

Impôsto pessoal e economia impessoal

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. RENDA E RENDIMENTOS

EM TODOS os países adiantados, a legislação tributária diligencia por obter o máximo de receitas para o Estado, diretamente das rendas dos particulares. Presentemente há poucos países em que o impôsto de renda das pessoas físicas não representa de 10% a 20% da renda geral e, em alguns, chega mesmo a 50%.

Essa tendência baseia-se na doutrina, hoje dominante, que considera o impôsto de renda das pessoas físicas a forma mais justa da tributação, não só porque, mais facilmente do que qualquer outra, permite escalonar as taxas segundo a capacidade do contribuinte, como também porque é difícil trasladá-la para outras pessoas. Do ponto de vista econômico, o impôsto afeta relativamente pouco as atividades e oferece, em certas condições, vantagens suplementares, tal como a de servir de instrumento anti-inflacionista.

Vários outros argumentos são ainda invocados e seu favor. O mais importante, entretanto, é sempre o de que, dentre todos os impostos, é esse o mais sincero. O govêrno examina, tão minuciosamente quanto possível, a situação individual de cada habitante e fixa a importância com que o mesmo deve contribuir para as receitas públicas. "Individual" não quer dizer subjetivo. Essa fixação e exame efetuam-se de acôrdo com normas e regras gerais, válidos para todos aquêles que se encontrem em situação idêntica. Todavia, os critérios relativos à procedência dos rendimentos, aos abatimentos correspondentes aos encargos de família, às deduções para despesas profissionais, fins de caridade, etc., são tão numerosos que a mesma renda é tributada de centenas de maneiras diferentes — com base unicamente nas grandes categorias constantes da lei. Se se levar em conta o fato de poder a mesma renda provir, em proporções diversas, de fontes diferentemente tributáveis, chegar-se-á a milhares, e mesmo milhões, de variedades, reduzidas apenas

pelos unidades monetárias em que os pagamentos são arredondados.

O impôsto sobre a renda é, assim, um impôsto pessoal, não somente no sentido formal da incidência, como também no de taxaço individual. Geralmente as diferenças individuais acentuam-se com a renda. Nos países em que a diferenciação cédular está particularmente desenvolvida, como no Brasil e na Inglaterra, é provável que haja poucas rendas acima de 200 mil cruzeiros (ou £ 2 500) absolutamente idênticas, do ponto de vista fiscal. Poder-se-ia mesmo afirmar: se houver muitas grandes rendas iguais, é sinal de que as declarações são feitas sumariamente, bem como o seu contrôle.

A moderna tributação sobre a renda revela uma tendência que se pode caracterizar pelo termo, pouco usual nessa matéria, de "patriarcal". O Estado, como o chefe de uma grande família arcaica, preocupa-se com a sorte de cada um de seus membros. Para ser justo cumpre-lhe intervir em muitas coisas que não dizem respeito diretamente ao domínio público. O impôsto pessoal amplia as competências dos órgãos governamentais. O contrôle exige vigilância, tarefa ingrata, que tem sempre provocado críticas acerbadas contra a administração pública. Encontram-se exemplos clássicos em Montaigne, e, talvez o mais famoso, em Ariosto (1):

"Di cittatorie piene, e di libelli,
D'esamine, e di carte, di procure,
Hanno le mani e il seno, e gran fastelli
Di chiose, di consigli, e di lettere :
Per cui le facultà dé poverelli
Non sono mai nella città sicure;
Hanno dietro e dinanzi, e d'ambi i lati,
Notai, procuratori, ed avvocati."

Estas acusações à burocracia, formuladas há mais de quatro séculos pelo grande poeta da Renascença, não diferem em essência daquelas que se

(1) *Orlando furioso*, Canto XIV, estância 84.

dirigem, hoje, em todos os países, e em tom mais ou menos acre, ao fisco: estar sempre presente e intervir demasiadamente no domínio pessoal dos cidadãos. A técnica tributária atenua um pouco a razão de ser de tais objeções ao imposto pessoal, pois que, com exceção de algumas circunstâncias determinantes de taxas adicionais, como a majoração do imposto sobre os celibatários (Decreto-lei n.º 3.200), os questionários fiscais, no que concerne à aplicação da renda, em geral, visam a favorecer contribuintes. Por conseguinte, estes têm interesse em responder fielmente às perguntas feitas, para obterem um abatimento ou uma dedução.

O método psicológico é ainda mais desenvolvido na Inglaterra, onde, relativamente às rendas até o limite de 2.000 libras — em que começa a sobretaxa, a tributação apresenta-se como um sistema degressivo, isto é, como uma série de deduções, aplicáveis a uma taxa-padrão (*standard rate*) que, na realidade, é mais uma base de cálculo do que uma taxa normal. A *standard rate* muito elevada — presentemente de 10 *shillings* por libra esterlina, ou seja, 50% — só é aplicável integralmente nos casos em que a tributação tem caráter impessoal, particularmente no que se relaciona com os rendimentos obtidos na Inglaterra por pessoas residentes no estrangeiro.

A diferenciação das taxas incidentes sobre a mesma renda é muito mais restrita para as pessoas jurídicas. A legislação brasileira discrimina — como, em geral, no estrangeiro — entre as sociedades comerciais que visam ao lucro e as sociedades civis, impondo à primeira categoria taxas duas vezes mais elevadas do que à última. Permite certas deduções de ordem social, assim como doações de caridade, etc., mas não lhes reconhece isenções básicas. As taxas são proporcionais e não se acrescem, como nos Estados Unidos, com o montante da renda, não existindo diferenciação cedular, de acordo com a proveniência dos rendimentos.

A estrutura do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas é, portanto, tão diferente da do imposto sobre a renda de pessoas físicas, que cumpre indagar: qual o traço comum entre estas duas formas de tributação? Trata-se de pura homonímia ou, pelo menos, de semelhança? As legislações em que os dois impostos sejam codificados em comum são bastante raras, notadamente quando o

imposto sobre a renda das pessoas físicas segue, o esquema do "income tax" inglês, quer dizer, da divisão dos rendimentos em cédulas.

A tributação cedular origina-se de impostos independentes sobre certos rendimentos, dentre os quais o imposto sobre os lucros provenientes de companhias é um dos mais antigos. Evidentemente, o imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, como o concebe a legislação brasileira, não é um tributo que grava unicamente os lucros distribuídos sob forma de dividendos, bonificações, ações gratuitas, etc., mas o total dos lucros, inclusive os que são aplicados aos fundos de reserva. À primeira vista, a analogia com a renda de pessoas físicas parece perfeita: uma empresa organizada em sociedade anônima ou, mesmo que não seja incorporada, considerada pelo fisco como pessoa jurídica, tem durante o exercício um excedente de receitas sobre as despesas indispensáveis ao exercício de suas atividades. Este excedente, minuciosamente definido por lei, é a renda da companhia, comparável aos rendimentos de pessoas físicas, provenientes da exploração agrícola e das indústrias extrativas.

Todavia, a semelhança é apenas superficial. Há diferenças sensíveis entre as rendas de pessoas físicas e jurídicas. A renda de pessoas jurídicas é uma verdadeira renda líquida, uma economia à livre disposição dos contribuintes. A de pessoas físicas, ao contrário, é uma renda bruta, ligeiramente ajustada por certas despesas profissionais, mas não pelas despesas indispensáveis à subsistência. A isenção básica leva em conta esta necessidade, no que se refere às taxas progressivas, mas não quanto às proporcionais, cedulares.

Resulta daí que, malgrado a ausência formal de certas medidas protecionistas, a renda das pessoas jurídicas goza, realmente, de isenções maiores do que a renda das pessoas físicas, o que parece justificar o fato de estar sujeita a uma taxa proporcional, correspondente à taxa cedular mais elevada, que agrava as pessoas físicas.

II. A INCIDÊNCIA DO IMPÔSTO SOBRE A RENDA

A concepção de que o imposto sobre a renda das pessoas jurídicas é pessoal não é incontestável. Nos Estados Unidos, um dos primeiros argu-

mentos contra o forte crescimento dessas taxas, no princípio da guerra, foi o de que a gravação dos lucros das companhias só aparentemente é um impôsto sobre a renda; na realidade, é um impôsto indireto, transferível aos consumidores. As controvérsias sobre este assunto intensificaram-se novamente por ocasião dos programas fiscais para o após-guerra.

Sem dúvida, não se trata só de doutrina ou classificação, mas de problema de alta importância prática. Se o impôsto sobre a renda de pessoas jurídicas fôsse fácil de trasladar, uma tributação elevada teria efeito semelhante ao do impôsto de consumo: aumentaria os preços. O gravame dos lucros de companhias, sob forma de impôsto sobre a renda ou de impostos sobre os lucros extraordinários, é considerado, sobretudo na América do Norte e na Inglaterra, medida anti-inflacionista, isto é, barreira contra a alta dos preços. Supondo que tivesse efeito contrário, seria naturalmente contraindicado num período em que parece necessário impedir o encarecimento da vida.

A este respeito, as próprias opiniões dos contribuintes divergem. Até o deflagrar da guerra, a resistência às taxas foi apoiada principalmente pelo argumento de que uma forte taxação dos lucros entrava o espírito de empresa e conduz à estagnação industrial (2). De acôrdo com tal concepção, o impôsto sobre a renda de pessoas jurídicas seria prejudicial à economia, porque sua incidência não pode ser transferida.

Mas, porque esta argumentação não impressionasse os legisladores, a estratégia mudou e agora os maiores contribuintes declaram francamente que não lhes interessa seja esse impôsto conservado ou abolido, uma vez que a incidência é trasladada dos produtores para os consumidores. O presidente do comitê financeiro da U.S. Steel Corporation, a maior empresa siderúrgica dos Estados Unidos, assim se manifestava sobre o assunto: "Corporate taxes are simply costs. The method of their assessments does not change this fact. Costs must be paid by the public in prices, and corporate taxes are thus in effect concealed sales

taxes" (3). Contudo, são freqüentes as manifestações no sentido oposto (4).

A impossibilidade de esclarecer esta questão por meio de observações empíricas ou por inquéritos entre os interessados relega a discussão para o campo teórico. A doutrina do preço marginal, segundo a forma que lhe deram Alfred Marshall e seus discípulos, pretende que um impôsto geral sobre os lucros não pode ter efeito sobre os preços. Em uma economia de livre competição, o impôsto será um estímulo, para compensar a redução do lucro líquido por unidade com uma produção maior e, nas indústrias monopolizadas, o medo da intervenção governamental impedirá os monopolizadores de majorar os preços em relação com o total do impôsto. Eles tentarão "dividir" o ônus fiscal com sua clientela, mas uma parte ficará a seu cargo.

O sucesso, ou insucesso, dependerá, entretanto, de outras condições econômicas e monetárias simultaneamente existentes. Se, por exemplo, a expansão do volume monetário criar um poder aquisitivo acessório, será fácil trasladar o impôsto para os consumidores; já em períodos deflacionistas, porém, isso é mais difícil.

Verifica-se, de modo geral, que taxas relativamente baixas sobre o impôsto de pessoas jurídicas têm relativamente maior efeito sobre os preços do que taxas elevadas, precisamente porque estas últimas são mais difíceis de trasladar. Por motivos análogos, uma taxa uniforme e proporcional exerce maior influência sobre os preços do que uma taxa diferenciada e progressiva. Quanto mais simples, mais o impôsto sobre a renda de pessoas jurídicas entrará no cálculo dos produtores como elemento permanente do custo e se assemelhará, em seus efeitos, a um impôsto indireto, a ser pago pelos consumidores. Quanto mais o impôsto se aproximar — no que diz respeito às deduções, cédulas e taxas — do impôsto sobre pessoas físicas, mais se tornará uma barreira contra os lucros exagerados e instrumento de refôrço do equilíbrio econômico.

Uma taxa única, demasiado fraca em épocas de "boom" inflacionista, pode ser nociva à produção, em épocas de crise. Taxas escalonadas, como as

(2) Carl Snyder, "Capitalism the Creator. The Economic Foundation of Modern Industrial Society" (New York, 1940), pág. 342.

(3) Richard Good, "The Corporate Income Tax and the Price Level". The American Economic Review, Março, 1945, pág. 40.

(4) National Industrial Conference Board, "Effects of Taxes upon Corporate Profits" (New York, 1943), página 57.

atualmente existentes nos Estados Unidos, oferecem a vantagem de uma grande elasticidade. O ônus fiscal adapta-se automaticamente à conjuntura, o que é do interesse do próprio contribuinte, notadamente quando se trata de imposto referente ao exercício anterior e que, por conseguinte, do ponto de vista econômico sempre está um pouco atrasado.

Ademais, taxas progressivas permitem impedir a concentração desmedida de empresas. Certamente o contribuinte, a pessoa jurídica, nem sempre é uma empresa independente; muitas vezes faz parte de um grupo ou está diretamente subordinada a um *holding*. A taxa progressiva pode ser contornada pela dissolução das grandes sociedades e seu desmembramento em pequenas, sem que a estrutura econômica-financeira da empresa se modifique. Não é impossível, porém, combater manobras desse gênero por meios fiscais. Em suma existe ainda, aqui, um vasto campo para o desenvolvimento da legislação tributária, que, sob esse aspecto, não tem seguido o ritmo do desenvolvimento econômico.

O ANONIMATO DO CONTRIBUINTE

A diferenciação de taxas é apenas um aspecto de um problema mais vasto: as pessoas jurídicas podem ser consideradas verdadeiros contribuintes ou, simplesmente, "coletoras de impostos" (5), quer diretos, a serem pagos pelos acionistas, quer indiretos, que recaem sobre os respectivos fregueses?

Se colocamos a questão nestes termos, cremos que não pode haver dúvida quanto à resposta. Uma sociedade anônima ou qualquer outra firma considerada, do ponto de vista fiscal, pessoa jurídica, não pode pagar um imposto pessoal, no estrito sentido da palavra. O termo *imposto pessoal* não tem o sentido que se aplica a uma pessoa física, a um ser vivo, individual, que em virtude da legislação fiscal deve transferir parte de sua renda para o Estado. Nestas condições, o governo pode examinar a situação de cada indivíduo e determinar sua contribuição levando em conta, tanto quanto possível, suas obrigações pessoais (encargos de família, etc.). Mas, quando se trata de uma

sociedade com cem, mil ou dez mil acionistas, tais considerações não são possíveis.

Para justificar a diferenciação das taxas conforme o caráter ou a amplitude da sociedade, podem-se perfeitamente invocar as razões da diferenciação de taxas do imposto de consumo ou dos direitos de importação. Não obstante, esta diferenciação conserva-se impessoal. O tributo — proporcional ou progressivo, baixo ou elevado — imposto a uma sociedade, não tem efeito de diferenciação sobre os acionistas, segundo a respectiva situação pessoal. Grava os grandes e os pequenos acionistas proporcionalmente à sua parte no capital da sociedade e, conseqüentemente, de maneira contrária aos princípios que regem a moderna tributação pessoal.

A tributação das pessoas jurídicas não pode ser pessoal senão na medida em que constitui parte da taxa de pessoas físicas. É o que efetivamente se verifica na Inglaterra, onde as companhias deduzem o imposto sobre os dividendos e outras rendas dos acionistas, na própria fonte, desempenhando, no caso, o papel de auxiliares da administração fiscal. Recolhem o imposto sobre os lucros distribuídos de acordo com o *standard rate* e o adiantam ao fisco. Os acionistas, porém, tornam-se os verdadeiros contribuintes e têm o direito de reclamar, depois, a diferença que se verificar, a seu favor, entre o imposto descontado pela sociedade e o que lhes compete pagar, de acordo com a tarifa geral do "income tax". Porque seja o *standard rate* muito elevado, também o são os reembolsos. No exercício de 1936-37, por exemplo, num total de 309 milhões de libras, renda bruta do "income tax", foram feitos reembolsos no valor de 52 milhões (6).

Ao lado desta tributação, em que as pessoas jurídicas atuam somente como coletoras, há também verdadeiros impostos, tais como os impostos sobre os lucros extraordinários (dentre as duas formas desse imposto constante na Inglaterra — o *Excess Profit Tax* e a *National Defense Contribution* — o contribuinte tem de pagar sempre o mais elevado. Existe, além disso, a partir de 1885, um "Corporation Duty", espécie de imposto sobre os bens de mão — morta, que substitui os direitos de sucessão a que os bens sociais não estão sujeitos. Todos esses impostos são diretos no sentido de

(5) Jean Chomme, "L'impôt sur le revenu en Angleterre" (Paris, 1939, pág. 183).

(6) Annual Report of the Commissioner of His Majesty's Inland Revenue, 1937.

que o ônus fiscal é difícil de trasladar para as pessoas que não façam parte da empresa, mas não são pessoais, uma vez que a respectiva fixação não leva em conta a situação individual das pessoas físicas — sócios ou acionistas da companhia.

