

# **O IMPOSTO DE RENDA NA FONTE NO BRASIL**

**Gustavo Junqueira Carneiro Leão**

## **1. Considerações iniciais**

Desde o momento em que se passou a tributar a renda, e não mais somente a propriedade ou o consumo, que as retenções do rendimento efetuadas pela fonte pagadora foram de suma importância, sendo um dos principais fatores para o sucesso da exação.

Trata-se de um método extremamente prático e eficiente que evita a evasão fiscal, onde por vezes o legislador atribui a uma pessoa com maior capacidade financeira a obrigação pelo pagamento do imposto que seria devido por agentes de menor capacidade financeira e, em outros casos, atribui a terceiros o dever de reter e arrecadar o tributo devido pelo beneficiário do rendimento, sob pena de, assim não o fazendo, tornar-se o próprio contribuinte, arcando com o ônus da exação.

O presente estudo demonstra alguns excessos que o legislador brasileiro vem cometendo para aumentar indevidamente a sua arrecadação, mas que devem ser corrigidos para não colocar em risco toda a sistemática que, sem sombra de dúvidas, traz inúmeros benefícios para a Administração.

## **2. Aspectos históricos da tributação do imposto sobre a renda na fonte**

### **2.1. Inglaterra**

No final do século XVIII, a Inglaterra passava por sérias dificuldades financeiras ocasionadas por investimentos bélicos, especialmente em decorrência de combates travados com a França que estava sob o

comando de Napoleão Bonaparte. Por esse motivo, necessitando ampliar a arrecadação estatal, o Primeiro Ministro inglês, William Pitt, criou o *Triple Assessment* em 1798, tributo que incidia sobre a renda e o patrimônio, dividindo os contribuintes em três classes, a saber: (i) os presumivelmente ricos – aqueles que consumiam produtos e serviços supérfluos e luxuosos; (ii) os que possuíam patrimônio e renda razoáveis; (iii) e, por fim, os presumivelmente pobres.

Apesar de haver inúmeras críticas em ser o primeiro tributo sobre a renda, posto que sua incidência abarcava tanto o patrimônio quanto a renda, o *Triple Assessment* firmou um novo paradigma ao abandonar o padrão da época em basear a tributação sobre a propriedade e o consumo. Sem dúvida aqueles que não o consideram imposto sobre a renda, concordam que foi de grande influência para o surgimento do *income tax* criado no ano seguinte.

O insucesso do *Triple Assessment* se deu principalmente em decorrência do seu caráter voluntário, considerando que a maioria dos contribuintes declarava sua renda abaixo do limite de isenção vigente à época. Isso porque, embora o imposto fosse lançado de ofício, havia a opção para o contribuinte de apresentar sua própria declaração. Sendo assim, a arrecadação foi muito inferior à prevista por William Pitt que, diante do desse fracasso, direcionou seus esforços para a administração do imposto na criação do *Act* de 1799.

O *income tax* de 1799 passou a incidir sobre todos os rendimentos daqueles que residiam na Grã-Bretanha, tendo como justificativa a promoção de recursos para subsidiar os gastos com a guerra.

Com a assinatura do Tratado de Amiens, em 25 de março de 1802, que pôs fim às hostilidades existentes entre França e Reino Unido durante as chamadas Guerras Revolucionárias Francesas, foi declarado o fim da guerra, o que levou à extinção do imposto sobre a renda.

O período de paz perdurou por apenas um ano e, em 1803, em virtude da retomada da guerra com a França, o novo Primeiro Ministro

da Inglaterra, Henry Addington, instituiu novo imposto sobre a renda, com a introdução de algumas novidades, tais como o conceito de “fonte” da renda.

Esse conceito comportava a segregação da renda em cédulas diferentes, com tratamento específico para cada tipo de renda conforme a sua fonte produtora, podendo ser terras, propriedade pessoais, dentre outras, facilitando também a tarefa de apuração.

Além disso, previu a exigência do “autolancamento”, em que o próprio contribuinte tinha a obrigação de declarar sua renda verdadeira por fonte, tornando mais eficiente o controle pelas autoridades tributárias.

Por fim, e talvez a característica mais importante, a nova legislação determinou a retenção do imposto junto à própria fonte produtora do rendimento, reduzindo, assim, as dificuldades de determinação da renda apenas junto a cada contribuinte individual, situação que permitia a evasão do imposto.

De acordo com o doutrinador Gabriel Ardant<sup>1</sup>, a técnica da tributação na fonte viabilizou o sucesso do imposto em um cenário de consolidação da sociedade industrial, representado pelo aumento das empresas e da massa trabalhadora. Ainda, afirma que a evolução política e econômica foi o elemento que permitiu a aplicação do imposto sobre a renda e que a falta de uma “infraestrutura econômica” na Itália, comparada às economias inglesa e alemã, comprometeu o sucesso da arrecadação naquele país.

Porém, ao mesmo tempo em que o conceito de “fonte” permitiu o desenvolvimento de uma bem sucedida técnica de arrecadação e retenção, as cédulas não traziam a definição de renda, sendo que o sistema original de retenção não trazia a responsabilidade tributária somente da

---

1. Cf. ARDANT, Gabriel. *Histoire de l'impôt*. [s.l.]: Fayard, 1972. livre II. p. 415

fonte pagadora dos rendimentos. Nesse contexto, Piroska Soos<sup>2</sup> afirma que de acordo com a “*Schedule A*”, da Lei de 1803, os locatários de imóveis podiam deduzir o imposto pago diretamente do aluguel devido ao proprietários. Esses dados reforçam a tese de que a técnica original da cédula em 1803 facilitava a arrecadação, contudo, sem se consubstanciar na técnica cedular.

## 2.2. Alemanha

De acordo com Grossfeld e Bryce<sup>3</sup>, na Alemanha, Karl Freiherr von Stein, estadista e líder da reforma prussiana, defendeu a introdução de um tributo “de guerra” que incidiria sobre a renda de todos os habitantes.

Assim, em 1808 foi instituído um tributo na Prússia que tinha como características ser geral, pautado na capacidade dos indivíduos, taxas progressivas, declaração obrigatória e com a retenção na fonte em alguns casos, tais como salários, dividendos e juros.

Deste modo, percebe-se que do mesmo modo em que ocorreu na Inglaterra, a perspectiva alemã via no tributo sobre a renda uma forma de a população auxiliar na capitalização do Estado, o que se fez necessário diante das despesas surgidas com as guerras, ou para financiar novas batalhas, sendo o mecanismo de fonte implementado para garantir a arrecadação do tributo.

---

2. Cf. SOOS, Piroska E. *The Origins of Taxation at Source in England*. Amsterdam: IBFD, 1997. p. 159.

3. Cf. GROSSFELD, Bernhard e BRYCE, James. A Brief Comparative History of the Origins of the Income Tax in Great Britain, Germany and the United States. *The American Journal of Tax Policy*. v. 2, p. 225-226.

### 2.3. Estados Unidos

O imposto sobre a renda nos Estados Unidos, assim como na Inglaterra e na Alemanha, surgiu em período de guerra, sendo importante fonte de renda para financiar operações militares contra os rebeldes dos Estados do Sul, que visavam à secessão.

A Câmara dos Representantes do Congresso dos Estados Unidos, em 1862, por intermédio do *Committee on Ways and Means*, apresentou uma proposta de imposto sobre a renda como parte de um conjunto de tributos criados para financiar a Guerra Civil.

A proposta aprovada teve por base a tributação na fonte sobre dividendos e juros de títulos pagos por companhias ferroviárias, sobre dividendos pagos por instituições financeiras e companhias de seguro, e também sobre os salários de servidores públicos que excedessem a 600 dólares. Criou-se, então, o “dever de renda” (*income duty*). Esse imposto incidiria sobre todos os ganhos, lucros e rendas anuais auferidas por residentes individuais à alíquota de 3% sobre a renda acima de 600 dólares e abaixo de 10.000 dólares, mas de 5% incidente sobre a renda que ultrapassasse os 10.000 dólares. Instituiu-se a obrigação de apresentação de declaração por parte de todos os contribuintes.

Dois anos após, o imposto foi aperfeiçoado pelo “*1864 Act*”, que colocou em debate o tema da progressividade do tributo, aumentou a alíquota máxima para 10% sobre os rendimentos acima de 10.000 dólares; o recolhimento na origem foi mantido; medidas foram adotadas para se evitar a fragmentação da renda familiar visando beneficiar-se de isenções; poderes administrativos do fisco foram reforçados; entre outras medidas.

## **2.4. Problemas comuns a todos os países com a instituição do imposto sobre a renda que foram superados com o mecanismo de retenção na fonte**

Até a criação de um imposto sobre a renda os tributos alcançavam predominantemente o consumo da população e o patrimônio (sobretudo as terras).

Havia um caráter de voluntariedade no consumo acima do mínimo existencial, pois, em última análise, a opção por incorrer ou não no fato jurídico tributário ficava ao alvedrio do contribuinte, considerando que a decisão pelo consumo cabia a ele, o que justificava os *expenditure taxes*.

A tributação sobre a renda rompeu com o caráter da voluntariedade na tributação numa época em que predominavam os governos liberais. A renda também não era vista como um elemento que o contribuinte poderia decidir ou controlar, diminuindo sobremaneira a ‘vontade’ que este teria sobre a parcela de seu patrimônio sujeita à tributação.

A retenção do tributo pela fonte pagadora serviu como um instrumento facilitador, atribuindo a terceiro a responsabilidade solidária de recolher o tributo, evitando assim, a evasão fiscal.

Outro problema corrente a época e que também superado pela retenção de fonte, foi a quebra da privacidade. Numa época em que predominavam os princípios liberais conservadores os indivíduos viam a obrigatoriedade de prestar informações ao fisco como sendo uma interferência do Estado em assuntos privados. Nesse contexto a retenção na fonte e informações prestadas pela fonte pagadora ajudaram a evitar a evasão fiscal.

Superado o período de guerra e iniciado o tempo de paz, o imposto sobre a renda inicialmente é extinto, mas posteriormente retorna como fonte regular de recursos públicos em virtude de uma mudança das fontes de riqueza no final do século XIX. Com a Revolução Industrial e demais acontecimentos, boa parte da riqueza das nações passou a ser

representada por salários e honorários profissionais. Assim, os tributos sobre a propriedade e sobre as terras não conseguiriam captar essa nova modalidade de renda. Os tributos sobre o comércio exterior poderiam captar esses novos signos presuntivos de receita.

Com efeito, as bases imobiliárias de riqueza passaram a segundo plano, na medida em que o capitalismo desenvolvia-se e alterava o quadro social. A capacidade tributária assumiu diferentes formas, tais como ações e dividendos.

Diante do exposto, as alterações no ambiente econômico no século XIX implicaram a mudança dos signos presuntivos de riqueza, de forma que o imposto de renda surge como importante meio para que haja imposição sobre novas modalidades de riqueza, época em que as fontes pagadoras foram de suma importância, sendo responsáveis pela retenção e recolhimento do imposto.

### 3. O Princípio da Praticabilidade

O Princípio da Praticabilidade, de acordo com Regina Helena Costa<sup>4</sup>, pode ser conceituado como “o conjunto de técnicas que visam a viabilizar a adequada execução do ordenamento jurídico”.

No mesmo sentido César García Novoa<sup>5</sup> se utiliza do conceito de que se trata de um conjunto de meios e técnicas utilizadas com o objetivo de viabilizar a aplicação das leis.

Para os defensores da praticabilidade, a utilização de mecanismos que visem à simplificação e efetivação da tributação é um requisito a qualquer busca pela efetividade do Direito. Dessa forma, deve ser superada qualquer discussão acerca da validade da praticabilidade, pois além

---

4. COSTA, Regina Helena. *Praticabilidade e justiça tributária: exequibilidade de lei tributária e direitos do contribuinte*. São Paulo: Malheiros, 2007.

5. NOVOA, César García. *El reto de la simplificación de los sistemas tributarios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 331.

de válida, é tão ou mais necessária do que qualquer outro princípio norteador do Direito e da Administração Pública.

A tributação na fonte permite a simplificação dos processos de arrecadação e de fiscalização, promovendo um ambiente de comodidade e de segurança, resguardando de modo salutar a máquina estatal.

No entanto, uma hipótese de antecipação do pagamento do imposto, em comparação com o momento em que se aperfeiçoa o fato gerador, depende de razões que autorizem o Estado a constranger o patrimônio do contribuinte antes do término do período de apuração, o que depende, no caso, do atendimento à eficiência, expresso na praticabilidade. Importante salientar que, necessariamente, há que se promover um exame de proporcionalidade, no qual se deve verificar:

- (i) a adequação da norma – no sentido de ser ela apta a fomentar o fim que se propõe, ora a retenção na fonte, enquanto meio de antecipação, imprime à atividade tributária respectiva uma maior margem de eficiência. Instrumentos que evitem um afastamento absoluto da capacidade contributiva.
- (ii) a necessidade da norma – dependerá da consideração de hipóteses outras que sejam igualmente aptas, mas que sejam menos restritivas à regra da capacidade contributiva; e
- (iii) a proporcionalidade da norma em sentido estrito – considera os ganhos e perdas e perpetrados, o que no caso dependerá do benefício de eficiência na arrecadação e na fiscalização provocados, comparados com os decréscimos decorrentes desta base de cálculo provisória.

A praticabilidade, no entanto, encontra limites que devem ser cuidadosamente observados. Para Regina Helena Costa<sup>6</sup>, os limites se encontram expressos na Constituição da República que “abriga os lineamentos para o adequado exercício da ação estatal de exigir tributos”. Desse modo,

---

6. *Ibidem.*



em nome da simplificação não podem ser superados: (i) a previsão das regras-matrizes de incidência; (ii) a classificação dos tributos; (iii) a repartição de competências tributárias; e (iv) as limitações ao poder de tributar.

A tributação na fonte, inserida no Princípio da Praticabilidade, deve ser utilizada pelo legislador com vistas à efetivação dos demais princípios existentes no ordenamento jurídico brasileiro, sem afrontar os demais princípios e direitos dos contribuintes.

#### 4. O *Withholding Tax* e o *Taxation at Source*

Para melhor entendermos as formas de tributação na fonte, recorremos às classificações analisadas por Piroška Soos<sup>7</sup>, segundo quem o imposto sobre a renda retido pode se dar sob a forma de *withholding income tax* ou *taxation at source*.

O *withholding income tax* faz parte do chamado *agency principle* onde um terceiro retém o imposto sobre a renda do contribuinte de fato e repassa o montante retido para sujeito ativo. Assim, a sistemática se opera em duas etapas:

- (i) retenção do imposto da renda a ser paga para outra pessoa; e
- (ii) repasse do montante do imposto retido para o ente tributante (“*deduct and remit*”).

Nessa modalidade, podemos vislumbrar claramente uma conexão necessária entre o momento da retenção e o repasse do imposto de renda, que normalmente ocorre em seguida à retenção.

A sujeição passiva do tributo nasce com o contribuinte de fato, sendo a fonte pagadora um mero órgão coletor que tem por obrigação: a retenção do tributo, o recolhimento para os cofres públicos e podendo,

---

7. Cf. SOOS, Piroška E. *The Origins of Taxation at Source in England*. Amsterdam: IBFD, 1997. p. 11-16.

ainda, ter que informar ao Fisco as retenções efetuadas em separado das que lhe são próprias. Num segundo momento, caso não cumpra o seu dever estabelecido por lei, a critério do Fisco, ela passa a ser o sujeito passivo com a obrigação de recolher o tributo não retido com recursos próprios.

Já no *taxation at source* a fonte pagadora é tributada sobre o imposto de renda devido pelo beneficiário do rendimento, ficando-lhe assegurado o direito de deduzir do rendimento pago o valor do imposto. Nesta modalidade, a sistemática também se opera em duas etapas:

- (i) a fonte é tributada sendo ela responsável pelo recolhimento do imposto sobre a renda; e
- (ii) a fonte se recupera do tributo recolhido, deduzindo-o do rendimento pago ao beneficiário (“*deduct and retain*”).

Nesta hipótese, não há conexão necessária entre o momento em que a fonte efetua o recolhimento do tributo e o momento em que ela se recupera do mesmo. A fonte é tributada como se os lucros tributados pertencessem a ela, sendo-lhe assegurado direito de recuperar o imposto de renda recolhido mediante a permissão de deduzi-lo quando do pagamento do rendimento. A dedução é vista como um direito da fonte.

O sujeito ativo poderá cobrar o imposto exclusivamente da fonte pagadora que desde o início é o sujeito passivo do tributo, não podendo se voltar nunca contra o beneficiário dos rendimentos.

## **5. Histórico da tributação do IR Fonte no modelo brasileiro, a substituição tributária e a retenção na fonte**

O Imposto Geral sobre a Renda foi instituído no Brasil em 1922, por meio da Lei n. 4.625<sup>8</sup>, prevendo o início de sua arrecadação para 1924, o que se deu de forma tímida. O tributo era previsto em apenas um artigo com oito incisos, insertos na lei do orçamento.

Contudo, antes de sua efetiva aplicação, o recém criado tributo sofreu substancial alteração pela Lei n. 4.783, de 31/12/1923, abandonando a tributação sobre a renda global e adotando um sistema misto, no qual os rendimentos seriam agrupados em categorias e ficariam sujeitos a taxas proporcionais. Ainda, sobre a renda global incidiriam taxas complementares. Assim, os rendimentos foram divididos em quatro categorias: (i) Comércio e Indústria; (ii) Capitais e Valores Mobiliários; (iii) Salários públicos e particulares e qualquer espécie de remuneração; e (iv) Exercício de profissão não comercial.

Da mesma forma com que ocorreu nos países percussores da tributação sobre a renda houve forte resistência quanto à quebra do sigilo. A própria Lei n. 4.783/23, em seu artigo 3º, § 7º, previa que as declarações dos contribuintes estavam sujeitas à revisão dos agentes fiscais, que não podiam solicitar a exibição de livros de contabilidade, documentos de natureza reservada ou esclarecimentos, devassando a vida privada. Essa proibição tinha supedâneo no Código Comercial de 1850, art. 17, que dispunha que nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, sob pretexto algum, por mais especioso que seja, poderia praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.

---

8. Lei n. 4.625/22:

“Art. 31. Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do paiz, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto liquido dos rendimentos de qualquer origem”.

Essa proibição perdurou até a publicação do Decreto-lei n. 1.168/39, cujo artigo 14 deu mais poder à fiscalização. Até a edição desse normativo entendia-se que a administração tributária invadiria a privacidade do contribuinte e teria acesso a dados pessoais, o que era indesejado.

Posteriormente, no governo de Getúlio Vargas, com o surgimento do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1934, na qual o Imposto sobre a Renda passou a ter *status* Constitucional e sua competência impositiva ficou sendo da União.

Art. 6 - Compete também, privativamente à União:

I – Decretar imposto:

(...)

c) de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda celular de imóveis;

Em 1937, foi promulgada nova Constituição, alterando o dispositivo em questão:

Art. 20 – É da Competência privativa da União:

I – Decretar imposto:

(...)

c) de renda e proventos de qualquer natureza.

Com o fim do Governo de Getúlio Vargas foi promulgada a Carta Magna de 1946, passando o Imposto sobre a Renda ser regido pelo seguinte dispositivo:

Art. 15 – Compete a União decretar imposto sobre:

(...)

