

✓ 117.56  
28.96  
22.58  
55.00 -  
114.10 T

✓ 32.95  
14.00  
46.95 T

✓ 1,670.12  
161.44  
13.90 -  
1,817.66 T

✓ 473.00  
329.75  
802.75 T

✓ 941.16  
✓ 76.30  
19.25  
1,036.71 T

# A inflação e o imposto sobre a renda pessoal

A inflação ameaça tornar-se um fator permanente em muitas economias. Uma de suas conseqüências é a distorção que causa nos sistemas de imposto sobre a renda das pessoas físicas. O autor estuda a conveniência de dispositivos que permitam ajustar automaticamente a carga tributária à inflação.

**Amalio Humberto Petrei**

A combinação de um imposto de renda progressivo com a inflação pode, ao mesmo tempo, aumentar as receitas para o governo e alterar significativamente a distribuição da carga tributária entre os indivíduos. À medida que a renda monetária aumenta, mesmo que o rendimento real seja estável, os contribuintes passam a uma classe superior na escala impositiva e assim ficam sujeitos a taxas de impostos mais elevadas. Além disso, pessoas que não pagavam impostos porque seus rendimentos eram inferiores ao mínimo fixado por lei, podem passar para a categoria dos contribuintes. Outras deduções e isenções tributárias — como, por exemplo, o salário-família — que se definem em quantias nominais fixas, tornar-se-ão menos importantes em relação ao rendimento monetário, de modo que, contribuintes com os mesmos rendimentos iniciais reais terminarão pagando imposto de renda em quantias bem diferentes. Se o governo não tomasse nenhuma providência e a inflação continuasse a crescer a taxas elevadas, considerável número de pes-

soas se veria sujeito à mais alta taxa marginal de imposto sobre a renda. Esta espécie de ação recíproca entre a inflação e a progressividade do imposto não somente influi na distribuição das rendas e no nível das arrecadações tributárias, como afetaria também a utilidade do imposto como mecanismo estabilizador e até mesmo a distribuição dos recursos.

## Técnicas de ajuste

Muitos países têm tomado medidas para corrigir a carga tributária crescente resultante da inflação. O método mais freqüentemente adotado para contrabalançar aumentos indesejáveis das taxas de impostos tem sido o de reajustar de vez em quando alguns ou a maior parte dos incisos tributários principais definidos em termos monetários, tais como isenções, deduções e faixas de rendimento. Alguns países foram mais longe, estabelecendo disposições legais que asseguram um ajuste mais ou menos automático desses

incisos às variações dos níveis de preços. A exposição que se segue é dedicada a sistemas dotados de normas de ajuste semelhantes.

Na Argentina, no Brasil, no Canadá, no Chile, na Islândia e nos Países Baixos, são adotados planos de ajustamento anual, baseados em variações dos índices de algumas ou da totalidade das três categorias de itens básicos fixados em termos monetários. A Argentina, na verdade, faz o ajustamento das isenções e deduções, porém não dos limites das faixas de rendimentos. Um segundo tipo de sistema de ajuste — envolvendo modificações nas taxas de impostos em função de um índice particular — está sendo usado na Dinamarca (o qual modifica também as isenções pessoais e os limites das faixas de rendimento), e na Suécia e nos 23 dos 25 cantões da Suíça, existe legislação para um esquema semelhante.

O tipo e o grau de proteção dados pelos esquemas de ajustamento podem

ser regidos por diferentes critérios. Em geral, a idéia implícita nos esquemas de ajuste à inflação é a de continuar taxando cada nível de rendimentos aproximadamente na mesma proporção da do ano base. Os esquemas pressupõem que as taxas de impostos correntes no ano inicial refletem uma carga tributária sobre a renda socialmente desejável. Se tal for o caso, isto é, se a sociedade (ou seus legisladores) considera que a escala dos impostos reflete a ordem desejável da distribuição da carga tributária, então o estabelecimento de um amplo mecanismo de ajuste parece justificável em termos de equidade. Diversos estudos têm demonstrado que, sem um sistema semelhante, a combinação da inflação com a progressividade do imposto prejudica principalmente os contribuintes de rendas mais baixas e com maiores encargos de família.

Entretanto, temos que escolher entre os dois sistemas de ajuste já descritos. Ambos são igualmente simples, porém o ajuste da taxa do imposto tem a desvantagem de acarretar uma diminuição contínua das taxas impositivas marginais para pessoas situadas nas faixas de rendimento mais altas. Se as taxas do imposto forem ajustadas para baixo em proporção ao aumento de preços, o resultado mais provável seria uma diminuição na taxa média do imposto para todos os contribuintes e uma redução conseqüente na progressividade da escala impositiva.

Em comparação, o sistema que consiste em efetuar ajustamentos periódicos dos limites das faixas do imposto de renda e dos outros incisos fixados em termos monetários parece preferível. Neste caso, todos os itens, incluindo os limites da faixa de rendimentos, devem ser indexados a fim de manter uma distribuição da carga tributária mais ou menos invariável com o tempo. Um sistema que ajustasse somente as isenções e as deduções (como na Argentina) dá mais atenção aos contribuintes situados nas faixas de rendimento mais baixas. O que se supõe então é que modificações ulteriores da distribuição da carga tributária sobre a renda poderiam ser feitas mediante a inflação.

A escolha do index, o grau de discreção permitido na determinação do fator de correção e a amplitude dos

itens abrangidos dão origem a diferentes problemas na aplicação dos esquemas de ajuste.

### Experiências de alguns países

Entre 1961 e 1965, o Brasil aplicou um sistema pelo qual os incisos do imposto se definiam segundo os salários-mínimos vigentes, ajustados anualmente pelo governo, geralmente em função das variações do nível dos preços. A experiência demonstrou que, ao vincular o sistema de ajuste a alguma outra variável econômica, a estrutura do sistema tributário poderia ficar vinculada a medidas políticas que entram em conflito com os objetivos do sistema de ajuste. Por exemplo, o governo pode querer alterar o nível de salário-mínimo, seja tendo em vista mudanças estruturais de longo alcance ou políticas de estabilização a curto prazo. Mas as variações do salário-mínimo podem também afetar de forma indesejável a estrutura do imposto sobre a renda.

O mesmo resultado poderia ocorrer no Chile, onde isenções para várias categorias de rendimentos e limites de níveis para a escala tributária progressiva são definidos em relação aos salários básicos (*sueldos vitales*). Se bem que estes salários básicos sejam determinados atualmente de acordo com as variações do nível de preços, o governo pode preferir no futuro um critério diferente que poderia afetar toda a estrutura do imposto sobre a renda.

Na Islândia, o governo publica anualmente um índice que é usado para ajustar as faixas do imposto de renda e as isenções. Como o índice é calculado para incluir certa margem para os aumentos de preços e da renda real, o sistema parece permitir o estabelecimento de uma política de rendimentos concebida para dar aos contribuintes uma participação nos lucros de crescimento. A idéia parece interessante, se bem que a tentativa de atingir duas metas políticas ao mesmo tempo, utilizando apenas um instrumento político, pode criar problemas de concepção política.

A variante seguida pelos Países Baixos foi também um conjunto de medidas combinadas. Em 1971, os holandeses introduziram um sistema pelo qual muitos dos itens pertinentes

deviam ser ajustados anualmente por um fator corretivo da inflação calculado de acordo com o índice dos preços de consumo. O sistema, que entrou em vigor em janeiro de 1972, foi suspenso no orçamento de 1974 quando outras medidas foram introduzidas, com a finalidade de dar alívio aos contribuintes de rendas mais baixas pelo aumento de impostos causados pela inflação.

Uma característica deste sistema é que o fator corretivo resultante dos cálculos do índice pode ser ajustado para baixo, se bem que não possa ser inferior a 80 por cento do valor originalmente estimado (na verdade, durante os dois anos em que o sistema vigorou, as autoridades tributárias se valeram totalmente do ajuste para baixo e somente aplicaram 80 por cento do fator de correção). Por outro lado, está previsto um sistema de ajuste completo, porém, pelo outro, pensa-se na possibilidade de utilizar o ajuste para aumentar as rendas e manter o sistema mais flexível. Convém acrescentar que a flexibilidade é assimétrica no sentido de que o ajuste do fator de correção só pode ser feito para baixo, e não para cima. Em outras palavras, se a taxa real do imposto pode ser aumentada, de modo algum pode ser reduzida diretamente pelo mesmo método.

A escolha do índice também pode ser importante. O ideal seria provavelmente utilizar vários índices, cada um refletindo o aumento dos preços dos gêneros adquiridos por certa classe de contribuintes, por exemplo, de contribuintes com um determinado rendimento real médio. É claro que isso é extremamente difícil, senão impossível, na prática, para a maioria dos países (se bem que, nos Estados Unidos e no Japão, se tenham calculado índices para grupos diferentes de rendimentos). Outra opção possível seria usar o índice que reflete as variações de preços de gêneros adquiridos pelo maior número de contribuintes — habitualmente o índice de preços ao consumidor ou o índice do custo de vida. Este processo significa, naturalmente, que os grupos de renda cujas despesas não são bem medidas por modificações no índice de preços ao consumidor serão, mesmo com um esquema de ajustamento, afetados pela inflação de modo diferente daqueles (por exemplo, os trabalhadores industriais urbanos) cujas compras correspondem mais aproximadamente à "cesta de com-

pras" medida pelo índice.

Um ponto em que diferem os sistemas de ajuste à inflação é o que se refere ao tratamento da influência dos impostos indiretos sobre o índice de preços adotado. No sistema dos Países Baixos faz-se uma correção das variações do custo de vida resultantes das variações do imposto indireto. A razão desta correção é que, se o governo deseja aumentar (ou diminuir) os impostos com propósitos de estabilização, não há razão alguma para compensar o aumento ou diminuição da arrecadação por medidas de efeito contrário. Por outro lado, uma razão para não levar em conta as variações dos impostos indiretos é a de que os contribuintes serão afetados exatamente do mesmo modo, quer uma alta de preços resulte de um aumento de impostos ou de qualquer outra causa. Por conseguinte, dadas as condições distributivas em que se baseiam os ajustes por inflação em primeiro lugar, parece preferível não levar em conta as modificações de preços resultantes das modificações dos impostos indiretos.

Um modo mais adequado de conciliar certos objetivos contraditórios, como os de equidade e estabilização, seria permitir que o fator de correção se afaste, dentro de certos limites, do fator que resulta da estrita aplicação do índice escolhido. Deste modo, seria possível manter a desejada distribuição da carga tributária, ao mesmo tempo que o rendimento total do imposto

sobre a renda é ajustado às condições econômicas.

### Problemas de equidade

Provavelmente, a principal consideração em favor da adoção de um mecanismo de ajuste à inflação é a equidade. Como se observou anteriormente, a implantação de um sistema semelhante parece justificada caso a distribuição inicial da carga tributária consulte as preferências da sociedade, mas sua conveniência é menos evidente se a sociedade considerar que a distribuição deve ser alterada.

O caráter progressivo da lei do imposto sobre a renda conjugado à inflação pode modificar a distribuição da carga tributária. Parece duvidoso, porém, que a combinação da inflação com o imposto progressivo produza a modificação necessária para corresponder às preferências da sociedade. Se se há de alterar a distribuição da carga tributária, é preferível fazer uma modificação específica na lista de impostos que reflita a alteração desejada nas obrigações tributárias dos diferentes níveis de renda, a permitir que a inflação produza resultados algo imprevisíveis. Uma vez conseguida a modificação desejada, a adoção de um sistema de ajuste automático à inflação permitirá que se mantenha aquela distribuição particular.

