ser beneficiados por coeficientes elevados. A dificuldade de comprovação física de sua efetiva utilização permite fraudes contra o Fisco. Outras formas de estímulo ao uso de insumos modernos na agricultura podem ser implementados fora do âmbito do incentivo fiscal.

Quanto às empresas agrícolas, a tributação do lucro com uma alíquota de apenas 6% tem se mostrado inútil como estímulo para se dotar de bases empresariais o setor agropecuário. Como são elevados os benefícios ao agricultor pessoa-física e, por outro lado, mesmo que a empresa agrícola quase não pague IRPJ, quando seus lucros são distribuídos aos seus proprietários, estes são gravados normalmente no IRPF (cédula F), é quase sempre mais conveniente explorar a atividade agropecuária como indivíduo do que como empresa. A proposta de redução dos incentivos fiscais ao agricultor pessoa física pode vir a estimular a criação de empresas rurais.

As medidas propostas de revisão da tributação da renda agrícola procuram elevar a contribuição fiscal do setor primário, aumentar a eqüidade da tributação da renda, tornar mais efetivos e seletivos os incentivos ao setor e diminuir a evasão que ocorre com o lançamento de rendimentos de outras origens na cédula G do IRPF.

3. Sumário

As sugestões apresentadas neste capítulo visando modificações na tributação do patrimônio e da renda compõem parte do elenco de propostas para a Reforma do Sistema Tributário Nacional. Devem ser vistas, portanto, não apenas individualmente, mas em conjunto a outras constantes nos demais capítulos.

O elenco de medidas propostas visa à modernização do sistema vigente, conforme exposto no Capítulo I. Esta atualização, no que se refere à tributação direta, passa pela ampliação das bases de incidência dos impostos patrimoniais e pela maior abrangência do Imposto de Renda.

A criação de um tributo sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas e de um imposto sobre as sucessões e doações, associados à dinamização do Imposto Territorial Rural, certamente responderá à necessidade de maior abrangência da imposição patrimonial. Atualmente, este tipo de incidência restringe-se, praticamente, ao patrimônio imobiliário urbano e à propriedade de veículos automotores.

Em relação à tributação da renda, as propostas apresentadas objetivam principalmente ampliar as bases da imposição progressiva, de forma a aperfeiçoar a incidência, tornando-a mais equitativa. Nesta direção situam-se as propostas de tributar os ganhos de capital atualmente isentos, de incorporar todos os rendimentos pessoais à tributação progressiva e de rever os inúmeros incentivos fiscais existentes.

Este conjunto de medidas, uma vez adotado, certamente reverterá o quadro atual da incidência da tributação progressiva no Brasil. Esta, atualmente, baseia-se fundamentalmente na imposição sobre os rendimentos do trabalho assalariado e autônomo.

Muito embora, dentro de uma ótica econômica, tais medidas possam ser consideradas como de importância equivalente, cabe relembrar que, sob o ponto de vista jurídico, são bastantes dis-

tintas entre si. Algumas implicam alterações de natureza constitucional, enquanto outras apenas de legislação ordinária e até mesmo regulamentações administrativas. Em função disso, privilegiou-se intencionalmente as medidas que dizem respeito à tributação patrimonial, visto que são apenas estas, no conjunto de modificações propostas neste capítulo, que requerem alterações constitucionais.

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 84

Nº 62 - "A Crise do Setor Externo e o Ajustamento requerido pelas Opções de Política Econômica", Milton Pereira de Assis, Janeiro 1984, 37 p.

Nº 63 - "O Papel Atual da Fronteira Agrícola", Maria Beatriz de Albuquerque David, Fevereiro 1984, 19 p.

Nº 64 - "As Negociações Financeiras Internacionais do Brasil Pós-FMI", José Cláudio Ferreira da Silva e Maria Helena T. T. Horta, Fevereiro 1984, 34 p.

Nº 65 - "Insumos Modernos na Agricultura Brasileira", Cláudio Roberto Contador e Léo da Rocha Ferreira, Janeiro 1984, 159 p.

Nº 66 - "Política Tarifária das Empresas de Saneamento: Uma Avaliação da Progressividade dos Preços", Thompson Almeida Andrade, Fevereiro 1984, 24 p.

Nº 67 - "A Economia Brasileira: Uma Interpretação Econométrica", Versão IV, Cláudio Roberto Contador, Março 1984, 99 p.

Nº 68 - "Comentários sobre o livro de William R. Cline, "International Debt and Stability of the World Economy", Marcelo de Moura Lara Resende, Maio 1984, 23 p.

Nº 69 - "Crescimento Industrial, Ajuste Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de Uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira", Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva, Novembro 1984, 38 p.

Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Econômicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F. T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.

Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.

Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.

Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Anna Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.

Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.

Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.

Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.

Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.

Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.

Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.

Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.

Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.

Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p.

Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.

Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.

Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.

Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para Uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.

Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.

Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.

Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C.Braga e José W.Rossi, Maio 1986, 20 p.

Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.

Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços: Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C.Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.

Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.

Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil, Julho 1986, 18 p.

Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio:Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso, setembro 1986, 20 p.

Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José Rossi, Outubro 1986, 24 p.

Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.Ribeiro de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, outubro 1986, 19 p.

Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fabio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.

Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C.Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.

Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T.Henriques e Kaizô I. Beltrão, Outubro 1986, 59 p.

Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models, Pedro L. Valls Pereira, novembro 1986, 17 p.

Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, dezembro 1986, 35 p.

Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro de 1986, 12 p.

Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária", Tomo 1 - "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasleiro", Fernando Rezende, Fevereiro de 1987, 63 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO).