

LUIZ ARRUDA VILLELA

GASTOS TRIBUTÁRIOS E JUSTIÇA FISCAL:  
O CASO DO IRPF NO BRASIL

Dissertação apresentada ao  
Departamento de Economia da  
PUC/RJ como parte dos requi-  
sitos para obtenção do títu-  
lo de Mestre em Economia.

Orientador: Rogério F. Werneck

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro, 1 de dezembro de 1981

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos

- A Rogério Werneck, orientador da dissertação, pelo apoio e con  
fiança depositada.
  
- Aos colegas Prof. Claudino Pita e Prof. Marcos Flávio Reis Gonç  
alves, da EIAP, e Prof. Fernando Rezende, da EBAP, pela inestimável  
colaboração.
  
- A Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) da Fundação  
Getúlio Vargas, pelo apoio institucional proporcionado  
durante a execução deste trabalho.

## RESUMO

O conceito de gastos tributários, apesar de difundido internacionalmente, é ainda pouco conhecido no Brasil. Embora os incentivos fiscais sejam aqui amplamente utilizados, raramente são vistos como gastos do governo canalizados através do sistema tributário.

Como os gastos tributários se utilizam da estrutura tributária como veículo, seus efeitos se fazem sentir sobre os contribuintes em geral. Procuramos aqui avaliar os efeitos dos gastos tributários inseridos no imposto de renda pessoal sobre a equidade na distribuição do ônus do referido imposto.

## ABSTRACT

The tax expenditures concept, though internationally diffused, is still practically unknown in Brasil. Although tax incentives are frequently used here, they are rarely seen as government expenditures channelled through the tax system. Since tax expenditures use the tax structure as its vehicle, they have effects on the amount of tax that people pay. We here try to evaluate the effects on fiscal justice of the tax expenditures within the personal income tax.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS . . . . .	IV
1 - INTRODUÇÃO . . . . .	1
2 - GASTOS TRIBUTÁRIOS . . . . .	6
2.1 - O conceito de gastos tributários . . . . .	6
2.2 - O orçamento de gastos tributários . . . . .	12
2.3 - A escolha entre os gastos diretos e os gastos tributários . . . . .	14
3 - O IMPOSTO DE RENDA - PESSOAS FÍSICAS . . . . .	17
3.1 - Tributação pessoal e o conceito de renda . . . . .	17
3.2 - A evolução do IRPF . . . . .	27
3.3 - A apuração do imposto . . . . .	28
4 - GASTOS TRIBUTÁRIOS E JUSTIÇA FISCAL . . . . .	50
4.1 - Os gastos tributários e as deduções cedulares . . . . .	50
4.2 - Os gastos tributários e os abatimentos da renda bruta . . . . .	57
4.3 - Os gastos tributários e as reduções por investimento . . . . .	65
4.4 - Os gastos tributários e as aplicações em incentivos fiscais . . . . .	67
4.5 - Gastos tributários e justiça fiscal . . . . .	70
5 - CONCLUSÕES . . . . .	91
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	96

LISTA DE TABELAS

	<u>Página</u>
2.1 - TOTAL DOS RENDIMENTOS DECLARADOS, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	8
3.1 - ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA E SUA PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO . . . . .	29
3.2 - ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA LIMITADOS A 50% DA MESMA . . . . .	43
3.3 - ABATIMENTOS NÃO LIMITADOS A 50% DA RENDA BRUTA . . . . .	44
3.4 - REDUÇÃO POR INVESTIMENTOS . . . . .	46
3.5 - LIMITES DE REDUÇÃO POR INVESTIMENTOS . . . . .	47
3.6 - LIMITES DE APLICAÇÃO NOS FUNDOS 157/67 e 880/69 . . . . .	48
4.1 - REDUÇÃO DO RENDIMENTO APURADO NA CÉDULA G SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	56
4.2 - ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA . . . . .	62
4.3 - RENDA BRUTA MÉDIA E OS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA . . . . .	63
4.4 - VALOR DA REDUÇÃO POR INVESTIMENTOS SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	68
4.5 - CÁLCULO DA CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	74
4.6 - GASTOS TRIBUTÁRIOS IMPLÍCITOS NA APURAÇÃO DOS RENDIMENTOS DA CÉDULA G SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	75
4.7 - ESTIMATIVA DO TOTAL DE GASTOS TRIBUTÁRIOS DECORRENTES DOS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	77
4.8 - ESTIMATIVA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS DECORRENTES DOS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	79

4.9A e 4.9B - ABATIMENTOS MÉDIOS DA RENDA BRUTA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	80
4.10A e 4.10B - GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS DECORRENTES DOS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . . .	82
4.11 - REDUÇÃO POR INVESTIMENTO MÉDIA E APLICAÇÃO EM IN CENTIVOS FISCAIS MÉDIA SEGUNDO CLASSES DE RENDI- MENTO BRUTO . . . . .	87
4.12 - DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS DO IRPF, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO . . . .	89

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui, ao que se sabe, a primeira tentativa, no Brasil, de se discutir os gastos tributários. Assim é que esta expressão é praticamente desconhecida aqui entre nós. Na verdade, a expressão gastos tributários é uma tradução nossa da expressão tax expenditures que, embora não nos agrade inteiramente, foi a que consideramos mais fiel ao que ela representa. Como a literatura francesa sobre o assunto utiliza o termo dépenses fiscales, julgamos que gastos tributários constituiria uma tradução adequada da expressão original.<sup>1</sup>

A expressão tax expenditures foi utilizada pela primeira vez pelo então Secretário Assistente para Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos EUA, Prof. Stanley Surrey, no ano de 1967. Num discurso, Surrey observou que os dispositivos existentes no imposto de renda que continham deduções, isenções e outros benefícios fiscais constituíam, na verdade, uma forma de se prover assistência financeira governamental.<sup>2</sup> Ele observou também que essas provisões não faziam parte da estrutura própria do imposto de renda, constituindo muito mais gastos do governo realizados através do sistema tributário. Como em seus propósitos eles se assemelhavam aos gastos orçamentários do governo,

---

<sup>1</sup>FRANK, M. Depenses fiscales relatives a l'impôt sur le revenu des personnes physiques et solutions alternatives. Public Finance-Finances Publiques, The Hague, Netherlands, 35 (1): 13-32, 1980.

<sup>2</sup>SURREY, S. Pathways to tax reform. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1973. p. vii.

mas eram realizados por intermédio da redução na carga tributária e não através de um desembolso direto, ele os chamou de gastos tributários.

O sistema de tributação da renda, tal como está estruturado, consiste, na verdade, de duas partes. Na primeira, estão compreendidas aqueles dispositivos próprios do imposto que são essenciais à implementação da tributação da renda. A segunda parte corresponde ao sistema de gastos tributários. É por intermédio deste sistema que o governo presta assistência financeira através de dispositivos especiais (deduções, reduções, isenções e outros benefícios), ao invés de fazê-lo através de gastos diretos. Este segundo sistema está incrustado na estrutura do imposto de renda, embora não seja necessário ao funcionamento do imposto. O sistema de gastos tributários consiste num amplo aparato de subsídios que se utiliza dos organismos do imposto de renda como forma de canalizar recursos.

Dentro do conceito de gastos tributários, a transferência (implícita) de recursos se dá da seguinte maneira: por um lado existe o imposto devido pelo contribuinte ao Estado e, por outro, o interesse do governo de prover uma determinada assistência financeira. Assim, ao deixar de arrecadar parte do imposto a ele devido (como resultado de um benefício fiscal), o Estado age como se estivesse neste exato momento realizando um pagamento. Trata-se de um pagamento implícito, isto é, não há um desembolso por parte do governo, mas, mesmo assim, constitui-se em pagamento de fato. É como se tivesse ocorrido um lançamento contábil ou uma operação de compensação bancária onde



créditos cancelam débitos sem que, necessariamente, haja um desembolso explícito.

Gasto tributário constitui expressão superior a subsídio tributário porque mostra-nos que, antes de tudo, constitui gasto do governo com a particularidade de ter sido realizado através do sistema tributário.\* Esta dimensão do problema, esta forma de ver os benefícios fiscais como gastos comparáveis aos outros realizados explicitamente e constantes do orçamento, é que constitui novidade. Benefícios fiscais, sejam estes realizados através de reduções, deduções ou isenções, existem há muito tempo, mas raramente são encarados como forma velada de gasto do governo e, por isso, o controle sobre o volume e os beneficiários destes gastos é raramente feito.<sup>3</sup>

Considerando-se que os gastos tributários correspondem a uma assistência financeira do Estado, concedida através do sistema tributário, ao invés da via direta de gastos orçamen

---

\* A expressão gastos tributários (tax expenditures) passou a ter, nos últimos anos, um uso tão corrente nos EUA, Europa e Canadá que a Biblioteca do Congresso Norteamericano extinguiu de seu serviço de catalogação e expressão Tax Subsidies e a substituiu pela expressão Tax Expenditures por ser esta mais moderna e abrangente.

<sup>3</sup> Vale a pena observar que estamos usando a expressão "benefícios fiscais" e não "incentivos fiscais". Os chamados incentivos fiscais constituem, na verdade, um subconjunto do total de transferências implícitas canalizadas através do sistema tributário. Os gastos tributários relacionados a atividades involuntárias dos contribuintes, ou seja, subsídios implícitos com o objetivo de aliviar situações de dificuldades pessoais, certamente não constituem incentivos. Os abatimentos por despesas médicas ou as deduções especiais para os idosos não constituem incentivos fiscais, embora constituam forma de benefícios fiscais. Ninguém fica mais doente ou envelhece mais rápido por causa destes gastos tributários.

tários, uma questão que se coloca logo de início diz respeito a que critérios deveriam ser utilizados pelo Governo para decidir como e quando realizar seus gastos direta ou implicitamente por intermédio do sistema tributário. Aparentemente, não existe nenhum estudo sistemático cujo objetivo tenha sido o estabelecimento de critérios para se escolher entre benefícios fiscais e gastos diretos. Na busca destes critérios, poderíamos levantar três tipos básicos de perguntas. A primeira delas questionaria a necessidade da existência do benefício em si, considerando-se as prioridades de política vigentes. A segunda, que só teria sentido no caso da primeira ser afirmativa, questionaria o caminho a ser adotado para a concessão da assistência. A terceira, que é uma extensão da segunda, se preocuparia com equidade e com a eficiência de cada um dos caminhos possíveis.

Uma vez definido o que se entende por gastos tributários, que tipo de conclusões podem ser tiradas a partir de sua análise? Considerando-se que os gastos tributários são gastos do governo realizados através do sistema tributário, as duas dimensões que decorrem de sua análise são as seguintes: uma relacionada com o fato de constituir um gasto do governo e a outra, com o fato de ser realizado através do sistema tributário.

Por constituir um gasto semelhante em seus propósitos aos gastos diretos do governo, mas com a particularidade de ser feito veladamente, seu controle é difícil e sua quantificação e identificação de seus beneficiários são pouco precisas.

Por ser um gasto realizado implicitamente através do sistema tributário, gera um série de "efeitos colaterais" ao alterar a base do imposto, reduzir sua progressividade, etc. Con-

seqüentemente, a eficiência e a equidade são prejudicadas.

No presente trabalho, procuraremos avaliar os efeitos dos gastos tributários existentes no Imposto de Renda de Pessoas Físicas sob o ponto de vista de equidade. Procuraremos, concomitantemente, quantificar o volume de gastos tributários envolvidos e identificar seus beneficiários.

Não é apenas através de imposto de renda pessoal que os gastos tributários são realizados. O imposto sobre a renda das empresas contém uma parafernália de incentivos fiscais que envolvem recursos muito elevados. Ademais, embora a maioria dos estudos sobre gastos tributários se tenham concentrado sobre o imposto de renda, "nós acreditamos que não existe nenhuma razão para restringir a identificação de gastos tributários a provisões deste imposto apenas".<sup>4</sup>

Todavia, pelo fato de termos uma especial preocupação com o problema de justiça fiscal, nos concentraremos na análise dos gastos tributários no âmbito do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) sobre os quais seus efeitos são mais facilmente perceptíveis.

Nesse sentido, nos próximos capítulos abordaremos cada um dos três elementos que constituem foco de nossas preocupações. No capítulo 2 teceremos algumas considerações a respeito da conceituação e avaliação dos gastos tributários. Subseqüentemente, no capítulo 3, enfocaremos a tributação pessoal da renda, de uma maneira geral, e o IRPF, em particular. Analisaremos

---

<sup>4</sup>HALBERSTADT, V. & DE KAM, F. About the choice between direct versus tax expenditures. University of Leyden, Netherlands, 1977. 23 p. mimeo.

o processo de apuração do imposto de renda a pagar para que possamos, já então no capítulo 4, quantificar os gastos tributários implícitos no IRPF. Aqui também, a partir das tabulações realizadas, demonstraremos cabalmente nossas preocupações sobre o impacto desses gastos sobre a justiça fiscal como resultado de sua distribuição entre os beneficiários de diversas categorias de renda. Concluiremos sugerindo alternativas que, se não resolvem, pelo menos melhoram significativamente a distribuição dos gastos tributários, reduzindo, assim, a iniquidade atualmente existente.

As quantificações empreendidas ao longo de nosso trabalho referem-se ao ano-base de 1978, exercício fiscal de 1979, pois quando o presente estudo teve início, os dados publicados mais recentes diziam respeito a este período.

## 2 - GASTOS TRIBUTÁRIOS

### 2.1 - O conceito de gastos tributários

Muito embora a definição de gastos tributários seja trivial, a sua identificação, na prática, é difícil e pode suscitar controvérsias. As dificuldades surgem, basicamente, na identificação dos elementos que são próprios à estrutura do imposto de renda em si e daqueles que são estranhos e, portanto, não necessários ao funcionamento do imposto. Assim, é necessário resolver o problema normativo de se delinear o que seria a base tributária "normal" do imposto. Subseqüentemente, seria necessária uma definição aceitável do que constitui exatamente a

estrutura "normal" do IRPF, a partir da qual os gastos tributários podem ser medidos.<sup>5</sup> Finalmente, então, seria possível, embora não sem dificuldades técnicas, estimar o volume e o impacto dos gastos tributários.

No caso de nosso trabalho, a delimitação do que seria considerado como uma base tributária "normal" está longe de ser uma tarefa fácil. Isto porque a atual legislação brasileira traz, implicitamente, uma definição de renda para fins tributários pouco abrangente, longe da definição clássica de Simons,<sup>6</sup> por exemplo. A situação é tal que, no exercício de 1979, cerca de 1/3 do total de rendimentos declarados não foram oferecidos à tributação por serem tratados, à luz de nossa legislação, como não tributáveis.

A Tabela 2.1 nos mostra, para o ano base 1978, o total de rendimentos brutos tributáveis e de rendimentos não-tributáveis, por classes de rendimento bruto.

Note-se que os rendimentos não-tributáveis aqui relacionados são aqueles que foram declarados e, portanto, não incluem valores que, por não terem sido declarados, não sofreram agravação. Vemos que o volume de rendimentos que, de início, nem ao menos são considerados para fins de tributação é elevado. Além disso, sua distribuição por classes de rendimento bruto indica que são, em média, os contribuintes de renda mais elevada

---

<sup>5</sup> SMITH, R.S. Tax expenditures: an examination of tax incentives and tax preferences in the canadian federal income tax system. Toronto, Canadian Tax Foundation, 1979. p. 4.

<sup>6</sup> SIMONS, H. C. The comprehensive definition of income, In: HOUGHTON, R. W., ed. Public finance. London, Penguin Books, 1970. p. 38.