IV – renda e proventos de qualquer natureza

(...)

§ 3º A União poderá tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e dos Municípios, mas não poderá fazê-lo em limites superiores aos

que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes.

Somente em 1954, ou seja, 32 anos após a criação do imposto sobre a renda é que se instituiu a retenção do imposto de renda na fonte no Brasil, por meio da Lei n. 2.354, como forma de simplificar a tributação das pessoas físicas assalariadas que recebiam rendimentos de apenas uma fonte pagadora. Essas pessoas ficavam dispensadas de apresentar declaração de rendimentos.

Inicialmente, o imposto na fonte incidia sobre rendimentos do trabalho provenientes do exercício de empregos, cargos ou funções entre Cr\$ 4.167,00 a Cr\$ 10.000,00 mensais. Não havia qualquer retenção para quem auferisse rendimentos mais elevados, pois nesse caso o imposto somente era apurado por ocasião da declaração de rendimentos. O valor do imposto na fonte era diferenciado, em função do estado civil e da quantidade de filhos do contribuinte. Não estava sujeito à progressividade, mas apenas verificava-se na tabela a classe de rendimento mensal em que se enquadrava o contribuinte.

A Lei n. 2.354/54, art. 12, § 5º, permitia deduzir do imposto a pagar, a partir da declaração de rendimentos de 1956, as importâncias descontadas na fonte do trabalho assalariado. Não era uma situação comum, pois o imposto na fonte sobre o trabalho assalariado basicamente não incidia para quem auferisse rendimentos superiores ao limite de obrigatoriedade de apresentação da declaração. Assim, a tributação na fonte era para ser excludente da apresentação da declaração, visando à diminuição da quantidade de formulários entregues. Para se ter uma ideia, o campo para informar o imposto retido na fonte só foi introduzido no início da década de 1960.

Sendo assim, tal qual o modelo inglês, o brasileiro buscava a simplicidade (praticidade) na arrecadação e a redução das evasões fiscais.

Com a Lei n. 4.506, de 30 de novembro de 1964, o imposto de renda descontado na fonte também passou a contemplar os rendimentos de autônomos e alugueís. Ficaram sujeitos ao desconto na fonte de 10%, como antecipação do que fosse apurado na declaração de rendimentos do beneficiário, as importâncias superiores a Cr\$ 100.000,00, pagas ou creditadas por pessoas jurídicas a pessoas físicas, em cada mês, a título de comissões, corretagens, gratificações, honorários ou remunerações por qualquer serviço prestado quando o beneficiário não fosse diretor, sócio ou empregado da fonte pagadora. As importâncias pagas ou creditadas mensalmente pelas pessoas jurídicas a pessoas físicas a título de alugueís também ficaram sujeitas ao desconto do imposto de renda na fonte à razão de 10%.

Nos anos de 1974 e 1975, a inflação chegou a 34,5% e 29,4%<sup>9</sup>, respectivamente. A restituição do imposto apurado na declaração de rendimentos era devolvido em valores nominais. Os contribuintes que tinham imposto retido antecipadamente na fonte eram reconhecidamente prejudicados, pois antecipavam o imposto e recebiam o valor pago a maior meses ou anos após, sem correção. Para reparar essa situação, na declaração de rendimentos de 1976, ano-calendário de 1975, foram acrescentados 30% ao imposto retido na fonte, a título de correção. A cada ano a inflação anual aumentava e o percentual de ajuste passou para 45%, para 55% e depois para 90%. Em 1983 e em 1984, a inflação anual já ultrapassava 200%. O percentual único de correção não mais refletia a realidade e era injusto com os que antecipavam o imposto, principalmente nos primeiros meses do ano-base. Na declaração de 1987, ano-base de 1986, com a diminuição do ímpeto inflacionário, a correção do imposto na fonte foi extinta. Em 1988, foi instituído o primeiro indexador, Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), para servir de base ao valor a ser

---

9. Índices apurados pelo IGP-DI da FGV.

restituído, que alterou no decorrer dos anos seguintes até que em 1996, com a extinção da correção monetária a atualização foi extinta.

Hoje a sujeição passiva encontra respaldo no CTN, art. 121, *in verbis*:

Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

Desse modo, a sujeição passiva na relação jurídica tributária pode se dar na condição de contribuinte ou de responsável pela retenção e recolhimento. Nos rendimentos sujeitos ao imposto de renda na fonte o beneficiário do rendimento é o contribuinte, titular da disponibilidade econômica ou jurídica de renda. Já a fonte pagadora, por expressa determinação legal, substitui o contribuinte em relação ao recolhimento do tributo, cuja retenção está obrigada a fazer, caracterizando-se como responsável tributário.

A fonte pagadora é uma terceira pessoa vinculada ao fato gerador do imposto de renda, a quem a lei atribui a responsabilidade de reter e recolher o tributo em nome do contribuinte. Assim, a responsabilidade do contribuinte cessa nos casos em que o regime é de retenção exclusiva ou passa a ser supletiva no regime de retenção por antecipação.

