

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA
BIDER
2004

Livro

N. 2561



Economia do Setor Público no Brasil

ORGANIZADORES

CIRO BIDERMAN • PAULO ARVATE

Consultoria Editorial

HONÓRIO KUME

Pesquisador do IPEA e professor da UERJ

JOÃO SICSÚ

Professor-Doutor do Instituto de Economia da UFRJ

Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e as promoções da Editora Campus.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em www.campus.com.br



acionistas. Em termos fiscais, o IRPJ assegura um fluxo constante de receitas tributárias, evitando que a tributação fique à mercê da decisão do contribuinte de quando distribuir os lucros e, só então, de pagar imposto sobre eles. Em termos macroeconômicos, o imposto tem importante função anticíclica (enxugando recursos da economia em momentos de intensa atividade econômica e admitindo compensação dos prejuízos em momentos de recessão) e estimula o aumento da assunção de risco por parte das empresas (pois o governo passa a ser um “parceiro silencioso” da atividade privada, participando nos lucros mas também nos prejuízos).

- Há três formas de apuração do IRPJ no Brasil: lucro real, lucro presumido e lucro arbitrado. O lucro real é o método tradicional, no qual as empresas deduzem as despesas incorridas das receitas auferidas, apurando lucro ou prejuízo. O lucro presumido baseia-se no critério da simplicidade administrativa, aplicando percentuais sobre o faturamento de modo a obter uma *proxy* do lucro. O lucro arbitrado só é utilizado nos casos em que as empresas não mantêm registros contábeis confiáveis a serem apresentados à administração tributária.

- A legislação do IRPJ brasileiro foi substancialmente alterada desde o advento do Plano Real, de modo a adequá-la à estabilidade da moeda e à globalização da economia. Dentre as principais medidas adotadas, destacam-se a redução das alíquotas, a busca da neutralidade no tratamento de distintos contribuintes ou operações e a internacionalização do imposto. Quanto ao critério da neutralidade, foram analisados três pontos em particular: a isonomia entre tributação de capital de terceiros e capital próprio na estrutura de financiamento de uma empresa; a integração da tributação da pessoa física e da pessoa jurídica; e a isonomia da tributação dos rendimentos em renda fixa e renda variável. No que concerne à internacionalização do IRPJ, estudou-se a adoção do princípio de tributação mundial e da legislação de preços de transferência.

- O IOF não tem finalidade arrecadatória, sendo basicamente um instrumento auxiliar de política monetária e cambial. Suas bases de incidência são as operações de crédito, câmbio, títulos e valores mobiliários e seguro. Mediante a regulação dos níveis de investimento, produção e consumo da economia, o IOF exerce influência sobre a alocação do fator capital no país.

Em termos de política tributária, pode-se afirmar que a legislação da renda da pessoa jurídica no Brasil passou por uma profunda reforma no período 1995-2002. Em linhas gerais, essa reforma foi bastante positiva, adequando a prática brasileira ao padrão internacional, e primando-se por critérios de neutralidade e simplicidade. No entanto, é preciso destacar que, na busca por simplicidade e pela necessidade de gerar ganhos de arrecadação, o imposto acabou por perder muitas das suas características como instrumento macroeconômico anticíclico e incentivador à assunção de risco pelo setor privado – tanto pela restrição à compensação de prejuízos no lucro real, quanto pela nossa crescente dependência da tributação presumida. Esses são pontos que merecem avaliação mais aprofundada à luz dos objetivos de crescimento sustentado da economia brasileira.

13

Imposto de renda da pessoa física

Marcelo Piancastelli

IPEA

Edson Ronaldo Nascimento

Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

O capítulo faz uma conceituação de renda, mostra a tributação em um modelo macroeconômico simplificado, explica o cálculo do imposto de renda da pessoa física, discute aspectos da progressividade, indexação. E apresenta uma análise do IRPF no Brasil, a qual discute aspectos da arrecadação tributária, base tributária, legislação, distribuição da carga tributária nacional e custo da arrecadação.

PALAVRAS-CHAVE

Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF); renda tributável; draga fiscal; delinquência fiscal; indexação.

INTRODUÇÃO

O Imposto de Renda da Pessoa Física é, provavelmente, o mais importante tributo na maioria dos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento de renda média ou naqueles menos desenvolvidos de renda baixa, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) costuma ser um tributo ainda incipiente.¹ Apesar de sua importância relativa nos diferentes países, esse é um imposto que levanta um grande número de controvérsias. Isso ocorre porque é um tipo de tributação que afeta o trabalho da população, a poupança interna e as atitudes em relação a assumir-se maior ou menor risco nas decisões econômicas. Além disso, a tributação sobre a renda da pessoa física afeta a distribuição de renda antes da tributação e, provavelmente, afeta também após a tributação. Representa o mais importante instrumento de arrecadação na maioria dos países desenvolvidos (em 1986, na Suécia, cerca de 20% do PIB foi arrecadado via Imposto de Renda da Pessoa Física; 21% na Nova Zelândia; 24% na Dinamarca; e 11% na Inglaterra). No Brasil, esse tributo representou, em 2002, um percentual em relação ao PIB da ordem de 2,56%.

Não é possível, nos limites deste capítulo, tratar todos os aspectos desse importante tributo. Assim, dividiremos a análise em seis seções, de modo a destacar aqueles aspectos que consideramos mais relevantes, conforme o escopo de um livro destinado a estudantes de

¹ Piancastelli (2001)

graduação e ao público não necessariamente versado em política fiscal (*vide* Capítulo 24) ou assuntos tributários. Após esta introdução, a primeira seção procura definir com precisão o conceito de renda e, portanto, os limites da incidência desse imposto. A segunda apresenta um modelo macroeconômico simplificado, no qual se destaca o papel do imposto de renda como instrumento de política econômica e sua interação com demais parâmetros macroeconômicos na definição do multiplicador tributário. A terceira seção descreve uma estrutura básica genérica de como se calcula o Imposto de Renda da Pessoa Física e, em seguida, apresenta a estrutura de cálculo, tal como é atualmente praticada, no Brasil. A quarta discute alguns aspectos teóricos, tais como o princípio da progressividade e a utilização do Imposto de Renda da Pessoa Física como instrumento de política fiscal anticíclica. A quinta seção trata do complexo tema da indexação do imposto de renda, com ou sem inflação. A sexta e última seção apresentam uma análise detalhada de aspectos desse importante tributo no contexto da economia brasileira.

O CONCEITO DE RENDA

Duas abordagens podem ser aplicadas para tratar do conceito de renda. A primeira delas apresenta conotação institucional que foi adotada, inicialmente, pela Inglaterra e vários outros países. Por meio de instrumento legal de órgão competente, é listada uma variedade de tipos de pagamentos (salários, dividendos, comissões etc.) definidos como fontes de renda e, a partir daí, sujeitos à tributação específica. As fontes de renda em geral listadas, que formam a base de tributação do imposto de renda pessoa física, são:

- Rendimentos e outros pagamentos referentes ao uso da terra e propriedades imobiliárias.
- Rendas auferidas pela ocupação ou uso de florestas com manejo comercial.
- Rendimentos provenientes de ativos financeiros governamentais ou não.
- Lucros provenientes de atividades comerciais.
- Lucros provenientes de atividade profissional ou vocação.
- Pagamentos de juros.
- Todos os recebimentos, excluídos renda de trabalho, provenientes do exterior.
- Rendimentos provenientes de locações em geral.
- Rendimentos provenientes de escritórios, empregos ou pensões.

Outras categorias de rendimentos, quando não incluídas na listagem aprovada por lei, não são legalmente consideradas renda, não sendo submetidas à tributação do Imposto de Renda da Pessoa Física. Podem estar sujeitas, no entanto, à taxa específica por outros tributos. É o caso, por exemplo, de presentes de parentes, resultados de sorteios, ganhos em jogos de azar e ganhos de capital.