TABELA 2.1

TOTAL DOS RENDIMENTOS DECLARADOS, SEGUNDO CLASSES DE  
RENDIMENTO BRUTO - EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

Valores em Cr\$ 1.000.000,00

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO (Em Cruzeiros)	RENDIMENTOS BRUTOS DECLARADOS A	RENDIMENTOS NÃO TRIBUTÁ VEIS DECLARADÓS B	RELAÇÃO (%) B/A
Até 65.000	52.245	56.504	108,2
65.001 a 92.000	117.592	27.938	23,8
92.001 a 120.000	117.611	27.961	23,8
120.001 a 157.000	125.103	32.003	25,6
157.001 a 205.000	119.768	35.584	29,7
205.001 a 270.000	116.270	38.302	32,9
270.001 a 350.000	101.652	38.422	37,8
350.001 a 460.000	97.058	45.395	46,8
460.001 a 600.000	81.345	47.566	58,5
600.001 a 950.000	101.610	75.789	74,6
950.001 a 1.400.000	44.135	48.173	109,1
1.400.001 a 1.900.000	16.737	26.285	157,0
1.900.001 a 5.700.000	19.906	41.433	208,1
Acima de 5.700.000	5.441	11.464	210,7
Total	1.116.472	552.820	49,5

FONTE: Brasil, Coordenação do sistema de informações Econômico-Fiscais (CIEF). Imposto de renda pessoas físicas - 1979. Brasília, 1980.

os que mais se beneficiam da não tributação de uma série de rendimentos. Para as últimas quatro faixas de rendimentos, os rendimentos não tributáveis superam os passíveis de agravação.

Alguns rendimentos não são tributáveis nas declarações do IRPF por já o terem sido na fonte,<sup>7</sup> outros, como certas indenizações, por exemplo, por não serem considerados ganhos e o restante devido a pouca amplitude da conceituação de renda para fins tributáveis de nossa legislação. Assim, um considerável volume de recursos deixa de ser tributado a cada ano. Essa não tributação gera, em boa medida, gastos tributários. São recursos que são, a princípio, passíveis de serem arrecadados, mas por não serem, representam uma concessão do Governo, uma transferência implícita aos detentores de rendimentos não tributáveis.

Estamos conscientes de que o volume dos gastos tributários decorrentes da não tributação de uma variada gama de rendimentos é vultoso e tem implicações sérias de justiça fiscal. Seria, todavia, extremamente complexo o trabalho de identificação de cada tipo de rendimento não tributado na declaração, a partir dos quais gastos tributários poderiam ser identificados. Isso envolveria, por si só, um estudo longo e trabalhoso.

Assim sendo, nosso trabalho consistirá, basicamente, em identificar o que seria uma estrutura "normal" e aceitável de um imposto sobre a renda pessoal, a partir da qual gastos tri

---

<sup>7</sup>Alguns tipos de rendimentos, devido a características particulares, são tributados pelo IRPF exclusivamente na fonte, não estando sujeitos à tributação quando da declaração anual. Esses rendimentos são classificados na declaração como não-tributáveis e os valores retidos na fonte a eles correspondentes não são computados para efeito de cálculo do imposto a pagar ou a ser devolvido.

butários poderiam ser identificados por constituírem desvios da estrutura própria do imposto. Nesse sentido, partimos dos rendimentos brutos declarados analisando, passo a passo, o processo de apuração do imposto a pagar. É através desta análise que captamos os gastos tributários envolvidos no IRPF.

Este caminho a ser seguido envolve, como será visto, certa dose de juízo de valor, podendo ocasionar controvérsias. Tomemos, por exemplo, o caso do abatimento de despesas médicas da base do imposto durante o processo de apuração da renda líquida tributável.<sup>8</sup> A nosso ver, qualquer tipo de abatimento, redução ou isenção constitui, em princípio, desvio que gera gastos tributários. Existem aqueles que, todavia, questionam a validade de se incluir as deduções de despesas médicas entre os gastos tributários, sob argumentação de que a destinação dos rendimentos do indivíduo deve ser considerada dentro de um modelo "ideal" de tributação pessoal.<sup>9</sup> Contudo, como apropriadamente argumenta o Professor Surrey, "se um determinado país deseja um imposto que grave o consumo pessoal, então seria obviamente necessário considerar-se este tipo de consumo para se determinar a base do imposto".<sup>10</sup> Contudo, ainda segundo Surrey, "isto tudo não tem nada a ver com o imposto de renda, um imposto que não se concentra sobre o consumo, mas sobre a renda". Na verdade, estamos tão acostumados às deduções e abatimentos quando preen-

---

<sup>8</sup>No Capítulo 3 os abatimentos da renda bruta serão analisados de maneira mais abrangente.

<sup>9</sup>ANDREWS, W.D. Personal deductions in an ideal income tax, Harvard Law Review, Cambridge, Mass., 86 (309), Dec. 1972.

<sup>10</sup>SURREY, S. Pathways to tax reform. op. cit. p. 20.



chemos nossas declarações de renda que chegamos até a reclamar, por vezes, de alguns (poucos) limites estabelecidos. Não nos vem à mente - o que o Prof. Surrey mencionava - que estamos preenchendo uma declaração de imposto de renda e não de um imposto pessoal e seletivo ao consumo. Se o imposto incide sobre a renda, qualquer dedução ou abatimento, seja resultante de despesas médicas ou mesmo de alguma outra despesa essencial ou não, pode significar um desvio dos princípios de tributação da renda. Ocasionam, em princípio, um viés que, por sua vez, gera gastos tributários.

É compreensível que haja preocupação com as despesas médicas de uma família doente, uma vez que a capacidade contributiva desta pode ser prejudicada. Para que houvesse um mínimo de equidade horizontal na tributação da renda, as despesas médicas deveriam, segundo uma corrente de economistas, ser levadas em consideração. Apesar disto, nós acreditamos que não é da maneira como atualmente é feito que este problema poderá ser resolvido. Pelo contrário, os gastos tributários são extremamente injustos a este respeito. Se uma família está na faixa tributária de 50%, a redução em seu imposto, ocasionada pelo abatimento das despesas médicas, corresponde ao pagamento por parte do governo de 50% da conta do médico. Se a família estivesse na faixa tributária de 10%, o subsídio recebido do governo corresponderia a 10% das despesas médicas. Finalmente, se a família em questão tivesse uma remuneração tão baixa ao ponto de não estar sujeita à tributação, não receberia benefício algum por parte do governo. Considerando-se que no Brasil, para o ano de 1978,

de uma população economicamente ativa<sup>11</sup> superior a 40 milhões de pessoas, apenas 6,9 milhões declaravam ao IRPF e, destes, somente 2,8 milhões tinham renda líquida tributável,<sup>12</sup> é consideravelmente pequeno o número de privilegiados aptos a receber algum tipo de auxílio governamental através do sistema tributário. É devido a esta particularidade dos gastos tributários que acreditamos ser de especial relevância o presente trabalho. Procuraremos mostrar que os gastos tributários podem resultar pouco eficazes e iníquos pois seu campo de atuação está limitado aos cidadãos-contribuintes, e novamente iníquos ao conceder benefícios maiores aos contribuintes com rendimento mais elevados.

## 2.2 - O orçamento de gastos tributários

Um outro ponto que, acreditamos, a análise dos gastos tributários traz à tona é a inexistência de controle efetivo do volume e da destinação desta modalidade de gasto por parte do governo. Considerando-se que nos dias de hoje o Estado enfrenta sérias dificuldades para o financiamento de suas atividades, uma forma de aumentar a arrecadação líquida sem aumentar o imposto seria a de racionalizar os gastos tributários. Da mesma forma que o governo procura, através da política orçamentária, racionalizar seus gastos diretos, é possível fazer o mesmo com os gastos tributários. Mas como fazê-lo? Onde cortar gastos. Qual

---

<sup>11</sup>FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil - 1980. Rio de Janeiro, 1980.

<sup>12</sup>BRASIL. COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS. Imposto de renda pessoas físicas 1979. Brasília, 1980. p. 23-32.

o impacto social destes cortes? A única forma de se responder a estas perguntas é através da análise de um Orçamento de Gastos Tributários.<sup>13</sup>

A primeira tentativa de construção de um orçamento de gastos tributários foi conduzida também por Stanley Surrey.<sup>14</sup>

O orçamento de gastos tributários consiste, basicamente, num "catálogo" dos gastos efetivados implicitamente através do sistema tributário. Seguindo um padrão muito semelhante a um orçamento normal, ele procura quantificar, por rubricas, quanto deixa de ser arrecadado. Opera, então, como um "Orçamento Sombra", um inventário da totalidade dos gastos tributários realizados pelo Governo. Em alguns países, como a Alemanha Federal e os Estados Unidos, este orçamento é submetido anualmente ao escrutínio parlamentar, juntamente com o orçamento público comum.<sup>15</sup> Isto é uma demonstração cabal de que, pelo menos nesses países, os gastos tributários são vistos como equivalentes aos gastos diretos do governo, tendo apenas a particularidade de serem canalizados através do sistema tributário. Conseqüentemente, o Governo tem que prestar conta destes gastos aos representantes do povo.

Este orçamento de gastos tributários pode ser usado como excelente ferramenta para a realização de várias tarefas, tanto na área de política de gastos como de política tributária. A primeira coisa que este orçamento nos mostra é que o sis

---

<sup>13</sup>Tax Expenditure Budget.

<sup>14</sup>SURREY, S. Pathways to tax reform, op. cit. p. vii.

<sup>15</sup>FRANK, M. Depenses fiscales.... op. cit. p. 14.

tema tributário, mais especificamente o imposto de renda, não é constituído, como muitos pensam, de uma estrutura unitária, mas sim de um aglomerado de dispositivos, algumas servindo ao imposto em si e outras não. Estas outras é que dão origem aos gastos tributários. Uma das principais utilidades do orçamento de gastos tributários é na avaliação dos programas de gastos tributários existentes. Esta avaliação depende da resposta a uma série de perguntas. A primeira delas diz respeito ao próprio desejo de se realizar um dado gasto em determinado volume. Outras perguntas questionariam o desempenho de cada programa, através da comparação de seu custo e seus benefícios em cotejo com seus objetivos. Através da análise do orçamento de gastos tributários, poderíamos também determinar quem são os reais beneficiários de cada programa e se o auxílio canalizado é excessivo ou insuficiente.

Podemos concluir, então, que o orçamento de gastos tributários é um instrumento valiosíssimo no controle do nível e do destino dos gastos tributários. A nosso ver, é também imprescindível para qualquer tentativa de reforma ou aprimoramento do imposto de renda. Não vamos, no presente trabalho, construir um orçamento de gastos tributários, mas nosso caminho na busca da mensuração dos gastos tributários existentes no âmbito do IRPF deverá necessariamente ser trilhado na construção deste "orçamento sombra".

### 2.3 - A escolha entre os gastos diretos e os gastos tributários

Embora possam ser, em princípio, equivalentes aos gastos diretos do governo, os gastos tributários têm particularida

des que os diferenciam da outra modalidade de gasto. A verdade é que cada uma destas modalidades tem suas vantagens e desvantagens. Assim, procuraremos fazer uma comparação geral e sucinta - pois este não é o objetivo principal do presente trabalho - das vantagens e desvantagens que podem levar o governo a escolher entre os gastos diretos e os gastos tributários para alcançar seus objetivos.

No campo da efetividade, um argumento comum é que os gastos tributários "perdem" para os gastos diretos porque um grande número de contribuintes recebe benefícios para fazer coisas que fariam normalmente, mesmo que não houvesse nenhum incentivo fiscal. Isto é provavelmente verdadeiro, mas, por outro lado, a mesma coisa pode ocorrer no caso de um subsídio direto do governo. Uma desvantagem inquestionável dos gastos tributários é que eles não beneficiam aqueles que estão fora do sistema tributário como, no caso do IRPF, aqueles que ganham tão pouco que são isentos.

Quanto à eficácia dos gastos tributários em comparação com os gastos diretos, o argumento principal é que os primeiros são mais simples e envolvem menor supervisão governamental e, conseqüentemente, menor burocracia. Por outro lado, como o governo raramente coordena os gastos tributários com os gastos diretos, fica prejudicada a possibilidade do estabelecimento coerente e articulado das prioridades orçamentárias. Um outro ponto relevante é que a existência dos gastos tributários complica a legislação tributária, afetando assim a eficiência e a equidade dos impostos. A maior crítica à eficácia dos gastos tributários vem daqueles que argumentam que, através deles, recursos são transferidos a contribuintes e empresas que não ne-

cessitam de auxílio. Embora esta situação possa ocorrer também com gastos diretos, é mais difícil de ser controlada com os gastos tributários. Além disso, qualquer tentativa de tornar os gastos tributários mais eficazes a este respeito complicaria o sistema tributário a um grau possivelmente inaceitável.

No que diz respeito à equidade, os gastos tributários têm várias desvantagens. Eles são verticalmente iníquos pois, dentro de uma estrutura progressiva de imposto de renda, as deduções, os abatimentos e as isenções têm mais valor para os contribuintes de elevada renda do que para os de menor renda. Além disso, não beneficiam os cidadãos não contribuintes. Os gastos tributários também são horizontalmente iníquos, pois, indivíduos em situação semelhante podem pagar impostos diferentes.

A breve discussão acima desenvolvida sobre as vantagens e desvantagens dos gastos tributários em comparação aos gastos diretos do governo teve como objetivo mostrar que não apenas as deduções, os abatimentos e as reduções constituem gastos tributários, mas que, como tal, seriam, em princípio, passíveis de substituição por gastos diretos, possivelmente com vantagens.<sup>16</sup>

No final do presente trabalho, quando apresentamos nossas estimativas do volume de gastos tributários e dos beneficiários dos referidos valores, a nossa preocupação com equidade relacionada a esta modalidade de gasto governamental estará plenamente justificada.

---

<sup>16</sup> Para um estudo minucioso sobre as vantagens e desvantagens dos gastos tributários ver, por exemplo: SURREY, S. Tax Subsidies as a device for implementing government expenditures. Harvard Law Review, Cambridge, Mass., 83 (705), Feb. 1970.

No próximo capítulo vamos analisar a legislação do IRPF com especial ênfase no processo de apuração do imposto líquido devido. É neste processo que ocorrem as deduções cedulares, os abatimentos da renda bruta, as reduções por investimentos e aplicações em incentivos fiscais. É através desses dispositivos que os gastos tributários têm efeito no IRPF e, por isso, seu entendimento é pré-condição para o trabalho final de estimação dos gastos tributários.

### 3 - O IMPOSTO DE RENDA - PESSOAS FÍSICAS (IRPF)

#### 3.1 - Tributação Pessoal e Conceito de Renda

Reconhecidamente, a tributação pessoal está atrelada a dois princípios básicos, o princípio do benefício e o da capacidade de pagar. A doutrina do princípio do benefício preconiza que, num sistema tributário eqüitativo, a contribuição deve ser compatível com os serviços públicos recebidos pelo contribuinte. Para o princípio da capacidade de pagar, recursos devem ser levantados para financiar o Estado e a distribuição do ônus decorrente deve ser feita de forma que cada contribuinte assuma encargos de acordo com sua capacidade financeira. Hoje em dia, o princípio do benefício é que fundamenta as taxas, onde existe uma correspondência direta entre a contribuição e o serviço recebido, enquanto que o princípio da capacidade de pagamento fundamenta os impostos.

Ambos os princípios procuram, de uma forma ou de outra, tornar a tributação eqüitativa. Justiça fiscal, por mais

abrangente que isto possa significar, é fundamental na tributação. Como a tributação é imposta aos cidadãos, sua aplicação deve, necessariamente, ser justa e sua distribuição eqüitativa, cada cidadão pagando sua "parte justa" para o custeio do Governo. Todavia, não existe um acordo definitivo sobre como se definir esta "parte justa". Os dois princípios acima mencionados são aproximações distintas do problema de eqüidade na distribuição do ônus tributário, que é de natureza moral e não econômica, como alguns podem supor.

No que diz respeito a um imposto, seja real ou pessoal, a capacidade de pagar é o princípio básico utilizado para a determinação do ônus tributário. No caso do imposto ser pessoal, as características pessoais do contribuinte são levadas em consideração na determinação da sua capacidade de pagar e, conseqüentemente, de seu ônus tributário.

Para que o princípio da capacidade de pagar possa ser aplicado é necessário, antes de mais nada, um ponto de referência, um parâmetro que sirva de medida da capacidade contributiva do cidadão. Nesse sentido é a renda, em geral, considerada como a melhor medida de capacidade de pagar, embora não seja a única.

Embora tenha a renda a característica de servir de boa medida de capacidade de pagar, não existe uma definição inequívoca do termo. O fato é que, sendo a capacidade de pagar o princípio que fundamenta a tributação, seja qual for a definição de renda para fins tributários esta deve ser coerente com o mencionado princípio.

Têm sido várias as tentativas de se oferecer uma defi



nição geral de renda orientada para fins tributários, sendo que as primeiras surgiram no século passado. Entre os diversos autores e seus respectivos trabalhos podem-se notar três principais correntes no que diz respeito à definição de renda para fins tributários.

Uma corrente define renda como o fluxo periódico de uma fonte permanente em estado de exploração, ou seja, é o critério de renda-produto. Este critério tem sido até o presente o mais reconhecido pelos impostos de renda vigentes. Isto tem tido como consequência ênfase demasiadamente forte com relação à fonte produtora da renda tributável, em detrimento de maiores considerações com relação à capacidade de pagar do contribuinte. Dentro deste critério, a origem da renda é que justifica tratamento tributário diferenciado, de maneira que tipos diferentes de rendimento têm tratamento distinto, ficando a preocupação com as características do contribuinte, por exemplo, em segundo plano. Esta definição de renda, embora muito difundida, é cada vez mais questionada por constituir o conceito mais estreito e que mais parcializa a visão da capacidade contributiva do indivíduo.

Uma segunda forma de definir renda para fins tributários diz que ela deve ser entendida como sendo igual ao consumo mais o crescimento líquido do patrimônio do contribuinte. Em outras palavras, a renda de um indivíduo pode ser vista pelo lado da capacidade de dispêndio. Esta forma de definir renda pode ser chamada de critério de agregação.<sup>17</sup> Esta definição de ren-

---

<sup>17</sup> Accretion.

da é a que mais se alinha com o princípio da capacidade de pagamento e, talvez por isso, representa a posição de grande parte dos financistas da atualidade, que defendem uma definição mais ampla possível.

A outra forma de definição de renda para fins tributários é a que envolve o critério de disposição. Este enfoque, como o nome diz, se preocupa fundamentalmente com a forma pela qual a renda é dispendida, procurando proteger a poupança do contribuinte. Segundo o critério de disposição, a parte da renda que é poupada deve ter um tratamento privilegiado vis à vis a parte que é consumida. Vale a pena observar que este último critério é muito difícil de ser implementado na prática, além de servir-se muito mais a uma tributação ao consumo pessoal.

Embora os critérios de agregação e de disposição procurem avaliar a renda segundo o seu dispêndio, pouca semelhança existe entre os dois. O critério de agregação é muito mais abrangente que o de disposição e, por isso, para englobar tudo que pode ser caracterizado por renda, procura avaliar o total consumido pelo contribuinte e variações em seu patrimônio líquido, cercando, por assim dizer, os dois únicos destinos possíveis para a renda: consumo e acumulação.

No Brasil, a conceituação de renda tributável, segundo nossa legislação atual, segue a primeira das categorias mencionadas, isto é, a de renda-produto. Embora exista alguma preocupação com a forma pela qual a renda é dispendida (critério de disposição), a preocupação maior no trato dos rendimentos do contribuinte é com relação à sua origem.

A prova maior desta assertiva é que, segundo a siste-

mática do IRPF, os rendimentos dos declarantes são classificados em cédulas segundo sua origem. Todavia, o IRPF não é exatamente nem um imposto cedular nem geral. Num imposto cedular cada tipo ou categoria de renda recebe um tratamento tributário diferente, enquanto que no imposto geral todos os rendimentos do contribuinte são gravados sem distinção, de maneira global.

No que diz respeito a nossa atual legislação do IRPF, os diversos tipos de renda são classificados segundo cédulas, mas, daí em diante, são agregados e o imposto é calculado sobre o total dos rendimentos do contribuinte. Não temos, então, um imposto cedular. Contudo, nosso IRPF também está longe de ser um exemplo de imposto geral sobre a renda. A partir do momento que em cada cédula são adotados diferentes critérios para as diversas deduções cedulares, embora o imposto seja único e calculado sobre o somatório dos rendimento líquidos do contribuinte, o que se tem na prática é uma tributação diferenciada segundo a origem dos rendimentos.<sup>18</sup> Temos, então, um sistema híbrido de imposição, mas no qual a origem dos rendimentos do contribuinte tem fundamental importância.

Curiosamente, a conceituação de renda constante do Código Tributário Nacional é a mais ampla possível, estando próxima do critério de acumulação, isto é, renda como sendo igual ao

---

<sup>18</sup>Reconhecemos que as diferenças existentes entre as diversas deduções cedulares decorrem muito mais de critérios questionáveis de determinação da renda presumida do que de intencional diferenciação na tributação.

consumo mais o incremento do patrimônio.<sup>19</sup> Mas, na regulamentação do IRPF, o que se tem é bem mais restrito, seguindo-se mais o conceito de renda-produto.

Dentro da conceituação mais ampla de renda, a que denominamos de critério de agregação, segundo a qual a renda ou é consumida ou acumulada, a definição mais bem acolhida e difundida foi a de H.C. Simons. Segundo sua definição de renda, ela resultaria da "algebraic sum of (a) the market value of rights exercised in consumption and (b) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question". Ainda segundo Simons, "the essential connotation of income is gain - to someone during a specified period".<sup>20</sup> A definição do Simons é, a nosso ver, a mais abrangente possível, procurando englobar todos os tipos de ganhos analisados sob o enfoque de seu dispêndio.

Embora ampla, esta conceituação é demasiadamente genérica para ser prática, e por isso procuraremos classificar os diversos tipos de ganhos suscetíveis de serem considerados como renda para fins tributários dentro do marco da conceituação de Simons por nós adotada, mas de maneira mais operacional.

---

<sup>19</sup> O Artigo 43 do Código Tributário Nacional deixa isto bem claro ao dizer que: "O imposto, de competência da União, sobre a renda 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.

<sup>20</sup> SIMONS, H.C. The comprehensive definition of income, op. cit. p. 50.

A nosso ver, são três as formas de renda ou tipos de ganhos a serem considerados do ponto de vista tributário.<sup>21</sup>

A primeira categoria de ganhos engloba todos os fluxos de riqueza provenientes de terceiros. Nesta categoria incluem-se os rendimentos decorrentes do exercício de atividades produtivas realizadas de forma habitual, como o trabalho, a aplicação de um capital, o aluguel de um imóvel que geraram, então, salários, juros e aluguéis. Também incluídos nesta categoria estão todos os ganhos de capital, desde que efetivamente realizados (originando, portanto, um fluxo proveniente de terceiros). Ainda dentro desta categoria estão incluídos os rendimentos eventuais (prêmios de loteria, por exemplo), os acidentais (gratificações eventuais e aperiódicos, por exemplo) e até mesmo os gratuitos, aí incluídos todos os tipos de doações ou heranças recebidas.

A segunda categoria de ganhos é resultante de dois tipos básicos de atividades de consumo. A primeira tem origem no consumo de bens duráveis. Exemplificando, ao comprar uma casa o adquirente não tem mais necessidade de pagar aluguel e o capital investido produz um fluxo implícito de rendimento que é o não-pagamento do aluguel. Logo, este consumo produz, ainda que implicitamente, um fluxo de renda. A outra atividade de consumo mencionada diz respeito ao autoconsumo, isto é, consumo de bens e serviços pelo próprio produtor destes. Um agricultor que destina parte de sua produção para seu próprio consumo está tendo,

---

<sup>21</sup>PITA, C.A. El Concepto Tributario de Renda. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, 1979. p. 9.

através deste ato, uma renda, ainda que implícita. Ao diminuir sua necessidade de recorrer ao mercado, para compor parte de sua cesta alimentar, está tendo um aumento em sua renda real. Por isso, esses dois tipos de consumo mencionados se constituem, de fato, em formas de renda.

A terceira e última das categorias de ganhos ou tipos de renda diz respeito às valorizações patrimoniais. O patrimônio de um indivíduo pode aumentar de valor ao longo de determinado período de tempo, como decorrência de três fatores básicos, quais sejam, acumulação adicional ao longo do período, aumento puro e simples do valor dos elementos patrimoniais ou incorporação gratuita de novos elementos patrimoniais. Os casos de acumulação ao longo do período e das transferências patrimoniais gratuitas (doações e heranças) já foram vistos anteriormente e constituem fluxo de riqueza proveniente de terceiros. Isto não ocorre, contudo, no que diz respeito às valorizações dos elementos patrimoniais (valorização de terras, elevação das cotações de mercado de ações ou estoques físicos, etc.), a não ser quando realizados, isto é, vendidos no mercado, ocasionando ganho de capital ao seu vendedor, quando então o fluxo de renda decorrente passa a ser contemplado na primeira categoria de renda por nós apresentada. Todavia, sem dúvida alguma esta valorização dos elementos patrimoniais, mesmo quando não realizada, gera uma maior disponibilidade econômica a seu possuidor e, por isto, é uma forma de ganho que, como as outras duas anteriormente mencionadas, deve ser considerada para fins tributários.

A categorização de renda acima efetuada serve para mostrar que, no que diz respeito ao IRPF no Brasil, apenas a pri-

meira categoria de renda, isto é, fluxo de riqueza proveniente de terceiros, é considerada. Ora, esta categoria coincide com a conceituação de renda-produto, segundo a qual renda constitui o fluxo periódico de uma fonte permanente em estado de exploração. Vemos, assim, que como o IR não grava as valorizações dos elementos patrimoniais, como também não imputa uma renda ao auto-consumo, a definição de renda adotada no Brasil é limitada, como havíamos afirmado anteriormente, ao conceito da renda-produto.

Sabemos que todos os fluxos de riqueza provenientes de terceiros são reconhecidos pela nossa atual legislação como renda para fins tributários mas, por outro lado, sabemos que isto ainda é genérico demais para permitir que a capacidade de pagar seja precisa e fielmente retratada. Não nos esqueçamos que a renda só é tributada porque se concorda que ela é, se não o único, pelo menos o melhor indicador de capacidade de pagar. É esta capacidade de pagar que, em tese, está sendo tributada. Por isso é que a definição precisa, objetiva e, principalmente, operacional de renda é importante para que o imposto seja o mais justo possível.

É em prol desta maior precisão na caracterização de renda tributável que se justifica a realização de vários "ajustes". Na sistemática atual do IRPF são eles as deduções cedulares e os abatimentos da renda bruta. Estes ajustes objetivam tornar a tributação mais equitativa ao aproximar a renda do contribuinte da sua real capacidade de pagar. É o que se procura fazer, por exemplo, quando se permite que certos encargos familiares dos contribuintes sejam dedutíveis de sua renda bruta. Este

processo de estreitamento da conceituação de renda para fins tributários pode, todavia, ser perigoso, levando-nos não a uma maior eqüidade, mas a uma maior evasão.

Inicialmente, com o nobre propósito de aperfeiçoar a renda como indicador de capacidade de pagar, este estreitamento em sua conceituação pode trazer mais malefício que benefícios, mais inequidade que justiça fiscal. Além da evasão fiscal, este estreitamento do conceito de renda tributável, como ocorrência dos abatimentos e deduções, torna o imposto iníquo por um simples motivo: a tributação da renda no Brasil, como em outros países, é realizada de maneira progressiva e não proporcional. Em outras palavras, dentro de um sistema de tributação progressiva, qualquer redução na base do imposto tem um valor maior para os contribuintes com mais alta renda e, conseqüentemente, nas faixas de alíquota mais elevadas, do que para os declarantes de baixa renda. Isto obviamente não ocorreria se o imposto fosse proporcional, isto é, se tivesse uma alíquota única, quando, então, uma redução na base do imposto (renda tributável) traria um benefício proporcionalmente igual aos contribuintes de todos os níveis. É, portanto, a progressividade na tributação da renda que exige, em prol da eqüidade, que o conceito de renda seja o mais amplo possível.

Temos, então, que o conceito de renda tributável deve ser, por um lado, suficientemente amplo de forma a atenuar a evasão e a distribuição desproporcional da desoneração mas, de qualquer forma, não pode negligenciar diversos fatores, principalmente características pessoais do contribuinte, para que a capacidade de pagar efetivamente oriente a tributação.



### 3.2 - A Evolução do IRPF

O imposto de renda foi criado no Brasil no ano de 1922, sob o nome de Imposto Geral Sobre a Renda.<sup>22</sup> Esse imposto constituiu, na verdade, a consolidação de vários impostos, sobre diversos tipos de renda, que surgiram no século anterior. Inicialmente, a contribuição desse imposto para a arrecadação federal era muito pequena, embora crescente, mas com o advento da 2ª Guerra Mundial e a queda na arrecadação do imposto de importação, devido à redução das compras externas, sua importância no financiamento do tesouro cresceu rapidamente. Enquanto que, em 1924, o imposto de renda representava 2,16% da receita tributária, em 1944 essa participação correspondia a 32,53%.<sup>23</sup> A partir de então, o Imposto de Renda vem mantendo participação razoavelmente estável na arrecadação tributária, além de vir sofrendo constante processo de aperfeiçoamento.

Pode-se dizer que a estrutura atual do Imposto de Renda teve origem após 1964. Inicialmente, através da Emenda Constitucional nº 9, de 22 de junho de 1964, que eliminou a isenção do imposto que gozavam professores, autores, jornalistas e magistrados. Todavia, a ampla revisão desse imposto foi levada a efeito através da Lei nº 4506, de 30 de novembro de 1964. Toda a base da estrutura atual do imposto de renda teve sua origem

---

<sup>22</sup> COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Evolução do imposto de renda no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.

<sup>23</sup> REZENDE, F. O imposto sobre a renda e a justiça fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. p. 96.

na referida lei que, por sua vez, foi inspirada em diversos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda.<sup>24</sup>

Conforme podemos ver a Tabela 3.1, dentro do total arrecadado pelo Imposto de Renda, a parcela referente ao IRPF vem crescendo mais que a do IRPJ, a ponto de, em 1979, representar 75% do total arrecadado por este imposto e 26,4% da receita tributária da União.

Considerando-se que, em 1979, o total da arrecadação líquida do IPI foi de Cr\$ 137 bilhões, o Imposto de Renda neste ano já constituía o principal tributo, com Cr\$ 170 bilhões. Vemos, então, que o IRPF, com os seus Cr\$ 128 bilhões de arrecadação líquida nesse ano, tem um peso tal sobre a receita tributária (26,4%) que por si só justifica a nossa preocupação com os gastos tributários realizados através dele. Em outras palavras, quanto maior a importância do imposto, maior será o volume de gastos tributários a ele associado.

Nas seções seguintes, vamos analisar os dispositivos da legislação do IRPF, através dos quais os gastos tributários têm efeito, e no capítulo seguinte vamos, então, estimar seu volume e procurar determinar seus beneficiários.

### 3.3 - A Apuração do Imposto

#### 3.3.1 - Os Rendimentos Não-tributados

Conforme mencionamos no capítulo anterior, em nosso

---

<sup>24</sup> COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Evolução do imposto de renda no Brasil. Op. cit. p. 43-54.

TABELA 3.1

A ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER  
NATUREZA E SUA PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO

Valores em Cr\$ milhões

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO	IMPOSTO DE RENDA (VALOR)					PARTICIPAÇÃO (%) <sup>1</sup>		
		Pessoa Jurídica	Pessoa Física (a)	Fonte (b) <sup>2</sup>	Total IRPF (a+b)	Total Geral	IRPF	IRPJ	Total
1967	5 026,5	633	189	728	917	1 550	18,2	12,6	30,8
1968	9 951,6	896	335	942	1 277	2 173	12,8	9,0	21,8
1969	14 400,9	1 434	622	1 708	2 330	3 764	16,1	10,0	26,1
1970	18 528,5	1 849	582	2 466	3 048	4 897	16,4	10,0	26,4
1971	24 950,7	2 169	918	3 415	4 333	6 502	17,4	8,7	26,1
1972	35 826,0	2 928	2 260	4 794	7 054	9 982	19,7	8,2	27,9
1973	48 714,0	4 138	1 638	7 026	8 664	12 802	17,8	8,5	26,3
1974	70 044,6	6 445	2 562	10 332	12 894	19 339	18,4	9,2	27,6
1975	92 282,7	9 214	2 277	14 820	17 097	26 311	18,5	10,0	28,5
1976	155 596,3	13 726	2 508	25 180	27 688	41 414	17,8	8,8	26,6
1977	224 686,7	24 445	4 241	42 234	46 475	70 920	20,7	10,9	31,6
1978	309 624,4	28 485	7 156	56 776	63 932	92 417	20,6	9,2	29,8
1979	484 143,0	41 884	13 096	114 838	127 934	169 818	26,4	8,7	35,1

FONTE: MF/SRF - Coordenação de Atividades Especiais

<sup>1</sup> Percentagem da Receita Tributária da União.

<sup>2</sup> Na verdade, nem todo imposto arrecadado na fonte é proveniente de retenções de pessoas físicas, embora constitua sua esmagadora maioria, assim, apesar do pequeno erro, agregamos os valores retidos na fonte com as contribuições das pessoas físicas.

esforço de estimar o volume de gastos tributários existentes no IRPF, evitaremos, propositalmente, a análise dos desvios existentes na definição da base desse imposto, que constituem benefícios implícitos. Em outras palavras, não estimaremos, no próximo capítulo, os gastos tributários implícitos na não tributação de variada gama de rendimentos. Todavia, embora isto não se ja feito devido a dificuldades técnicas, acreditamos ser interessante a análise dos diversos tipos de rendimentos que são tratados como não-tributados à luz de nossa atual legislação.

Dentro da classificação geral de rendimentos não-tributados existem, na verdade, três tipos de rendimentos. Aqueles que são realmente isentos ou não tributáveis, os rendimentos chamados incentivados e os rendimentos tributados . exclusivamente na fonte. Portanto, a classificação geral e ampla de não-tributados significa, na prática, que os rendimentos em questão não são tributados nas declarações anuais do imposto de renda. Alguns desses rendimentos já foram, contudo, tributados na fonte, enquanto que outros simplesmente estão isentos do IRPF.

Classificados como rendimentos isentos ou não tributáveis, existe mais de uma dezena de tipos diferentes e, portanto, de natureza distinta. Os motivos que levam a isenção de alguns rendimentos são distintos e é por isso que dentro desta categorização temos uma verdadeira mixórdia. Existem rendimentos que não são tributados de maneira a estimular certos investimentos e outros por representarem ganhos de capital. Alguns tem sua não tributação explicada por fatores técnicos e outros por fatores econômicos. Além destes, temos aqueles que, devido a sua natureza, poderiam ter sua não tributação explicada por argumentos socialmente justificáveis.

Sem procurar identificar quais os possíveis motivos para a inserção de cada um deles nesta categoria, temos abaixo os principais rendimentos isentos ou não tributáveis:

- transferências patrimoniais por herança ou doação;
- lucros auferidos em transações com móveis ou imóveis, desde que eventuais;
- lucro na venda de ações na bolsa de valores;
- lucros nas vendas de alguns tipos de participações societárias;
- rendimento de certos fundos em condomínio;
- bonificações em ações;
- parte dos rendimentos da atividade agropecuária;
- variações correspondentes às correções monetárias;
- deságios de Letras do Tesouro Nacional;
- rendimentos do PIS/PASEP;
- indenizações trabalhistas, FGTS e Aviso Prévio;
- salários-família;
- auxílio doença, auxílio-acidente e pecúlio;
- alguns proventos de aposentadoria e reforma;
- bolsas de estudo;
- diárias e ajuda de custo pagas pelos cofres públicos.

Está claro que dentro desta ampla categoria de rendimentos isentos ou não tributáveis existem rendimentos dos tipos mais diversos possíveis. Torna-se, então, difícil determinar quais perdas na arrecadação fiscal, devidas a não tributação de alguns rendimentos, que constituem, efetivamente, em gastos tributários.

Os outros rendimentos não-tributados na declaração do IRPF são os rendimentos incentivados e os tributados exclusivamente na fonte. Os primeiros correspondem a dividendos de sociedades anônimas de capital aberto que não superam Cr\$ 12.800,00 (teto em 1979) ou que foram reaplicados. Esses valores sofrem retenção na fonte, mas nas situações acima não são mais tributados na declaração. Os rendimentos tributados exclusivamente na fonte, como o nome diz, são gravados pelo IRPF, mas apenas quando são auferidos e não nas declarações anuais. São eles:

- prêmios em dinheiro de loterias e sorteios;
- dividendos e bonificações em dinheiro;
- rendimentos de títulos de renda fixa de longo prazo;
- deságios na aquisição de debêntures;
- lucro de firma individual em operação com imóveis.

Embora sejam tributados na fonte, os rendimentos acima arrolados dão margem a perdas fiscais e, conseqüentemente, a gastos tributários ao fugirem à progressividade do imposto de renda. Como é tecnicamente impossível impor uma progressividade efetiva a rendimentos tributados exclusivamente na fonte (sem uma apuração em declaração anual), os gastos tributários decorrentes desse tratamento privilegiado de certos rendimentos por parte do fisco podem ser elevados.

Em resumo, existe uma série de rendimentos que, à luz da atual legislação do IRPF, estão total ou parcialmente isentos de tributação. Embora constituam, em grande parte, gastos tributários, não serão objetivo de avaliações devido às dificuldades técnicas anteriormente mencionadas.

### 3.3.2 - Os rendimentos cedulares

Até a promulgação da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, o imposto de renda era cedular. Em outras palavras, ca da tipo de rendimento, ao ser classificado em cédulas, estava sujeito a taxas cedulares diferenciadas. A partir da referida lei, tais taxas foram revogadas e os rendimentos, embora ainda classificados por cédulas segundo sua origem, passaram a incorrer apenas no imposto progressivo.<sup>25</sup>

A atual legislação do IRPF classifica os diversos tipos de rendimentos em 8 cédulas, de A até H. Na prática, porém, são 7, pois as cédulas A e B são consideradas conjuntamente.<sup>26</sup> São elas:

#### Cédulas A/B - Rendimentos de Capital: Juros

Nestas cédulas estão classificados todos os rendimentos que tiverem origem em juros, tanto de títulos públicos e privados e sob diversas denominações como deságios, bonificações, dividendos, etc. Estão aqui englobados os lucros em operações com títulos, com câmbio ou de desconto. Os únicos juros que não são aqui computados são aqueles tributados exclusivamente na fonte.

---

<sup>25</sup> COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Evolução do imposto de renda no Brasil. Op. cit. p. 45.

<sup>26</sup> Originalmente a cédula A era reservada aos juros provenientes de títulos da dívida pública e a cédula B, a juros em geral.

Cédula C - Rendimentos do Trabalho Assalariado

Aqui estão classificados todos os rendimentos dos assalariados, ou a eles equiparados, correspondentes a salários, ordenados, vencimentos, soldos, honorários, vantagens, bonificações, gorjetas, comissões, corretagens, pensões, proventos e uma dezena de outras denominações. A idéia é que todos os rendimentos de assalariados ou aposentados, públicos ou privados, sob qualquer denominação, sejam aqui arrolados.

Cédula D - Rendimento do Trabalho sem Vínculo Empregatício

Nesta cédula procura-se agrupar todos os rendimentos que resultaram de trabalho, mas sem a existência de algum vínculo empregatício entre o trabalhador e a fonte pagadora. De uma forma geral, aqui estão classificados os rendimentos do livre exercício de profissão liberal e proventos e honorários oriundos da prestação de serviços de indivíduos autônomos.

Cédula E - Rendimentos de Aluguéis

Aqui são englobados todos os aluguéis e rendimentos decorrentes de aforamento, locação, sublocação e arrendamento de propriedades, tangíveis ou não. Portanto, aqui



estão classificados tanto os aluguéis residenciais, industriais, comerciais e agrícolas, como também royalties, direitos de exploração e uso de bens móveis e até mesmo de películas cinematográficas.

Cédula F - Rendimentos Distribuídos por Pessoa Jurídica

Todos os rendimentos relativos a lucros estão aqui classificados, sejam eles reais, presumidos ou arbitrados. Assim, todos os lucros, dividendos, cotas e quinhões distribuídos ou de alguma maneira transferidos às pessoas físicas são relacionados aqui. As bonificações em dinheiro e os dividendos pagos a acionistas identificados são rendimentos desta cédula, mas quando não identificados pagam apenas o imposto na fonte.

Cédula G - Rendimentos da Agricultura e Pecuária

Engloba os rendimentos oriundos das atividades agrícolas, pastoris, da pesca, avicultura, sericicultura, piscicultura, cunicultura, etc. Aqui também se classificam os rendimentos provenientes da transformação de produtos agrícolas e pecuários quando feita pelo próprio produtor ou criador com matéria-prima da propriedade agrícola ou pastoril explorada.

Cédula H - Outros Rendimentos

Nesta cédula, além de serem classificados vários rendimentos, tais como os correspondentes a lucros eventuais, alienação de marcas e patentes de invenção ou fórmulas de fabricação, venda de pedras preciosas por garimpeiros a firmas habilitadas, etc., fica aberta uma brecha para classificar qualquer outro rendimento que não possa ser melhor arrolado em outra cédula, inclusive ganhos ilícitos e rendimentos em espécie avaliados em dinheiro.

A razão dessa classificação dos rendimentos tributáveis por cédula é que, embora o critério básico para a tributação pessoal seja a capacidade de pagar do contribuinte expressa por sua renda, os rendimentos brutos, dependendo de sua origem, podem denotar maior ou menor capacidade contributiva para seu detentor. Em outras palavras, o rendimento bruto, isoladamente, não é bom indicador de capacidade contributiva, devendo ser devidamente ajustado para que a referida capacidade seja expressa com maior precisão. Dependendo da atividade exercida pelo contribuinte, este está sujeito a maiores ou menores custos a fim de receber seus rendimentos. Um transportador de carga, por exemplo, incorre em variados custos (juros, combustíveis, peças, etc.) para que possa operar seu caminhão e garantir o seu sustento. Um capitalista que viva de dividendos de participações acionárias não incorre em gastos correntes para garantir o rece

bimento de seus rendimentos, como ocorre com o transportador de carga. Vemos, então, porque a necessidade de classificar diferentemente os diversos tipos de rendimento.

### 3.3.3 - As deduções cedulares

Conforme dito anteriormente, é necessário que os rendimentos brutos sejam ajustados para que possam expressar com maior precisão a capacidade contributiva de seus detentores. É com este objetivo que as deduções cedulares são permitidas. Como cada cédula corresponde a rendimentos de um determinado tipo, fruto de uma dada atividade, os custos necessariamente incorridos para que cada um dos tipos de rendimentos existissem são, em princípio, distintos. É por isso que a cada cédula - tipo de rendimento - corresponde uma dedução cedular. As únicas cédulas do IRPF para as quais não existe uma dedução cedular são as F e G, por razões a ser analisadas mais a frente.

É a renda bruta do contribuinte, a soma dos saldos entre os diversos rendimentos cedulares e suas respectivas deduções, que expressa a capacidade contributiva do indivíduo. A renda bruta corresponde à disponibilidade financeira bruta do contribuinte e, conseqüentemente, à sua capacidade de pagamento.

Cada dedução cedular diz respeito aos custos incorridos para que cada um dos respectivos tipos de rendimentos tivesse existência. Assim, a regra básica para as deduções cedulares é que "é permitido deduzir as despesas relacionadas com a atividade exercida, realizadas no decurso do ano-base do imposto e

necessárias à percepção do rendimento classificado na cédula e à manutenção da fonte produtora.<sup>27</sup> Todas as cédulas, exceto as F e G, seguem esta regra. Sem as listar exaustivamente, as deduções são as seguintes:

Cédulas A/B - Gastos com comissões ou corretagens para receber os rendimentos classificados nestas cédulas.

Cédula C - Contribuições previdenciárias e sindicais; gastos com publicações técnicas e materiais de trabalho para os contribuintes que exercem profissão técnica; indenização de gastos de viagem; despesas de locomoção pelo exercício de funções externas; uniformes e roupas especiais; diferença de caixa; juros e amortizações de empréstimo para educação e despesas judiciais.

Cédula D - Para os contribuintes que escrituraram Livro-Caixa, podem ser deduzidas todas as despesas realizadas no ano-base, necessárias à percepção do rendimento e à manutenção da fonte produtora. Quem não escriturou Livro-Caixa, pode lançar como dedução cedular 20% do total dos ren

---

<sup>27</sup>BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Manual de Orientação IRPF-1979. s.n.t. p. 18.

dimentos da Cédula D. Todavia, o contri-  
buinte que presta serviços de transpor-  
te de passageiros pode deduzir 40% dos  
rendimentos brutos e, se transportar  
cargas ou prestar serviços de terraple-  
nagem, o valor da dedução se eleva a  
60%, sem qualquer comprovação.

Cédula E - Podem ser reduzidos todos os gastos com  
provados necessários à manutenção da fon-  
te pagadora, o que envolveria as despe-  
sas do contribuinte-proprietário com im  
postos e taxas, seguros, despesas de con  
servação, despesas de cobrança, condo-  
mínio, etc., desde que corram por conta  
do locador ou cedente do royalty.

Cédula H - Pelo fato desta cédula abranger tipos  
variados de rendimentos, as deduções a  
ela correspondentes apenas seguem a re-  
gra geral, isto é, devem constituir gas-  
tos necessários à percepção do rendimen  
to e à manutenção da fonte pagadora.

A Cédula F não comporta dedução cedular, pois os ren-  
dimentos aqui classificados são distribuídos por pessoas jurídi  
cas e, portanto, os gastos incorridos para que o rendimento fos  
se gerado já são devidamente considerados pela pessoa jurídica  
ao apurar seu lucro líquido.

A Cédula G, que corresponde aos rendimentos provenientes da agropecuária, tem regime de apuração do rendimento bruto que trás, implicitamente, uma dedução cedular. Em outras palavras, embora essa cédula não comporte deduções, a apuração de seus rendimentos tributáveis é feita de tal maneira que, de fato, os gastos necessários à sua percepção e à manutenção de sua fonte geradora são devidamente levados em consideração.

A apuração dos rendimentos da Cédula G é realizada através de um anexo especial (Anexo 4) à declaração normal do IRPF. Partindo-se da renda bruta total do estabelecimento agropecuário, é permitida a dedução das despesas de custeio, do ITR\* pago no ano anterior, assim como prejuízos porventura acumulados nos três últimos anos. Deste resultado é permitida a dedução de parte dos gastos do contribuinte com certos investimentos em melhorias em sua propriedade, segundo percentagens que correspondem à importância e essencialidade dos referidos investimentos. Essa redução por investimento é limitada a 80% do resultado líquido anterior<sup>28</sup> mas qualquer excesso existente pode ser compensado em anos subsequentes. Após as deduções por investimentos correntes e de anos anteriores, o saldo restante é dividido por 2. O rendimento da Cédula G será escolhido, então, entre este valor acima (50% do saldo das reduções) e 15% da receita bruta total do empreendimento, sendo que, obviamente, o contribuinte lança o de menor valor. Em suma, o rendimento da Cédula G corresponderá, no máximo, a 15% do faturamento do empreendimento agropecuário.

<sup>28</sup>Renda bruta menos despesas de custeio, menos valor do IRT e menos prejuízos acumulados nos três últimos anos.

\* Imposto Territorial Rural

Vemos que o IRPF dá um tratamento mais que generoso à Cédula G. Este tratamento privilegiado traz, intrinsecamente, gastos tributários. O governo, procurando incentivar as atividades agropecuárias, procura dar-lhes tratamento tributário privilegiado, de forma a aumentar sua rentabilidade. O que faz não é mais do que subsidiar essas atividades, utilizando um instrumento tributário, no caso o IRPF. Não é apenas na Cédula G que o governo sofre perda de receita tributária, mas em outras cédulas também. Em grande parte, contudo, essa "não arrecadação" não corresponde a gastos tributários, pois resulta de ajustamentos que são próprios à estrutura do IRPF. Esses ajustes procuram avaliar melhor a capacidade contributiva expressa pelo conceito, um tanto amplo e geral, de renda.

