

REFORMA TRIBUTÁRIA — NÃO BASTA SIMPLIFICAR

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE RENDAS DA UNIÃO COMO MOTIVAÇÃO PARA NOVAS REFORMAS

*Eugenio Lagemann**

A vertiginosa queda da carga tributária líquida ocorrida no Brasil durante a década de 70, quando a relação carga tributária líquida/PIB despencou do patamar de 15 a 16%, no início da década de 70, para o de 10 a 11%, no início dos anos 80, demonstrou numericamente a crise fiscal na qual o País se encontra desde então. O elemento mais claro dessa crise constitui-se no volume cada vez mais elevado de transferências por conta do pagamento de juros das dívidas externa e interna a que está obrigado o Estado brasileiro. Todavia os subsídios concedidos para o desenvolvimento setorial e regional também corroíam crescentemente as suas finanças. Finalmente, passou a ser notada a reação do contribuinte frente ao fisco através da evasão fiscal, provocando a queda na carga tributária bruta.

Esperava-se encontrar a solução da crise na reforma tributária. Já a partir da segunda metade da década de 70, eram ouvidas vozes cada vez mais fortes, inicialmente provindas dos estados federados, clamando por uma alteração no sistema tributário montado em meados da década de 60, no qual tinham sido combinados a experiência brasileira anterior com os conselhos oferecidos pela Missão Shoup. A reforma tributária que finalmente foi realizada pela Constituição de 1988 se caracterizou, basicamente, por uma redistribuição dos recursos em benefício dos estados — principalmente dos municípios em detrimento da União — e por uma tentativa de elevação da progressividade do sistema mediante a generalização da progressividade entre os impostos. A reação da União às perdas de receita iniciaram com a "operação desmonte" (repasso de encargos para estados e municípios) e a criação de novas fontes de imposição tributária, como, por exemplo, a contribuição social sobre os lucros das empresas e a elevação gradual da alíquota da contribuição para o FINSOCIAL de 0,5% para 2%. A estratégia utilizada pelo "perdedor" da reforma foi, portanto, de um lado, livrar-se de compromissos e, de outro, elevar suas receitas não compartilhadas com as unidades administrativas subnacionais. Recentemente, a União formou as comissões execu-

* Professor da UFRGS e Fiscal de Tributos Estaduais.

tiva e consultiva de reforma fiscal, entre elas a área tributária, cujas alterações deveriam vigorar a partir de 1º de janeiro de 1992. O sistema tributário volta, pois, ao debate, num quadro em que a crise fiscal ainda não foi solucionada.

O ideal consistiria em realizar uma avaliação detalhada do conjunto da malha tributária, abordando, entre outros, a constituição dos diferentes impostos e a distribuição das receitas entre os diferentes níveis da administração pública. Sem fôlego para tanto, trouxemos à apreciação do leitor a política tributária da União apenas no que se refere ao imposto sobre a renda das pessoas e das empresas. Justifica-se essa escolha pelo fato de o imposto sobre a renda constituir o principal, eventualmente o único, imposto num sistema tributário ideal segundo a ótica da teoria de tributação, conhecida pelo seu arraigamento no princípio da capacidade contributiva individual e consagrada na prática tributária brasileira.

Uma visão retrospectiva da política tributária praticada em relação a esse imposto oferece elementos indicativos para compreender-se a motivação que impulsiona algumas das propostas atuais de reformulação do sistema tributário nacional.

Oferecer essa visão retrospectiva para indicar as possíveis tendências presentes nas atuais propostas de reforma tributária, que consiste, por definição, num processo contínuo de reavaliação da realidade tributária, é o nosso objetivo.

Uma sucessão de "pacotes"

Uma visão panorâmica da política tributária de rendas da União durante a última década permite concluir que ela se constituiu formalmente numa sucessão de "pacotes", entendida como tal a sistemática de tomar simultaneamente um conjunto de medidas.