Outro tipo de abordagem relativa ao conceito de renda tem um caráter mais rigoroso do ponto de vista econômico. Está explicitamente voltada ao trabalho de economistas acadêmicos, mais do que aos de funcionários do governo voltados para a área fiscal. Baseia-se em uma definição lógica de renda e, a partir daí, procura enquadrar a definição legal o mais próximo possível dessa definição lógica. A mais precisa conceituação é atribuída a Simons,² da seguinte forma:

“renda pessoal pode ser definida como a soma algébrica de:
a) valor de mercado dos direitos exercidos no consumo; e

² Simons (1938).

b) mudança no valor do estoque de direitos de propriedade entre o início e o fim do período em questão. Em outras palavras, é apenas o resultado obtido ao se somar o consumo à riqueza, ao fim do período e, em seguida, subtrair a riqueza do início do período”.

Assim, a renda referente ao ano 2002 pode ser definida como a riqueza em 31 de dezembro de 2002, mais o consumo durante 2002, menos a riqueza em 31 de dezembro de 2001. Claramente, se uma pessoa não poupar nem despoupar, sua renda será igual ao seu consumo.

TRIBUTAÇÃO EM UM MODELO MACROECONÔMICO SIMPLIFICADO

Esta seção descreve um modelo macroeconômico simplificado, de curto prazo, no qual é possível analisar o efeito relativo de cada tipo de tributo para contrapor as flutuações de curto prazo no nível da renda nacional. É sempre útil avaliar o impacto de medidas fiscais no contexto de um modelo macroeconômico. Em última instância, o impacto das medidas fiscais se inter-relaciona com o quadro macroeconômico como um todo e, conforme argumentam Tanzi e Zee,³ afeta o crescimento econômico a longo prazo. Quanto maior for a incidência de um tributo sobre a população economicamente ativa, maiores serão os impactos de variações nas suas alíquotas no comportamento da economia como um todo. Tal interação, no entanto, é efetivada por vários canais que se iniciam no comportamento da função consumo pelo lado real da economia, bem como pelos parâmetros prevaletentes no lado monetário.

O Mercado de Produto – lado real do sistema econômico.

$$C = a + bY_D \quad (\text{função consumo}) \quad (1)$$

$$Y_D = Y - T \quad (\text{renda disponível}) \quad (2)$$

$$I = g_0 - g_1 r \quad (\text{função investimento}) \quad (3)$$

$$G = \bar{G} \quad (\text{gastos do governo}) \quad (4)$$

$$Y = C + I + G \quad (\text{condição de equilíbrio}) \quad (5)$$

O Mercado de Moeda - lado monetário do sistema econômico.

$$MD = m_0 + m_1 Y - m_2 r \quad (\text{demanda por moeda}) \quad (6)$$

$$M_S = \bar{M} | P \quad (\text{oferta de moeda}) \quad (7)$$

$$M_D = M_S \quad (\text{condição de equilíbrio}) \quad (8)$$

onde,

- Y = renda real nacional
- C = consumo total agregado
- I = investimento total agregado
- G = gasto do governo
- T = receita tributária total
- Y = renda disponível
- r^D = taxa de juros

³ Tanzi, Vito & Zee (1997).

M = estoque nominal de moeda
 P = nível de preço agregado

Nesse modelo, G , T , M e P são tratados como exógenos, e a , b , g_0 , g_1 , m_0 , m_1 e m_2 são constantes. O modelo trata apenas de economias fechadas.

As Curvas IS e LM – interação do lado real com o lado monetário.

A curva IS

De (1) a (5), temos:

$$Y = a + b(Y - T) + g_0 - g_1 r + \bar{G}$$

$$Y(1 - b) = a - bT + g_0 + \bar{G} + g_1 r \quad (9)$$

$$Y = \frac{a + g_0 + \bar{G} - bT}{1 - b} - \frac{g_1}{1 - b} r$$

$$= A + Br$$

$$A = \frac{a + g_0 + \bar{G} - bT}{1 - b} \quad (10)$$

$$B = \frac{g_1}{1 - b}$$

onde a equação (9) é a curva IS mostrando o valor de equilíbrio de Y no mercado de produto como uma função de r e dos parâmetros do mercado de produto, isto é:

$$Y = f(r, a, b, g_0, g_1, G, T).$$

A curva LM

De (6) a (8), temos:

$$m_0 + m_1 Y - m_2 r = \bar{M} | P$$

$$m_1 Y = \bar{M} | P - m_0 + m_2 r \quad (11)$$

$$Y = m_1 Y = \bar{M} | P - m_0 + m_2 r \quad (12)$$

$$Y = \frac{\bar{M} | P - m_0}{m_1} + \frac{m_2}{m_1} r$$

$$= E + Fr$$

$$E = \frac{\bar{M} | P - m_0}{m_1}$$

$$F = \frac{m_2}{m_1}$$

onde (11) é a curva LM mostrando o valor de equilíbrio de Y no mercado de moeda como uma função de r e dos parâmetros do mercado monetário, ou seja:

$$Y = g(r, m_0, m_1, m_2, M, P).$$

O equilíbrio no mercado de produto e no mercado de moedas

A solução geral

$$m_2 r = m_0 + m_1 Y - \bar{M} | P \rightarrow r = \frac{m_0 - \bar{M} | P}{m_2} + \frac{m_1}{m_2} Y \quad (13)$$

$$r = j + HY$$

$$J = \frac{m_0 - \bar{M} | P}{m_2} \quad (14)$$

$$H = \frac{m_1}{m_2}$$

Substituindo a equação (14) na equação (10)

$$Y = A + B(J + HY) = A + BJ + BHJ$$

Portanto,

$$Y(1 - BH) = A + BJ$$

$$Y = \frac{A + BJ}{1 - BH} \quad (15)$$

é a solução geral para o modelo IS – LM.

A solução específica

A partir das equações (15), (9), (10), (13), (14):

$$Y = \frac{\frac{a + g_0 + \bar{G} - bT}{1 - b} + \left(\frac{-g_1}{1 - b} \right) \left(\frac{m_0 - \bar{M} | P}{m_2} \right)}{1 - \left(\frac{-g_1}{1 - b} \right) \left(\frac{m_1}{m_2} \right)}$$

$$\frac{m_2(a + g_0 + \bar{G} - bT) + g_1(\bar{M} | P - m_0)}{(1-b)m_2} = \frac{m_2(1-b) + g_1m_1}{(1-b)m_2}$$

Assim,

$$Y = \frac{(a + g_0 + \bar{G} - bT)m_2 + g_1(\bar{M} | P - m_0)}{(1-b)m_2 + g_1m_1} \quad (16)$$

é o equilíbrio de ambos os mercados de produto e de moeda.

Tributação e os multiplicadores de despesa

Os vários multiplicadores são então simplesmente as derivadas relevantes de (16).

(a) o multiplicador de gastos do governo é:

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{m_2}{(1-b)m_2 + g_1m_1} \quad (17)$$

(b) o multiplicador tributário é:

$$\frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{-bm_2}{(1-b)m_2 + g_1m_1} \quad (18)$$

(c) o multiplicador monetário é:

$$\frac{\partial Y}{\partial M} = \frac{g_1P}{(1-b)m_2 + g_1m_1} \quad (19)$$

Naturalmente, as variações do multiplicador tributário (equação 18) em decorrência de mudanças na tributação sobre a renda dependerão da participação relativa desse imposto no total da arrecadação, bem como dos parâmetros derivados da função consumo (b), da demanda de moeda (m_1 e m_2) e da função investimento (g_1). Em países desenvolvidos, nos quais o imposto sobre a renda é o principal tributo, tal multiplicador é mais fortemente afetado pelas variações de alíquotas do imposto sobre a renda. No caso brasileiro, como será visto a seguir, a participação do imposto de renda pessoa física na arrecadação total, e em relação ao PIB, é mais reduzida. Assim, são também menores os efeitos das variações no multiplicador tributário sobre a flutuação da renda.

O CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA

O cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física é, em geral, feito em quatro etapas. A primeira é o cálculo da *renda bruta*. Adiciona-se o ganho com salários e rendimentos derivados

do trabalho, dividendos e juros recebidos, renda líquida derivada do exercício de atividade comercial, renda obtida com aluguéis, deduzidas as despesas e os ganhos oriundos de venda de ativos (propriedades, títulos, jóias e obras de arte, quando previamente declarados). Ganhos ilegais, resultados de jogos de azar ou ganhos de serviços prestados a terceiros, são tributados na origem com alíquotas específicas ou, na maioria das vezes, não são declarados.

Para se chegar à *renda bruta ajustada*, subtraem-se da renda bruta as despesas relativas ao exercício das atividades que geraram a renda bruta. Por exemplo, um vendedor está autorizado a deduzir as despesas com mudanças ou locomoção (combustível, passagens, despesas de alimentação, pernoite), quando tais despesas são necessárias para que possa exercer suas atividades. Além disso, o pagamento de pensões (alimentícias ou sustento) ou pagamentos a planos de poupança isentos de tributação são, em geral, também deduzidos.

Existem duas maneiras para se chegar à *renda tributável*. A primeira é calcular as despesas pessoais com assistência médica, despesas com educação do próprio contribuinte ou de seus dependentes, devidamente autorizadas em legislação específica; gastos com alguns investimentos incentivados (por exemplo, dedução de despesas com juros em financiamentos imobiliários, planos de previdência) e gastos com contribuições a instituições de caridade. A segunda é tomar a dedução padrão, previamente autorizada, e deduzi-la da renda bruta ajustada. Tal mecanismo é utilizado para simplificar o cálculo da renda tributável para a maioria dos contribuintes e, em geral, tem um teto limite para a renda bruta ajustada e para as deduções.

Uma vez efetuado o cálculo da renda tributável, procede-se ao cálculo do *imposto devido*, que pode variar conforme o status do contribuinte (solteiro, casado, idoso, deficiente físico) e também conforme a legislação específica de cada país. Essas etapas de cálculo do imposto de renda pessoal são explicitadas na Tabela 13.1, a seguir.

Tabela 13.1: Imposto de Renda da Pessoa Física: cálculo do imposto devido

Salários Rendimentos do trabalho Rendimentos de atividade comercial Aluguéis + outros rendimentos
Renda bruta – Despesas relativas a atividade profissional – Pensões – Mudanças
Renda bruta ajustada – Despesas isentas de tributação ou – Desconto padrão
Renda tributável x (vezes) alíquota do imposto de renda pessoa física
Imposto devido – Imposto retido na fonte – Crédito tributário eventual
Imposto a pagar

Uma vez calculado o *imposto a pagar*, o adicional de imposto que um contribuinte individual deve pagar como resultado de um ganho extra de renda é chamado *imposto marginal*. No caso brasileiro, existem atualmente apenas duas alíquotas, 15% a alíquota inferior e 27,5% a alíquota superior. No entanto, a *alíquota efetiva* de cada contribuinte depende de suas condições particulares como, por exemplo, se casado, solteiro, com ou sem dependentes, dentre outras condições previstas na legislação em vigor, tal como mencionado anteriormente.

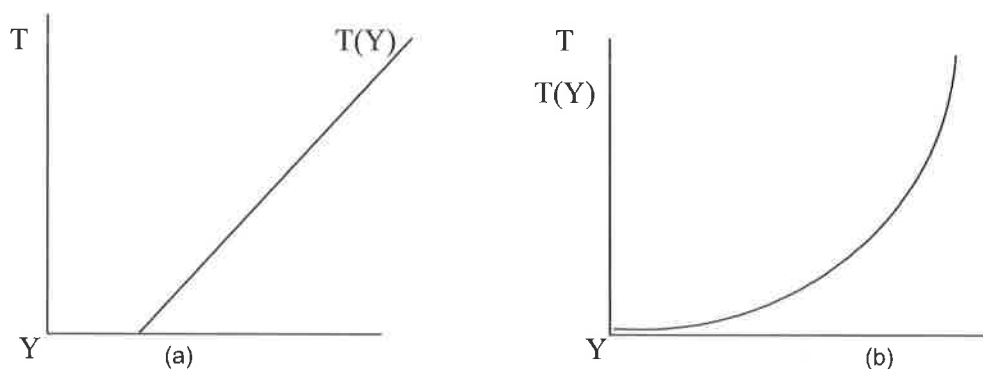
ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA

Esta seção discute alguns dos principais tópicos relativos à tributação do imposto de renda. O padrão de progressividade do imposto de renda e os efeitos da tributação sobre a oferta de trabalho são tópicos relevantes. Existem vários outros importantes tópicos, tais como o tratamento tributário de pessoas idosas e o uso do imposto como instrumento anticíclico, mas, por uma questão de limitação de espaço, não será possível abordá-los de maneira exaustiva.

Tendo em vista o aspecto da progressividade do imposto de renda, alguns aspectos básicos devem, primeiro, ser considerados: primeiro, a dificuldade em se tratar da progressividade de um tributo apenas e não a do sistema tributário (*vide* Capítulo 9) como um todo. É conveniente lembrar que pode ser enganoso olhar para a progressividade de uma parte do sistema tributário apenas ou para uma parte da despesa pública apenas. Por exemplo, pouco adianta a tributação ser altamente progressiva mas a receita ser utilizada para subsidiar a produção de produtos de luxo, voltados para o consumo das classes de alta renda, ou permitir a existência de incentivos fiscais que redundem em benefícios para classes de renda alta, benefícios para empresários que geralmente utilizam a “elisão” fiscal para reduzir o IRPF devido. Por outro lado, se a progressividade do IRPF gerar receita utilizada, e o acréscimo proporcional da receita do imposto de renda for de fato usado para o provimento de benefícios para as classes de renda mais baixa, então tal tributo seria de fato progressivo.

Ao falar de progressividade fiscal, é necessário definir exatamente tal conceito. Uma estrutura tributária é considerada progressiva se o imposto devido, T , como uma proporção de renda Y , aumenta mais que proporcionalmente em relação à elevação do IRPF, ou seja, um imposto é progressivo se T/Y aumenta mais que o aumento de Y .

Gráfico 13.1: Impostos progressivos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os Gráficos 13.1 (a) e (b) mostram exemplos de funções de impostos progressivos. O Gráfico 13.1 (a) é um exemplo de imposto progressivo a partir de um determinado nível de renda. O Gráfico 13.1 (b), por sua vez, mostra a função de um imposto progressivo desde o nível de renda zero.

Apesar dos esforços para estabelecer o correto grau de progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, não há ainda uma teoria geral aceita que se destine a nos dizer qual é a correta tributação de renda. Pode-se afirmar, contudo, que os efeitos dos impostos diretos sobre a distribuição de renda dependem de um complexo processo de mudança de produto

e preços de fatores. Mesmo se for considerada uma dada distribuição de renda, e seja possível dizer algo mais sobre os efeitos da alocação de recursos, e da resposta da oferta de mão-de-obra a uma dada alteração no Imposto de Renda da Pessoa Física, qualquer tentativa prática de precisar os efeitos de uma mudança no Imposto de Renda da Pessoa Física encontra dificuldades consideráveis, tais como a distinção entre as elasticidades de curto e longo prazos da oferta e demanda de fatores de produção.