#### 3.3.4 - Os abatimentos da renda bruta

Os abatimentos da Renda Bruta correspondem a certos encargos pessoais, do declarante e de seus dependentes, não relacionados com a percepção dos rendimentos (como é o caso das Deduções Cedulares), mas que a legislação do IRPF permite diminuir da Renda Bruta. Estes abatimentos correspondem a dois tipos distintos de benefícios fiscais, quais sejam compensações fiscais e incentivos fiscais. No caso das compensações fiscais, os Abatimentos da Renda Bruta são realizados com a justificativa de tornar a base do imposto mais representativa da capacidade de pagamento do contribuinte. Constituem ajustes, tal como as deduções cedulares, que objetivam tornar a tributação mais

justa.<sup>29</sup> Dois contribuintes podem ter Rendas Brutas iguais, mas um pode ter uma grande família, com todos os seus naturais encargos correspondentes à saúde, educação, etc., e o outro pode ser solteiro, por exemplo. É claro que a capacidade contributiva dos dois é diferente. Logo, a Renda Bruta isoladamente pode não ser sempre bom parâmetro para indicar a capacidade de pagamento de seu detentor. Essa é a justificativa para que certos encargos de família e outros gastos correntes do contribuinte sejam dedutíveis da Renda Bruta.<sup>30</sup>

Nem todos os Abatimentos da Renda Bruta têm o objetivo de aprimorar a equidade na tributação. É o caso dos abatimentos correspondentes a incentivos fiscais. São encargos pessoais dos contribuintes que podem ser diminuídos da renda bruta, reduzindo assim a base do imposto, com o objetivo de incentivá-los. É o caso das contribuições e doações, por exemplo. O governo procura incentivar as contribuições e doações a certas entidades através deste incentivo fiscal. Permite que os contribuintes-filantropos abatem da renda bruta o valor de sua caridade. Isto reduz a base do imposto e, conseqüentemente, o imposto a pagar em si.

Dentro da legislação do IRPF para 1978/79, existem duas categorias de Abatimentos da Renda Bruta. Existem aqueles cuja soma não pode ultrapassar 50% da Renda Bruta, e outros pa-

---

<sup>29</sup> Como veremos mais tarde, esses abatimentos são, na verdade, a origem de sérias distorções no imposto de renda.

<sup>30</sup> Embora a idéia, em sua essência, seja correta, a forma de se levar em consideração o efeito de certos encargos sobre a capacidade contributiva - abatendo-os da renda bruta - é que, acreditamos, ser inadequada, ineficaz e injusta, como ficará demonstrado mais adiante.



ra os quais a soma não é limitada. Dentro dessas duas categorias, todavia, existem abatimentos com teto estabelecido e outros ilimitados. Não é mera coincidência que os abatimentos limitados a 50% da Renda Bruta correspondem a incentivos fiscais, e os não limitados, a compensações fiscais.

As Tabelas 3.2 e 3.3 apresentam os Abatimentos da Renda Bruta e os limites estabelecidos.

TABELA 3.2

ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA LIMITADOS A 50% DA MESMA  
Exercício 1979, Ano Base 1978

- 
- 1) Juros: Até o limite de 13.500,00.
  - 2) Seguros de Vida: Até o limite de Cr\$ 16.000,00 não podendo ser superior a 1/6 da renda bruta.
  - 3) Seguros de Acidentes: Até o limite de Cr\$ 16.000,00, não podendo ser superior a 1/6 da renda bruta.
  - 4) Contribuições Previdenciárias: Total efetivamente pago.
  - 5) Bolsas de Estudo: Total efetivamente pago.
  - 6) Perdas Extraordinárias: Total das perdas desde que não cobertas por seguro.
  - 7) Contribuições e Doações: Total das doações, não podendo ser superior a 10% da renda bruta.
  - 8) Prospecção de Jazidas: Total das despesas.
  - 9) Despesas com Instrução: Até o limite de Cr\$ 20.300,00 por cada um dos beneficiados (declarante e dependentes) com as despesas.
- 

FONTE: BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF)  
Manual de orientação do IRPF - 1979. s.n.t.

Com o objetivo de simplificar o processo de declaração de rendimentos por parte dos contribuintes, foi instituído um formulário denominado Modelo Simplificado Opcional - MSO. A utilização deste formulário simplificado parte do princípio que a maioria dos contribuintes do IRPF é de assalariados com media na ou baixa remuneração. Tanto é assim que o desconto padrão de 25% do rendimento bruto cedular, que o formulário MSO permite, só beneficia os rendimentos da cédula C, com um desconto não com provável limitado, no exercício de 1979, a Cr\$ 91.000,00. Esse desconto padrão de 25% substitui a dedução cedular referente à cédula C, assim como os abatimentos da renda bruta limitados a 50%. Os rendimentos de outras cédulas não podem dele beneficiar-se.

Após o desconto padrão, o contribuinte soma os outros rendimentos cedulares auferidos, obtendo assim a renda bruta. Desta renda bruta são permitidos os abatimentos referentes a de pendentés, idade acima de 65 anos, aluguel residencial, assistência médica e pensão alimentícia, tal qual no modelo completo (MCT). Obtém-se então a renda líquida, que é a base para incidência da tabela do imposto progressivo.

Acreditamos que o desconto padrão constitua um critério de simplificação perfeitamente válido, tendo em vista que dos 6.917.345 declarantes do IRPF em 1979, 5.523.086 o fizeram através do MSO. Logo, a maioria dos declarantes é de assalariados que consideraram mais vantajoso optar pelo desconto padrão, mesmo limitado a Cr\$ 91.000,00, o que indica terem rendimentos entre baixos a medianos.

TABELA 3.3ABATIMENTOS NÃO LIMITADOS A 50% DA RENDA BRUTA  
Exercício 1979, Ano-Base 1978

- 
- 1) Dependentes: Cr\$ 14.400,00 por dependente.
  - 2) Maiores de 65 Anos: Cr\$ 28.000,00.
  - 3) Aluguéis Residenciais: Até o limite anual de Cr\$ 16.200,00.
  - 4) Médicos, Dentistas e Hospitais: Total das despesas.
  - 5) Pensão Alimentícia: Total das despesas.
- 

FONTE: BRASIL. SRF. Manual de Orientação IRPF - 1979 op. cit.

### 3.3.5 - As reduções por investimento

Após a apuração da Renda Líquida do contribuinte, que é igual à Renda Bruta menos os seus abatimentos, o "imposto devido" é facilmente calculado através da tabela progressiva do IRPF. Este "imposto devido", todavia, não é, necessariamente, totalmente devido, pois o Fisco permite, a título de incentivos fiscais, uma redução deste total. Essa redução é calculada através de percentagens dos valores aplicados em chamados investimentos incentivados. Estes investimentos, por razões de política econômica, têm especial interesse para o Governo, e por isso, como incentivo, este oferece benefícios fiscais, no caso um crédito contra o imposto devido, para quem nele aplicar.

A Tabela 3.4 resume os investimentos incentivados e indica o percentual de redução permitido em 78/79.

TABELA 3.4  
REDUÇÃO POR INVESTIMENTOS  
Exercício 1979, Ano Base 1978

	PERCENTUAL DE REDUÇÃO (%)
<u>A) DEPÓSITOS EM CADERNETAS DE POUPANÇA</u>	
- Saldo médio inferior a Cr\$ 303.290,00	4
- Parcela do saldo médio excedente a Cr\$ 303.290,00	2
<u>B) APLICAÇÃO EM TÍTULOS E COTAS DE FUNDOS</u>	
- Debêntures colocadas no mercado com autorização do Banco Central através de instituição financeira	5
- Debêntures conversíveis em ações colocadas no mercado com autorização do Banco Central através de instituição financeira	6
- Aquisição de ações de sociedades anônima de capital aberto no pregão normal de bolsa de valores	10
- Subscrição de ações de sociedade de investimentos, que tenha por objeto a administração de carteira diversificada de títulos ou valores mobiliários	13,5
- Subscrição de ações de sociedade anônima de capital aberto	25
- Subscrição de ações de sociedade anônima de capital aberto integralizado mediante a conversão de debêntures	25
- Subscrição de ações de empresa industrial ou agrícola, considerada de interesse para o desenvolvimento econômico do Nordeste e cotas do FINOR	42
- Subscrição de ações do BASA, de empresa industrial ou agrícola, considerada de interesse para o desenvolvimento econômico da amazônia e cotas do FINAM	42
- Subscrição de ações de sociedade anônima de capital aberto dedicada ao turismo	25
- Aquisição de cotas de fundos em condomínio, excluídas as que tenham aplicação exclusiva em títulos de renda fixa	13,5
<u>C) FLORESTAMENTO E REFLORESTAMENTO</u>	
- Aplicação em florestamento e reflorestamento conforme projeto aprovado pelo IBDF	20

FONTE: BRASIL. SRF. Manual de orientação... op. cit.

O valor total da redução, todavia, nem sempre pode ser totalmente diminuído do imposto a pagar. Com o objetivo de tornar esse benefício fiscal menos regressivo, o governo estabeleceu limites de redução por investimento inversamente proporcionais à Renda Bruta do contribuinte.<sup>31</sup> Assim, os contribuintes com menos renda podem proporcionalmente, beneficiar-se mais do referido incentivo. A Tabela 3.5 indica-nos os limites de redução por categoria de renda vigente no exercício de 1979.

TABELA 3.5

LIMITES DE REDUÇÃO POR INVESTIMENTO

Exercício 1979, Ano-Base 1978

CLASSES DE RENDA BRUTA (Em Cr\$)	LIMITE DE REDUÇÃO DO IMPOSTO DEVIDO
Até 182.400,00	60%
De 182.401,00 a 244.800,00	55%
De 244.801,00 a 335.400,00	50%
De 335.401,00 a 440.300,00	45%
De 440.301,00 a 603.800,00	40%
De 603.801,00 a 965.100,00	35%
Mais de 965.100,00	30%

FONTE: BRASIL. SRF. Manual de orientação... op. cit.

3.3.6 - As aplicações em incentivos fiscais

Do imposto líquido devido, calculado após a redução por investimento, é permitido aos contribuintes da IRPF a aplicação, segundo percentuais variáveis, na efetivação de depósitos

<sup>31</sup>Anteriormente ao Decreto-Lei 1338 de 23/7/74, os incentivos fiscais aos investimentos consistiam em deduções da Renda Bruta e não do imposto a pagar. Ver Haddad, C.L. O sistema de incentivos fiscais à pessoa física e o mercado de capitais. Rio de Janeiro, Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, 1976. p. 4.

tos em bancos de investimento ou na aquisição de certificados de compra de ações emitidos, com autorização do Banco Central, por bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimentos ou pelas sociedades corretoras, membros das bolsas de valores.<sup>32</sup> Em outras palavras, não com recursos próprios, mas sim pertencentes ao Fisco (a aplicação é feita com uma parte do imposto líquido devido), o contribuinte faz um investimento, direta ou indiretamente, em empresas privadas, as quais o governo pretende ajudar. Na tentativa de diminuir a regressividade intrínseca a esse benefício fiscal - quanto maior for a renda do contribuinte, mais elevado será o imposto líquido devido e, portanto, a possibilidade de aplicação nos fundos fiscais - foi estabelecida uma escala de percentuais de aplicação inversamente proporcional à renda bruta. A Tabela 3.6 nos mostra a tabela de aplicação vigente no exercício de 1979.

TABELA 3.6

LIMITES DE APLICAÇÃO NOS FUNDOS 157/67 E 880/69  
Exercício 1979, ano base 1978

CLASSES DE RENDA BRUTA (Cr\$)	PERCENTUAL SOBRE O IMPOSTO LÍQUIDO DEVIDO
Até 182.400,00	24%
De 182.401,00 a 244.800,00	21%
De 244.801,00 a 335.400,00	18%
De 335.401,00 a 440.300,00	16%
De 440.301,00 a 603.800,00	14%
De 603.801,00 a 965.100,00	12%
Acima de 965.100,00	10%

FONTE: BRASIL. SRF. Manual de orientação... op. cit.

<sup>32</sup>Decreto-Lei nº 157/67, artigo 1º.

Note-se que no parágrafo anterior referimo-nos às aplicações nos chamados fundos 157 como sendo benefícios fiscais e não incentivos fiscais, sua denominação oficial. Isto é porque, apesar da denominação oficial, essas aplicações muito pouco se assemelham a incentivos fiscais. O governo, ao permitir que parte do imposto a ele devido seja aplicado em certos investimen-tos, está apenas descentralizando, ou melhor, outorgando ao contribuinte o direito de aplicar recursos públicos onde considera mais interessante.<sup>33</sup> Se o investimento fosse feito pelo contribuinte e, como contrapartida, o governo permitisse o abatimento de parcela do imposto devido por este, aí sim, teríamos um incentivo fiscal. O governo estaria incentivando certos investi-mentos através da concessão de um crédito contra o imposto lí-quido devido. É o que ocorre com as reduções por investimento, como vimos na seção anterior. A forma como está estruturado o sistema de aplicações nos fundos 157 nada tem a ver com um incentivo, tratando-se de um mero benefício fiscal, uma distribuição de dinheiro público, um gasto tributário.

Da mesma forma como está estruturado o Fundo 157, existe o Fundo 880/69. Este "incentivo" beneficia apenas os contribuintes domiciliados no Espírito Santo e sua forma de operação e limites de dedução são idênticos aos concedidos pelo Fundo 157, mas apenas empresas desse Estado podem utilizar-se desses recursos.

No próximo capítulo procuraremos mostrar quem se beneficia (classes de contribuintes) e a quanto monta os recursos dos Fundos Fiscais 157/67 e 880/69.

---

<sup>33</sup>Na verdade, o contribuinte só escolhe a instituição financeira através da qual os recursos serão repassados. Essa instituição é quem decide onde investir.

#### 4 - GASTOS TRIBUTÁRIOS E JUSTIÇA FISCAL

No presente capítulo procuraremos analisar e, posteriormente, quantificar os gastos tributários existentes no âmbito do Imposto de Renda - Pessoas Físicas, assim como os efeitos desses sobre a justiça fiscal.

##### 4.1 - Os Gastos Tributários e as Deduções Cedulares

É pacificamente aceito o preceito de que a capacidade contributiva está relacionada com a renda auferida menos os gastos necessariamente incorridos pelo indivíduo para que a renda fosse gerada. Por isso, um contribuinte da cédula A/B, cujos rendimentos são oriundos de juros em geral, pode deduzir seus gastos comprovadamente incorridos com comissões e corretagem necessários à obtenção desses. Da mesma forma, um trabalhador assalariado incorre compulsoriamente em encargos sociais e, portanto, esses encargos são considerados, para fins de imposto de renda, como despesas que necessariamente são feitas para que o fato gerador de seu rendimento — seu trabalho — tenha existência<sup>34</sup>. Por isso é que as contribuições previdenciárias constituem dedução para os rendimentos da cédula C.

---

<sup>34</sup>Na verdade, as contribuições previdenciárias têm por objetivo o custeio de benefícios sociais e não são, a rigor, despesas necessariamente incorridas sem as quais não haveria renda. Contudo, por serem compulsórias e intrinsecamente associadas ao rendimento do trabalho assalariado, elas são consideradas deduções da cédula C.



Assim, de acordo com o tipo de rendimento que o contribuinte auferir e, portanto, com a cédula na qual está enquadrado, ele tem direito a determinados tipos de deduções cedulares que objetivam ajustar seus rendimentos para que o imposto a ser posteriormente calculado seja o mais justo possível.

Como vimos no capítulo anterior, os rendimentos das cédulas A/B, C, D, E e H têm direito a deduções cedulares. Os rendimentos da cédula F (rendimentos distribuídos por pessoas jurídicas) não são passíveis de deduções pois, devido à sua natureza, não são necessários ajustes para a correta aferição da capacidade de pagar<sup>35</sup>. No que diz respeito aos rendimentos da agricultura e pecuária (cédula G), existe um regime especial de apuração da renda que traz, implicitamente, uma forma de dedução cedular.