O primeiro "pacote" para corrigir a crise fiscal, anunciado como a "primeira etapa da reforma tributária", foi lançado em outubro de 1979 (Decretos-Leis nº 1.704/79, nº 1.705/79 e nº 1.706/79) e consistiu: a) na elevação da alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) de 30% para 35% e na criação do adicional de 5% sobre a parcela de lucros que superasse os 30 milhões de cruzeiros de então; b) na antecipação do Imposto de Renda (IR) para os profissionais liberais; e c) na simplificação da tributação para as pequenas e as médias empresas, que passaram a recolher 30% sobre o lucro presumido. A partir de então, os "pacotes" tornaram-se praticamente anuais, sendo que, em alguns anos, a dose foi dupla, como, por exemplo nos anos de 1983, em junho e outubro-dezembro, e de 1985, em maio, junho e dezembro.

O impacto junto aos contribuintes foi diversificado. Cada um dos "pacotes" teve características próprias, compondo o conjunto a tendência assumida pela política tributária sobre rendas implantada pela União.

Medidas adotadas

As medidas tomadas esgotam praticamente o manancial disponível para uma política tributária: alterações na alíquota, na base de cálculo e nos prazos de recolhimento e repasse; reavaliação de benefícios fiscais; discriminação entre contribuintes; e adequação do tributo ao processo inflacionário.

Como já mencionado, em 1979 foi aumentada a alíquota do IRPJ; criada a retenção na fonte, a título de antecipação do imposto devido, para profissionais liberais; e simplificada a tributação de pequenas e de médias empresas.

Em 1981, foram realizados cortes nos abatimentos do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), sendo abolidos os abatimentos de seguro de vida, seguro de acidentes e juros de dívida pessoal, ao mesmo tempo em que eram cortados, parcialmente (em 40%), os incentivos do Fundo 157 (ano-base 1981) e os incentivos (50%) de pessoas físicas para subscrição de ações do Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia, etc. (ano-base 1982). Fica claro também o interesse em tributar mais fortemente as instituições financeiras, principais beneficiárias da "ciranda financeira": seu adicional sobre lucro excedente a Cr\$ 30 milhões foi fixado em 10%.

Em 1982, segue a redução dos incentivos fiscais citados. Mais importante, porém, foi a decisão (Decretos-Leis nº 1.967/82 e nº 1.968/82) de indexação generalizada dos valores retidos, antecipados e a pagar, sendo utilizada na oportunidade a ORTN como indexador oficial. As perspectivas de aumento de arrecadação devido a essa indexação permitiram a redução da alíquota do IRPJ de 35% para 30% para as empresas em geral e de 30% para 25% para as pequenas e as médias empresas. No entanto a busca do excedente das grandes empresas e das instituições financeiras foi aguçada: as primeiras tiveram seu adicional elevado de 5% para 10%; e as instituições financeiras, de 10% para 15%. O valor do lucro para fins de cobrança do adicional também foi indexado ao ser fixado em 60 mil ORTNs.

As medidas tomadas no ano de 1983 (Decretos-Leis nº 2.027/83, nº 2.028/83, nº 2.030/83, nº 2.031/83, nº 2.065/83 e nº 2.072/83) caracterizaram-se, por um lado, pela criação de novas hipóteses de antecipação do imposto e pelo aumento de percentuais dos já existentes e, por outro, pela continuação da diretriz de estender a tributação do IR a todos os rendimentos de capital. Na oportunidade, foi criada, por exemplo, a antecipação trimestral para as instituições financeiras e a antecipação do imposto sobre rendimentos pagos aos fundos em condomínio e aos do Fundo 157. O aumento do percentual de retenção atingiu, entre outros, os rendimentos de trabalho (com o acréscimo das faixas de 35% e 45%), os ganhos no "open market" (de 4% para 8%) e os aluguéis pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas (de 15% para 20%). Os abatimentos do IRPF foram reduzidos; e o incentivo do Fundo 157, suprimido. Para as empresas foi reservado um arrocho maior através do retorno à alíquota de 35%, da redução do valor do lucro para fins de adicional de 60 mil para 40 mil ORTNs e do aprimoramento da correção monetária, além de serem reduzidas as suas possibilidades de fugir da tributação via "planejamento tributário".

O ano de 1984, último ano do Governo Figueiredo e da Velha República, foi relativamente calmo na área tributária. Com a correção trimestral (antes era aplicado o índice anual) das retenções sobre rendimentos de pessoas físicas era para ser dado um passo em direção à sistemática de bases correntes. A tributação de rendimentos de capital (rendimentos e ganhos de capital auferidos por titulares de debêntures escriturais e nominativas não endossáveis) foi novamente ampliada.