Através do Parecer Normativo Cosit n. 1/2002, as autoridades fiscais brasileiras já externaram seu entendimento, trazendo seu entendimento a respeito da tributação na fonte:

**IRRF. RETENÇÃO EXCLUSIVA. RESPONSABILIDADE.**

No caso de imposto de renda incidente exclusivamente na fonte, a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto é da fonte pagadora.

IRRF. ANTECIPAÇÃO DO IMPOSTO APURADO PELO CONTRIBUINTE. RESPONSABILIDADE.

Quando a incidência na fonte tiver a natureza de antecipação do imposto a ser apurado pelo contribuinte, a responsabilidade da fonte pagadora pela retenção e recolhimento do imposto extingue-se, no caso de pessoa física, no prazo fixado para a entrega da declaração de ajuste anual, e, no caso de pessoa jurídica, na data prevista para o encerramento do período de apuração em que o rendimento for tributado, seja trimestral, mensal estimado ou anual.

Disciplina o disposto que nos casos de retenção exclusiva a responsabilidade pela retenção e recolhimento é exclusiva da fonte pagadora, enquanto que na modalidade de antecipação a fonte pagadora é mera agente de recolhimento em nome da pessoa física ou jurídica beneficiária dos rendimentos.

No mesmo parecer já se vislumbravam os casos de não retenção ou não repasse dos valores retidos aos cofres públicos:

IRRF. ANTECIPAÇÃO DO IMPOSTO APURADO PELO CONTRIBUINTE. NÃO RETENÇÃO PELA FONTE PAGADORA. PENALIDADE.

Constatada a falta de retenção do imposto, que tiver a natureza de antecipação, antes da data fixada para a entrega da declaração de ajuste anual, no caso de pessoa física, e, antes da data prevista para o encerramento do período de apuração em que o rendimento for tributado, seja trimestral, mensal estimado ou anual, no caso de pessoa jurídica, serão exigidos da fonte pagadora o imposto, a multa de ofício e os juros de mora.

Verificada a falta de retenção após as datas referidas acima serão exigidos da fonte pagadora a multa de ofício e os juros de mora isolados, calculados desde a data prevista para recolhimento do imposto que deveria ter sido retido até a data fixada para a entrega da declaração de ajuste anual, no caso de pessoa física, ou, até a data prevista para o encerramento do período de apuração em que o rendimento for tributado, seja trimestral, mensal estimado ou anual, no caso de pessoa



jurídica; exigindo-se do contribuinte o imposto, a multa de ofício e os juros de mora, caso este não tenha submetido os rendimentos à tributação.

#### IRRF RETIDO E NÃO RECOLHIDO. RESPONSABILIDADE E PENALIDADE.

Ocorrendo a retenção e o não recolhimento do imposto, serão exigidos da fonte pagadora o imposto, a multa de ofício e os juros de mora, devendo o contribuinte oferecer o rendimento à tributação e compensar o imposto retido.

Assim, resta claro que o nosso ordenamento jurídico permite que sejam adotadas tanto a *withholding income tax* como também a *taxation at source*. A primeira forma se mostra presente nos casos em que a legislação atribui a terceiro a responsabilidade pela retenção e o recolhimento do imposto, sob a forma de antecipação do que será devido, resguardando ao Fisco a possibilidade de cobrar de qualquer das partes o tributo que não tenha sido pago. O exemplo mais claro dessa retenção consiste no pagamento de trabalho assalariado, cabendo a fonte a retenção, mas podendo o Fisco exigir o tributo não pago tanto da fonte pagadora, quanto do beneficiário dos rendimentos.

Nas retenções de fonte como antecipação, resta claro que a fonte não é sujeita passiva de qualquer relação tributária, mas uma mera agente arrecadadora, a qual se impõe uma obrigação de fazer, senão vejamos:

- (i) a retenção na fonte tem escopo na lei. Caso se entenda que a fonte é o sujeito passivo, a retenção teria que ter natureza privada, o que não se verifica;
- (ii) se a fonte reter o tributo, mas não recolher, ela incorrerá no crime de apropriação indébita (Lei n. 8.137/90, art. 2º, II).
- (iii) quando da retenção, não há de se falar em relação jurídico-tributária, pois o fato gerador não se aperfeiçoou, não tendo ainda ocorrido o surgimento da obrigação tributária.
- (iv) a fonte não terá a sua responsabilidade afastada antes da data final para a entrega da declaração anual de ajuste.

A *taxation at source*, por sua vez, é usualmente encontrada nos casos em que a tributação é exclusiva de fonte, não podendo o Fisco exigir o recolhimento pelo beneficiário dos rendimentos, mas tão somente da fonte pagadora. Encontramos exemplos nos prêmios de loterias, prêmios em concursos esportivos, prêmios pagos aos proprietários e criadores de cavalos de corrida, pagamento a beneficiário não identificado, títulos de capitalização, rendimentos pagos a pessoas jurídicas por sentença judicial, multas por rescisão de contratos, e também nos rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. Nesses casos, nas hipóteses de não retenção pela fonte pagadora o Fisco tem entendido que o rendimento recebido deve ser considerado como sendo líquido, devendo sua base de cálculo ser reajustada (*gross-up*) para fins de tributação.

