

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



A tributação do capital: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Operações Financeiras

Andrea Lemgruber
RF/HARVARD

SUMÁRIO

O capítulo apresenta a teoria da tributação do capital, relativa às questões sobre a base de incidência, inserção do capital na economia globalizada e recaimento do ônus do imposto nas pessoas jurídicas. Discute questões relativas ao Imposto de Renda na arrecadação, apuração e legislação. Por fim, apresenta o Imposto sobre Operações Financeiras em termos de arrecadação e formas de apuração.

PALAVRAS-CHAVE

Tributação do capital; Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); Simples; lucro real; lucro presumido; juros sobre o capital próprio; dupla tributação dos dividendos; tributação mundial da renda; preços de transferência.

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, o fator capital tem sido apontado como um dos principais determinantes do crescimento econômico. Apesar de os economistas ainda não terem descoberto o “elixir” do crescimento sustentado, a teoria econômica tem sido revivida nas últimas décadas na busca dos fatores que levam à riqueza das nações. Dentre esses fatores, o capital tem desempenhado um papel relevante – algumas vezes, inclusive, identificado como o fator central do crescimento. No modelo de Domar, o produto cresceria proporcionalmente à relação investimento/PIB. Na visão de Solow, durante o processo de desenvolvimento, países com maior taxa de poupança e investimento tenderiam a acumular mais capital por trabalhador e, em decorrência, a possuir maior produtividade no trabalho. O resultado desse ciclo virtuoso seria o aumento do produto *per capita*. No entanto, a mola mestra do crescimento a longo prazo seria o progresso tecnológico – assumido como exógeno pelos economistas neoclássicos. Mais recentemente, a teoria do crescimento endógeno tem identificado investimentos em pesquisa e desenvolvimento, realizados, na prática, por empresas intensivas em capital físico e humano, como um dos determinantes do crescimento sustentado. Dessa forma, o capital, direta ou indiretamente, parece desempenhar papel relevante no processo de desenvolvimento de uma nação.¹

¹ Para uma revisão da literatura sobre o crescimento econômico, ver Jones (2002) e Easterly (2001).

No entanto, esse aparente consenso em torno da importância do capital para fins de crescimento não se traduz em um modelo de tributação aceito pacificamente pelos especialistas em finanças públicas (*vide* Capítulo 5). Muito pelo contrário, a tributação do capital tem ensejado longas controvérsias teóricas, pois, se por um lado, o acúmulo de capital deveria ser estimulado para alavancar o crescimento do produto; por outro, seu padrão de acumulação tem sido visto como concentrador de renda. Em decorrência, tributa-se o fator capital com menor alíquota se o foco da política tributária apontar para a eficiência econômica, ou, com maior, se o objetivo for a equidade social.

Mas de qual forma o sistema tributário (*vide* Capítulo 9) alcança o capital? Entende-se que a tributação é incidente sobre o fator capital quando aplicada sobre os rendimentos advindos:

- Do retorno das aplicações em ativos financeiros.
- Do lucro gerado pelas empresas.
- Da apreciação do valor do patrimônio.

O capital aplicado no mercado financeiro rende juros que representam aumento de riqueza, ou de poder aquisitivo, para o investidor, sendo, portanto, considerados rendimentos sujeitos à incidência tributária.

Quanto aos rendimentos das pessoas jurídicas, após a dedução dos salários, isto é, o pagamento do fator trabalho, esses podem ser considerados como o retorno do fator capital investido na atividade produtiva. Embora haja uma antiga discussão sobre o momento da incidência dessa tributação – se na apuração do lucro da empresa ou na distribuição dos dividendos aos sócios e acionistas –, há ampla aceitação de que o lucro da pessoa jurídica implica acréscimo de renda a ser tributado. Por último, a tributação do capital também compreende os ganhos provenientes da valorização do patrimônio dos indivíduos e das empresas, tecnicamente chamados de “ganhos de capital”. Por exemplo, a diferença entre os valores de compra e venda de um imóvel ou de uma tela de arte que se apreciaram ao longo do tempo deve ser oferecida à tributação.

Nesse sentido, a tributação do capital não deve ser vista simplesmente como aquela incidente sobre as empresas e seus donos, pois também abrange parte dos rendimentos auferidos por pessoas físicas, as quais, em geral, não são consideradas “capitalistas”. Por exemplo, um trabalhador de classe média que aplica parte do seu salário em um fundo de renda fixa, ou que obteve, em um ano em particular, receitas provenientes da venda de um apartamento, paga, além do imposto sobre seu trabalho assalariado, impostos sobre operações financeiras e ganhos de capital. No entanto, apesar de o Imposto de Renda da Pessoa Física (*vide* Capítulo 9) também alcançar ganhos de capital auferidos por indivíduos, por fins didáticos, o presente capítulo será focado no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

Na próxima seção, iniciaremos nossa análise apresentando os principais aspectos teóricos da tributação do capital, para, em seguida, dedicarmos-nos à aplicação prática desses conceitos, utilizando o sistema tributário brasileiro como nosso estudo de caso. A terceira seção analisa o IRPJ, imposto que tributa o lucro das empresas – ou o retorno do fator capital na atividade produtiva, e que passou por profundas modificações no período 1995-2002 de modo a adequar-se à estabilidade da moeda e à globalização das empresas brasileiras. A quarta seção trata do IOF, um tributo de natureza regulatória usado como auxiliar da política monetária e que incide sobre investimentos financeiros, operações de crédito, seguro e câmbio. Por regular e influenciar o mercado financeiro, esse imposto tem efeito sobre o nível de capital que é poupado e investido na economia. Na quinta seção, apresenta-se um sumário com os principais pontos discutidos neste capítulo e nossas conclusões.

A CONTROVÉRSIA TEÓRICA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DO CAPITAL

A tributação do capital é tema controverso em finanças públicas. O debate teórico reside em três questões básicas. Deve o capital ser mais, menos ou igualmente tributado que outras bases de incidência, especialmente em relação ao trabalho e ao consumo? Quem suporta, em última instância, o ônus do imposto sobre o capital e, em particular, do imposto de renda das empresas? Por que tributar as pessoas jurídicas e não apenas as pessoas físicas, considerando que as primeiras são apenas uma mera abstração legal?

Como veremos, a teoria econômica não provê uma resposta objetiva a essas indagações, dando margem a diferentes interpretações por parte de especialistas tributários. No entanto, a despeito dessa controvérsia teórica, a elaboração e a implementação prática da política tributária parecem nos indicar tendências claras em relação à tributação do capital em vários países. Em particular, vale ressaltar que a realidade da economia globalizada, na qual o capital (particularmente o financeiro) desfruta de quase total mobilidade no mercado internacional, tem levado a uma tributação mais leve desse fator de produção. Da mesma forma, apesar da discussão teórica do porquê da existência do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, esse tributo é parte integrante da vasta maioria dos sistemas tributários em vigor. Analisemos, pois, em maior detalhe, essas importantes questões que moldam a tributação do capital.

Deve o capital ser mais ou menos tributado que outras bases de incidência?

Essa questão envolve o tradicional *trade-off* das finanças públicas entre equidade e eficiência. Por um lado, pode-se argumentar que os capitalistas, em geral, são mais ricos que os trabalhadores e os consumidores, e, portanto, têm maior capacidade econômica para pagar impostos. Conseqüentemente, uma tributação mais pesada sobre o capital permitiria que o sistema tributário caminhasse rumo ao objetivo redistributivo de justiça fiscal. Por outro lado, pode-se defender que o capital seja menos tributado ou até mesmo não tributado, de forma a incentivar a poupança e o investimento – variáveis importantes para o crescimento econômico de um país. Os ricos são aqueles que poupam e investem e, se forem desincentivados pelo sistema tributário a assim fazê-lo (por motivos de equidade), o equilíbrio econômico se daria em nível insuficiente para manter o crescimento do produto e a geração de empregos. Em última instância, haveria redução do padrão de vida da população, afetando negativamente os ricos e pobres.

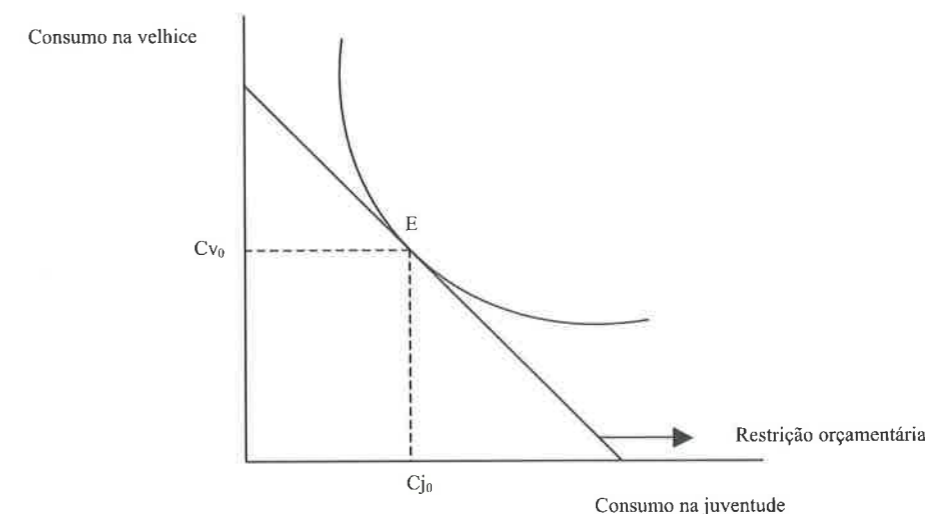
Essas visões antagônicas justificam dois padrões distintos de tributação da renda: a tributação global e a cedular. A tributação global (baseada em um conceito abrangente de renda desenvolvido por Haig-Simons)² defende que toda a renda deve sujeitar-se à mesma alíquota, independentemente de sua fonte, pois, quer advinda do trabalho ou do capital, ela dá margem ao mesmo acúmulo de riqueza e ao mesmo poder de consumo. A tributação, nessa linha, deveria ser neutra e não discriminar em função da origem dos rendimentos. Em contraposição, na tributação cedular, diferentes tipos de rendimentos são tratados de forma diferenciada para fins tributários, colocando-os em “cestas” separadas e aplicando alíquotas distintas sobre eles. Dessa forma, capital e trabalho podem ser tributados distintamente, recebendo uma carga tributária diferenciada. Note que a tributação cedular é alinhada com a teoria da tributação ótima (*vide* Capítulo 10), pois permite tributar a uma alíquota inferior um fator com maior elasticidade de oferta ou demanda – precisamente o caso do capital.

² Na definição de Haig-Simons, renda é a soma do que for consumido durante o ano-calendário e da variação líquida do patrimônio. *Ver* Haig (1921) e Simons (1938).