A Nova República, com Dornelles no Ministério da Fazenda, concentra-se na redução dos prazos de recolhimento das empresas e do prazo de repasse dos bancos ao Tesouro Nacional e na ampliação dos percentuais de retenção na fonte ("over" e papéis com taxas pré-fixadas). Com Dilson Funaro no Ministério, o instrumento jurídico dos decretos-leis, que marcou as administrações anteriores, passou a ser substituído pelo da edição de leis. Através da Lei nº 7.450, de 23.12.85, foi instituída a sistemática

das "bases correntes" no IRPF. Em seu artigo 3º, ela definia que "(...) o IR das pessoas físicas será devido à medida em que os rendimentos forem auferidos(...)" e não mais em bases anuais.

A sistemática anterior de aumento das hipóteses e dos valores de retenções na fonte como antecipações tinha uma justificativa parcial como sendo um passo em direção à sistemática de "bases correntes". Na verdade, serviam como um reforço de caixa durante o exercício vigente. Essa prática de reforçar o caixa num período se transformou num problema no período seguinte, quando o grande volume de restituições obrigava a uma nova elevação das retenções diante da impossibilidade do Tesouro de honrar esses compromissos. Estabelecia-se, assim, um círculo vicioso. Este foi quebrado pelo pacote do final de 1985, com a adoção de duas medidas: a) o alongamento do prazo de pagamento das restituições pelo período de quatro anos, de 1986 a 1989, e b) a redução das novas retenções. Uma das medidas para reduzi-las foi a definição de que somente os rendimentos de pessoas com recebimentos mensais acima de um patamar mínimo de cinco salários mínimos ficariam sujeitos à retenção.

No IRPJ, foram extintos os regimes de antecipações e de duodécimos. Um leve avanço sobre as empresas maiores foi decidido com a declaração e o pagamento semestral do imposto por parte das empresas cujo lucro no semestre superasse o valor equivalente a 20 mil ORTNs, sendo seu número avaliado em 1,3% das empresas que precisavam apurar o lucro real. Essa lei, no entanto, manteve os incentivos fiscais regionais e setoriais. Permitiu também a depreciação acelerada (dobrando os valores) para investimentos em máquinas e equipamentos realizados no período de 1º de janeiro de 1986 a 31 de dezembro de 1987, prorrogável por mais três anos.

Como medidas complementares ao Plano Cruzado, foram decididas, em julho de 1986, a elevação da tributação dos ganhos com títulos privados (Decreto-Lei nº 2.286/86) e a extinção da correção monetária dos balanços (Decreto-Lei nº 2.287/86). As medidas de desindexação não vingaram por muito tempo.

O retorno da inflação no final de 1986 obrigou a volta à indexação do IRPJ, o que foi decidido pelo Decreto-Lei nº 2.323, de 26 de fevereiro de 1987. A correção monetária da tabela de retenção na fonte passou, em março, a ser interpretada como o afrouxamento e o início do fim da tentativa de se implantar o sistema de bases correntes no IRPF. No final de 1987, a indexação foi incorporada ao IRPF (Decreto-Lei nº 2.396/87): o imposto a pagar e/ou a restituir passou a ser convertido em OTNs de janeiro. Para o ano-base de 1988, voltou a valer o recolhimento trimestral para os contribuintes com mais de uma fonte de renda. No IRPJ, observava-se a redução dos incentivos setoriais e regionais. Com validade para o ano-base de 1987, o Fiset-Florestamento e Reflorestamento foi reduzido a 10%, e o Fiset-Turismo, extinto. O FINOR e o FINAM passaram a 40%. Outra determinação do Decreto-Lei nº 2.397/87 foi a apuração, para fins de tributação, do lucro decorrente de exportações, cuja medida teve validade a partir do ano-base de 1988.

Com a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, cujas determinações passaram a valer para o ano-base de 1989, o IRPF voltou a ter reafirmada a sistemática das bases correntes: o imposto é devido por ocasião do recebimento do rendimento, e o pagamento do imposto passa a ser mensal.