## **6. Críticas ao desenvolvimento do imposto sobre a renda na fonte no modelo brasileiro**

O modelo brasileiro de tributação na fonte traz inúmeros benefícios para o Fisco, dentre os quais podemos enumerar:

- (a) a agilidade e rapidez na arrecadação, tornando-a mais simples e econômica;
- (b) a facilidade em localizar o rendimento;
- (c) a facilitação no controle e cumprimento das obrigações tributárias;
- (d) a identificação dos beneficiários de rendimentos;
- (e) a redução do universo de contribuintes a serem fiscalizados;
- (f) a prevenção as evasões fiscais;
- (g) a possibilidade de o Fisco efetuar uma tributação cedular, ora através da sistemática de retenção pela fonte pagadora, ora determinando que a fonte pagadora atue como substituta tributária; e
- (h) funciona em regime de bases correntes, mantendo o fluxo de caixa permanente do Erário.

Contudo, no decorrer das últimas décadas, alguns fatores vêm descolando a sistemática brasileira do espírito da fonte, cerceando o contribuinte de alguns direitos básicos, conforme será abordado a seguir.

### **6.1. A ausência de correção monetária dos valores antecipados durante o ano-calendário**

As retenções efetuadas pelas fontes pagadoras que não consistam em tributação exclusiva de fonte, não sofrem a incidência de juros, sendo restituído em valor nominal.

Claramente a ausência de atualização dos valores antecipados fere o Princípio da Isonomia, tanto vertical quanto horizontal, entre contribuintes que tiveram valores retidos e aqueles que permaneceram com o montante ‘desbloqueado’ para consumo ou investimento com obtenção de lucro.

Essa situação se agrava nos casos em que ao final do exercício os valores se configuraram recolhidos a maior, pois a legislação em vigor só permite que haja atualização desses valores, sobre os quais não houve fato gerador do tributo, a partir da entrega da declaração de ajuste anual, que ocorre em abril, ou seja, pelo menos 5 meses após a última retenção efetuada.

Em menor escala, o mesmo ocorre com as pessoas jurídicas que optaram pela sistemática do lucro real anual. A tais contribuintes só se permite a atualização dos valores recolhidos a maior a partir do ano-calendário subsequente ao encerramento do período.

### **6.2. Falta de previsão para restituição imediata do tributo retido indevidamente**

As retenções efetuadas na fonte em montante superior ao valor devido são restituídas a partir do mês da entrega da declaração no ano subsequente, em lotes estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, podendo,

sob discricionariedade da mesma, incluir o contribuinte na “malha fina” situação em que o mesmo deverá aguardar comunicado do órgão para prestar os devidos esclarecimentos. Esse procedimento, nos dizeres do Professor Roque Antonio Carrazza<sup>10</sup>, pode ser entendido como “uma abstração ao processo de verificação de inconsistências da declaração do imposto IRPF e IRPJ, age como uma espécie de ‘peneira’ para os processos de declarações que estão com alguma pendência, impossibilitando a sua restituição, e em alguns casos resultando investigação mais aprofundada sobre o contribuinte declarador por parte da Receita Federal”. Ao fim desse procedimento, tendo razão o contribuinte, a restituição será objeto de “lotes extras”<sup>11</sup>.

Mais uma vez, fica patente o abuso cometido pelo legislador brasileiro e a afronta a dispositivos constitucionais, senão vejamos o que reza a Carta Magna:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 7º - os tributos retidos na fonte cujo fato gerador não ocorra devem ser restituídos imediatamente, o que obrigaria a devolução do imposto, no mais tardar, quando da entrega da Declaração de Rendimentos. (Incluído pela EC n. 3, de 1993)

---

10. CARRAZZA, Roque Antonio. *Imposto sobre a renda* (perfil constitucional e temas específicos). São Paulo: Malheiros, 2005.

11. Lei n. 9.250/95:

“Art. 16. O valor da restituição do imposto de renda da pessoa física, apurado em declaração de rendimentos, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data prevista para a entrega da declaração de rendimentos até o mês anterior ao da liberação da restituição e de 1% no mês em que o recurso for colocado no banco à disposição do contribuinte”.

Os valores retidos indevidamente, cujo fato gerador não ocorreu, deveriam ser restituídos imediatamente com a entrega da declaração de ajuste anual e não em lotes, seguindo a conveniência da administração tributária.

### **6.3. Utilização da mesma tabela progressiva, com menos descontos a serem considerados do que a tributação ao final do exercício**

A legislação brasileira determina que a retenção na fonte pelas fontes pagadoras seja feita com uma tabela progressiva que representa 1/12 da tabela anual utilizada ao final do exercício. No entanto, para que seja realizada a retenção mensal, apenas parte das deduções a que o contribuinte tem direito de abater ao final do exercício poderá ser considerada, de modo que àqueles que possuem apenas uma fonte de renda, na quase totalidade dos casos, terá suas retenções mensais em valor superior ao efetivamente devido.