Um importante aspecto a ser considerado em relação à tributação do Imposto de Renda da Pessoa Física é o conceito de “tributação ótima” (*vide* Capítulo 10). Tributação ótima é o termo usualmente utilizado que revela uma reconhecida preocupação em relação ao sistema tributário: minimizar a carga tributária e, ao mesmo tempo, atingir uma distribuição de renda socialmente desejável. A dificuldade principal é acertar o correto equilíbrio entre equidade e eficiência. A redução da carga tributária pode ser obtida com a maior redução possível da alíquota marginal do imposto. A outra dificuldade que persiste é reconciliar critérios de eficiência fiscal com os critérios, para que aqueles que têm maior renda paguem mais imposto de modo a satisfazer ao requisito de equidade.

Do ponto de vista técnico, é sempre possível estabelecer um “nível de pagamento mínimo” (*lump sum tax*) que varia com a habilidade de determinados contribuintes auferir mais renda. A partir desse patamar, aqueles com renda superior teriam alíquota de tributação igual a zero e, assim, teriam incentivo máximo para trabalhar mais (aumento de oferta de trabalho). O aumento ou diminuição no nível de renda causaria variações na tributação média no mesmo sentido, respectivamente.⁴

Naturalmente, existem enormes dificuldades para a implementação prática do conceito de tributação ótima. Primeiro, porque exige um vasto conhecimento e um grande volume de informações sobre a capacidade potencial de cada contribuinte em gerar mais renda; segundo, existirá sempre uma grande tendência para os contribuintes subestimarem sua renda. Uma vez que tais dificuldades são quase intransponíveis, tentativas de adoção da tributação ótima são baseadas no conhecimento da distribuição de habilidades da população, em hipóteses sobre a elasticidade da oferta de trabalho e uma visão sobre o nível de desigualdade de distribuição de renda socialmente aceitável. Alguns países desenvolvidos, sobretudo na Escandinávia, já iniciaram tentativas de adoção de uma estrutura tributária adaptada ao conceito de tributação ótima. Os efeitos finais de tais experimentos são seminiais e não transplantáveis a países em desenvolvimento. No caso brasileiro, as dificuldades de implementação são ainda maiores. As disparidades na distribuição de renda e as desigualdades regionais são substanciais. A capacidade técnica da população para gerar renda é concentrada, a gestão tributária é deficiente e o aparato judicial para avaliar crimes fiscais não apresenta ainda eficiência desejável.

Assim, qualquer tentativa de implementação do conceito de tributação ótima deve, no mínimo, tentar responder, satisfatoriamente, às seguintes indagações: primeiro, no caso de uma alíquota única, qual seria a alíquota que melhor concilia a equidade com a carga tributária? Segundo, qual seria o melhor conjunto de alíquotas, se a escolha for por várias faixas de renda e, terceiro, quais seriam os demais instrumentos de tributação no mercado de produto, se os indivíduos não são idênticos?

Assim, em uma rápida síntese sobre a progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, pode-se afirmar que, primeiro, a progressividade do sistema fiscal como um todo não é a mesma de um imposto específico; segundo, a progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física depende da incidência desse imposto e, terceiro, embora seja conhecida a definição

⁴ Para mais detalhes sobre o tema tributação ótima ver Stiglitz (1982); Atkinson & Stiglitz (1976), embora sejam trabalhos de alta complexidade técnica. Para uma visão didática do tema veja Stiglitz (1998), Capítulos 16, 19 e 20.

de progressividade fiscal, e seja aceita a sua importância, não é ainda possível afirmar algo definitivo sobre como deveria ser a progressividade de um imposto, ou na prática, dizer algo sobre a eficiência de uma mudança de algum tributo, em particular.

INDEXAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA

O aumento de renda nominal devido a aumentos de preços, ao crescimento real ou a ambos afeta a incidência, a produtividade e a administração do Imposto de Renda da Pessoa Física de várias maneiras. Tradicionalmente, a indexação desse tributo suscita polêmicas, contro-vérsias e debates acirrados. Pode-se afirmar que, de acordo com o substancial volume de literatura existente⁵ sobre o tema, a indexação desse tributo tem profundas repercussões no que diz respeito à equidade fiscal e em termos redistributivos, e não deve ser descartada *a priori*.

À medida que a renda nominal se expande, a carga tributária é intensificada, a menos que ajustamentos sejam feitos nas isenções, nas deduções e nas alíquotas ou faixas de renda utilizadas para o cálculo do imposto. Em geral, em razão desses aumentos, os contribuintes procuram maneiras de evitar impostos mais elevados, e a evasão fiscal tende a aumentar de forma mais acentuada. Do ponto de vista do governo, se as alíquotas ou demais parâmetros não são revisados, a receita fiscal tende a apresentar maiores flutuações e elevar a carga tributária. Nos casos de aumentos de preços, se os recolhimentos devidos não são mantidos em linha com os aumentos nominais e não são sincronizados com a ocorrência do débito fiscal, os pagamentos ocorrem com moeda desvalorizada, originando, assim, dificuldades para o governo cumprir compromissos com as crescentes pressões por aumentos de despesas. Nos casos de aumentos de renda real, a evasão fiscal pode ser mais acentuada, uma vez que os contribuintes tentam evitar o aumento da carga tributária. Não importa, portanto, se os aumentos de renda são devidos a aumentos nos preços, a aumentos no produto real ou a ambos. Nesses casos, o aumento automático da receita fiscal será sempre consequência da “draga fiscal”. Se os ajustamentos forem feitos com base nas variações de preços, remove-se a “draga fiscal inflacionária”. Se os ajustamentos forem feitos com base nos aumentos de renda real, remove-se a “draga fiscal real”.

Esta seção, devido à limitação de espaço, não pretende ser exaustiva e analisa apenas alguns aspectos da natureza do problema da indexação do Imposto de Renda da Pessoa Física e, em seguida, discute aspectos relacionados com a redistribuição da carga tributária.

Natureza do problema

Sob condições inflacionárias, de crescimento econômico, ou de ambos, o imposto de renda devido pela pessoa física aumenta mais rapidamente que o aumento da renda nominal, em virtude da progressividade da tabela de incidência fiscal. Se esse imposto fosse verdadeiramente proporcional, as alíquotas médias e marginais seriam as mesmas e não mudariam com a inflação ou com o crescimento real (ignorando-se as distorções de rendas de capital e as defasagens nos recolhimentos). Entretanto, tais alíquotas tendem a ser progressivas e utilizadas sobre faixas de renda nominal em vez de faixas de renda real. Em consequência, são tributados aumentos de salário ou de renda, real ou puramente nominal, com base em alíquotas mais elevadas. Em uma situação inflacionária, isso leva a um aumento da carga tributária média em relação à renda nominal total, e se os salários forem ajustados apenas de acordo com a inflação, tem-se uma queda na renda real disponível. Esses aumentos de impostos geram distorções na

⁵ Para uma análise mais detalhada deste tema veja Piancastelli, Perobelli & Vaz de Melo (1996).

estrutura do imposto de renda, tais como aumento da delinquência fiscal, evasão fiscal e aumento das defasagens entre o vencimento e o recolhimento dos tributos, uma vez que os contribuintes individuais tendem a atrasar os pagamentos devido à maior carga tributária imposta pela inflação, pelo aumento da renda ou, simplesmente, pela tentativa de recolher impostos com moeda mais desvalorizada.

Em uma situação inflacionária, o aumento da incidência do Imposto de Renda da Pessoa Física é causado sobretudo pela progressividade da tabela de cálculo. A elasticidade do imposto depende basicamente da tabela de cálculo, da renda pessoal média e da distribuição de renda entre os contribuintes.