Oficialmente, os objetivos dessa lei eram: a) a simplificação do IRPF; b) a redução da carga das pessoas que auferem rendimentos do trabalho; e c) o tratamento fiscal isonômico entre rendimentos do trabalho e do capital. Para tal, foi suprimida a classificação dos rendimentos das pessoas físicas por cédulas. A base de cálculo

passou a ser o rendimento bruto, definido como o produto do trabalho e do capital e a combinação de ambos mais a variação patrimonial positiva. Foram eliminadas, praticamente, todas as deduções, permanecendo como mais importantes a relativa a dependentes. Como rendas isentas ficaram explicitados o valor locativo em residência própria e o valor dos bens adquiridos por doação ou herança. Medidas fundamentais foram também a redução do número de classes de renda, tanto na tabela progressiva como na de retenção na fonte, de nove para três e a concomitante elevação da alíquota mínima e a redução dos percentuais mais elevados.¹ Essas medidas reduziram a progressividade nominal do imposto e, mesmo combinado com a ampliação da base imponível, reduziram a sua progressividade efetiva.

Ampliação da base e redução da progressividade nominal do IRPF são medidas que representam a tendência recente de países desenvolvidos (leia-se EUA principalmente) e também subdesenvolvidos e que estão em consonância com as sugestões oferecidas pelos órgãos internacionais de financiamento aos países devedores para relaxarem suas economias. Os princípios da simplicidade, justiça (horizontal!) e eficiência oferecem-lhes a sustentação teórica.

A constituição atual do IRPF afasta-se, claramente, da ideal constituição defendida pela teoria da tributação baseada na capacidade contributiva do indivíduo. Afasta-se, por um lado, ao reduzir a possibilidade de personalização do imposto, provocada pela quase-inexistência de deduções que permitiriam considerar as características individuais de apropriação da renda. Por outro, coloca em segundo plano a justiça vertical (tributar desigualmente desiguais) ao reduzir o grau de progressividade nominal e, certamente, real do imposto. Se comparada a filosofia predominante na elaboração da Constituição de 1988 (ampliação da progressividade em direção ao ICMS e ao IPTU), que até extrapolou o caráter progressivo pretendido pela teoria da tributação baseada na capacidade contributiva individual, observa-se que as medidas tomadas em relação ao IRPF amenizaram essa tendência. Fica, pois, uma indagação quanto às razões que levaram a que um mesmo grupo de parlamentares aprovasse medidas com lógica e objetivos diversos.

Durante o ano de 1989, a União retomou a política de elevar a carga dos rendimentos de capital retidos na fonte (Lei nº 7.782/89). No mesmo ano, voltou também a reduzir os benefícios concedidos para as empresas, sendo aumentada a alíquota relativa a lucros nas exportações dos previstos 6% para 18% referentes aos lucros do ano-base de 1989. Em 1990, esse percentual é elevado para 30%, a alíquota normal. A Medida Provisória nº 161, de 15 de março de 1990 (Plano Collor), depois Lei nº 8.034/90, suspendeu, por tempo indeterminado, a faculdade de optar pelo FINOR ou pelo FINAM ou pelo Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo. No prazo em que durasse a sua suspensão, esses incentivos fiscais deveriam ser reavaliados. Uma tributação efetiva da renda auferida em atividades rurais também foi objeto de preocupação (Lei nº 8.023/90). Devido à possibilidade de compensação dos excessos de redução por investimentos constante da declaração

¹ A elevação da alíquota mínima de 5% para 10% já ocorrera a partir do exercício de 1988 (Decreto-Lei nº 2.396/87), e o movimento de redução da alíquota máxima iniciou em 1986 (Lei nº 7.450/85), mas é, por ocasião da edição da Lei nº 7.713/88, que ficou claramente definida a nova orientação da política tributária no que se refere ao IRPF.

relativa ao ano-base de 1989 e a outras possibilidades de abatimento (por exemplo, prejuízos de períodos anteriores), ainda não será desta vez que o setor rural contribuirá com uma fatia mais respeitável da arrecadação do IR. Devido a sua baixa tributação, passou a ser uma prática cada vez maior a transferência de rendimentos de profissionais liberais para essa área. Essa prática, que agora é explicitamente considerada como "fraude" (art. 18 da citada lei), transformava sítios de lazer em áreas com a maior produtividade agrícola do Mundo...