Todavia, o que ocorre na legislação do IRPF no Brasil é que os montantes permitidos de deduções cedulares são, em muitos casos, totalmente arbitrários. Assim, não representam, necessariamente, despesas efetivamente incorridas pelo contribuinte para que a sua renda fosse gerada. Um exemplo clássico são os 5% dos rendimentos brutos da cédula C que podem ser deduzidos sem qualquer comprovação pelos contribuintes de profissões consideradas técnicas correspondentes a gastos com publicações técnicas e materiais de trabalho.

Ora, são justamente os assalariados de funções técnicas, ou seja, engenheiros, arquitetos, médicos, economistas, ad

---

<sup>35</sup> Os gastos realizados para a ocorrência de tais rendimentos já são devidamente considerados na apuração do lucro da pessoa jurídica.

vogados, etc. aqueles que, em princípio, são os melhor remunerados, devido às atividades que exercem. Além disso, 5% do rendimento bruto sem qualquer limite pode vir a representar uma soma dificilmente gasta com publicações técnicas.

Portanto, esta dedução de 5% dos rendimentos da cédula C tem características que se assemelham a gastos tributários, conforme nossa definição no Capítulo 2, no sentido de que representa um benefício concedido pelo Estado através do sistema tributário que, além de gerar perda de receita, acarreta distorções sobre a equidade da tributação da renda<sup>36</sup>.

No que diz respeito às cédulas A e B, as deduções permitidas correspondem apenas aos gastos (comissões e corretagem) efetivamente realizados para que o rendimento existisse e, portanto, não existe nada que possa representar algum tipo de transferência implícita ou gasto tributário.

Quanto à cédula C, além dos 5% de deduções relativos a publicações técnicas e materiais de trabalho, as despesas com juros e amortizações de empréstimo para educação constituem gastos tributários. Neste último caso, o Governo, querendo estimular a educação, concede através do sistema tributário um benefício aos contribuintes que realizaram empréstimos para educação.

Na cédula D, as deduções para os contribuintes autônomos que escrituraram Livro Caixa correspondem a legítimas dedu-

---

<sup>36</sup>Embora possamos considerar as despesas com publicações técnicas e materiais de trabalho como gastos necessários para que o rendimento de profissionais técnicos seja assegurado, valores superiores aos efetivamente incorridos representam, sem dúvida, benefícios fiscais.

ções cedulares. Para os que não escrituraram Livro Caixa, são permitidas deduções globais sem necessidade de comprovação correspondentes a 20%, 40% e 60% do total dos rendimentos de cédula de acordo com a atividade exercida pelo contribuinte<sup>37</sup>. Estas deduções podem se assemelhar a gastos tributários. Embora o Governo, ao conceder estas deduções percentuais sem comprovação, não tenha o objetivo de incentivar ou beneficiar nenhum tipo de atividade ou situação individual, mas apenas simplificar a apuração da renda bruta, ocorrem perdas de receita para o fisco e os benefícios decorrentes podem não estar equitativamente distribuídos. A perda de receita a que nos referimos surge da possibilidade de que o percentual seja superior às despesas efetivamente incorridas para que o ganho tivesse ocorrido. Quanto à injustiça fiscal, um contribuinte com rendimentos brutos 10 vezes superiores aos de um outro, deduz também 10 vezes mais, embora, possivelmente, tenha incorrido em despesas para auferir sua renda não muito maiores que o contribuinte de menor rendimento.

Apesar da perda de arrecadação e da injustiça fiscal criada, convém reafirmarmos que tanto os 5% referentes a publicações técnicas inseridos na cédula C quanto as deduções percentuais na cédula D representam tão somente critérios adotados pelas autoridades tributárias para estimar a renda tributável presumida. Não têm elas, em princípio, o objetivo de conceder benefícios ou incentivos aos contribuintes, em cujo caso ficaria caracterizado um gasto tributário.

---

<sup>37</sup>Ver Capítulo 3, item 3.3

Quanto às cédulas E e H, as deduções permitidas são todas diretamente vinculadas às despesas realizadas às despesas realizadas necessárias à percepção do rendimento e à manutenção da fonte produtora.

Todavia, no que diz respeito à cédula G, existe um processo todo especial para a apuração da renda bruta, que é decorrente das complexidades e particularidades da atividade agrícola e pastoril, como também da posição governamental de estimular e incentivar a atividade. Conseqüentemente, gastos tributários estão presentes.

Sem entrarmos em maiores detalhes, já suficientemente analisados no item 3.3 do capítulo anterior, vamos mencionar apenas o fato de que o limite máximo para a renda da cédula G é 15% do faturamento da propriedade agrícola. Isto porque, após toda uma gama de deduções e reduções, o valor obtido é dividido por dois, e se for superior a 15% da receita bruta total, o contribuinte pode optar para lançar como renda bruta da cédula este último valor. É nesta cédula que podemos constatar gastos tributários em sua forma mais clara e óbvia. O que ocorre aqui não é apenas um critério (questionável) de apuração da renda presumida, mas um subsídio implícito às atividades agropecuárias. A divisão por dois do resultado operacional (lucro) constitui claramente um subsídio governamental efetivado através do sistema tributário.

No que diz respeito às deduções cedulares, apenas na cédula G podemos identificar claramente gastos tributários, embora certas práticas arbitrárias utilizadas nas deduções das outras cédulas acarretem perda de receita para o fisco, cujo bene

fício para o contribuinte, por sua vez, é inequamente distribuído. Não nos é, todavia, possível quantificar os gastos tributários implícitos na cédula G com muita precisão. Podemos, contudo, apresentar uma estimativa "por baixo" da parcela da cédula G cuja dedução objetiva subsidiar a atividade agropecuária. Como o processo de apuração do rendimento da cédula G permite a divisão por dois do saldo líquido entre faturamento e despesas, a dedução cedular decorrente desta divisão equivale, pelo menos, ao total dos rendimentos cedulares.

A Tabela 4.1 a seguir apresenta nossa estimativa da parcela da dedução da cédula G que constitui benefício fiscal.

Com relação ao desconto padrão de 25% dos rendimentos da cédula C, esse valor corresponde a um misto de dedução cedular e abatimento. Tendo em vista que esse desconto não é significativamente elevado, estando próximo dos 20% permitidos de dedução cedular aos autônomos, por exemplo, e que ele não elimina os abatimentos mais significativos (ver tabela 4.2), consideramo-lo como nada mais que um artifício de determinação da renda bruta que não traz consigo nada que indique alguma forma de gasto tributário.

É conveniente lembrar que todas as nossas estimativas no presente trabalho utilizam dados consolidados das declarações prestadas, tanto no modelo completo (MCT), como no simplificado (MSO).

TABELA 4.1  
REDUÇÃO DO RENDIMENTO APURADO NA CÉDULA G,  
SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	NÚMERO DE DECLARANTES	VALOR DA REDUÇÃO (Cr\$ 1.000)	REDUÇÃO MÉDIA (Cr\$)
Até 65.000	75.135	1.685.207	22.429
65.001 a 92.000	22.377	867.418	38.764
92.001 a 120.000	16.180	773.931	47.833
120.001 a 157.000	14.670	799.823	54.521
157.001 a 205.000	12.297	774.652	62.995
205.001 a 270.000	10.308	736.179	71.418
270.001 a 350.000	7.670	622.822	81.202
350.001 a 460.000	6.216	572.895	92.165
460.001 a 600.000	4.803	471.740	98.218
600.001 a 950.000	5.628	628.603	111.692
950.001 a 1.400.000	2.240	372.149	166.138
1.400.001 a 1.900.000	727	184.913	254.351
1.900.001 a 5.700.000	671	280.650	418.256
Acima de 5.700.000	90	52.010	577.888
<b>TOTAL</b>	<b>179.012</b>	<b>8.822.998</b>	<b>-</b>

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

Embora o valor da redução do rendimento cedular não corresponda diretamente ao gasto tributário envolvido — o subsídio tributário também depende das alíquotas do imposto — uma análise inicial da Tabela 4.1 mostra-nos claramente a desproporcionalidade na distribuição do benefício, que é resultado do facto de ser este calculado com base nos rendimentos do contribuinte. É claro que maiores rendas sempre vão corresponder a maiores deduções, mas como também correspondem a alíquotas de imposto mais elevadas, a redução na base do imposto (rendimento) traz maiores benefícios aos contribuintes de mais alta renda do que para os de baixa. As estimativas dos gastos tributários envolvidos na apuração dos rendimentos da cédula G são feitas no final do presente capítulo.

#### 4.2 Os gastos tributários e os abatimentos da renda bruta

Dentro do processo de apuração da renda líquida tributária, os abatimentos da renda bruta constituem, sem dúvida, uma grande fonte de gastos tributários.

A justificativa para os abatimentos da renda bruta é, assim como no caso das deduções cedulares, promover ajustes para a correta aferição da real capacidade de pagar dos contribuintes. Enquanto que no caso das deduções cedulares o objetivo era calcular o montante de recursos que o contribuinte teve à sua disposição no ano base, os abatimentos objetivam, em princípio, tornar a tributação mais equitativa horizontalmente.

Embora seja legítimo levar-se em consideração certos encargos pessoais e familiares na apuração da capacidade contri-

butiva, a forma como estes são levados em conta (abatimentos da renda bruta), como veremos adiante, é questionável sob o ponto de vista de equidade.

Esses abatimentos dão origem a gastos tributários, uma vez que correspondem a benefícios e incentivos concedidos pelo Governo a certos indivíduos em determinadas situações, através do sistema tributário. Ao invés do Governo conceder explicitamente certos benefícios através de gastos diretos, ele o faz in diretamente, através da redução da renda líquida tributável dos beneficiados.

Os abatimentos da renda bruta existentes no IRPF são, conforme visto no capítulo anterior, relativos a:

- juros
- seguros de vida
- seguros de acidentes pessoais
- contribuições previdenciárias
- bolsas de estudos
- perdas extraordinárias
- contribuições e doações
- prospecção de jazidas
- despesas com instrução
- dependentes
- idade acima de 65 anos
- aluguel residencial
- médicos, dentistas e hospitais
- pensão alimentícia

Qualquer um dos abatimentos acima pode vir a gerar um gasto tributário, até mesmo os relativos a dependentes, despe-



sas médico-hospitalares e despesas com instrução. São gastos tributários porque concedidos implicitamente através do sistema tributário, embora pudessem, em princípio, ser feitos explicitamente. Se o objetivo do Governo é fazer uma política social, ele tem a opção de fazê-la através de gastos diretos em educação, saúde, etc. Quando estes benefícios são concedidos através do sistema impositivo, eles correspondem a gastos tributários, com todas as limitações que os caracterizam, tais como o reduzido número de benefícios e a inequidade em sua distribuição.

Embora, como dissemos anteriormente, seja legítimo considerarmos certos encargos pessoais e familiares na apuração da capacidade contributiva, existem alguns abatimentos que chamam a atenção pelo fato de pouca ou nenhuma justificativa existir para que sejam levados em consideração. São abatimentos sem qualquer justificativa no sentido de constituírem encargos pessoais ou familiares que devem ser considerados na apuração da capacidade contributiva em prol de uma maior equidade horizontal. São concedidos meramente com o objetivo de incentivo a certas atividades ou ações.

Se um contribuinte faz doações ou seguros de vida, por exemplo, isto pode ser considerado como um comportamento optativo sem qualquer essencialidade (não devendo influenciar, portanto, sua capacidade contributiva) e que ocorre com mais frequência justamente entre os contribuintes com maiores rendimentos. Sob o ponto de vista de apuração da capacidade de pagar, abatimentos deste tipo, assim como vários outros permitidos, não têm qualquer justificativa, como tampouco podem ser defendidos com base em políticas sociais do Governo.

Por outro lado, certos encargos, como os relativos às perdas extraordinárias, despesas com instrução, abatimento por dependente ou por idade acima de 65 anos, despesas médicas e hospitalares e pensão alimentícia, realmente devem ser considerados para a correta apuração da capacidade contributiva. São encargos que os contribuintes têm e que podem efetivamente determinar maior ou menor capacidade de pagar.

As perdas extraordinárias decorrentes de casos fortuitos, os custos envolvidos com a educação do contribuinte e seus dependentes, o próprio tamanho da família do contribuinte, as despesas com saúde e, nos casos de desquitados ou divorciados, os pagamentos de pensão alimentícia, são todos fatores que têm efeito direto sobre a capacidade contributiva do declarante.

A Tabela 4.2 nos mostra os abatimentos da renda bruta realizadas no exercício de 1979, ano base 1978.

Vemos que os abatimentos por dependentes, despesas médicas, instrução e aluguéis são os únicos que envolvem um peso expressivo. A apresentação que é dada nesta tabela não nos permite, todavia, uma visão adequada da importância de cada abatimento. Para isso seria necessário uma tabulação por classe de renda.

Na Tabela 4.3 procuramos mostrar, através da renda bruta média dos contribuintes, uma relação existente entre nível de renda e tipos de abatimentos da renda bruta efetuados<sup>38</sup>. Vemos, então, que o abatimento por dependentes, além de ser o mais freqüente, é o que beneficia mais, em média, os contribuintes de menor renda. Abatimentos decorrentes de contribuições e doações ou de seguros de acidentes são utilizados, tipicamente, pelos contribuintes de renda mais elevada.

Curiosamente, são exatamente os abatimentos da renda bruta mais difíceis de serem justificados sob o argumento de permitirem ajustes na capacidade de pagar ou de resultarem de políticas de cunho social que, em geral, beneficiam mais aos contribuintes de renda mais elevada.

Cabe mencionar que o valor total dos abatimentos em si não corresponde diretamente a gastos tributários. Como o abatimento é realizado a partir da renda bruta — para o cálculo da renda líquida — e não do imposto a pagar, o que ele gera é uma redução de base tributária, isto é, da renda. O valor dos gastos tributários corresponde ao volume de recursos que deixam de ser arrecadados. Obviamente, uma redução na base tributária gera menor arrecadação, mas apenas a perda da receita é que corresponde a um gasto tributário. É por isso que, dentro de um sistema de tributação progressiva da renda, os gastos tributários geram injustiça fiscal. Como os abatimentos reduzem a base tributária, ocorre perda de receita pelo fato de o contribuinte

---

<sup>38</sup>Ver notas explicativas da Tabela 4.3

## TABELA 4.2

ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

- Valores em Cr\$ 1.000,00

TIPO DE ABATIMENTO	VALOR DO ABATI- MENTO	ABATIMENTO COMO % DA RENDA BRUTA (2)
Juros	4.545.077	0,57
Seguros de Vida	1.517.209	0,19
Seguros de Acidentes Pessoais	432.119	0,05
Contribuições Previdenciárias	726.588	0,09
Bolsas de Estudo	16.101	0,00
Contribuições e Doações	665.278	0,08
Prospecção de Jazidas	31.233	0,00
Aluguel Residencial	16.586.213	2,09
Pensão Alimentícia	3.814.587	0,48
Perdas Extraordinárias	29.517	0,00
Despesas com Instrução	9.689.013	1,22
Dependentes	199.606.867	25,19
Idade Acima de 65 Anos	6.418.713	0,81
Médicos, Dentistas e Hospitais	20.976.053	2,65
Total	265.423.754(1)	33,44

(1) Este valor não corresponde exatamente ao total de abatimentos porque alguns dos abatimentos declarados não foram considerados por superarem os limites estabelecidos. O valor efetivamente abatido foi de Cr\$ 265.016 milhões.

(2) A renda bruta aqui considerada corresponde àquela dos contribuintes que se beneficiaram dos abatimentos. Ela totalizou Cr\$ 792.274 milhões.