Supondo-se, por exemplo, um coeficiente de elasticidade de 1,5, um contribuinte com um aumento de 30% na sua renda nominal em relação à do ano anterior terá de pagar 45% a mais de impostos. Em termos reais, a carga tributária é elevada em 11,5%, ou seja, $1,45/1,30 = 1,115$.

Argumenta-se, freqüentemente, que as alíquotas progressivas do Imposto de Renda da Pessoa Física agem como um instrumento antiinflacionário ao drenar o excesso de poder de compra dos contribuintes. Embora isso seja o que em geral se prevê, o resultado dos recolhimentos estatutários dos débitos fiscais ditados pelas tabelas progressivas pode ser parcialmente contrabalançado pela inflação se os pagamentos sofrerem atrasos. Tipicamente, essa situação é acompanhada de um acentuado aumento na delinquência fiscal. Já se demonstrou que entre as causas do aumento da delinquência fiscal estão a redução na liquidez e a insatisfação com a avaliação do governo em relação à carga tributária.⁶

A inflação e o próprio crescimento da renda não geram a evasão fiscal, mas estimulam a evasão ao mover mais contribuintes para faixas de renda mais altas e, em geral, causam deterioração no cumprimento, por parte do público, dos regulamentos fiscais.

A existência simultânea de inflação ou crescimento com um sistema progressivo de Imposto de Renda da Pessoa Física torna importante considerar possíveis implicações para os impostos sobre vendas e *ad valorem*, bem como para a tributação das pessoas jurídicas. Em uma situação de elasticidade unitária, espera-se que num contexto de elevação de renda ou de preços, a arrecadação desses tributos aumente proporcional e automaticamente. A combinação de inflação e Imposto de Renda da Pessoa Física tende a reduzir a renda pessoal disponível e, portanto, as despesas de consumo que formam a base para a tributação dos impostos sobre venda e *ad valorem*. Assim, o aumento da receita dos impostos sobre vendas pode ser um pouco menor que o aumento da renda nominal, resultado de inflação e aumento de renda. Em última instância, o aumento de receita dependerá das elasticidades da receita em relação à renda real e aos preços. Em geral, produtos sujeitos a elevadas alíquotas de imposto sobre vendas têm baixa elasticidade-preço, como, por exemplo, bebidas alcoólicas, cigarros e combustíveis. Por outro lado, enquanto se pode esperar uma elasticidade-renda de produtos sujeitos a elevadas alíquotas *ad valorem* (bens de luxo) acima da unidade, bens de consumo típicos, ou de primeira necessidade, podem ter elasticidade abaixo de um.

A redistribuição da carga tributária do Imposto de Renda da Pessoa Física

As mudanças na distribuição da carga tributária do Imposto de Renda da Pessoa Física variam tanto entre diferentes níveis de renda quanto entre diferentes categorias de contribuintes (solteiros, casados, casados com dependentes), em decorrência da combinação entre inflação, crescimento econômico e parâmetros fixos na tributação do Imposto de Renda da Pessoa Física.

⁶ Piancastelli (1983).

“Dado o grande número de variáveis envolvidas na computação do débito de qualquer contribuinte individual, e a natureza essencialmente descontínua das funções tributárias, não é possível expressar os efeitos da inflação sobre a arrecadação real em termos de uma forma generalizada.”⁷

Entretanto, pode-se afirmar que, com hipóteses simplificadoras, tal tarefa é de certa forma possível e de grande utilidade. Assume-se, portanto, que o Imposto de Renda da Pessoa Física é do tipo progressivo e que os recolhimentos são efetuados de duas maneiras: na fonte e em data especificada no futuro. Além disso, as deduções pessoais (deduções por dependentes e em gastos com educação, ambas fixadas em valores nominais fixos) são as únicas disponíveis para os contribuintes. Em sua maior parte, a discussão pressupõe que toda renda seja proveniente de salários. De modo a simplificar, a análise pressupõe, também, que toda a renda nominal bruta aumenta proporcionalmente com a taxa de inflação, medida por meio de um índice médio geral de preços ao consumidor ou, alternativamente, de acordo com um índice geral de preços no atacado que reflita o aumento de renda nominal. A renda real dos contribuintes deve ser medida pelos mesmos índices e, portanto, tal pressuposto implica que a renda real seja mantida constante. Na verdade, não importa se o aumento de renda é devido a mudanças nos preços, na renda real, ou em ambos.

Caso as tabelas do Imposto de Renda da Pessoa Física se mantenham constantes nos períodos de inflação ou de crescimento econômico, aumentará a carga tributária média em todos os níveis de renda inicialmente sujeitos à tributação (e em alguns níveis de renda inicialmente isentos de tributação pessoal). A taxa de aumento na carga tributária varia, nos diferentes níveis de renda real, à medida que a distribuição da carga tributária entre tais níveis de renda é alterada. A taxa de aumento também varia entre contribuintes com diferentes números de dependentes, sendo provável que tenham maiores aumentos nas taxas médias de aumento da carga tributária aqueles com maior número de dependentes. Portanto, tais variações na renda nominal certamente gerarão uma redistribuição da carga tributária entre diferentes categorias de contribuintes, sempre que essas categorias forem definidas em termos de dependentes e deduções fixas.

O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA NO BRASIL

Arrecadação tributária e o Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF

O sistema tributário de um país assemelha-se a um contrato firmado entre a sociedade e o Estado. Tal acordo pressupõe que a população suportará os custos da atividade governamental, desde que, em contrapartida, receba os serviços e as obras públicas de que necessita. Além disso, um sistema tributário deverá possuir certas características básicas desejáveis como a eficiência econômica, a simplicidade administrativa, a flexibilidade, a responsabilidade política e a equidade fiscal.

Outra característica importante de um sistema tributário eficiente diz respeito à sua inserção internacional, dado o atual processo de globalização das economias. As decisões governamentais não estão mais circunscritas às fronteiras nacionais, o que obriga a uma relação multilateral permanente, considerando-se ainda as características socioeconômicas e culturais de cada nação.

Desse modo, a política tributária também vem sofrendo os efeitos da globalização dos mercados, especialmente devido à alta elasticidade do pagamento de impostos em relação ao grau de taxação efetiva do sistema tributário. O sistema de alíquotas, bases tributárias e benefícios

fiscais difere substancialmente entre países, estimulando a migração dos fluxos de capital em busca dos lugares onde são mais levemente tributados.

Tais características dão início a um processo de competição tributária, no qual as diferenças entre os sistemas impositivos podem acarretar desvios dos fluxos internacionais de produção e capital, em direção àqueles países com carga tributária menor, embora esse não seja o único fator relevante para a decisão da localização de investimento.

A disputa pelo ingresso líquido de capitais externos pode fazer com que vários outros países concedam tratamento tributário favorecido para atrair novos investimentos. É importante destacar que a base tributável capturada no mercado global, ao ser efetivamente tributada, pode não compensar o valor da renúncia proposta, configurando-se em queda na arrecadação geral dos impostos. Tal fato pode colocar em risco a arrecadação de países, cujo objetivo fundamental de política econômica é a busca do equilíbrio fiscal.

Com relação à economia brasileira, especificamente, a arrecadação de impostos no governo federal⁸ passou de cerca de R\$67 bilhões em 1998 para R\$106 bilhões em 2002 (crescimento nominal de 58,2%). No mesmo período, as receitas provenientes da arrecadação do imposto de renda cresceram 85% em termos nominais, passando de R\$40 bilhões para R\$75 bilhões, respectivamente, conforme demonstrado na Tabela 13.2.