De fato, na maioria dos países, rendimentos do trabalho têm sofrido uma tributação superior aos ganhos de capital ou às aplicações financeiras.³ No Brasil, até 1988, os rendimentos eram classificados na declaração anual, de acordo com sua natureza, em oito cédulas, designadas com as primeiras letras do alfabeto. Apesar de o atual sistema não envolver explicitamente o uso de cédulas, os rendimentos do trabalho são tributados de forma diferenciada dos rendimentos do capital. Atualmente, enquanto as alíquotas nominais incidentes sobre o trabalho variam de 15% a 27,5%, a alíquota incidente sobre os ganhos de capital é de 15% e as aplicações financeiras são tributadas com alíquotas que variam de 15% a 22,5% (a depender do prazo da aplicação). Similarmente, a história da tributação americana mostra uma longa preferência em favor dos ganhos de capital.⁴

Esses argumentos trazem à tona uma interessante discussão da teoria econômica sobre a relação entre a tributação dos juros e o nível de poupança. Isso porque, de forma a sustentar o argumento de que uma tributação mais leve do capital incentivaria o investimento, é preciso, antes, assumir que existe uma relação negativa entre imposto e poupança.⁵ No entanto, em termos teóricos, não é possível estabelecer se o aumento do imposto sobre juros leva ao aumento ou à diminuição da poupança. Isso porque o resultado total depende da inter-relação entre os efeitos substituição e renda, que ocorrem em sentidos opostos. De modo a entender esse resultado ambíguo, devemos notar que decisões de poupança ocorrem não apenas em função da renda presente, mas sim da renda de toda a vida (*life-cycle model*). Isto é, o indivíduo decide quanto consumir no presente e quanto poupar para o futuro olhando para todo o fluxo de renda que ele receberá ao longo de sua vida. Nesse sentido, a alocação entre consumo e poupança pode ser vista como a de dois bens distintos: consumo na juventude e consumo na velhice. Suponhamos que, para determinado nível da taxa de juros, o indivíduo tem uma alocação como a do Gráfico 12.1.

Gráfico 12.1: Alocação inicial.



Fonte: Elaborado pelo autor.

³ Um exemplo bastante atual é o Imposto de Renda dual, adotado pelos países nórdicos desde o princípio dos anos 90, justamente como uma estratégia para enfrentar a alta mobilidade do capital, mas mantendo a tributação sobre o fator trabalho em patamares mais elevados por razões arrecadatórias. Por exemplo, no caso da Finlândia, a tributação da pessoa jurídica, da renda de juros e dos ganhos de capital é feita à alíquota de 29%, ao passo que a tributação do trabalho inicia-se em 30% e eleva-se, progressivamente, até 59%. *Zee* (2002).

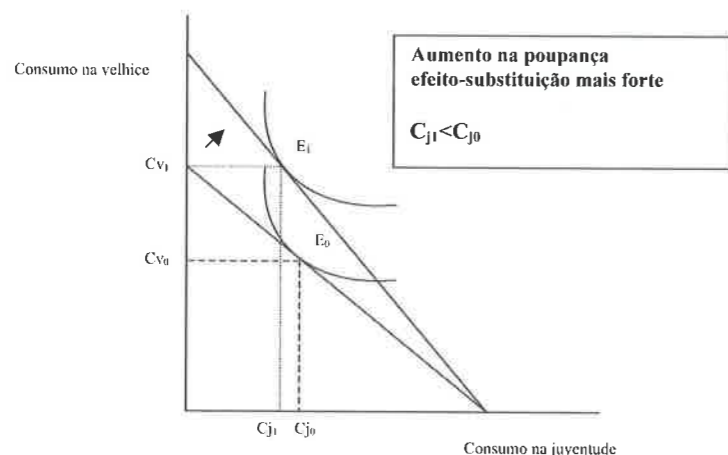
⁴ Graetz e Warren mostram que o atual sistema dos Estados Unidos tributa a maior parte dos ganhos de capital à alíquota máxima de 20%, enquanto a alíquota marginal dos demais rendimentos (*ordinary income*) encontra-se em 38,6%. *Graetz & Warren* (2002).

⁵ Assumimos, neste caso, a igualdade entre investimento e poupança.

O que aconteceria se a taxa de juros aumentasse? O indivíduo pouparia mais ou menos? Note, em primeiro lugar, que ocorre uma rotação da restrição orçamentária, expandindo o conjunto de escolhas do consumidor, pois o aumento da taxa de juros lhe dá mais opções de consumo na velhice. Por um lado, o efeito-substituição faz com que o custo de oportunidade do consumo na velhice seja reduzido em relação ao consumo na juventude e, portanto, o indivíduo tende a optar por mais consumo na velhice, o que implica mais poupança no presente. Por outro lado, o efeito-renda acarreta maior riqueza total para o indivíduo e, considerando que ambos os bens são normais, ele tenderia a consumir mais de ambos. Consumir mais na juventude implica menor poupança. O resultado final dependerá, pois, de qual vetor for mais forte na decisão do indivíduo.

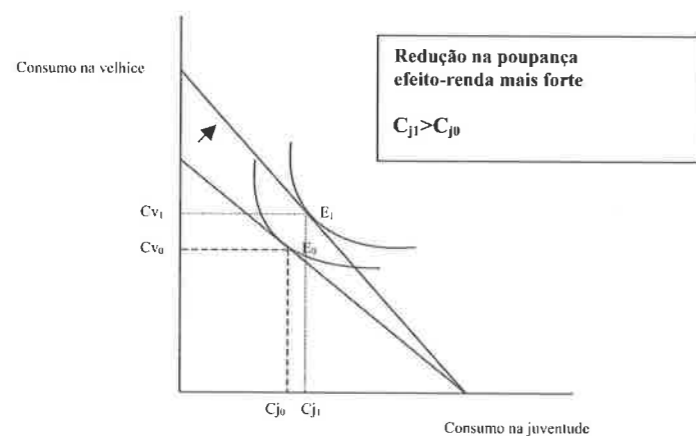
Pense no caso de um assalariado de 30 anos, que planeja poupar determinado montante de recursos para sua aposentadoria – digamos, \$50.000. Um aumento da taxa de juros, de 10% para 12%, por exemplo, pode ser recebido por ele de duas maneiras. Primeira: “Puxa, agora vou pôr mais dinheiro na minha poupança, pois vão render ainda mais juros. A essa taxa alta, vale mesmo a pena poupar.” Segunda: “Oba, agora posso poupar menos e ainda assim terei meus \$50.000 garantidos. Vou mais é comprar aquela TV nova de que estou precisando.” Os Gráficos 12.2 e 12.3 ilustram ambos os efeitos.

Gráfico 12.2: Aumento na poupança quando o efeito-substituição é mais forte.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 12.3: Redução na poupança quando o efeito-renda é mais forte.



Fonte: Elaborado pelo autor.

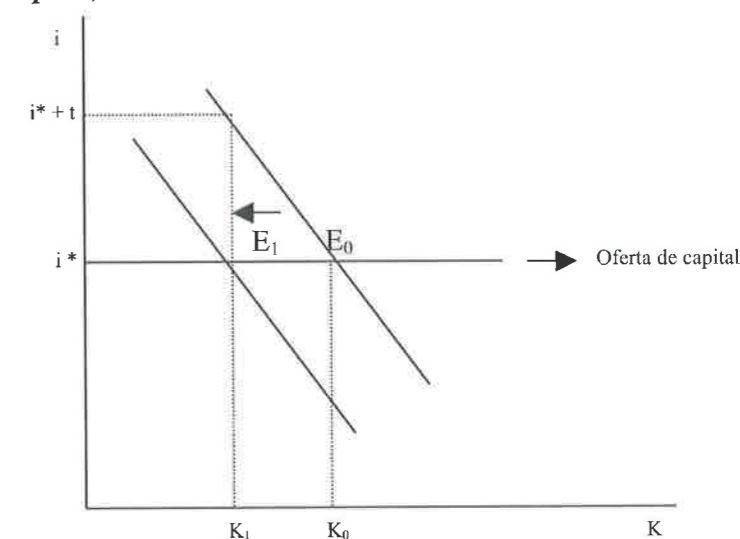
Essa ambigüidade teórica traz uma difícil decisão para a política tributária, pois nem mesmo a direção do impacto de um aumento do imposto sobre o nível de poupança é conhecida. Teoricamente, seria possível defender tanto uma redução do imposto de modo a incentivar a poupança (via o aumento da taxa de juros real após a incidência tributária), bem como contrargumentar que essa redução apenas impactaria negativamente as receitas públicas, não atingindo (ou até desestimulando) a poupança privada.

A realidade da economia globalizada

Apesar da controvérsia teórica quanto ao impacto da tributação na poupança, e dos argumentos em prol de uma tributação do capital equânime ou mais pesada do que outras bases de incidência (buscando-se progressividade no sistema tributário), a realidade da economia globalizada, em que o capital é indubitavelmente o mais móvel dentre os fatores de produção, tem levado a duas constatações: os ofertantes de capital não suportam – ou suportam muito pouco – o ônus do imposto; e a competição tributária entre países pela atração de fluxos de capitais tem levado a uma crescente redução do imposto incidente sobre o capital.

A primeira constatação é decorrente da teoria da incidência tributária, que afirma ser o imposto totalmente repassado quando a oferta do fator é perfeitamente elástica. Esse tem sido o caso para economias abertas operando em um ambiente internacional em que o capital é totalmente móvel entre países. Caso determinado país não ofereça uma taxa de juros real compatível com a prevalente em nível internacional, o capital simplesmente sairá do país rumo a outros mercados de remuneração superior. Essa situação está representada no Gráfico 12.4, na qual a oferta de capital é perfeitamente elástica (linha horizontal). A imposição do imposto desloca a curva de demanda para a esquerda, mas note que os ofertantes de capital continuam recebendo a mesma taxa de juros de antes. Do contrário, se os ofertantes tivessem de arcar com o ônus do imposto, recebendo uma remuneração líquida menor, eles simplesmente não supririam capital no país. Note que são os tomadores de capital que suportam o imposto incidente na operação, pagando a taxa de juros internacional i^* mais o imposto t .

Gráfico 12.4: Efeito do aumento dos impostos numa economia aberta (com mobilidade de capital).



Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda constatação é decorrência da primeira. Considerando que o capital é sensível e não suporta o imposto, países têm adotado uma política de redução contínua dos impostos

incidentes sobre esse fator de produção, de modo a atrair o fluxo de capital internacional para suas jurisdições. Essa situação é chamada competição tributária internacional, em que a política tributária de um país (no caso, a redução de impostos) afeta a base tributária de outros países (o montante de capital disponível), um caso típico de externalidade negativa (*vide* Capítulo 2). A situação mais conhecida desse jogo competitivo é a atuação dos chamados paraísos fiscais, que têm atraído proporções substanciais do capital financeiro internacional devido à baixa ou à não-incidência de impostos em seus territórios.⁶ Alguns exemplos desses países, continuamente citados pela mídia, são Bahamas, Bermuda, Ilhas Caymã, Ilha de Man e Ilhas Maurício, dentre tantos outros.⁷

Portanto, uma das conseqüências da competição tributária tem sido a redução dos impostos sobre o capital financeiro em todo o mundo. Tem-se dito que o processo competitivo estaria levando a uma maior regressividade dos sistemas tributários, pois os fatores imóveis (tipicamente propriedade e trabalho assalariado), que têm maior dificuldade de escapar à tributação local, acabariam por sustentar as necessidades arrecadatórias dos países em proporção superior ao capital. No entanto, a competição tributária não está apenas restrita ao capital financeiro e também tem se acirrado em relação ao investimento em capital físico, sabidamente aos fluxos de investimento estrangeiro direto. Em decorrência, as alíquotas do IRPJ têm se reduzido em vários países.⁸ Contudo, vale notar que essa redução de alíquotas do IRPJ não ocorre apenas em decorrência de um processo competitivo, mas também tem sido influenciada por uma visão de política tributária orientada à eficiência econômica, na qual um sistema com alíquotas menores e base tributária ampliada levaria a menores distorções alocativas e menor evasão.