A inflação também tem efeitos dife-

rentes sobre os impostos provenientes de rendimentos de outras fontes. Enquanto os rendimentos do trabalho estão sujeitos à tributação da renda pessoal em que a progressividade e as isenções fixadas em termos monetários desempenham papel importante, a renda empresarial é freqüentemente submetida a uma taxa separada segundo taxas proporcionais (isto é, não progressivas). O nível de imposto das rendas empresariais, contudo, é também afetado pela inflação, uma vez que alguns incisos não se ajustam automaticamente: casos típicos são as desvalorizações baseadas no valor histórico dos ativos e certos métodos de avaliação de estoques. Além disso, a taxa de ganhos de capital normalmente deixa pouca ou nenhuma margem para a inflação.

Essas diferenças suscitam a dúvida de se é justo compensar alguns grupos da sociedade pela inflação, mas não compensar outros. De qualquer modo, à medida que se sobe na escala de rendimentos, uma proporção crescente da renda total consiste usualmente em rendimentos do capital e de ganhos de capital.

A alteração das propriedades de estabilização do sistema que resulta da implantação de um esquema de ajuste à inflação pode ser examinado em relação a duas situações alternativas: (1) sem fazer nenhum ajuste por inflação; e (2) com alterações periódicas das taxas de impostos para contraba-



### Amalio Humberto Petrei

*de nacionalidade argentina, doutor em economia pela Universidade Nacional de Córdoba — onde, a seguir, deu cursos sobre Finanças Públicas e Desenvolvimento Econômico — e pela Universidade de Chicago. Trabalhou na Organização de Estados Americanos (OEA), no México, na Planificação das Despesas Públicas, antes de ingressar no Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo. Posteriormente voltou à OEA, onde no momento ocupa o lugar de Diretor de Treinamento para a Formulação e Avaliação de Projetos.*

lançar alguns dos efeitos da inflação.

Supondo que tanto os impostos como os preços se movem na mesma direção, é provável que a adoção de um esquema de ajuste à inflação (em comparação com o caso de ausência de ajuste) tenda a reduzir, mas não a eliminar, as propriedades de estabilização de uma estrutura progressiva do imposto de renda. A medida que a renda real aumenta, os contribuintes continuam a passar a faixas superiores de renda e estar sujeitos a taxas mais altas, de modo que a coleta de impostos continuará a aumentar em proporção maior do que a taxa de crescimento da renda. Em período de recessão, produz-se o fenômeno inverso.

Se se comparar um esquema de ajuste à inflação com um sistema de modificações introduzidas periodicamente, não se pode chegar a conclusões definitivas quanto ao desempenho dos dois sistemas. Com um sistema de modificações discricionárias *ad hoc*, a oportunidade dos ajustes se torna decisiva. Caso a redução seja feita durante a tendência decrescente do ciclo — por exemplo, para corrigir perturbações devidas à inflação e previamente acumuladas — então um processo semelhante tenderia normalmente a ser estabilizador. Caso seja feito durante o período ascendente do ciclo, tende a ser desestabilizador.

Este estudo supõe que os níveis de preços e de atividades se movem juntamente. Em realidade, nos últimos anos, tem ocorrido com frequência inflação de preços acompanhada por declínio de atividade. O comportamento em tal situação das arrecadações do imposto de renda não ajustado pareceria então ser o contrário do que se requer com finalidades de estabilização, pois poderiam estar crescendo abruptamente, obedecendo a aumentos de preços, numa época em que o nível real de atividades da economia está decaindo. Por conseguinte, quando se combinam a inflação e o decréscimo da atividade real, a adoção de um plano de ajuste automático tenderia normalmente a aumentar, mais do que a diminuir, o poder estabilizador do sistema tributário com respeito às variações da renda real.