Tabela 13.2: Situação tributária brasileira no período de 1998 a 2002

Ano	PIB corrente	Impostos federais	Imposto de Renda – IR	IRPF – Rendimentos do trabalho	Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF	IR/PIB	R\$
							milhão
1998	914,188	66,863	40,826	14,649	3,030	4,47%	0,33%
1999	973,846	73,743	44,994	15,277	3,257	4,62%	0,33%
2000	1,101,255	77,358	48,051	18,266	3,657	4,36%	0,33%
2001	1,200,060	90,129	58,483	21,582	4,058	4,87%	0,34%
2002	1,321,490	106,159	75,551	22,479	4,461	5,72%	0,34%

Fonte: Ministério da Fazenda.

Em termos reais, os impostos federais apresentaram um crescimento de 8% no período analisado, considerando uma inflação acumulada de 47% entre 1998 e 2002, medida pelo INPC-IBGE. Enquanto o IR cresceu 26% em termos reais no período, a arrecadação do IRPF superou levemente a variação da inflação (47%), ao se elevar em 53,4%. Em relação ao PIB, a arrecadação do IR total evoluiu de 4,47% em 1998 para 5,72% em 2002 (crescimento de 1,25 ponto percentual no período). A mesma relação, ao se considerar o IRPF, permaneceu constante em relação ao PIB, em cerca de 0,33. Fica evidente, portanto, a frágil utilização do IRPF, como um instrumento tributário eficiente.

Cumprir ressaltar que o crescimento do IR nesse período ocorreu, principalmente, devido ao incremento observado no Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) proveniente dos rendimentos do trabalho, de acordo com a Secretaria da Receita Federal – SRF.

A distribuição percentual do IR, tendo por base o exercício de 2002, apresenta-se conforme demonstrado na Tabela 13.3.

⁷ Allen (1974).

⁸ Não estão incluídas as contribuições, taxas por prestação de serviços etc. Consideram-se apenas as receitas provenientes do IR, IPI e IOF.

Tabela 13.3: Distribuição percentual do IR no Brasil

Pessoas Físicas	5%
Pessoas jurídicas – Líquida de incentivos	29%
Retido nas fontes – Trabalho	33%
Retido nas fontes – Capital	21%
Retido nas fontes – Remessa ao exterior	7%
Retido nas fontes – Outros rendimentos	4%

Fonte: Ministério da Fazenda.

Percebe-se, portanto, que os rendimentos do trabalho constituem a principal fonte do IR, seguidos dos impostos sobre pessoas jurídicas e dos rendimentos de capital.

Base tributária e características do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil

Por ser um imposto direto e progressivo, alterações na estrutura do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF repercutem, necessariamente, na distribuição de renda da população. É importante notar que os efeitos redistributivos não operam somente diretamente entre os potenciais contribuintes, mas também de forma indireta ao afetar programas sociais financiados pela receita tributária desse imposto. Ressalte-se que somente quem auferir cerca de R\$1.300,00 mensais (aproximadamente 6,5 salários mínimos) se sujeita ao pagamento do IRPF no Brasil.

Considerada a natureza do tributo em questão (imposto sobre a renda) devemos focar nossa atenção no conjunto de indivíduos potencialmente participantes da base tributável (receptores de renda). Segundo dados do IBGE, de uma população total estimada em 177 milhões, somente cerca de 44% estavam ocupadas em 1999, segundo dados de População Economicamente Ativa – Ocupada (PEA-Ocupadas). Ao se considerar aquelas com rendimento acima de 5 salários-mínimos (uma *proxy* do limite de isenção), chega-se a um conjunto de 11,3 milhões de cidadãos potencialmente tributáveis no Imposto de Renda da Pessoa Física.

Dados do IBGE referentes a 1999 mostram que 83,8% da população economicamente ativa (PEA) receberam rendimentos inferiores a 5 salários mínimos (em torno de R\$680,00), estando dispensados da obrigação de pagar imposto de renda. Quando se exclui aqueles que não declararam rendimento ou declararam-se sem rendimento, esse percentual se reduz para 80,8% da PEA.

Em síntese, cerca de apenas 7,2% da população brasileira (com rendimentos acima de 5 salários mínimos) poderiam se sujeitar ao pagamento do imposto de renda. Esse valor deve servir apenas como referência, pois exclui os aposentados (que não pertencem à PEA) e inclui os trabalhadores que atuam na economia informal e, portanto, dificilmente integrarão a base tributável. Além do mais, o valor considerado como referência (5 salários mínimos) é inferior ao valor efetivo da isenção (R\$1.300,00).

Aspectos da legislação tributária do imposto de renda no Brasil

De acordo com as normas vigentes, a tributação do imposto sobre a renda no Brasil obedecerá ao ordenamento descrito a seguir.

Do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF)

São contribuintes desse imposto as pessoas físicas domiciliadas ou residentes no Brasil, titulares de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza,

inclusive rendimentos e ganhos de capital, sem distinção de nacionalidade, sexo, idade, estado civil ou profissão; e também aquelas que receberem rendimentos de bens de que tenham a posse como se lhes pertencessem.

O imposto será devido à medida que os rendimentos e ganhos de capital forem percebidos, sem prejuízo dos ajustes estabelecidos em lei, mediante a aplicação de tabela progressiva, mensalmente.

Para fins de determinação da base de cálculo mensal do imposto, são permitidas as seguintes deduções, nos limites e condições estabelecidos no artigo 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com redação alterada pelo artigo 2º da Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002:

- Contribuição previdenciária.
- Dependentes, nos limites e nas condições estabelecidas em lei.
- Pensão alimentícia, quando decorrentes de decisão judicial ou acordo homologado judicialmente.
- Proventos e pensões de maiores de 65 anos.
- Despesas escrituradas no Livro Caixa, no caso do contribuinte perceber rendimentos do trabalho não assalariado, inclusive os titulares dos serviços notariais e de registro, e os leiloeiros, relativamente às despesas necessárias à percepção da atividade profissional, nos termos do inciso I do artigo 4º da Lei nº 9.250, de 1995. Nesse caso, o contribuinte estará sujeito ao pagamento do Carnê-Leão.

Sobre a base de cálculo apurada mensalmente, deverão ser aplicadas as alíquotas a seguir estabelecidas na Tabela Progressiva Mensal, vigente no exercício fiscal de 2002.

Tabela 13.4: Cálculo mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física

Base de cálculo em R\$	Alíquota (por cento)	Parcela a deduzir do imposto R\$
Até 1.058,00	–	–
De 1.058,01 até 2.115,00	15	158,70
Acima de 2.115,00	27,5	423,08

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Na Declaração de Ajuste Anual, o contribuinte poderá deduzir, para fins de determinação da base de cálculo do imposto, além das deduções anteriormente mencionadas, observados os limites anuais, as seguintes deduções:

- Despesas médicas, nos termos estabelecidos no artigo 8º, II, alínea “a”, da Lei nº 9.250, de 1995.
- Despesas com educação, nas condições e limites estabelecidos no artigo 8º, II, alínea “b”, da Lei nº 9.250, de 1995, com redação alterada pelo artigo 2º da Lei nº 10.451, de 2002.
- Contribuições aos fundos de aposentadoria, nos termos do artigo 1º, § 1º da Lei nº 9.477, de 1997, e do artigo 11 da Lei nº 9.532, de 1997.

Entretanto, independente do montante dos rendimentos tributáveis na declaração, recebidos no ano-calendário, o contribuinte poderá optar por desconto simplificado, que consistirá em dedução de 20% desses rendimentos, limitada a R\$9.400,00, dispensada, nesse caso, a comprovação da despesa e a indicação de sua espécie, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.250, de 1995, com redação alterada pelo artigo 2º da Lei nº 10.451, de 2002.

O imposto devido anualmente será calculado mediante a utilização da Tabela Progressiva Anual: Ano-Base 2001 - Exercício 2002.