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

TABELA 4.3

RENDA BRUTA MÉDIA E OS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

ABATIMENTOS	Nº DE OCORRÊN CIAS (1) (A)	RENDA BRU- TA (2) Cr\$1.000.000 (B)	RENDA BRU TA MÉDIA (B/A) Cr\$
Juros	427.991	173.708,6	405.870
Seguros de Vida	289.982	132.295,4	456.220
Seguros de Acidentes Pessoais	93.594	49.057,1	524.148
Contribuições Previdenciárias	82.067	29.554,4	360.125
Bolsas de Estudo	1.288	665,5	516.729
Contribuições e Doações	108.530	63.331,6	583.540
Prospecção de Jazidas	761	405,3	532.629
Aluguel Residencial	1.145.182	187.548,0	163.771
Pensão Alimentícia	87.826	18.195,1	207.170
Perdas Extraordinárias	1.769	623,2	352.315
Despesas com Instrução	411.280	171.194,4	416.247
Dependentes	4.785.613	695.008,9	145.229
Idade Acima de 65 Anos	222.872	34.886,4	156.531
Médicos, Dentista e Hospitais	1.539.033	396.047,9	257.336
Total (3)	5.438.900	792.273,7	145.668

- (1) O número de ocorrências corresponde ao número de declarantes que se utilizaram dos respectivos abatimentos. Como um declarante pode fazer diversos tipos de abatimentos, a soma do número de ocorrências obviamente não corresponde (é muito maior) ao número total de declarantes do IRPF.
- (2) A renda bruta utilizada corresponde a soma das rendas brutas dos declarantes que se utilizaram de cada um dos abatimentos. A soma destas rendas brutas não corresponde a renda bruta total pois envolveria duplas ou mais contagens.
- (3) Com relação ao total, o número de ocorrências corresponde ao total dos declarantes que realizaram abatimentos (não a soma das ocorrências de cada tipo de abatimento). A renda bruta, por sua vez, corresponde a soma das rendas de todos os contribuintes que realizaram abatimentos.

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

pagar o imposto por uma alíquota menor. Por outro lado, também pelo fato do imposto ser progressivo, quanto maior for a renda do contribuinte — e conseqüentemente a alíquota do imposto — mais beneficiado será por uma redução na sua renda.

Concluimos, então, que o Governo, ao permitir certos abatimentos da renda bruta dentro de um regime de tributação progressiva, beneficia mais os contribuintes com rendas mais elevadas. É óbvio que um declarante isento do imposto, por ter uma renda reduzida, em nada se beneficia dos abatimentos. Por outro lado, um declarante com renda bruta de Cr\$ 6.000.000,00, situado numa faixa de tributação de 55%, por exemplo, ao abater, digamos, Cr\$ 1.000.000,00 de sua renda bruta estará deixando de pagar imposto sobre este valor, o que representa menos Cr\$ .... 550.000,00 de imposto a ser pago. É por isto que os gastos tributários dentro de uma estrutura impositiva progressiva correspondem a um subsídio implícito concedido sob forma regressiva.

Temos, então, uma discriminação entre cidadãos contribuintes e não contribuintes — só os primeiros tem acesso aos gastos tributários — além de uma distribuição iníqua de benefícios, onde o subsídio implícito recebido é, praticamente, ponderado pelo nível de renda.

No final do presente capítulo, procuraremos estimar o volume de gastos tributários decorrentes dos abatimentos da renda bruta e outras concessões fiscais, assim como sua distribuição entre os contribuintes.

#### 4.3 Os gastos tributários e as reduções por investimento

Na sistemática do IRPF, depois de apurada a renda líquida, após a aplicação da tabela progressiva, o imposto devido então calculado pode não corresponder ao imposto a pagar. Isto porque são permitidas reduções do imposto devido caso o contribuinte tenha realizado aplicações em chamados investimentos incentivados. O Governo, ao conceder tais benefícios, procura induzir os contribuintes a investir em determinados setores ou ativos financeiros.

Os três tipos de investimentos incentivados correspondem (Em 1978/79) a depósitos em cadernetas de poupança, aplicação em certos títulos e em cotas de fundos especiais e aplicação em florestamento ou reflorestamento, conforme projeto aprovado pelo IBDF.

Os percentuais de redução do imposto devido variam com a importância que a aplicação tem para o Governo dentro de seus critérios, prioridades e objetivos de política econômica. Assim, o percentual de redução para cadernetas de poupança varia de 4% a 2% do saldo médio, 42% para a subscrição de ações em determinadas empresas na área da Amazônia ou Nordeste, como também cotas do FINOR e FINAM, e 20% das aplicações em florestamento e reflorestamento<sup>39</sup>.

Como a redução por investimento é feita a partir do imposto devido calculado, seu valor pode ser integralmente considerado como gasto tributário. Ao invés de o Governo subsidiar

---

<sup>39</sup>A sistemática de redução por investimento é analisada com maiores detalhes no Capítulo 4.

diretamente os cidadãos que investem em determinados setores ou ativos financeiros de seu interesse, ele concede subsídio implícito através da redução do imposto devido. Este é, certamente, o gasto tributário mais fácil de ser quantificado. Também seria, em princípio, o gasto tributário despendido de maneira menos distorcida, devido não apenas à existência de uma tabela regressiva limitando a concessão de redução por investimento, como também pelo fato de que este benefício utiliza-se do mecanismo de redução direta do imposto a pagar e não da base tributária. Por ser concedida através de um crédito tributário a distribuição deste benefício não é "ponderada" pela alíquota marginal do contribuinte, como no caso das deduções da base do imposto.

Todavia, como são os contribuintes com rendimentos mais elevados aqueles com maiores propensões a poupar e investir, a redução por investimento tem o efeito de reduzir a progressividade do imposto. Quanto maior for a renda do contribuinte, maior será sua disponibilidade de recursos para aplicar em investimentos incentivados e, conseqüentemente, maior será sua redução por investimento.

Numa tentativa de diminuir um pouco a regressividade gerada pela redução por investimento, o Governo estabeleceu uma tabela que limita o total de reduções de acordo com a renda bruta do contribuinte. Esta tabela é construída de tal maneira que os contribuintes com menor renda podem reduzir mais o imposto a pagar que aqueles com renda mais elevada. No exercício de 1979, o limite de redução do imposto devido variava numa escala decrescente de 60%, para rendas brutas até Cr\$ 182.400,00, até o



limite de 30%, para as rendas superiores a Cr\$ 965.100,00.

Apesar da referida tabela limitar as reduções por investimento, a distribuição deste benefício é, na prática, altamente regressiva. A tabela 4.4 demonstra-nos isto claramente. Ela, ao nos apresentar a redução média por classes de rendimento bruto, mostra que embora o número de contribuintes a se beneficiarem da redução por investimento seja elevado — mais de 1 milhão — e os valores envolvidos serem superiores a 4 bilhões de cruzeiros, a sua distribuição entre os contribuintes é altamente iníqua. Os valores para as primeiras classes de rendimento bruto são insignificantes em termos absolutos, representando, todavia, uma redução substancial do imposto a pagar nos extratos elevados de renda.

#### 4.4 Gastos tributários e as aplicações em incentivos fiscais

Nas partes anteriores do presente capítulo, temos procurado seguir o processo normal de apuração do imposto líquido devido, conforme a sistemática atual. Todavia, o total do imposto líquido devido pelos contribuintes não corresponde ao que efetivamente é arrecadado pelas autoridades tributárias. Isto porque, através dos Decretos-Leis nº 157/67 e nº 880/69, o Governo permite que os contribuintes apliquem parte do imposto líquido devido em carteiras de ações dos chamados Fundos Fiscais. O imposto líquido devido é pago ao Governo, e este transfere diretamente ao Fundo Fiscal de preferência do contribuinte o montante que tem direito a aplicar.

TABELA 4.4

VALOR DA REDUÇÃO POR INVESTIMENTO,  
SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO		NÚMERO DE DECLARANTES (A)	VALOR DA REDUÇÃO (B) (Cr\$1.000,00)	REDUÇÃO MÉDIA PER CAPITA (B/A) (Cr\$)
Até	65.000	-	-	-
65.001 a	92.000	16.793	2.355	140
92.001 a	120.000	80.766	26.037	322
120.001 a	157.000	141.261	91.045	645
157.001 a	205.000	171.191	200.034	1.168
205.001 a	270.000	169.000	331.854	1.964
270.001 a	350.000	133.739	397.220	2.970
350.001 a	460.000	111.577	468.128	4.196
460.001 a	600.000	79.765	471.166	5.907
600.001 a	950.000	80.242	787.629	9.816
950.001 a	1.400.000	25.379	487.198	19.197
1.400.001 a	1.900.000	6.977	250.413	35.891
1.900.001 a	5.700.000	5.102	445.565	87.331
Acima de	5.700.000	409	183.249	448.042
Total		1.022.201	4.141.903	4.052

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

Como o imposto pago era devido pelo contribuinte, o que ocorre é que as aplicações em incentivos fiscais constituem, de fato, num investimento do contribuinte feito com recursos do Governo.

Essas aplicações em incentivos fiscais correspondem a gastos tributários em seu sentido clássico<sup>40</sup>. Ao invés do Governo aplicar diretamente nas carteiras dos Fundos Fiscais, ele descentraliza a decisão de onde investir, transferindo a tarefa aos contribuintes. Todavia, não apenas transfere a tarefa de investir, mas também os recursos, que são, na prática, "entregues" gratuitamente aos contribuintes. Se houvesse algum tipo de contrapartida de recursos dos contribuintes, poderíamos classificar a operação como um incentivo a investimentos em determinadas carteiras de ações. Como isso não ocorre, o que temos é, de fato, uma "distribuição" de dinheiro público aos contribuintes.

Também como no caso das reduções por investimentos, existe uma tabela montada de forma inversamente proporcional à renda bruta do contribuinte que procura limitar a aplicação em incentivos fiscais. Contudo, como o valor da aplicação tem por base o imposto líquido devido, os contribuintes com maiores volume de imposto a pagar — e conseqüentemente com maior renda — são os maiores beneficiados. Por outro lado, pelo fato deste incentivo não decorrer de uma redução na base do imposto, mas do imposto devido em si, a distribuição deste gasto tributário

---

<sup>40</sup>Gastos do Governo realizados implicitamente por intermédio do sistema tributário, através de redução na arrecadação de impostos em benefício de indivíduos, atividades ou ações.

entre seus beneficiários não sofre as distorções de estrutura tributária progressiva do imposto de renda.

#### 4.5 Gastos tributários e justiça fiscal

Após termos analisado a forma sob a qual os gastos tributários ocorrem no IRPF, procuraremos agora não apenas quantificá-los como também determinar como são eles distribuídos entre as diversas categorias de contribuintes.

Nossa preocupação maior não é tanto com o volume dos recursos que deixam de ser arrecadados e que, conseqüentemente, correspondem a gastos tributários, mas muito mais com a forma como estes são implicitamente distribuídos entre os contribuintes, com importantes conseqüências sobre a justiça fiscal.

Os gastos tributários envolvidos na apuração dos rendimentos da cédula G, assim como nos abatimentos da renda bruta, seguem um processo de quantificação indireto, enquanto que as reduções por investimento e as aplicações em incentivos fiscais já constituem, por si próprios, subsídios tributários.

Com relação aos rendimentos da cédula G e abatimentos da renda bruta, a dificuldade de quantificação surge do fato de que apenas indiretamente estes geram gastos tributários ao reduzirem a base de cálculo do imposto. Como os gastos tributários correspondem apenas ao volume de recursos que deixa de ser arrecadado, para sua quantificação é necessário considerarmos não apenas a redução verificada na base do imposto, mas também a carga tributária sobre ela incidente.

Em princípio, então, o total de recursos não arrecada-

dos corresponderia à redução na base tributária ocorrida em cada classe de rendimento, multiplicada por sua respectiva alíquota do imposto. Este seria o montante que o contribuinte deixaria de pagar ao fisco como decorrência da redução verificada em sua renda tributável.

A situação se complica pelo fato do imposto sobre a renda ser progressivo e com uma escala de alíquotas marginais crescentes. Assim, uma redução na base do imposto se faz sentir sobre a parte superior da renda do contribuinte, sujeita às alíquotas marginais mais elevadas. Além disso, estas alíquotas do imposto referem-se à renda líquida do contribuinte, que é obrigatoriamente menor que sua renda bruta. Logo, a redução na base de cálculo do imposto faz com que alíquotas mais baixas sejam utilizadas. Em outras palavras, uma redução na base do imposto faz com que o contribuinte pague menor imposto, não apenas pelo fato de sua renda diminuir, mas também porque ficará sujeito a uma alíquota menor.

A rigor, então, qualquer estimativa dos gastos tributários resultantes de reduções na base do imposto deveria utilizar as alíquotas marginais a que está sujeita cada categoria de rendimento. Ocorre, todavia, que os dados publicados com os quais trabalhamos são apresentados segundo classes de rendimento bruto e as alíquotas marginais do IRPF incidem segundo classes de renda líquida<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>Para seguir uma padronização, quase todos os dados publicados pela SRF/CIEF com relação ao IRPF são estratificados segundo classes de rendimento bruto, como é o caso dos dados referentes a abatimentos da renda bruta e deduções da cédula G.

Devido à impossibilidade de calcular com razoável precisão as alíquotas marginais segundo categorias de rendimento bruto, preferimos, então, utilizar as alíquotas médias estimadas implicitamente com base nos dados do imposto devido calculado e da renda líquida tributável. Isto certamente trará um viés, tornando nossas estimativas significativamente conservadoras, uma vez que as alíquotas médias são inferiores às marginais. Considerando que a aplicação pura e simples das alíquotas marginais regulamentares, para o ano em estudo, traria distorções expressivas que poderiam nos levar a superestimar os gastos tributários, optamos pela utilização das alíquotas médias implícitas<sup>42</sup>.

Resolvemos, então, proceder da seguinte maneira com vistas ao cálculo dos gastos tributários decorrentes da redução da base tributária:

- a) calcular a carga tributária média implicitamente, através da divisão do total do imposto devido calculado pelo total da renda líquida tributável;
- b) calcular os gastos tributários referentes à redução na cédula G, aplicando a carga tributária média implícita ao total da redução dos rendimentos apurados, conforme apresentada na Tabela 4.1;
- c) considerar como abatimento médio o total de cada um dos abatimentos realizados, dividido pelo número de declarantes que se utilizou de cada um deles;

---

<sup>42</sup>Há autores que procuraram estimar as alíquotas marginais do IRPF por classes de rendimentos brutos, embora conscientes das distorções decorrentes. Ver HADDAD, C.L. O sistema de incentivos a pessoa física e o mercado de capitais. Op. cit.p.65.

- d) calcular o gasto tributário médio correspondente a cada tipo de abatimento, aplicando a carga tributária implícita a cada um dos abatimentos médios;
- e) calcular o volume total de gastos tributários, aplicando a carga tributária implícita ao total dos abatimentos declarados.

Todos os dados acima mencionados serão estimados e apresentados segundo classes de rendimento bruto, proporcionando, assim, uma idéia bastante razoável da sua distribuição por categorias de renda.

A Tabela 4.5 nos apresenta o cálculo da carga tributária implícita, onde podemos observar que essa é significativamente progressiva com relação à renda líquida. Todavia, é como decorrência direta desta progressividade que, infelizmente, a distribuição dos benefícios decorrentes de reduções na base tributária é iníqua.

De posse da carga tributária média implícita distribuída segundo classes de rendimento bruto e de uma estimativa da redução na base tributária decorrente da sistemática de apuração dos rendimentos da cédula G, que só considera 50% dos rendimentos líquidos oriundos da exploração agropecuária, estimamos o montante de gastos tributários aqui envolvidos.

A Tabela 4.6 apresenta os gastos tributários médios e totais envolvidos na cédula G. Vemos que os Cr\$ 8,8 bilhões de redução nos rendimentos desta cédula corresponderam a Cr\$773 milhões em gastos tributários. Em termos absolutos, este montante não é muito grande, mas a sua distribuição entre os contribuintes beneficiados é extremamente injusta. Dos 180 mil declaran-

TABELA 4.5

CÁLCULO DA CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA,  
SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

Valores em Cr\$ 1.000,00

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	RENDA LÍQUIDA TRIBUTÁVEL (A)	IMPOSTO DEVIDO CALCULADO (B)	CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA (B/A) %
Até 65.000	-	-	-
65.001 a 92.000	6.597.804	29.020	0,36
92.001 a 120.000	24.747.334	216.443	0,87
120.001 a 157.000	42.604.685	713.801	1,68
157.001 a 205.000	57.197.055	1.720.466	3,01
205.001 a 270.000	63.335.242	3.416.726	5,39
270.001 a 350.000	58.645.277	5.036.295	8,59
350.001 a 460.000	59.518.076	7.481.843	12,57
460.001 a 600.000	53.352.836	9.235.443	17,31
600.001 a 950.000	70.266.629	16.582.306	23,60
950.001 a 1.400.000	31.797.131	9.826.541	30,90
1.400.001 a 1.900.000	12.345.501	4.504.129	36,48
1.900.001 a 5.700.000	14.735.231	6.428.101	43,62
Acima de 5.700.000	3.799.777	1.960.274	51,59
Total	498.942.583	67.146.396	13,46

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.