Quem suporta o ônus do IRPJ?

Vimos que o capital, em especial o volátil capital financeiro, muito provavelmente não suporta o ônus do imposto. Mas o que dizer do imposto pago pelas empresas? Por mais que tenha havido uma intensa competição tributária de modo a atrair o investimento produtivo, depois de instalada em um país, a empresa acaba recolhendo o IRPJ, mesmo que com alíquotas muito inferiores às incidentes no passado. Estaria correto, então, assumir que é a empresa quem paga, de fato, o imposto incidente sobre seu lucro? Essa é outra questão que tem gerado grande debate teórico entre os especialistas em finanças públicas.

Todos conhecemos a definição legal de que a pessoa jurídica é uma entidade distinta das pessoas físicas (de seus donos), possuindo existência própria. Em geral, essa visão tem sido analogamente aplicada à área tributária, e a grande maioria das pessoas acredita que as empresas pagam impostos. Tem sido comum ouvir comentários de que “as pessoas físicas pagam mais impostos do que as pessoas jurídicas no Brasil e isso é um absurdo!”, ou de que “os bancos pagam pouco imposto de renda”. No entanto, é preciso deixar claro que, em termos econômicos, esses comentários não fazem sentido. Empresas, apesar de serem as responsáveis pelo recolhimento de impostos aos cofres públicos, não sofrem a incidência última do imposto. Apenas as pessoas físicas podem, de fato, pagar impostos.

Mas quem, em última instância, paga o IRPJ? A teoria econômica não nos dá uma resposta clara a essa questão. A incidência tributária pode recair sobre os acionistas ou os donos do

⁶ Adicionalmente, há o benefício do sigilo bancário, que também é um tentador atrativo para a captação de capitais internacionais por parte dos paraísos fiscais.

⁷ O Brasil oficialmente considera como paraísos fiscais aquelas jurisdições que não tributam a renda, ou que a tributam em alíquota inferior a 20%, ou ainda cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade. A IN/SRF nº 188/2002 traz uma lista dos países considerados dependências com tributação favorecida.

⁸ *Vide* Tabela 12.2 para uma relação de países selecionados e respectivas alíquotas do IRPJ em 1985 e 2002.

capital, mas também pode ser repassada para a frente (recaindo sobre os consumidores) ou para trás (recaindo sobre os trabalhadores). A interpretação mais aceita é a de que, a curto prazo, o imposto é suportado pelos donos do capital, pois não há margens para ajustes. Porém, a longo prazo, é provável que os consumidores ou os trabalhadores paguem a conta de um aumento do imposto sobre a empresa. Consumidores arcarão com o custo caso seja possível repassar o imposto para os preços dos bens e serviços produzidos pela empresa; trabalhadores suportarão a incidência caso seus salários sejam diminuídos de modo a manter os custos de produção. Quem realmente será afetado, e em que nível, dependerá das elasticidades da demanda e do tipo de mercado envolvido (competitivo ou monopolístico).

Por que tributar as pessoas jurídicas?

Neste ponto surge uma outra questão: se a pessoa jurídica não paga efetivamente impostos, por que tributa-la? Não seria possível tributar apenas as pessoas físicas de seus acionistas, evitando o custo administrativo da complexa tributação da pessoa jurídica? Apesar de ser uma intrigante questão teórica, a prática mostra que a vasta maioria dos sistemas tributários conta com o IRPJ em sua estrutura. Por quê? Sua existência tem sido justificada, na literatura internacional, por três argumentos.⁹

Primeiro, a concessão da responsabilidade limitada (na qual os acionistas são responsáveis apenas pelo montante efetivamente investido na empresa, não tendo comprometidos seus bens pessoais) é um privilégio concedido pela sociedade às empresas, e o IRPJ seria entendido como um pagamento em troca desse privilégio. Esse argumento não é convincente por duas razões. Em primeiro lugar, parece não haver relação entre a responsabilidade limitada e o lucro (que é, em geral, a base do IRPJ), até mesmo porque o privilégio continua existindo mesmo na ocorrência de prejuízo, situação na qual as empresas não pagam imposto de renda. Ademais, o argumento só faria sentido sob a hipótese de que a pessoa jurídica pagasse o imposto em última instância, não o repassando para a frente ou para trás.

Segundo, as megacorporações da atualidade não são exatamente administradas pelos seus donos, mas por executivos que perseguem objetivos próprios (um clássico exemplo do *principal-agent problem*), e demonstram ter um poder econômico, e até mesmo político, independente. Algumas delas, inclusive, adquiriram poder de monopólio. O IRPJ seria entendido como um imposto sobre os lucros monopolísticos dessas empresas. O contra-argumento, neste caso, é que, se a empresa é monopolística, ela terá ainda maiores condições de repassar o imposto a seus consumidores.

Terceiro, o IRPJ é um meio administrativo de evitar planejamento tributário e facilitar a cobrança do imposto em corporações detidas por milhares de pequenos acionistas. Em outras palavras, a tributação do lucro na empresa é justificada não em si mesma, mas para alcançar o seu beneficiário, que é o dono da empresa. Considerando que, caso não houvesse imposto sobre o lucro das empresas, o imposto somente incidiria quando os rendimentos fossem efetivamente distribuídos para as pessoas físicas (dividendos), os contribuintes teriam a opção de manter indefinidamente seus rendimentos retidos na empresa (lucro capitalizado), beneficiando-se do instituto do diferimento tributário. O ganho aconteceria porque os rendimentos estariam sendo reinvestidos a taxas pré-imposto.

De fato, na prática, a existência de um imposto específico sobre o lucro das empresas parece ser justificada em objetivas razões de cunho administrativo e de políticas fiscal e macroeconômica.

Em termos administrativos, o controle de uma grande quantidade de pequenos acionistas é muito mais difícil e custoso do que o monitoramento tributário de poucas e grandes empresas,

⁹ Gravelle (1999).

especialmente devido à concentração da arrecadação tributária nos maiores contribuintes. Por exemplo, no caso brasileiro, apenas 3.500 empresas, de um universo de declarantes de 3,6 milhões, são responsáveis por 70% da arrecadação federal.¹⁰

Em termos fiscais, o IRPJ é um instrumento que assegura um fluxo constante de receitas tributárias, evitando que a tributação fique à mercê da decisão do contribuinte. Isso porque, caso a tributação fosse totalmente realizada apenas na distribuição dos rendimentos, seria o contribuinte quem determinaria o momento do pagamento de impostos, por ser ele quem controla o momento da distribuição dos rendimentos. Dessa forma, o IRPJ é importante para suavizar a entrada de recursos tributários, permitindo que o governo faça uma previsão acurada da arrecadação e planeje seus gastos orçamentários.

Em termos macroeconômicos, o imposto tem importante função anticíclica, enxugando recursos da economia em momentos de intensa atividade econômica (pois tributa os lucros), ao mesmo tempo em que admite compensação dos prejuízos em momentos de recessão. Outra importante característica do IRPJ é transformar o governo em um “parceiro silencioso” da atividade privada, participando nos lucros, mas também nos prejuízos, e, assim, proporcionar o aumento da assunção de risco por parte das empresas. Isto é, sabendo que, se incorrer em prejuízo, esses serão parcialmente assumidos pelo governo, o setor privado tem maior incentivo para entrar em atividades de risco, mas que também poderão trazer maiores investimentos e desenvolvimento para o país, especialmente em setores intensivos em pesquisa e tecnologia.

Vale também lembrar que o IRPJ é um instrumento importante para a realização de políticas setoriais e regionais, mediante a concessão de benefícios fiscais para setores ou regiões específicas. Apesar de esse tipo de política ter estado muito em moda até os anos 80, a partir da última década, a tendência internacional tem sido pela abolição de incentivos fiscais, de modo a evitar distorção na concorrência do mercado, complexidade na legislação e esquemas de corrupção (*vide* Capítulo 7). Atualmente, sugere-se que a incidência do imposto seja a mais neutra possível, e que políticas setoriais sejam realizadas mediante dotações orçamentárias transparentes e específicas.

Por último, não há como deixar de mencionar que o IRPJ é um imposto de mais fácil aceitação política do que o IRPF (*vide* Capítulo 13), justamente pela falta de clareza em termos de sua incidência. Contribuintes em geral e mesmo políticos e técnicos governamentais acreditam que “as grandes empresas estão pagando sua justa parte” para o financiamento do Estado, desconsiderando que o imposto pode estar sendo repassado para contribuintes que o pagam sem clareza de “quanto” e “como”. Indubitavelmente, é muito mais fácil aprovar um imposto do qual não se sabe ao certo quem arcará com as conseqüências. Conforme já dizia um velho adágio: “*Don't tax you. Don't tax me. Tax the fellow behind the tree*”.¹¹ Interessante notar, quanto a essa questão, que países desenvolvidos dão preferência à tributação da pessoa física, enquanto países em desenvolvimento dependem mais fortemente da arrecadação da pessoa jurídica para financiar o Estado.

O IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS NO BRASIL

No Brasil, o imposto geral sobre a renda, devido tanto por pessoas físicas quanto jurídicas, foi formalmente instituído em 1922, sob a competência tributária exclusiva do governo federal. Desde então, o imposto de renda gradualmente passou a ter sua importância aumentada no sistema tributário brasileiro, acompanhando a evolução econômica do país e a geração de renda interna, bem como exigindo da administração tributária maior controle e sofisticação para arrecadar imposto tão mais complexo.