Tabela 13.5: Cálculo anual do Imposto de Renda da Pessoa Física

Base de cálculo em R\$	Alíquota (por cento)	Parcela a deduzir do Imposto R\$
Até 12.696,00	–	–
De 12.696,01 até 25.380,00	15	1.904,40
Acima de 25.380,00	27,5	5.076,90

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Do imposto apurado, em conformidade com a Tabela 13.5, poderão ser deduzidas as contribuições, os investimentos e o imposto retido na fonte, conforme artigo 12 da Lei nº 9.250, de 1995, sendo que o montante assim determinado constituirá, se positivo, o saldo do imposto a pagar e, se negativo, o valor a ser restituído.

A carga tributária nacional

A arrecadação de tributos no Brasil, nos três níveis de governo, passou de 29% do PIB em 1998, para 36% em 2002, conforme mostra a Tabela 13.6.

Tabela 13.6: Evolução da carga tributária nacional

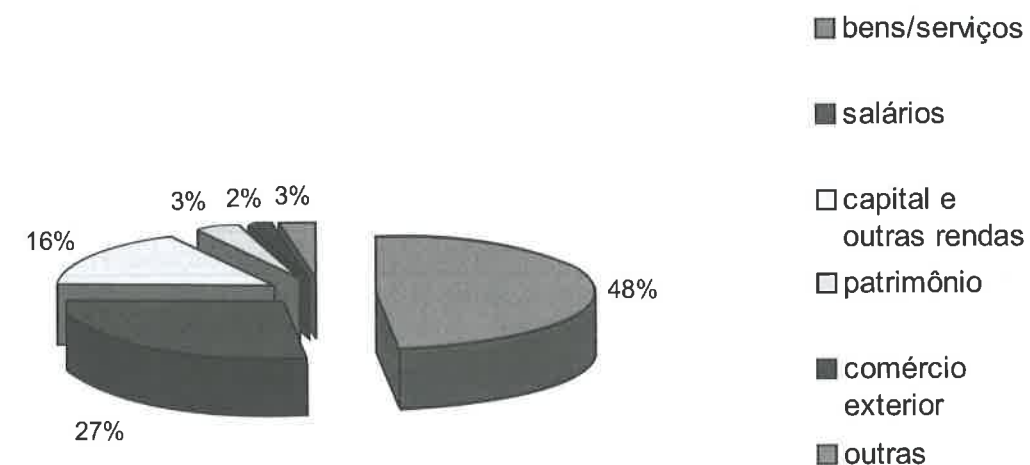
Ano	PIB corrente (A)	R\$ em milhões				
		Tributos federais	Tributos estaduais	Tributos municipais	Arrecadação total (B)	Arrecadação/PIB (B/A)
1998	914,188	181,828	72,070	14,219	268,117	29,33%
1999	973,846	210,691	79,154	15,096	304,941	31,31%
2000	1,101,255	250,302	95,383	16,011	361,696	32,84%
2001	1,200,060	278,599	108,262	16,884	403,745	33,64%
2002	1,321,490	341,007	115,810	19,754	476,571	36,06%

Fonte: Ministério da Fazenda.

Observa-se que o crescimento total da arrecadação deveu-se, principalmente, ao aumento na arrecadação dos tributos federais – 17% ao ano, em média, entre 1998 e 2002, contra um crescimento médio de 13% nos estados e 9% nos municípios. Cumpre ainda ressaltar que o ICMS (*vide* Capítulo 11) é o tributo de maior arrecadação individual no Brasil (22% do total) sendo que o imposto sobre a renda ocupa a segunda colocação (18% do total arrecadado em 2002).

O sistema tributário nacional está fundado principalmente na tributação sobre a produção e circulação de bens e serviços e sobre salários. Em 2002, a distribuição dos tributos arrecadados apresentava-se da seguinte forma:

Gráfico 13.2: Participação de cada imposto no total arrecadado.



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Em nível internacional, a carga tributária brasileira encontra-se em nível elevado em relação ao PIB. A Tabela 13.7 refere-se ao exercício de 2001 e apresenta a posição do Brasil em relação a diversos países do primeiro mundo, além de alguns países latino-americanos.

Tabela 13.7: Carga tributária sobre o PIB em 2001

País	% arrecadação/PIB
Noruega	45,0%
Turquia	35,8%
Canadá	35,2%
Espanha	35,2%
Nova Zelândia	34,8%
Polônia	34,1%
Brasil	34,0%
Uruguai	30,3%
Estados Unidos	29,6%
Irlanda	29,2%
México	18,3%
Argentina	17,4%
Chile	17,3%
Venezuela	15,9%
Paraguai	14,1%
Equador	13,0%

Fonte: IBPT – 2001.

A Tabela mostra que a carga tributária brasileira apresenta-se elevada, superando a de países como os Estados Unidos, Irlanda, México e Argentina. Se considerarmos os dados de 2002, que mostram o Brasil com uma tributação com participação percentual do PIB igual a 36%, podemos concluir que a carga tributária no Brasil é substancialmente elevada para os padrões de um país em desenvolvimento.

No que tange à arrecadação do imposto de renda, em nível internacional o Brasil é um dos países que menos tributa esse imposto, o que se configura em forte elemento que contribui para concentrar riqueza. Cumpre ressaltar, entretanto, que política redistributiva não deve estar afeita ao sistema de arrecadação, mas sim ao padrão de alocação do gasto público. Tributos devem, em princípio, se restringir à função primordial de arrecadação e, subsidiariamente, contribuir para conciliar a eficiência fiscal e equidade redistributiva.

Tabela 13.8: Imposto de renda sobre PIB em 2001

País	% IR/PIB
Dinamarca	28,9%
Suécia	22,2%
Noruega	20,7%
Finlândia	19,1%
Bélgica	17,9%
Canadá	16,9%
Estados Unidos	15,1%
Itália	14,9%
Grã-Bretanha	14,9%
Áustria	14,4%
Suíça	12,8%
Alemanha	10,0%
Espanha	10,0%
Brasil	5,7%
Panamá	5,3%
Argentina	3,6%

Fonte: IBPT – 2001.

A baixa arrecadação tributária do IR é compensada por um nível mais alto nos impostos sobre o consumo que, em linhas gerais, apresenta uma participação relativa de 44,3% no Brasil contra 32,1% nos países da OCDE. Além disso, a insuficiência da arrecadação de receitas públicas, no que se refere ao IRPF, obriga a procura por fontes alternativas de receitas, como é o caso das contribuições parafiscais e o da contribuição sobre movimentação ou transmissão de valores, de créditos e direitos de natureza financeira – CPMF (*vide* Capítulos 16 e 15). Ressalte-se que a carga tributária brasileira sobre o consumo é regressiva, ou seja, tem um peso mais expressivo sobre quem auferir menor renda. Nesse caso, os maiores rendimentos sofrem um menor ônus tributário sobre o consumo.

Embora no Brasil argumente-se que a arrecadação do IRPF embute o princípio de progressividade, dentro de uma suposta política governamental de redistribuição de renda, pode-se afirmar que não existe um critério único, em nível internacional, no que se refere à redistribuição de renda por intermédio do IRPF. Adotam-se em diversos países critérios diferenciados, objetivando-se cumprir o princípio da capacidade produtiva. O Brasil é um dos países com o maior índice de isenção do IRPF tendo-se por base a renda mínima de seus habitantes para o pagamento do imposto. Em outras palavras, o potencial de arrecadação e a margem para a expansão das receitas provenientes de impostos sobre a renda (IRPF, em particular) no Brasil é consideravelmente elevada.

Resta por fim destacar que cerca de 72% do total arrecadado pelo fisco no Brasil foi realizado junto às empresas – impostos indiretos, principalmente – a partir da cobrança do ICMS, da Cofins (*vide* Capítulos 16 e 15) e do INSS patronal. Grande parte dessa tributação é repassada ao preço final dos bens e serviços consumidos pelas pessoas físicas.