Em última análise, porém, qualquer que seja a incidência formal, são sempre as pessoas físicas que pagam o imposto. O direito inglês acentua este raciocínio e dêle tira conclusões mesmo em relação aos lucros não distribuídos. Considerando os lucros conservados pela companhia como reserva um crescimento potencial da renda dos acionistas, a legislação inglesa determina que, nas sociedades efetivamente controladas por um acionista, uma família ou um pequeno grupo de pessoas físicas, os lucros não distribuídos durante um período razoável sejam equiparados aos lucros distribuídos. Estão mesmo sujeitos, na fonte, à sobre-taxa que, no caso de grandes rendas, se acrescenta ao *standard rate*. Um serviço de controle exercido por "Special Commissioners" fiscaliza as sociedades deste gênero, conhecidas por "one man Companies". Esta instituição reduziu consideravelmente a evasão do imposto das grandes rendas camufladas em pessoas jurídicas.

Evidentemente, a eficácia do controle fiscal depende, até certo ponto, de instituições e hábitos alheios ao setor dos impostos. Grande parte das atividades econômicas, principalmente da indústria e do comércio, efetua-se, hoje, através das sociedades de capitais, isto é, sob forma impessoal. Ao mesmo tempo que o Estado se esforça por dar à tributação caráter pessoal, o setor mais importante da economia apresenta-se, ante o fisco, como um conglomerado de organismos anônimos. São as pessoas jurídicas. O termo pessoa jurídica caracteriza bastante mal a verdadeira situação, pois, se a pessoa jurídica tem existência legal, independente das pessoas físicas que participam do capital social, ela não é apenas uma pessoa ou um contribuinte a mais; é também uma muralha atrás da qual as pessoas físicas se podem esconder.

A este respeito, todavia, encontram-se diferenças notáveis nos vários países. Os Estados Unidos, o país mais conservador, nesta matéria, não reconhece as ações ao portador, mas apenas as ações nominativas. Praticamente, as ações são facilmente negociáveis, graças a um engenhoso sistema de empréstimos de títulos, praticado pelos "brokers", os corretores das Bolsas de Valores. Tal prática,

todavia, não diz respeito ao fisco, para o qual o dividendo proveniente de ações faz parte da renda das pessoas físicas. Na Inglaterra, os títulos ao portador são admitidos, porém, muito raros. A grande maioria das ações é nominativa, o que facilita o controle fiscal.

Nos países do Continente europeu, pelo contrário, predomina a ação ao portador, forma que se vai pouco a pouco generalizando também na América do Sul. No que diz respeito ao Brasil, não existem estatísticas sobre o assunto, mas o número de ações ao portador no total dos títulos imobiliários cresce continuamente, parece que estimulado pela legislação fiscal vigente, que distingue entre ações ao portador e ações nominativas, sendo que as primeiras estão sujeitas, na fonte, a uma taxa única, proporcional, ao passo que as segundas se sujeitam a taxas progressivas, de acordo com a importância da renda líquida das pessoas físicas. Conseqüentemente, do ponto de vista tributário, a forma de ações ao portador é bastante onerosa para as pequenas rendas e muito vantajosa para as grandes, porque sua contribuição direta reduz-se a 8%, enquanto que a das ações nominativas pode chegar a 30%.

O aplainamento de tais divergências naturalmente faz surgir questões técnicas difíceis mas não insolúveis, desde que se discriminem claramente os diferentes impostos que atualmente se confundem, superpõem e compensam sob o termo ambíguo de imposto de renda. Os pontos essenciais parecem-nos os seguintes:

1.º A noção de imposto de renda deveria ser reservada ao tributo das pessoas físicas. É um imposto estritamente pessoal, baseado no total dos rendimentos do contribuinte, os provenientes de títulos ao portador inclusive.

2.º A imposição dos lucros das sociedades comerciais e firmas equiparadas a estas, tem caráter de imposto real, malgrado certas afinidades com a tributação pessoal. Baseia-se nos resultados financeiros das entidades econômicas e deveria ser completamente separada do imposto sobre a renda das pessoas físicas.

3.º A arrecadação nas fontes é um procedimento muito útil, mas puramente de ordem técnica e não um instrumento para substituir materialmente o imposto sobre a renda.