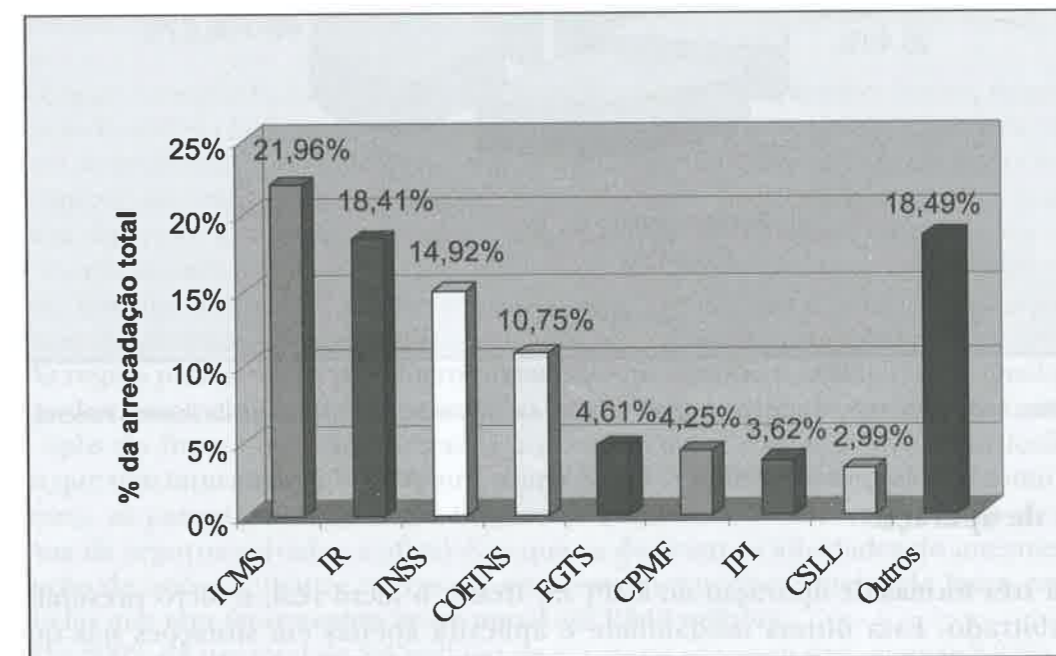
¹⁰ Fonte: Sistema Angela – Secretaria da Receita Federal.

¹¹ Frase pronunciada por Russell Long, quando atuava como Chairman of the Senate Finance Committee, Estados Unidos (Graetz & Warren, 2002).

Arrecadação

O imposto de renda é, atualmente, o segundo imposto de maior importância arrecadatária no Brasil, ficando atrás apenas do ICMS. Em 2003, ele coletou R\$99,5 bilhões, o que representou 18,41% da arrecadação total do Brasil e 6,57% do PIB. Para ter uma idéia comparativa, o ICMS participou com 21,96% da arrecadação total e 7,84% do PIB. O Gráfico 12.5 traz os valores de arrecadação dos impostos e contribuições de maior importância arrecadatária no Brasil em 2003.

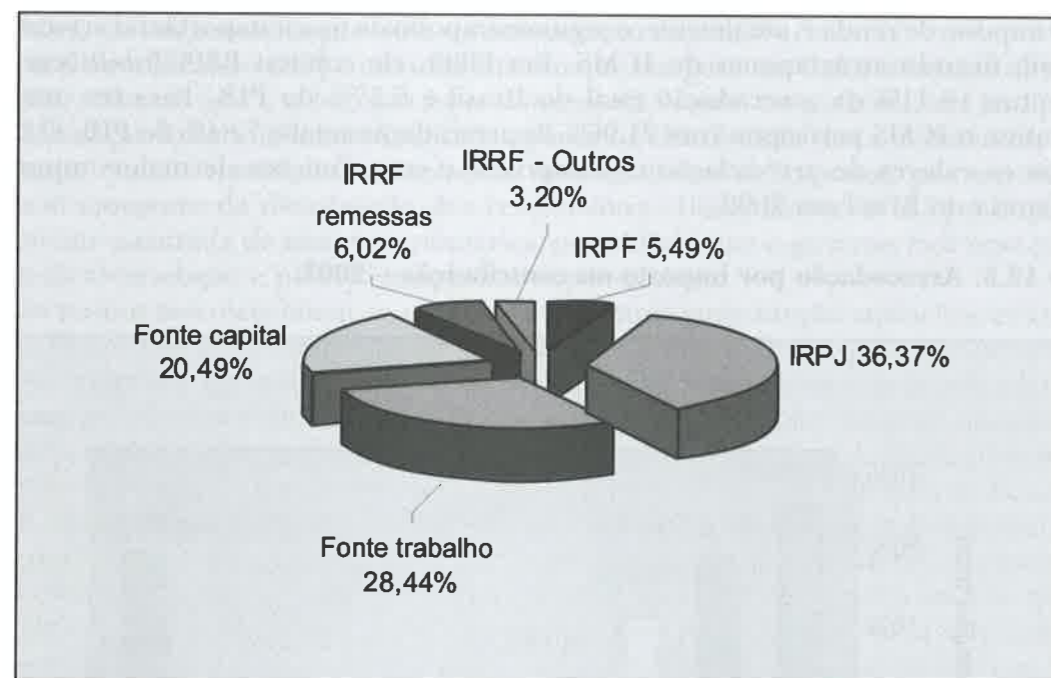
Gráfico 12.5: Arrecadação por imposto ou contribuição – 2003.



Fonte: Carga tributária no Brasil – 2003/ Secretaria da Receita Federal.

Para fins de classificação administrativa, o imposto de renda é subdividido em Pessoa Física (IRPF), Pessoa Jurídica (IRPJ) e Retido na Fonte (IRRF). Esse último tipo engloba transações pagas tanto por indivíduos quanto por empresas (por exemplo, rendimentos do trabalho, rendimentos de capital e remessas para o exterior). O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica arrecadou R\$32,5 bilhões em 2003, ou 6,01% das receitas totais, e o imposto de renda que foi retido na fonte sobre operações de rendimentos de capital arrecadou R\$19,0 bilhões, ou 3,5% das receitas totais. Em particular, somando-se o IRPJ, o IRRF-rendimentos de capital e o IRRF-remessas para o exterior, verifica-se que o fator capital chega a participar com 63% da arrecadação do imposto de renda.

Gráfico 12.6: Arrecadação do Imposto de Renda por categorias – 2003.



Fonte: Análise da arrecadação das receitas federais – dezembro 2003, Secretaria da Receita Federal.

Formas de apuração

Há três formas de apuração do IRPJ no Brasil: o lucro real, o lucro presumido e o lucro arbitrado. Essa última modalidade é aplicada apenas em situações nas quais os contribuintes não são capazes de apresentar ao fisco (no caso, à Secretaria da Receita Federal) contabilidade acurada e representativa da situação real da empresa. Sem dados confiáveis sobre os quais possam calcular o lucro do contribuinte e, conseqüentemente, lançar o imposto, os auditores-fiscais arbitram o lucro baseando-se em indicadores como percentual da receita bruta (se for conhecida) ou outros indicadores, como valor da folha de pagamentos e valor das compras de mercadorias realizadas, dentre outros. O lucro arbitrado deve ser considerado uma apuração de exceção, abrangendo apenas poucos casos no universo de contribuintes declarantes do IRPJ, não merecendo análise mais aprofundada para fins deste capítulo.

Por outro lado, os métodos de apuração baseados nos lucros real e presumido constituem o cerne da tributação das empresas no Brasil e devem ser cuidadosamente analisados. O lucro real deve ser entendido como o método tradicional (e o padrão internacional) de apuração do IRPJ, mediante o qual, *grosso modo*, as empresas somam todas as suas receitas e deduzem destas as despesas incorridas para obtê-las. Caso o resultado seja positivo, a empresa obtém lucro e deve pagar imposto de renda sobre ele. Do contrário, um resultado negativo implica a ocorrência de prejuízo, e nenhum imposto é devido. Ademais, em geral, a empresa pode “carregar” esse prejuízo para os anos fiscais subseqüentes e abatê-lo do imposto que seria pago no futuro, caso haja lucro posterior. Essa é justamente a função anticíclica do IRPJ, que analisaremos em mais detalhes adiante. Alguns países permitem até mesmo a compensação de prejuízo com imposto pago no passado (geralmente limitado a um curto período), situação na qual o governo devolve o imposto pago anteriormente para o contribuinte (o Brasil não adota essa regra).

A manutenção de contabilidade para a apuração do lucro real não deve ser menosprezada: trata-se da mais complexa legislação tributária em qualquer país do mundo e, em decorrência, implica custos substanciais para os contribuintes. Isso é o que chamamos de custo de cumprimento da obrigação tributária, ou seja, custos incorridos que vão além do pagamento do imposto propriamente dito. No entanto, vale mencionar que grandes empresas e multinacionais já necessitam manter controle acurado de suas operações devido ao grande número de funcionários e variados departamentos ou produtos, além das normais prestações de contas a seus acionistas. Para essas empresas, apesar de certamente representar um custo adicional, a apuração do lucro real não é a principal, ou pelo menos não é a única, razão para a manutenção de um departamento contábil especializado. No entanto, para pequenas e médias empresas, geralmente administradas pelos donos e com reduzido número de funcionários, a apuração do lucro real em si mesma representaria um considerável aumento em seus custos administrativos.

O lucro presumido foi concebido justamente para minimizar esses custos, simplificando a apuração do lucro e facilitando o cumprimento da obrigação tributária por parte de pequenos e médios contribuintes. O mecanismo consiste em aplicar um percentual, que varia de acordo com o tipo de atividade da empresa, sobre o faturamento bruto, presumindo-se, portanto, o montante do lucro. Em outras palavras, a empresa paga o imposto de acordo com um lucro médio esperado para seu setor de atividade, e não em função de condições específicas de sua situação. Em decorrência, diferentemente da apuração do lucro real, não há espaço para ocorrência de prejuízo nesse método.

As regras para a opção pelo lucro presumido ou real são bastante claras. Qualquer empresa pode optar pelo lucro real, mesmo as micro ou pequenas empresas. No entanto, há certos tipos de firmas que são obrigadas a declarar usando esse método, particularmente aquelas que têm faturamento bruto anual acima de R\$48 milhões (consideradas como grandes empresas), as pertencentes ao setor financeiro (bancos, DTVM, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e afins) e as que se dedicam às atividades de intermediação e construção de imóveis, dentre outras. As empresas que podem optar pelo lucro presumido são aquelas que têm faturamento bruto anual até R\$48 milhões.

Em 2002, de um total de 2,6 milhões de empresas ativas no país, apenas 7,22% optaram pelo lucro real, enquanto 23,51% declararam pelo lucro presumido. Os 69,28% remanescentes são as micro e pequenas empresas que optaram por um sistema de pagamento simplificado e unificado, chamado Simples.¹² Apesar dessa concentração de contribuintes no Simples (*vide* também Capítulo 16) e no lucro presumido, note que as empresas optantes por essas modalidades de apuração participam apenas com 6,65% e 8,26%, respectivamente, do faturamento total das empresas brasileiras. As firmas declarantes do lucro real, por sua vez, detêm 85,09% do faturamento total, mostrando a forte concentração de receitas nessas poucas, mas grandes empresas.

Tabela 12.1: Distribuição das empresas por regime de apuração do IRPJ declaração da pessoa jurídica 2002

Regime de apuração do IRPJ	Faturamento (R\$ bilhões)	%	Quantidade de empresas	%
Lucro Real	1.805,47	85,09%	188.299	7,22%
Lucro Presumido	175,28	8,26%	613.508	23,51%
Simples	141,10	6,65%	1.807.912	69,28%
Total	2.121,85	100%	2.609.719	100%

Fonte: Anuário Estatístico do Imposto de Renda – 2002/SRF.

¹² Para mais detalhes sobre o Simples, *vide* seção “Lucro presumido e o Simples”.