Se o objetivo é manter ao nível mais elevado possível o poder estabilizador inerente ao imposto sobre a ren-

da, parece desejável o emprego de um fator de correção variável. Talvez pudesse ser utilizado um método semelhante ao sistema holandês, porém modificado, de modo a que o fator de correção se pudesse ajustar tanto para cima como para baixo, de acordo com as condições econômicas. Outra opção seria recorrer a sobretaxas ou a abatimentos fiscais proporcionais aos pagamentos ajustados do imposto sobre a renda e fixados de acordo com a situação cíclica. Qualquer destes critérios permitiria que o sistema tributário produzisse os efeitos macroeconômicos desejados sem transtornar a distribuição da carga tributária que se deseja obter. A associação de um dispositivo de ajuste a um dos mecanismos já mencionados tornaria possível que os responsáveis pelas políticas se valessem de instrumentos diferentes para objetivos diferentes.

### Receitas fiscais

A adoção de um sistema de ajuste significaria o abandono de um método extremamente conveniente de aumentar as arrecadações tributárias. Quando os limites das faixas do imposto, as isenções e outros elementos são fixados em termos monetários, um aumento das rendas nominais levará a um aumento das arrecadações fiscais reais sem maior resistência por parte dos contribuintes (ao menos durante os períodos de inflação moderada). Averiguar até que ponto os contribuintes estão dispostos a pagar um imposto é consideração pertinente ao formular qualquer política tributária. Se, contudo, um governo adota um dispositivo de ajuste à inflação, as arrecadações de imposto sobre a renda geralmente diminuem, e seria necessário encontrar outros meios de financiamento, alternativas estas que poderiam acarretar maior resistência por parte do contribuinte do que a associada ao método que proporcionam a inflação e a escala progressiva. Os resultados podem ser uma taxa de expansão no setor governamental mais lenta do que a que se obteria com as receitas extraordinárias menos penosas originadas da inflação. Além disso, não há garantia de que o resultado distributivo líquido do ajuste do imposto sobre a renda à inflação e do recurso a novas fontes de receitas seja mais progressivo do que o sistema do imposto fiscal não modificado.

Poderia mesmo ser mais regressivo.

### Inflação permanente

Os principais argumentos em prol da adoção de um sistema de ajuste à inflação se apóiam em considerações de equidade. Com tais fundamentos, uma vez obtida uma distribuição conveniente da carga tributária, ela pode ser mantida pela introdução de um sistema de ajuste automático. Verdade seja que sua introdução pode, em certas circunstâncias, comprometer o poder estabilizador do sistema tributário, porém seu emprego pode ser combinado com outras medidas de modo a preservar o imposto sobre a renda como instrumento útil para fins de estabilização. Em circunstâncias de atividade decrescente e preços em alta, o efeito estabilizador do imposto sobre a renda pode até ser melhorado pela introdução de um esquema de ajuste à inflação. Quanto à sua eficácia, não é muito o que se pode dizer com alguma confiança, mas parece que sendo eliminado um elemento de incerteza, causado pela inflação e reformas periódicas da legislação, o sistema pode encorajar a tomar maiores riscos. Talvez o mais importante seja o fato de que a adoção de um esquema de ajuste priva os governos de um método tão conveniente quanto imperceptível de aumentar as receitas tributárias: substituir as receitas que de outra maneira se poderiam arrecadar exigirá um esforço na planificação e execução dos programas fiscais por parte dos países que adotam tais esquemas.

À medida que a inflação se converte em aspecto permanente de uma economia, numerosos elementos tendem a ficar vinculados às alterações no nível dos preços: salários, dívidas, aluguéis etc. tendem a ajustar-se à inflação de maneira mais ou menos automática. Também o fato de que o público está cada vez mais alerta às possibilidades de elevação das taxas do imposto constitui um fator de importância crescente nas negociações salariais da maioria dos países industrializados. Persistindo a inflação e à medida que o público se torna mais consciente de taxas tributárias crescentes, parece provável que esquemas de ajuste à inflação, como os que foram analisados neste artigo, tornar-se-ão objeto de preocupação política e econômica em um número cada vez maior de países.