O custo da arrecadação tributária no Brasil

O custeio da arrecadação dos impostos federais no Brasil está diretamente ligado às despesas com a fiscalização e controle da máquina arrecadadora. A folha de pagamento do Ministério da Fazenda atingiu em dezembro de 2002 o montante de R\$4,1 bilhões, sendo que, desse total, cerca de R\$1,8 bilhão refere-se à folha de pagamento de auditores e técnicos da receita federal (ativos e inativos).

Se considerarmos o montante de tributos arrecadados pela Receita Federal em 2002 (R\$237 bilhões), podemos concluir que o retorno sobre os custos envolvidos no processo de fiscalização e arrecadação de tributos no Brasil, em nível federal, é elevado.

Considerando que o número de técnicos e auditores da receita federal em 2002 era igual a 14.350 servidores (pessoal da ativa) chegaremos a uma relação receita arrecadada/fiscalização igual a R\$16,5 milhões/ano, o que significa dizer que, em média, cada servidor da receita acrescenta esse montante de recursos aos cofres públicos federais a cada ano.

Não obstante o retorno observado na ação da fiscalização de tributos federais, o índice de sonegação no Brasil é elevado, principalmente devido ao tamanho da economia informal.⁹ Percebe-se, portanto, que o alcance do fisco federal poderá ser ampliado, principalmente se os quadros da receita apresentarem um número suficiente de fiscais para a cobertura da totalidade do território nacional (a defasagem estimada era de dois mil fiscais em 2002).

Financiamento da SRF¹⁰

A SRF é financiada por duas fontes distintas, a saber: recursos ordinários do Tesouro Nacional e recursos do Tesouro vinculados ao Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF).

O FUNDAF, gerenciado pela SRF, objetiva fornecer recursos para financiar o aparelhamento da administração tributária, além de atender aos demais encargos específicos inerentes às atividades de fiscalização. As principais fontes de recursos do FUNDAF são:

- A arrecadação de multas e juros de mora incidentes sobre os recolhimentos pagos com atraso.
- A arrecadação de multas aplicadas à rede arrecadadora de receitas federais.
- Recursos provenientes do fornecimento dos selos especiais de controle.
- 60% da receita decorrente da alienação de bens apreendidos.
- Contribuição mensal dos permissionários e beneficiários do regime de entreposto aduaneiro na importação, de uso público, de depósito alfandegário público, de lojas francas e de depósito especial alfandegário.
- Receitas diversas decorrentes de atividades próprias da SRF.

Em 1997, as despesas totais realizadas com a manutenção da SRF (salários à parte) somaram R\$1,67 bilhão. Desse montante, R\$982 milhões foram provenientes do FUNDAF, o que corresponde a 59% do total. As principais rubricas custeadas com recursos do FUNDAF foram a gratificação salarial, as diárias e os pagamentos de serviços ao SERPRO.

A Tabela 13.9 apresenta a composição do custo da SRF, entre 1994 e 1997, por categoria de despesa. Verifica-se a grande participação da rubrica “Pessoal e Encargos”, que representou, em 1997, quase 67% da despesa total.

⁹ Segundo a Secretaria da Receita Federal, em média, para cada contribuinte no Brasil, existe um sonegador.

¹⁰ De acordo com a Secretaria da Receita Federal.

Tabela 13.9: Custo da Secretaria da Receita Federal

Em R\$ mil				
Exercícios	Pessoal e encargos	Custeio	Investimento	TOTAL
1994	509.488	219.485	17.940	746.913
1995	728.113	603.849	72.541	1.404.503
1996	907.310	491.800	77.357	1.476.467
1997	1.119.681	491.475	62.903	1.674.059

Fonte: SRF/COPOL/COGET.

Um importante indicador para mensurar o nível de despesas de uma administração tributária é a relação entre o custo e as receitas arrecadadas. Em 1997, esse indicador foi de 1,56%, significando que ainda há espaço para se investir na SRF. De fato, recomendações do FMI apontam para um nível mínimo de custo/receita administrada de 2% para administrações tributárias em fase de modernização.

Tabela 13.10: Indicador custo/receita administrada

em R\$ mil			
Ano	Custo	Receita arrecadada	Relação por cento
1994	746.913	62.615.900	1,19
1995	1.404.503	80.939.900	1,74
1996	1.476.467	91.727.900	1,61
1997	1.674.059	107.064.700	1,56

Fonte: SRF/COGET.

CONCLUSÃO

O IRPF é provavelmente o mais importante tributo na maioria dos países em estágios avançados de desenvolvimento. Em países em desenvolvimento, a despeito dos aperfeiçoamentos recentemente adotados por meio da introdução de inovações na área da tecnologia de informação, o IRPF ainda é um tributo relativamente pouco utilizado e com baixa produtividade fiscal.

Este capítulo abordou diversos aspectos da tributação sobre a renda das pessoas físicas, procurando-se manter o marco conceitual de maneira rigorosa, apresentar a importância desse tributo no contexto de um modelo macroeconômico sem, contudo, ser exaustivo. Além disso, objetivou apresentar o tema de maneira acessível a estudantes de graduação e àqueles não necessariamente especializados em temas tributários.

Sob o ponto de vista prático, procurou-se descrever o funcionamento dos mecanismos de tributação, seus fundamentos e, ao mesmo tempo, propiciar uma visão de sua importância no contexto do atual sistema tributário brasileiro.

O conceito de renda tributável é caracterizado como o fluxo de direitos de consumo exercidos pelo contribuinte, a partir do estoque de riqueza definido em dois pontos específicos no tempo.

A tributação da renda das pessoas físicas e seus impactos num modelo macroeconômico de curto prazo é explicada por meio do multiplicador tributário, definido como uma função

de parâmetros de comportamento definidos pela função consumo, parâmetros derivados do comportamento do setor monetário da economia e dos gastos públicos. O seu valor como instrumento de política econômica anticíclica depende de sua importância relativa no total da receita tributária.

Os critérios de progressividade são discutidos extensivamente e contrapostos aos incentivos para o aumento da oferta de trabalho e aos estímulos para a evasão fiscal. O imposto de renda não deve ser utilizado como mecanismo redistributivo isoladamente. Redistribuição de renda depende substancialmente do padrão alocativo da despesa pública. Aos tributos cabe a função primordial de eficiência na arrecadação de recursos para financiar os gastos públicos. O conceito de tributação ótima, além de alta complexidade técnica, mostra-se como de difícil implementação em países em desenvolvimento. O desconhecimento da realidade tributária desses países e, em especial, do Brasil, pode conduzir a propostas para sua implementação. A deficiência de informações sobre a capacidade dos contribuintes em gerar renda e as disparidades na redistribuição de renda e nos desequilíbrios regionais são os principais obstáculos à sua adoção nesses países. Tributação ótima não é um conceito que pode ser transplantado e aplicado cegamente à realidade de países em desenvolvimento.

A indexação do Imposto de Renda da Pessoa Física é um tema de grande importância e discutido em profundidade. Ocorrendo aumento de renda nominal ou renda real, a ausência de ajustes nos parâmetros que determinam a tributação da renda configura confisco fiscal sem lei.

Com relação à experiência brasileira, a conclusão principal é a de que o IRPF é um imposto ainda ineficiente e com baixa participação relativa em relação ao PIB. As comparações internacionais mostram a baixa importância relativa desse tributo e até mesmo a sua característica de regressividade. O custo da arrecadação tributária no Brasil é relativamente baixo, quando comparado aos padrões internacionais, o que abre espaço para expansão e aperfeiçoamento da máquina arrecadadora.