Passemos, então, a uma análise mais detalhada da apuração do IRPJ no Brasil, destacando, em especial, a evolução da legislação tributária, sob um ponto de vista econômico, desde o advento do Plano Real.

A modernização do IRPJ no Brasil: os fundamentos econômicos da legislação do IRPJ no período 1995-2002

A evolução do IRPJ no Brasil seguiu a tendência internacional mencionada na primeira parte deste capítulo: a redução de suas alíquotas em função da alta mobilidade do capital e da competição tributária entre países. De fato, anteriormente à reforma da legislação ocorrida em 1995 (Lei nº 9.249/95), o imposto apresentava altas alíquotas (chegando a mais de 50% se computado junto com a CSLL; *vide* Capítulos 15 e 16),¹³ várias exceções de tratamento entre contribuintes, inúmeros incentivos fiscais e brechas na legislação, o que facilitava a elisão e a evasão fiscais. Várias medidas foram tomadas, desde então, de modo a modernizar o IRPJ brasileiro, alinhando-o com o padrão internacional. Dentre elas, destacaram-se a redução das alíquotas (em consonância com a tendência mundial), a busca da neutralidade no tratamento de distintos contribuintes ou operações e a internacionalização do imposto (isto é, a adaptação da legislação tributária à nova realidade de abertura econômica vivenciada pelo país desde o início dos anos 90).

Redução das alíquotas e progressividade

A alíquota marginal do IRPJ (somando-se a alíquota padrão e a adicional) foi reduzida de 43% para 25% a partir de 1996, numa das raras alterações de legislação tributária em que a alíquota nominal de um imposto foi diminuída em anos recentes, pois a regra tem sido sistematicamente aumentá-la. Essa medida deu-se em decorrência da mobilidade internacional do capital, que, na prática, tem limitado a autonomia dos governos nacionais sobre seus sistemas tributários, reforçada pela abertura da economia brasileira no início dos anos 90. Isto é, tentar aplicar uma tributação mais pesada do que o padrão internacional em um fator de produção tão móvel quanto o capital é conscientemente querer afastar do país o fluxo de capitais estrangeiros e até mesmo estimular a fuga do capital nacional e, conseqüentemente, ver diminuída a arrecadação tributária. Apesar da redução da alíquota, a arrecadação do imposto pôde ser mantida mediante a expansão da sua base tributável, especialmente devido ao fim do mecanismo de correção monetária para fins fiscais, à redução dos benefícios fiscais previamente existentes e à extensão do alcance do IRPJ ao lucro das empresas brasileiras situadas no exterior.

Desse modo, a alíquota do IRPJ brasileiro acompanhou a drástica redução nas alíquotas incidentes sobre as empresas em todo o mundo, em função da acirrada competição tributária que a economia globalizada vem enfrentando nas últimas duas décadas. De fato, a alíquota média nos países da OCDE foi reduzida de cerca de 50%, no início dos anos 80, para menos de 35% em 2001, num movimento que muitos economistas chamam de “corrida ao fundo do poço”. A Tabela 12.2 apresenta as alíquotas marginais vigentes para países selecionados em 1985 e 2002, de modo a oferecer uma comparação temporal mostrando a redução da alíquota da pessoa jurídica. Ressalte-se, por exemplo, o caso da Alemanha, que reduziu em 36 pontos percentuais a alíquota do IRPJ.

¹³ A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido deve ser entendida, em termos econômicos, como um “imposto” semelhante ao IRPJ, pois eles incidem sobre a mesma base, o lucro da empresa, apenas com algumas pequenas diferenças em sua apuração. No entanto, no Brasil, o fato de ser intitulada “contribuição” faz a destinação da sua receita ser vinculada à seguridade social. Essa diferença legal é o que justifica a existência simultânea do IRPJ e da CSLL em um mesmo sistema tributário, apesar do custo de cumprimento que esse modelo certamente impõe aos contribuintes e ao próprio fisco. Esse assunto está sendo tratado de forma detalhada no Capítulo 15 deste livro.

Tabela 12.2: Alíquotas marginais do IRPJ – países selecionados

País	1985	2002
Alemanha	61,7	25
Áustria	61,5	34
Dinamarca	50	30
Estados Unidos	49,5	35
França	50	34,33
Itália	47,8	36
Japão	55,4	30
Reino Unido	40	30
Brasil*	53	34

Fonte: Ruding Committee Report (1985) e IBDF (2002).

*Incluindo CSLL

Ademais, as duas alíquotas adicionais anteriormente vigentes (isto é, aquelas incidentes caso a empresa apresente lucro acima de determinado patamar, dando progressividade ao imposto) foram reduzidas de duas (12% e 18%) para apenas uma (10%). Apesar de parecer, à primeira vista, que o critério de equidade foi ferido, note que progressividade não parece ser uma característica a ser alcançada na pessoa jurídica. Primeiro, como vimos na parte teórica deste capítulo, não é a empresa quem, de fato, paga o imposto. Portanto, uma tributação progressiva não significa que o dono da empresa estará sendo tributado, mas que os preços dos produtos, por exemplo, estarão sendo afetados em função do tamanho do lucro da empresa que os produzem. Segundo, mesmo que a incidência tributária recaísse sobre os acionistas, o fato de uma empresa auferir grandes lucros não implica que seus donos sejam mais ricos que os donos de uma empresa com lucros menores. Pense no caso de uma S.A. com milhares de acionistas minoritários e compare-a com uma empresa menor, controlada apenas por uma família. Terceiro e último, a progressividade tem sido aplicada em função do tamanho do lucro e não exatamente da lucratividade. Isto é, parece haver uma penalidade por ser grande em termos absolutos, não por auferir lucros muito superiores ao investimento.

Portanto, a redução da alíquota adicional, além de contribuir para a diminuição do nível geral de alíquotas, em consonância com a experiência internacional, foi uma medida compatível com a interpretação da teoria da incidência tributária e, provavelmente, acrescentou eficiência ao sistema, sem exatamente reduzir equidade. Ainda cabe pensar se não haveria espaço para a adoção de uma alíquota *flat* para a pessoa jurídica, pois não é a tributação da empresa que dá a progressividade geral ao sistema. Progressividade – se este for o objetivo da política tributária no Brasil – deveria ser obtida mediante a tributação da pessoa física, ou reduzindo-se nossa grande dependência da tributação regressiva do consumo.

Compensação de prejuízos e função anticíclica

Outra modificação foi a restrição à compensação de prejuízos, admitindo-se que pudessem ser compensados prejuízos até 30% do lucro líquido ajustado, de modo a evitar a chamada “fabricação de prejuízo fiscal”. Essa medida restringe a compensação de lucro no Brasil, especialmente quando comparada à prática internacional, na qual os prejuízos podem ser compensados em sua totalidade, às vezes apenas restringidos por um critério temporal.¹⁴

¹⁴ Por exemplo, no caso da legislação americana (*Internal Revenue Code*, artigo 172), os prejuízos podem ser compensados integralmente pelos 20 anos seguintes ao ano no qual a empresa incorreu em prejuízo. Ademais, ainda é permitido compensar o prejuízo com lucros ocorridos nos dois anos anteriores, situação no qual o governo devolve à empresa o imposto já pago.

Considerando que os prejuízos do lucro real têm compensação restrita e que a maioria das empresas no Brasil declara pelos regimes do lucro presumido ou Simples, isto é, pagando o imposto em função do faturamento independente do lucro, o imposto no Brasil não desempenha sua função estabilizadora ou anticíclica. Pelo contrário, as empresas pagam o imposto sobre seu faturamento, mesmo que incorram em prejuízo, agravando sua situação financeira em tempos recessivos. Essa característica do sistema tributário brasileiro atua também como um agente indutor da aversão ao risco por parte das empresas, já que os prejuízos, por não serem compensados ou sendo compensados de forma muito limitada, fazem do governo um parceiro que divide os lucros, mas não divide os prejuízos. Em consequência, os incentivos a investir em atividades de risco são reduzidos devido à assimetria das regras do jogo: se perderem, as empresas perdem sozinhas, mas se ganharem, o governo fica com parte. Em outras palavras, prima-se pelo critério da simplicidade administrativa e pelos justificáveis objetivos arrecadatórios, mas, em um claro *trade-off*, abre-se mão dos objetivos macroeconômicos do imposto.

Alguns números são importantes para ajudar a compreender o porquê dessas medidas restritivas à compensação de lucros adotadas pelo governo brasileiro. Note que a relação entre o imposto devido e o faturamento das empresas é muito superior no lucro presumido (13,55%) do que no lucro real (0,97%). Isso ocorre justamente porque, no lucro real, existem diversas possibilidades de dedução de despesas – muitas vezes de difícil controle pelo fisco – que levam à redução da base tributável do imposto à medida que a empresa “caminha” da base faturamento para a base “lucro real”. Ao fim e ao cabo, mais de 60% das empresas que optam pelo lucro real declaram prejuízo ou lucro igual a zero, e esse tem sido um padrão verificado ao longo da última década. Porcentagem tão alta de empresas com prejuízo ao longo de período tão extenso deixa dúvida a respeito da real ocorrência do prejuízo, ou se não seria uma válvula de escape para a chamada “fabricação de prejuízos fiscais”. Em termos monetários, observe que o montante agregado do prejuízo declarado (R\$78,87 bilhões) é levemente superior ao agregado do lucro declarado (R\$75,33 bilhões). Também é importante notar que pode estar havendo uma auto-seleção de contribuintes; isto é, justamente as empresas com prejuízo optam pelo lucro real, considerando que essa é a única modalidade na qual se permite alguma compensação de prejuízos – o que gera uma forte concentração de prejuízos se comparados com os lucros declarados.

Tabela 12.3: Relação imposto devido/faturamento por regime de apuração declaração da pessoa jurídica – 2002

Regime de apuração do IRPJ	R\$ bilhões		
	Faturamento (A)	IR devido (B)	B/A (%)
Lucro real	1.805,47	17,50	0,97%
Lucro presumido	175,28	23,76	13,55%

Fonte: Anuário Estatístico do Imposto de Renda – 2002/SRF.

Tabela 12.4: Empresas com lucro real ou prejuízo declaração da pessoa jurídica – 2002

Lucro positivo ou negativo	R\$ bilhões		
	Quantidade	Faturamento	Lucro ou prejuízo real
Lucro real > 0	69.179	1.166,53	75,33
Lucro real < 0	83.856	574,47	(78,87)

Fonte: Anuário Estatístico do Imposto de Renda 2002/SRF.

Nota: Há cerca de 35 mil empresas que declararam lucro real igual a zero.

Neutralidade e decisão dos agentes econômicos

A legislação recente também foi alterada de modo a se alcançar maior neutralidade na incidência do imposto. O objetivo foi tornar o IRPJ um imposto com menor influência na decisão dos agentes econômicos (*vide* Capítulo 2), aumentando sua eficiência devido à redução das distorções de comportamento. Três áreas destacam-se como de maior importância: o tipo de financiamento da empresa, a integração entre o imposto de renda da pessoa jurídica e o da pessoa física, e a tributação das aplicações no mercado financeiro.