No final de 1990, foi realizada uma nova alteração: o imposto continua devido à medida que os rendimentos e ganhos forem percebidos, mas o método do cálculo mensal, considerado muito complicado, foi substituído pela tabela anual, ensejando a necessidade de ajuste no final desse período (Lei nº 8.134/90, arts. 2º e 11). A tarifa do IRPF, com apenas três classes de renda, foi mantida, porém a base foi reduzida pela concessão de abatimentos por despesas realizadas na manutenção da saúde, dando-se um pequeno passo em direção à individualização do imposto a pagar.

No início de 1991, foram reativados os incentivos fiscais setoriais e regionais no IRPJ, invertendo-se novamente a tendência adotada na política tributária.

Em fins de maio e início de junho, fizeram-se sentir mais uma vez os problemas da atual forma de tributação da renda diante de uma realidade inflacionária. O Supremo Tribunal Federal, inicialmente, concedeu liminar e, logo depois, considerou inconstitucional o índice de atualização dos valores do IRPF a pagar ou a restituir, calculado pela Receita Federal (fator de multiplicação igual a 3,7) com base no disposto no parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 8.134/90, provocando a suspensão temporária e a fixação de novo prazo de entrega das declarações. Essa decisão estabeleceu praticamente um caos administrativo e representou um profundo golpe contra o princípio da justiça horizontal, pois penalizou o contribuinte que vinha pagando as diferenças a recolher ("mensalão") durante o exercício findo. A quase-totalidade dos contribuintes ficou mais uma vez perplexa diante dos acontecimentos, cuja compreensão foge, por vezes, até aos especialistas na área de tributação.

Conclusão

Numa visão retrospectiva, observa-se que o fisco federal enfrentou, na implementação da tributação da renda com base no ideal defendido pela teoria da tributação alicerçada na capacidade contributiva individual os limites estruturais que caracterizam essa ótica de tributação, dificuldades no trato com a inflação, dificuldades na eliminação de benefícios, dificuldades de abranger a tributação de capitais e a variação patrimonial por problemas de avaliação, complexificação do sistema para alcançar a individualização do imposto a pagar e impossibilidade política de ampliar a base sobre os rendimentos relativos ao aluguel presumido para ocupantes de residências próprias e ao recebimento de heranças e doações. As alternativas acionadas, a da indexação e a da sistemática das bases correntes, neutralizam, parcialmente, a problemática inflacionária que se apresenta, porém, praticamente, insuperável na necessária avaliação constante de ativos. A ampliação da base do IR pessoal, fazendo-o incidir sobre o rendimento bruto, reduz o nível de complexidade, mas prejudica a individualização do débito tributário.

Esse conjunto de dificuldades estimula a busca de alternativas. A primeira a ser tentada é o aprimoramento do sistema segundo a concepção predominante: ampliar a base (incluindo, por exemplo, os ganhos de capital), manter o grau de progressividade (para cumprir a função redistributiva) e encontrar uma solução técnica para a superação dos problemas causados pela inflação (indexação e técnica das bases correntes). Outra alternativa é a alteração da concepção. Foi exatamente o que ocorreu mediante a Lei nº 7.713/88, através da qual foi reduzida a progressividade, visto pela concepção alternativa como prejudicial à eficiência econômica. A redução do número de classes de renda, além do seu efeito redutor sobre a progressividade, também traz uma simplificação. Por outro lado, a ampliação da base objetiva viabilizar o atingimento da justiça fiscal no sentido horizontal.

Entre as alternativas oferecidas a debate, mas ainda não experimentadas na tributação brasileira, está a de substituir a forma de tributação direta mediante o critério de renda por outro como o do consumo, por exemplo.

Num contexto de estupefação e de virtual caos administrativo, finalmente readquire força a proposição de um imposto único, cuja instituição, em outras formulações, já foi justificada tanto com a eficiência econômica como com a justiça fiscal. A proposição atual atrai as atenções por atender aos princípios da simplicidade e da economicidade.

O número possível de propostas de reformulação do sistema tributário a serem apresentadas é, sem dúvida, enorme. São essas, no entanto, de forma sintetizada, as tendências principais presentes nas propostas de alteração com as quais estaremos nos deparando nos próximos meses.