Parece evidente que a utilização pelo legislador brasileiro da retenção na fonte em bases sabidamente superiores àquelas devidas de fato afronta o Princípio da Capacidade Contributiva, forçando que o contribuinte tenha aportes aos cofres públicos em valores acima do seu dever de contribuição para com o Erário.

### **6.4. A tributação antecipada pela fonte pagadora**

Além de tudo o que foi dito, a própria retenção de fonte encontra críticas por parte da doutrina. O Professor Gilberto de Ulhôa Canto<sup>12</sup> entende que o conceito de renda, para fins de incidência do imposto sobre a renda, deve se ater ao efetivo acréscimo patrimonial da renda,

---

12. CANTO, Gilberto Ulhôa. *Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza*. p. 11-13.

devendo a moeda estar disponível à livre fruição pelo contribuinte, ou ao menos um direito que seja passível de imediata fruição em um determinado período de tempo.

Com isso, afirma que esse mecanismo de arrecadação é passível de questionamento, tendo em vista que pode ser entendida como possível descon sideração da base de cálculo do imposto sobre a renda, como definida pelo CTN, art. 43<sup>13</sup>.

De fato, no momento da retenção na fonte ainda não houve disponibilidade econômica, ou até mesmo jurídica sobre a renda, sendo certo que a possibilidade de compensação entre os valores previamente arrecadados pela retenção na fonte e o apurado ao final de período de apuração apenas serve para atenuar a irregularidade, não chegando a elidi-la.

A retenção na fonte se revela como hipótese de arbitramento da base de cálculo em determinado fato jurídico tributário, não encontrando qualquer embasamento nas hipóteses de incidência do imposto sobre a renda, pois ainda que haja uma disponibilidade econômica, não se concretizou seu pressuposto de incidência, ou seja, o acréscimo patrimonial.

A retenção na fonte sob a forma de antecipação do imposto de renda devido ao fim do exercício, que pode ser devido ou não, viola o pressuposto de incidência do imposto sobre a renda, assim entendido o acréscimo patrimonial. Ao efetuar pagamento de salários aos empregados não se pode aferir que aquele indivíduo tenha obtido qualquer acréscimo patrimonial.

No entanto, admitem-se exceções, nas quais a tributação na fonte seria cabível. São situações onde a tributação é permitida, contudo, não

---

13. Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

seja possível ao Fisco brasileiro detectar o efetivo acréscimo patrimonial do contribuinte. Essa hipótese ocorre, por exemplo, nos casos em que o beneficiário dos rendimentos seja residente ou esteja localizado no exterior. Para esses casos o CTN, art. 148<sup>14</sup> contempla o arbitramento da base de cálculo, tendo fato gerador instantâneo e retenção exclusiva de fonte pelo tomador dos serviços.

## 7. Conclusões

A pretexto de se implementar uma praticidade no recolhimento do imposto sobre a renda, tanto de pessoa jurídica quanto de pessoa física, o legislador vem cada vez mais se utilizando de terceiros, chamados de responsáveis tributários, para que procedam com a retenção e recolhimento do imposto de renda, sob pena de solidariedade passiva.

Sem sombra de dúvida é uma forma eficaz de evitar a evasão fiscal decorrente de sonegação por parte dos contribuintes, além da facilitar a fiscalização do tributo, contudo essa sistemática deve respeitar, dentre outros, aos princípios da capacidade contributiva, isonomia e segurança jurídica, o que de fato foi demonstrado que não vem acontecendo.

Pelos inúmeros argumentos expostos, o correto seria que a retenção de fonte só fosse praticada sobre os rendimentos que hoje não estão sujeitos às declarações anuais de ajuste, sendo tributados exclusivamente na fonte. São aquelas exceções nas quais se admite que haja tributação sem que seja verificada a capacidade contributiva, assim entendido como a manifestação do acréscimo ao patrimônio do contribuinte de fato. A

---

14. Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

justificativa de que ao final do exercício é possível compensar as “antecipações” com os valores que serão devidos merece repúdio, pois como bem salienta o Professor Gilberto Ulhôa Canto, a atenuação à violação ao princípio da capacidade contributiva, não é capaz de ilidi-la.

De outro modo, ainda que se admita a retenção na fonte sobre os rendimentos que não sejam exclusivos de fonte, não há como conceber que esses montantes sejam mantidos a valor histórico até a data de entrega da declaração, quebrando a isonomia entre os contribuintes penalizados pela retenção e os demais, com mesma capacidade contributiva.

Por todo o exposto, a forma como as retenções na fonte se operam, especialmente quando se trata da figura da ‘antecipação’ do imposto devido, demonstra que os prejuízos causados ao contribuinte são maiores que os benefícios trazidos ao Fisco.