Juros sobre o capital próprio

A influência do IRPJ no gerenciamento financeiro da empresa é assunto muito debatido em finanças públicas, especialmente no que concerne à opção por financiamento mediante capital próprio ou capital de terceiros. O modelo de tributação prevalecente internacionalmente, e adotado no Brasil até 1996, admite dedução dos juros tomados em empréstimo, enquanto o capital investido na empresa pelos seus acionistas são indedutíveis. Em decorrência, existe um incentivo de natureza fiscal ao endividamento, o que leva empresas a assumirem dívidas acima do ponto de equilíbrio ótimo. No Brasil, considerando que o custo do capital de terceiros é muito alto, principalmente devido às nossas altas taxas de juros, ter o sistema tributário incentivando endividamento excessivo pode comprometer em nível sistêmico a saúde financeira das empresas, levando ao risco de falências generalizadas.

O Brasil adotou um mecanismo inovador com vistas ao tratamento isonômico entre o capital próprio e o de terceiros: passou a ser admitida a dedutibilidade fiscal dos juros pagos aos sócios a título de remuneração do capital próprio, desde que os mesmos não excedam a variação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).¹⁵ Ao mesmo tempo, esses juros passaram a ser tributados na fonte à alíquota de 15%, pois, se eles são admitidos como dedução para a pessoa jurídica, devem ser considerados rendimentos tributáveis para a pessoa física. Contudo, considerando-se que essa tributação dá-se a uma alíquota inferior àquela incidente sobre o IRPJ (e CSLL), a medida gera uma economia tributária para a empresa.¹⁶

O principal objetivo da medida foi estabelecer um mecanismo incentivador do auto-investimento na atividade produtiva, reduzindo o endividamento das empresas brasileiras, de modo a estimular o crescimento econômico de longo prazo. Apesar de ter corrigido a distorção anterior provocada pelo privilégio ao investimento por empréstimo em detrimento do investimento por capital próprio, vale notar que nesse novo mecanismo o investimento por empréstimo ainda desfruta de dedução integral, enquanto o realizado via capital próprio tem limitações (TJLP e outras restrições legais). De qualquer modo, tem-se claro que a formulação de política tributária quanto a esse aspecto pautou-se pela busca da neutralidade e ao desincentivo do financiamento por empréstimo, e não por critérios arrecadatórios.

Integração da tributação da pessoa física e da pessoa jurídica

Ao fim do ano, uma empresa tem, basicamente, duas alternativas para investir seu lucro: reinvesti-lo na própria atividade produtiva ou distribuí-lo a seus acionistas na forma de dividendos. No chamado sistema clássico de tributação (do tipo existente, e fortemente debatido, nos Estados Unidos), esses dividendos estão sujeitos a uma dupla tributação: a primeira em nível da pessoa jurídica – quando o lucro é normalmente tributado pelo IRPJ – e a segunda em nível da pessoa física – quando o acionista paga seu imposto de renda sobre o dividendo recebido, pois os dividendos são acréscimos de renda para a pessoa física. Portanto,

¹⁵ Lei nº 9.249/95, artigo 9.

¹⁶ A existência dessa economia tributária – bem como seu valor – depende da natureza do beneficiário dos juros: se pessoa física, ou se pessoa jurídica (com prejuízo ou lucro real, por exemplo).

em um sistema como o americano, de modo a evitar essa dupla tributação, seria de se esperar que a resposta racional das empresas seria a não distribuição (ou baixa distribuição) de dividendos. De fato, muitas empresas seguem esse caminho, como a Microsoft, por exemplo. Entretanto, parece que grande parte das empresas continua optando por distribuí-los, e isso tem sido referido na literatura como “o paradoxo do dividendo” ou “por que as empresas distribuem dividendos mesmo quando sua melhor alternativa seria não fazê-lo?”. Uma das possíveis explicações é a de que, apesar dos custos da dupla tributação, a distribuição de dividendos envia sinais positivos ao mercado de que a empresa tem saúde financeira e que vale a pena investir em suas ações.

De qualquer maneira, a dupla tributação dos dividendos é mais um assunto que gera enorme discussão, e há diferentes pontos de vista sobre esse mecanismo. Por um lado, se considerarmos que a empresa e o acionista são pessoas distintas, os rendimentos de ambos também devem ser entendidos como distintos e cada qual deveria mesmo pagar seu imposto, sendo a dupla tributação uma mera decorrência desse fato a ser arcada pelo sistema. Ademais, considerando que, ao comprar uma ação, o acionista já está consciente da existência da dupla tributação, pode-se argumentar que os preços das ações já incorporam esse custo. Por outro lado, pode-se argumentar que a dupla tributação dos dividendos desincentiva a poupança e os investimentos (impactando o crescimento a longo prazo), cria distorção na gestão financeira das empresas (devido ao incentivo a que elas passem a reter lucros acima do ponto de equilíbrio e, conforme mencionado anteriormente, de que elas privilegiem endividamento em relação ao auto-investimento) e estimula esquemas de distribuição disfarçada de lucros. Também é possível que a dupla tributação acabe por afetar a ótima alocação de recursos, pois considerando que os lucros ficam retidos na empresa para reinvestimento, os acionistas acabam não podendo aplicar seus dividendos recebidos em outras ou melhores alternativas.

Em se entendendo que a dupla tributação dos dividendos não é economicamente eficiente, torna-se recomendada a integração dos impostos da pessoa jurídica e da pessoa física, de modo que haja uma só camada de tributação. Há três métodos para se conseguir esse objetivo:¹⁷

- Dar crédito ao acionista pelo imposto pago em nível da empresa quando o mesmo receber seus dividendos tributáveis.
- Permitir dedução integral dos dividendos para a empresa, da mesma forma admitida para os juros.
- Tornar os dividendos isentos em nível do acionista.

A opção brasileira foi pela isenção dos lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas a seus sócios ou acionistas, que passaram a não se sujeitar à incidência do imposto e nem a integrar a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário.¹⁸ Dessa forma, esses rendimentos são tributados exclusivamente na empresa, evitando a dupla tributação, buscando estimular a neutralidade e o crescimento econômico a longo prazo e reduzindo a evasão fiscal devido ao fim do incentivo à distribuição disfarçada ou fraudulenta dos lucros.

Aplicações no mercado financeiro

Também foram de particular importância medidas adotadas quanto à tributação das aplicações no mercado financeiro, que são operações geradoras de rendimentos de capital, conforme mencionado na introdução deste capítulo. Em 1995, as alíquotas nominais do imposto de renda sobre as aplicações em renda fixa e variável foram reduzidas de 30% e 25%, respecti-

¹⁷ Graetz & Warren (1998).

¹⁸ Lei nº 9.249/95, artigo 10.

vamente, para 10% (ambas). Essa redução deveu-se a dois motivos principais. Primeiro, foi uma adequação brasileira à redução internacional das alíquotas incidentes sobre o capital, especialmente sobre o volátil capital financeiro de curto prazo. Segundo, foi um ajuste da legislação tributária à diminuição da pressão inflacionária no período pós-Real e ao conseqüente fim da correção monetária na apuração do imposto. Isto é, considerando que a tributação passou a incidir sobre o rendimento nominal das aplicações financeiras, devido ao fim da correção monetária, e não mais sobre o rendimento real, as alíquotas necessitaram ser ajustadas para baixo de modo a evitar aumento de carga tributária.

No entanto, vale mencionar que, especialmente devido à necessidade de geração de superávit fiscal verificada no final dos anos 90, em particular após as seguidas crises financeiras internacionais enfrentadas pelo Brasil, a alíquota de 10% foi paulatinamente aumentada, encontrando-se, atualmente, no patamar de 20%. Conforme mencionado na segunda seção, o impacto do aumento do imposto sobre o capital no nível de poupança é teoricamente dúbio. Dependendo das respostas dos efeitos renda e substituição, um imposto maior, implicando taxas de juros reais menores, poderia levar a menor poupança (pois vale mais a pena consumir ou poupar em outra jurisdição) ou maior poupança (é necessário poupar mais para garantir o mesmo rendimento planejado no futuro). Na prática, os formuladores da política tributária basearam-se na segunda alternativa, partindo do princípio de que o montante de dinheiro a ser investido acabaria por permanecer no sistema financeiro brasileiro, pois o investidor médio não teria outra opção de investimento, e as taxas de juros no Brasil ainda são muito convidativas. Assim, o aumento gradual da alíquota de 10% para 20% implicaria apenas maior arrecadação, mas não realocação em outras finalidades (consumo) ou outros mercados.

Outra questão relevante foi a equalização das alíquotas da renda fixa e variável, que teve por objetivo a neutralidade entre os dois tipos de aplicação financeira, de modo a não distorcer a opção do investidor por nenhum mercado específico e evitar o planejamento tributário via operações fictícias que se aproveitam do diferencial de alíquotas. Porém, se por um lado a medida criou neutralidade entre investimentos, considerando que o investidor paga os mesmos 20% ao investir em renda fixa ou variável, por outro ela rompeu a tradicional preferência desfrutada pelo mercado de capitais no Brasil (e no mundo de forma geral), em que as alíquotas incidentes nas operações de renda variável são menores (ou até mesmo zero) do que as incidentes na renda fixa. A neutralidade perseguida pelo modelo brasileiro, portanto, eliminou o incentivo (ou distorção) ao investimentos em capital produtivo – entendido como estimulante ao crescimento econômico de longo prazo. Entretanto, em 2004, a legislação voltou a privilegiar o investimento na renda variável, reduzindo sua tributação para 15%.

Tributação mundial da renda e preços de transferência

O IRPJ brasileiro adotou o conceito de “tributação mundial da renda” a partir de 1995, em oposição ao conceito anterior de “tributação territorial da renda”. Anteriormente, somente as empresas presentes no território brasileiro eram sujeitas à tributação; agora, o IRPJ alcança também os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior pelas filiais, sucursais e controladas das empresas brasileiras. O sistema não implica bitributação porque o imposto pago no exterior é compensado contra o imposto nacional (ou seja, admite-se crédito do imposto pago no exterior até o limite do IRPJ brasileiro). Esse sistema é, atualmente, considerado o mais moderno e apropriado à tributação de empresas em ambiente globalizado, e é adotado pela vasta maioria dos países. Isso porque o mecanismo evita que haja transferência de resultados de um país com maior nível de tributação para países com níveis inferiores de tributação (como os paraísos fiscais ou áreas de tributação favorecida), com vistas a minimizar o imposto pago no primeiro país.

Além da adoção do princípio de tributação mundial, outro aspecto importante de adaptação da legislação brasileira ao processo de globalização foi a introdução de legislação

específica para o controle dos chamados preços de transferência. Trata-se de matéria relevante que tem recebido alta prioridade em termos de política tributária internacionalmente. Preços de transferência são valores adotados por empresas coligadas ou vinculadas em suas transações entre países. Por exemplo, pense em uma companhia multinacional que opera em diversos países e realiza transações entre matriz e subsidiárias. Essas firmas, mediante a fixação de seus preços em valores fora de mercado (isto é, valores distintos daqueles que seriam cobrados por empresas não coligadas, ou empresas independentes), são capazes de realizar operações com o claro objetivo de minimizar seu pagamento global de impostos.

Um exemplo hipotético pode ajudar a demonstrar o tipo de manipulação envolvida nos preços de transferência. Imagine uma multinacional que fabrica um software em Taxland a \$50 a unidade. Suponhamos que, caso essa empresa fosse vendê-lo à sua subsidiária em Havenland de acordo com os valores reais de mercado, ela cobraria um preço de \$100, perfazendo um lucro de \$50 por unidade do produto. Assim, ela teria de pagar imposto de renda sobre esse montante de lucro em Taxland. Digamos que sua subsidiária em Havenland venda o produto a \$120, perfazendo um lucro de \$20. Agora pense que Taxland tem uma alíquota de imposto de renda de 45%, considerada muito alta pela empresa, enquanto sua subsidiária, em Havenland, recolhe o imposto a uma alíquota de 15%. Parece ser um bom negócio transferir lucro de Taxland para Havenland, de modo a minimizar o pagamento global do imposto. A empresa pode fazer isso manipulando os preços de transferência. Ela pode, por exemplo, fixar a venda do produto para sua subsidiária em \$60, incorrendo em um lucro de apenas \$10 em Taxland. Em decorrência, o lucro em Havenland será aumentado, pois o custo de aquisição do software ficou mais barato. Nas mesmas condições anteriores, em vez de ter um lucro de \$20 em Havenland, o lucro da subsidiária aumentaria para \$60. Note que o pagamento total de impostos, utilizando nossas alíquotas hipotéticas, foi reduzido de \$25,5 para \$13,5, uma redução de quase 50% no montante devido.

A dificuldade do controle desse tipo de operação é justamente o fato de ocorrer entre empresas interligadas, onde ambas as pontas da transação têm o incentivo de sustentar o preço artificial (ou seja, nenhuma deixa a outra mentir sozinha!). Além disso, por envolver operações em diversos países, outra dificuldade de controle decorre da pouca interação entre administrações tributárias em nível internacional. Assim, nos últimos anos, operações com preços de transferência têm se tornado cada vez mais frequentes, especialmente em uma economia crescentemente globalizada e onde o processo de megafusões tem incentivado a criação de grupos empresariais gigantes, detentores de alto poder econômico. Em verdade, cerca de 2/3 do comércio internacional tem sido realizado entre poucas empresas coligadas, o que demonstra a importância desse assunto em matéria de política tributária.

De modo a tentar combater, ou ao menos minimizar, a prática dos preços de transferência, com suas conseqüências negativas em termos de arrecadação tributária global e, talvez mais importante, na distribuição da carga tributária entre países, países industrializados adotaram um modelo de legislação para controle desse mecanismo há algumas décadas. Mais recentemente, países em desenvolvimento espelharam-se nessa legislação (basicamente no modelo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e na legislação americana) para criarem suas próprias leis sobre a matéria. O Brasil seguiu essa linha e adotou uma legislação específica que trata sobre preços de transferência em 1996.¹⁹ Em termos de objetivo, portanto, adotaram-se regras para o controle desses preços, evitando que resultados auferidos no Brasil sejam transferidos para o exterior, com a subsequente redução da arrecadação nacional e a lesão aos interesses do país.

Mas como uma legislação pode minimizar os problemas envolvidos nos preços de transferência? Em verdade, a dificuldade de identificar e acompanhar as referidas operações continua a mesma, mas uma legislação adequada dá à administração tributária poder de cobrar

¹⁹ Lei nº 9.430/96.

o imposto caso se identifique uma discrepância entre o preço realizado e o preço de mercado. A legislação, tanto a brasileira quanto a de diversos países, busca dar condições objetivas à administração tributária para disciplinar os preços praticados entre empresas vinculadas. Em outras palavras, o governo passa a ter poder para discordar dos preços praticados e estabelecer o preço que deveria incidir caso a transação tivesse sido realizada entre empresas independentes (isto é, os preços sem interferência ou, como conhecido em inglês, *arm's length price*). Para isso, a legislação estabelece métodos de apreciação. O mais comum é simplesmente olhar para transações semelhantes que tenham ocorrido entre empresas independentes e comparar os preços. Mas note que, para alguns tipos de produtos e serviços, tipicamente aqueles que envolvem a manipulação de preços de transferência, não há produtos ou serviços comparáveis no mercado. Pense em um moderno medicamento sob patente, por exemplo. O princípio ativo de um medicamento nessas condições dificilmente pode ser comparado com outros medicamentos, pois não são genéricos e não podem ser produzidos por outras empresas. Pense também na fixação de preços de *royalties*. Ou seja, há toda uma gama de transações que torna difícil a comparação com preços de mercado. Nesses casos, a legislação adota outros métodos, como tentar “remontar” o custo do produto, atribuindo uma margem de lucro “padrão”. Ou tomar o preço de revenda no mercado interno e deduzir deste a margem bruta de lucro.

Lucro presumido e o Simples

A tributação presumida justifica-se basicamente em argumentos de simplicidade administrativa e redução de custos de cumprimento tributário para pequenas e médias empresas. Como vimos, a tributação da renda baseada no lucro real é complexa, exige contabilidade sofisticada e tem sido crescentemente desenhada com o foco em empresas globalizadas. Para pequenas e médias empresas, esse custo de cumprimento é desproporcionalmente alto para ser incorrido, muitas vezes inviabilizando o próprio negócio.

Pelo lado da administração tributária, o monitoramento de grande quantidade de pequenas empresas com base em legislação complexa também tem se mostrado ineficaz e custoso, especialmente em países em desenvolvimento, onde o fisco não dispõe de recursos humanos e materiais suficientes para um acompanhamento sistemático de parte representativa do universo de contribuintes. Ademais, pequenas empresas ainda operam largamente com dinheiro vivo (*cash*), isto é, com operações que não transitam pelo sistema bancário e que tornam sua identificação bastante difícil. Em decorrência, tem sido comum verificar que pequenas e médias empresas estão dentre os chamados contribuintes de difícil tributação (*hard-to-tax group*). Muitas delas operam no setor informal, parte devido ao custo da formalidade no país, mas parte também devido ao baixo risco da sonegação – pois administrações tributárias com restrições de recursos acabam dedicando-se especialmente ao controle de grandes contribuintes.

De modo a reduzir os custos de cumprimento e a evasão tributária, e trazer essas empresas para o setor formal, vários países têm passado a adotar sistemas de tributação presumida (destacam-se a França, a Itália, países latino-americanos e africanos de origem francófona). De modo geral, diz-se que a tributação é presumida se ela envolve qualquer tipo de *proxy* da renda real do contribuinte. As formas mais comuns são:²⁰ taxas fixas (por exemplo, toda padaria que se encaixasse no conceito legal de “pequeno contribuinte” adotado por um país pagaria um imposto fixo por ano, por exemplo, \$1.000, independente do faturamento ou lucro); utilização de indicadores que têm alta correlação com a renda, mas são mais facilmente calculados ou são mais visíveis que a renda em si (número de mesas por restaurante, número

²⁰ Taube & Tadesse (1996).

de empregados, quantidade de máquinas utilizadas no processo produtivo); e tributação mínima presuntiva (por exemplo, a cobrança de percentual do faturamento ou dos ativos da empresa).

Entretanto, além desses óbvios objetivos de simplicidade administrativa e redução de custos, existe uma interessante *rationale* econômica que justifica a tributação presumida em termos de eficiência. Esse argumento foi inicialmente defendido pelo economista italiano Luigi Einaudi,²¹ que considerava a tributação presumida superior à tributação real da renda em termos de eficiência econômica. Isso porque, na tributação presumida, os contribuintes pagam o imposto baseado em uma renda média (um bom exemplo é o caso atual do Brasil, onde a lei define um percentual a ser aplicado sobre o faturamento para se obter o lucro presumido da empresa), o que implica que todo o excesso de lucro incorrido pela empresa acima dessa média estará livre da tributação. Em decorrência, as empresas têm um incentivo econômico a tornarem-se eficientes e lucrarem acima dessa média. Essa noção deve ser comparada à nossa discussão teórica na segunda seção deste capítulo, que mostrou que alguns economistas defendem a redução dos impostos sobre o capital por desincentivarem a poupança e o investimento. A tributação presumida, portanto, por tributar o excesso de lucro a uma alíquota marginal zero, seria um incentivo ao investimento. Compare também essa situação com nossa discussão anterior em relação ao adicional do imposto de renda no Brasil, segundo o qual quanto mais lucro uma empresa tem, mais imposto deve pagar.

Paralelamente, há aqueles que defendem a tributação presumida baseando-se em critérios de justiça fiscal. De acordo com essa linha de raciocínio, o lucro presumido evitaria toda uma série de operações de planejamento tributário que são mais facilmente alcançáveis (e mais difíceis de serem monitoradas) no lucro real, como, por exemplo, a dedução de despesas não autorizadas legalmente. Em decorrência, o lucro presumido asseguraria que todos estejam contribuindo, ao menos minimamente, para a arrecadação nacional, diminuindo a evasão fiscal – o que tem sido visto como um ponto positivo em relação ao objetivo da equidade. Contudo, ressalte-se que, embora com um menor escopo do que o lucro real, a tributação presumida também dá espaço para a evasão mediante a não emissão da nota fiscal e a consequente redução do faturamento – prática comum no Brasil e em tantos países (o famoso caixa dois). Portanto, o governo não deve relaxar no controle dessas empresas, sob pena de haver um tratamento diferenciado entre pequenos e grandes contribuintes e, especialmente, de introduzir um incentivo à divisão de empresas.

Em resumo, há argumentos favoráveis ao lucro presumido em termos de simplicidade administrativa, eficiência econômica e equidade. No entanto, embora o argumento em termos de simplicidade administrativa seja dificilmente contestado, parece bem mais simples contrapor os argumentos baseados em eficiência e equidade. Primeiro, a desvinculação entre imposto e renda real tem impactos negativos sobre a função anticíclica do imposto e da assunção de riscos, como já visto anteriormente. Segundo, a tributação sobre o faturamento (como ocorre no Brasil), seja para substituir a tributação da renda ou do consumo, tem gerado dependência na tributação em cascata, isto é, imposto cobrado sobre imposto pela não dedução das despesas, o que acaba por distorcer preços relativos e reduzir a competitividade das empresas brasileiras. Terceiro, para que a *rationale* de eficiência econômica seja materializada, o lucro presumido deve ser bem calibrado diante da realidade das empresas. Caso o governo persiga objetivos arrecadatórios, pode ser que o lucro presumido seja fixado em valores superiores ao lucro efetivo de setor, e em vez de estimular a eficiência, acabe por provocar a falência de muitas empresas. Por último, a tributação presumida, justamente por colocar todos os contribuintes na mesma situação, desconsiderando suas despesas e sua situação particular, parece, pelo contrário, ferir o conceito de equidade. Imagine que duas empresas, uma com lucro real maior que o lucro presumido e outra com prejuízo, acabam por pagar exatamente o mesmo imposto se tiverem o mesmo nível de faturamento.

²¹ Einaudi (1938).

Entretanto, por sua simplicidade administrativa e sua ampla aceitação pelos contribuintes, métodos como o lucro presumido e o Simples tornaram-se parte fundamental do sistema tributário brasileiro. O modelo brasileiro de presunção de lucro é baseado na tributação do faturamento como uma *proxy* da renda.

As pessoas jurídicas que optam declarar pelo lucro presumido devem calcular seu lucro com base na aplicação de coeficientes que variam em função do tipo de atividade da empresa. Há quatro categorias de coeficientes: 1,6% (revenda, para consumo, de combustíveis e gás natural), 8% (regra geral), 16% (prestação de serviços de transportes, exceto carga) e 32% (para as empresas prestadoras de serviço, englobando serviços de profissão regulamentada, intermediação de negócios e administração de imóveis). Depois de calculado o lucro presumido, a empresa aplica sobre ele as mesmas alíquotas do imposto de renda incidentes sobre o lucro real, isto é, 15% a título de alíquota padrão e 10% de adicional. De forma bem mais simples, portanto, o IRPJ é calculado com base em presunção do lucro.

Não se deve, porém, confundir o lucro presumido com o Simples. O lucro presumido é um método simplificado de apuração do lucro, optativo para médias empresas, dentro do âmbito do IRPJ. O Simples²² (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte), por sua vez, não é um imposto, mas um mecanismo simplificador da apuração e do pagamento de impostos federais, com possível extensão a tributos estaduais e municipais. Seu objetivo é facilitar o cumprimento da obrigação tributária pelas micro e pequenas empresas (aquelas cujas receitas brutas forem inferiores a R\$120 mil e R\$1,2 milhão por ano, respectivamente). Os tributos e contribuições federais abrangidos pelo sistema são os seguintes: IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, PIS/Pasep (*vide* Capítulos 15 e 16), Cofins (*vide* Capítulos 15 e 16), Imposto sobre Produtos Industrializados e Contribuição para o INSS (parcela patronal). O ICMS (*vide* Capítulo 11) e o ISS (*vide* Capítulo 11) podem se agregar ao sistema mediante assinatura de convênio entre o governo federal e estados ou municípios.

A vantagem do Simples é oferecer tratamento unificado e simplificado para o pagamento de todos esses impostos e contribuições: o contribuinte apura o imposto mediante a aplicação de percentual sobre a receita bruta e recolhe o imposto devido em um único documento. Por exemplo, conforme a Tabela 12.5, uma empresa que tenha receita bruta de R\$200 mil e não seja contribuinte do IPI aplica 5,4% sobre sua receita bruta e recolhe o imposto respectivo. Com esse simples ato, ela estará recolhendo o IRPJ, PIS/Pasep, CSLL, Cofins e INSS de uma única vez, sem necessitar fazer cálculos distintos, apurar o imposto e escriturar livros separadamente, e mesmo sem se preocupar com diferentes códigos de recolhimento e datas de pagamento. O governo federal é quem estará encarregado de distribuir a receita arrecadada mediante o sistema unificado para suas diversas finalidades (por exemplo seguridade social) ou entes federativos (estados ou municípios). O ônus de cumprimento, dessa forma, é trasladado da empresa para o governo, que faz todas as apropriações necessárias de forma rápida e informatizada.

Tabela 12.5: Simples: alíquotas por faixa de receita bruta anual

Tributo	em R\$ mil							
	Microempresa		Empresa de pequeno porte					
	até 60	60 a 90	90 a 120	120 a 240	240 a 360	360 a 480	480 a 600	600a 1200
IRPJ	zero	zero	zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%

²² Lei nº 9.317/96.

PIS/Pasep	zero	zero	zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%
CSLL	zero	0,40%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Cofins	1,80%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
INSS	1,20%	1,60%	2,00%	2,14%	2,28%	2,42%	2,56%	2,70%
Subtotal	3,00%	4,00%	5,00%	5,40%	5,80%	6,20%	6,60%	7,00%
IPI	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
ICMS/ISS	1,00%	1,00%	1,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Total	4,50%	5,50%	6,50%	8,40%	8,80%	9,20%	9,60%	10,00%

Fonte: Lei nº 9.317, de 05/10/96, alterada pela Lei nº 9.779, de 19/01/99 e MP 1.753/99.

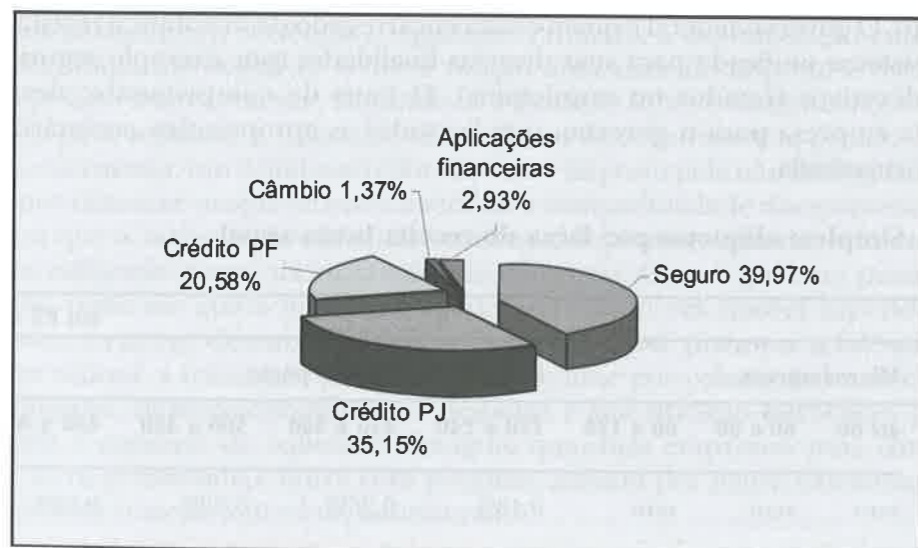
UMA BREVE ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS

Apesar de seu nome parecer indicar que sua incidência ocorre exclusivamente sobre o fator capital, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incide sobre quatro bases distintas, e algumas delas aproximam-se muito mais da tributação do consumo do que sobre o capital – especialmente quando pago pelas pessoas físicas. Entretanto, considerando que o imposto exerce influência sobre o custo do capital, vale a pena ressaltar algumas de suas características básicas neste capítulo.

O IOF é, tipicamente, um tributo de natureza regulatória: sua *rationale* é a intervenção na política econômica e a regulação dos mercados, e não a arrecadação de receitas propriamente dita. Por isso, trata-se de um imposto sem expressão arrecadatória no atual sistema tributário brasileiro: sua arrecadação foi de apenas R\$4,4 bilhões em 2003, o que significou uma participação no total de receitas arrecadadas de 0,82%.

O imposto incide sobre quatro tipos básicos de operações: crédito, câmbio, títulos ou valores mobiliários e seguro. O IOF sobre crédito responde por 55% da arrecadação total do imposto, sendo que, desse montante, 63% foram relativos a operações realizadas por pessoas jurídicas. A tributação sobre as operações de seguros foi responsável por 40% da arrecadação do IOF. As receitas advindas das operações de câmbio e em aplicações financeiras foram menos importantes em termos arrecadatórios.

Gráfico 12.7: Distribuição da Arrecadação do IOF.



Fonte: Sistema Angela – Secretaria da Receita Federal.

No que se refere às operações de crédito, o imposto pode ser usado para influenciar variáveis macroeconômicas, como a produção e o consumo, mediante o encarecimento ou o barateamento dos financiamentos a produtores e consumidores. Por exemplo, caso o governo queira desestimular o consumo, ele aumentará a alíquota do IOF sobre o crédito. Devido a um crédito mais caro, e subsequentemente mais restrito, espera-se que a demanda agregada seja reduzida. Pense no IOF incidente sobre o cheque especial das contas-correntes bancárias. Quanto maior o IOF, menos os correntistas estarão dispostos a gastar além do montante que têm disponível na conta. O mesmo raciocínio aplica-se ao investimento na atividade produtiva. Caso o crédito esteja mais caro devido ao IOF, um menor número de empresários estará disposto a tomar empréstimos e investir, isto é, o custo do capital estará mais caro e a produção será desestimulada. Portanto, a imposição do IOF sobre o crédito atua como um substituto para o aumento da taxa de juros – e isso nos leva de volta aos comentários sobre a inter-relação entre juros e poupança/investimento feitos na segunda seção deste capítulo.

Outra base de incidência do imposto são as operações de câmbio. Caso o governo queira desestimular a entrada de capitais estrangeiros, como os capitais especulativos de curto prazo, ele pode aumentar a alíquota do IOF incidente sobre o câmbio, encarecendo a operação e tornando a rentabilidade do capital no país mais baixa. Assim, os capitais que entrarem no país deverão permanecer mais tempo investidos, o que torna o imposto uma medida auxiliar para o controle de capitais externos e especulativos. Da mesma forma, o IOF pode restringir a saída de capitais, tornando mais cara a operação de câmbio tal qual a desvalorização da moeda, com o objetivo de minimizar a fuga de capitais do país.

No que se refere à sua incidência sobre os títulos e valores mobiliários, o IOF atua como um instrumento de política monetária, podendo influenciar rentabilidades relativas das operações financeiras (por exemplo, caso incida apenas sobre operações de curto prazo), ou até mesmo podendo encarecer as operações financeiras em um nível a desestimular investimentos especulativos, redirecionando os investimentos para a produção. Por último, no que tange às operações de seguro, o IOF tem um caráter menos regulatório que nos casos mencionados, não afetando tão diretamente o custo do capital.

CONCLUSÃO

Os principais pontos estudados neste capítulo foram:

- A tributação do capital é tema teoricamente controverso. Por um lado, argumentos em prol da eficiência econômica e do crescimento sustentado sugerem tributá-lo a baixas alíquotas; por outro, argumentos em prol da equidade social advogam por sua pesada tributação.
- Apesar dessa controvérsia teórica, na prática, a alta mobilidade do capital tem gerado a adoção de políticas favoráveis à leve tributação desse fator, especialmente devido ao acirramento da competição tributária internacional. O maior exemplo tem sido a redução das alíquotas do imposto de renda das pessoas jurídicas, em todo o mundo, nas últimas duas décadas.
- A incidência do imposto de renda da pessoa jurídica não é clara. O tributo é pago, de fato, pelos acionistas, trabalhadores e consumidores (e não pelas empresas!). A incidência tributária pode recair sobre os acionistas ou os donos do capital (especialmente, se a curto prazo), mas pode ser repassada para a frente (recaindo sobre os consumidores) ou para trás (recaindo sobre os trabalhadores). São as elasticidades da demanda que definem qual dessas categorias acaba por arcar mais fortemente o ônus do imposto.
- Embora a pessoa jurídica não pague efetivamente o imposto, há várias razões pelas quais adotar o IRPJ. Em termos administrativos, destaca-se sua função como instrumento facilitador da cobrança do imposto em empresas detidas por milhares de pequenos

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)