TABELA 4.6  
GASTOS TRIBUTÁRIOS IMPLÍCITOS NA APURAÇÃO DOS RENDIMENTOS DA CÉDULA G  
SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO - EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA %	TOTAL DA REDUÇÃO (Cr\$1.000)	REDUÇÃO MÉDIA (Cr\$)	TOTAL DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS (Cr\$1.000)	GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS (Cr\$)
Até 65.000	-	1.685.207	22.429	-	-
65.001 a 92.000	0,36	867.418	38.764	3.123	140
92.001 a 120.000	0,87	773.931	47.833	6.733	416
120.001 a 157.000	1,68	799.823	54.521	13.437	916
157.001 a 205.000	3,01	774.652	62.995	23.317	1.896
205.001 a 270.000	5,39	736.179	71.418	39.680	3.849
270.001 a 350.000	8,59	622.822	81.202	53.500	6.975
350.001 a 460.000	12,57	572.895	92.165	72.013	11.585
460.001 a 600.000	17,31	471.740	98.218	81.658	17.001
600.001 a 950.000	23,60	628.603	111.692	148.350	26.359
950.001 a 1.400.000	30,90	372.149	166.138	114.994	51.337
1.400.001 a 1.900.000	36,48	184.913	254.351	67.456	92.787
1.900.001 a 5.700.000	43,62	280.650	418.256	122.420	182.443
Acima de 5.700.000	51,59	52.010	577.888	26.832	298.132
TOTAL	-	8.822.998	-	773.513	-

Fonte: Tabelas 4.1 e 4.5

tes da cédula G, 75 mil estavam isentos do imposto de renda e, portanto, em nada se beneficiaram. Além disso, a redução média do imposto a pagar que foi de Cr\$ 140,00 para a segunda classe de rendimentos brutos e chegou a Cr\$ 298.132,00 para a última classe. Embora realizada implicitamente, temos aqui uma distribuição de subsídios às atividades agropecuárias empreendida de maneira extremamente perversa, onde os pequenos produtores pouco ou nada recebem, ao contrário do que ocorre com os grandes produtores. Isto sem mencionar o fato que os produtores rurais que não declaram renda por estarem abaixo dos limites mínimos estabelecidos não têm acesso a este subsídio implícito. Esta maneira injusta de distribuir subsídios é raramente questionada por estar ela camuflada dentro de um dispositivo da apuração do imposto de renda que, aparentemente, traz benefícios a todos os declarantes da cédula G, sem discriminações.

Da mesma forma como fizemos com as deduções da cédula G, quantificamos na Tabela 4.7 os gastos tributários decorrentes dos abatimentos da renda bruta.

Aqui, o volume de gastos tributários envolvidos é bem mais significativo, chegando a Cr\$ 15,4 bilhões para um total de abatimentos em torno de Cr\$ 265 bilhões. Estes gastos tributários, equivalentes ao volume de recursos não arrecadados, corresponderam para o ano base 1978, exercício 1979, a 24,4% do total do imposto líquido devido<sup>43</sup>. Mais uma vez salientamos que essas estimativas são conservadoras, devido a nossa opção pelo uso de alíquotas médias implícitas.

---

<sup>43</sup>Cr\$63 bilhões.

TABELA 4.7

ESTIMATIVA DO TOTAL DE GASTOS TRIBUTÁRIOS DECORRENTES  
DOS ABATIMENTOS DE RENDA BRUTA, SEGUNDO CLASSES  
DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

Valores em Cr\$ 1.000,00

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	TOTAL DOS ABATIMENTOS (A)	CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA (%) (B)	GASTOS TRIBUTÁRIOS (A x B)
Até 65.000	25.111.183	-	-
65.001 a 92.000	40.475.369	0,36	145.711
92.001 a 120.000	38.429.775	0,87	334.339
120.001 a 157.000	36.390.267	1,68	611.356
157.001 a 205.000	29.874.271	3,01	899.216
205.001 a 270.000	24.505.123	5,39	1.320.826
270.001 a 350.000	18.578.035	8,59	1.595.853
350.001 a 460.000	15.892.473	12,57	1.997.684
460.001 a 600.000	12.652.810	17,31	2.190.201
600.001 a 950.000	14.707.936	23,60	3.471.073
950.001 a 1.400.000	5.345.918	30,90	1.651.889
1.400.001 a 1.900.000	1.609.845	36,48	587.271
1.900.001 a 5.700.000	1.297.722	43,62	566.066
Acima de 5.700.000	145.766	51,59	75.201
Total	265.016.498	-	15.446.686

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

Através da Tabela 4.8, procuramos estimar de que maneira os gastos tributários decorrentes dos abatimentos da renda bruta são, em média, distribuídos aos contribuintes-beneficiários segundo classes de rendimento bruto.

Vemos repetir-se o que ocorreu na Tabela 4.6, de maneira que, em média, os benefícios destes abatimentos em termos de diminuição do imposto a pagar, foram distribuídos de forma extremamente regressiva. Embora o abatimento da renda bruta seja, em princípio, um benefício a que têm direito todos os contribuintes, cada cruzeiro de abatimento para os de alta renda representa um desconto maior no imposto a pagar do que para os de pequenos rendimentos. Devido à progressividade do IRPF, Cr\$ .. 1.000,00 de abatimento da renda bruta não trazem nenhuma redução aos contribuintes da primeira classe de rendimento (isentos), apenas Cr\$ 3,60 para os de segunda e Cr\$ 515,90 de redução no imposto a pagar para os da última classe.

Para ilustrar melhor ainda a distribuição dos gastos tributários decorrentes dos abatimentos da renda bruta, as Tabelas 4.9A e 4.9B nos mostram os abatimentos médios por tipos de abatimentos. As Tabelas 4.10A e 4.10B, obtidas pela aplicação da carga tributária implícita sobre as tabelas anteriores, apresentam os gastos tributários médios implícitos em cada um dos tipos de abatimento. Elas nos mostram, então, como, em média, os gastos tributários decorrentes de cada um dos abatimentos são distribuídos pelos diversos contribuintes segundo sua classe de rendimento bruto.

A forma de ler estas duas tabelas é a seguinte: por exemplo, um contribuinte que abateu de sua renda bruta despesas

TABELA 4.8

ESTIMATIVA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS DECORRENTES  
DOS ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA, POR CLASSES DE  
RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

Valores em cruzeiros

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	ABATIMENTOS MÉDIOS	CARGA TRIBUTÁRIA IMPLÍCITA (%)	GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS
Até 65.000	38.982	-	-
65.001 a 92.000	38.472	0,36	138
92.001 a 120.000	40.377	0,87	351
120.001 a 157.000	44.589	1,68	749
157.001 a 205.000	48.568	3,01	1.462
205.001 a 270.000	52.812	5,39	2.846
270.001 a 350.000	58.847	5,59	5.055
350.001 a 460.000	67.788	12,57	8.521
460.001 a 600.000	83.319	17,31	14.422
600.001 a 950.000	107.794	23,60	25.439
950.001 a 1.400.000	137.029	30,90	42.342
1.400.001 a 1.900.000	155.420	36,48	56.697
1.900.001 a 5.700.000	178.553	43,62	77.885
Acima de 5.700.000	263.116	51,59	135.742

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

TABELA 4.9A

ABATIMENTOS MÉDIOS DA RENDA BRUTA, POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	JUROS	SEGUROS DE VIDA	SEGURO ACIDENTES PESSOAIS	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	BOLSAS DE ESTUDO	Valores em cruzeiros		
						CONTRIBUIÇÕES E DOAÇÕES	PROSPECÇÃO DE JAZIDAS	
Até 65.000	7.541	1.708	1.555	4.270	9.777	7.575	8.875	
65.001 a 92.000	7.091	1.872	2.102	4.142	7.732	3.887	8.600	
92.001 a 120.000	7.607	2.082	2.043	4.852	5.317	4.443	8.666	
120.001 a 157.000	8.305	2.442	2.372	5.431	8.973	3.941	10.500	
157.001 a 205.000	9.110	2.911	2.644	5.922	9.207	3.508	12.742	
205.001 a 270.000	9.948	3.654	3.090	6.949	10.420	3.597	15.500	
270.001 a 350.000	10.533	4.373	3.631	8.124	10.918	3.641	22.084	
350.001 a 460.000	11.064	5.141	4.211	9.337	10.784	4.066	25.175	
460.001 a 600.000	11.617	5.763	4.619	10.577	15.735	4.318	31.872	
600.001 a 950.000	11.897	6.588	5.363	12.276	11.879	5.366	43.724	
950.001 a 1.400.000	11.916	7.697	6.605	14.930	14.888	7.902	60.192	
1.400.001 a 1.900.000	11.879	8.464	7.753	16.702	20.396	12.954	97.828	
1.900.001 a 5.700.000	11.956	9.182	8.413	20.511	23.761	23.284	331.666	
Acima de 5.700.000	12.656	9.797	10.408	21.000	113.000	111.915	179.000	

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

TABELA 4.9B

## ABATIMENTOS MÉDIOS DA RENDA BRUTA, POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO

EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	Valores em cruzeiros									
	ALUGUEL RESIDENCIAL	PENÇÃO ALIMENTÍCIA	PERDAS EXTRAORDINÁRIAS	DESPESAS COM INSTRUÇÃO	DEPENDENTES	IDADE ACIMA DE 65 ANOS	MÉDICOS, DENTISTAS E HOSPITAIS			
Até 65.000	12.647	20.877	23.143	11.073	39.079	28.800	5.137			
65.001 a 92.000	13.132	20.079	13.211	9.309	38.788	28.800	3.857			
92.001 a 120.000	13.953	22.954	9.769	10.380	40.603	28.800	5.077			
120.001 a 157.000	14.553	27.063	9.013	11.491	42.938	28.800	6.371			
157.001 a 205.000	14.940	32.452	18.862	13.427	44.021	28.800	8.183			
205.001 a 270.000	15.124	40.686	9.876	16.613	43.762	28.800	10.639			
270.001 a 350.000	15.233	51.135	10.798	20.117	43.898	28.800	13.590			
350.001 a 460.000	15.312	65.738	13.592	23.537	44.211	28.800	17.345			
460.001 a 600.000	15.380	82.402	18.523	27.113	45.188	28.800	22.200			
600.001 a 950.000	15.458	111.116	13.374	31.966	46.005	28.800	30.673			
950.001 a 1.400.000	15.618	158.367	44.857	37.909	46.431	28.800	44.978			
1.400.001 a 1.900.000	15.798	194.731	77.826	40.753	45.511	28.800	60.055			
1.900.001 a 5.700.000	15.879	238.732	98.944	42.988	43.848	28.800	77.512			
Acima de 5.700.000	15.888	432.805	24.000	39.859	36.297	28.800	108.775			

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

TABELA 4.10A

GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS DECORRENTES DOS ABATIMENTOS DA  
RENDA BRUTA, POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	JUROS	SEGUROS DE VIDA	SEGURO ACIDENTES PESSOAIS	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	BOLSAS DE ESTUDO	Valores em cruzeiros		
						CONTRIBUIÇÕES E DOAÇÕES	PROSPECÇÃO DE JAZIDAS	
Até 65.000	-	-	-	-	-	-	-	-
65.001 a 92.000	26	7	8	15	28	14	31	31
92.001 a 120.000	66	18	18	42	46	39	75	75
120.001 a 157.000	140	41	40	91	151	66	176	176
157.001 a 205.000	274	88	80	178	277	106	384	384
205.001 a 270.000	536	197	167	375	562	194	835	835
270.001 a 350.000	905	376	312	698	938	313	1.897	1.897
350.001 a 460.000	1.391	646	529	1.174	1.356	511	3.164	3.164
460.001 a 600.000	2.011	998	800	1.831	2.724	747	5.517	5.517
600.001 a 950.000	2.808	1.555	1.266	2.897	2.803	1.266	10.319	10.319
950.001 a 1.400.000	3.682	2.378	2.041	4.613	4.600	2.442	18.599	18.599
1.400.001 a 1.900.000	4.333	3.088	2.828	6.093	7.740	4.726	35.688	35.688
1.900.001 a 5.700.000	5.215	4.005	3.670	8.947	10.365	10.156	144.673	144.673
Acima de 5.700.000	6.529	5.054	5.369	10.834	58.296	57.737	92.346	92.346

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.



TABELA 4.10B

GASTOS TRIBUTÁRIOS MÉDIOS DECORRENTES DOS ABATIMENTOS DA  
RENDA BRUTA, POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	Valores em cruzeiros									
	ALJUGUEL RESIDENCIAL	PENSÃO ALIMENTÍCIA	PERDAS EXTRAORDINÁRIAS	DESPESAS COM INSTRUÇÃO	DEPENDENTES	IDADE ACIMA DE 65 ANOS	MÉDICOS, DENTISTAS E HOSPITAIS			
Até 65.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
65.001 a 92.000	47	72	48	34	140	104	14	14	14	14
92.001 a 120.000	121	200	85	90	353	251	44	44	44	44
120.001 a 157.000	244	455	151	193	721	484	107	107	107	107
157.001 a 205.000	449	977	568	404	1.325	867	246	246	246	246
205.001 a 270.000	815	2.193	532	895	2.358	1.552	573	573	573	573
270.001 a 350.000	1.309	4.392	928	1.728	3.771	2.474	1.167	1.167	1.167	1.167
350.001 a 460.000	1.925	8.263	1.709	2.959	5.557	3.620	2.180	2.180	2.180	2.180
460.001 a 600.000	2.662	14.264	3.206	4.693	7.822	4.985	3.843	3.843	3.843	3.843
600.001 a 950.000	3.648	26.223	3.156	7.551	10.857	6.797	7.239	7.239	7.239	7.239
950.001 a 1.400.000	4.826	48.935	13.861	11.714	14.347	8.899	13.898	13.898	13.898	13.898
1.400.001 a 1.900.000	5.763	71.038	28.391	14.867	16.602	10.506	21.908	21.908	21.908	21.908
1.900.001 a 5.700.000	6.926	104.135	43.159	18.751	19.126	12.562	33.811	33.811	33.811	33.811
Acima de 5.700.000	8.197	223.284	12.382	20.563	18.726	14.858	56.117	56.117	56.117	56.117

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

com juros de dívida pessoal e que estava numa faixa de rendimento bruto entre Cr\$ 350.001,00 a Cr\$ 460.000,00, pagou em média menos Cr\$ 1.391,00 de imposto como decorrência deste abatimento<sup>44</sup>. Não estamos dizendo que todos os contribuintes nesta classe de rendimento bruto receberam um subsídio implícito sob a forma de redução do imposto devido no valor de Cr\$ 1.391,00 referentes a juros da dívida pessoal. A tabela nos diz apenas que, em média, aqueles contribuintes desta classe de rendimentos brutos que abateram despesas com juros, tiveram um benefício fiscal equivalente ao referido valor.

Ao analisarmos os abatimentos médios da renda bruta podemos claramente constatar que existem alguns que se mantêm praticamente constantes apesar da variação na renda, enquanto que, por outro lado, há outros que aumentam substancialmente de acordo com o crescimento da renda. Como seria de se esperar, dependentes, por exemplo, dão margem a abatimentos médios praticamente iguais em todas as classes de rendimento bruto, gastos com pensão alimentícia são crescentes em função da renda e as perdas extraordinárias tem um comportamento aleatório<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup>Por usarmos alíquotas médias, este seria, por assim dizer, um valor médio mínimo, enfim, uma estimativa conservadora.

<sup>45</sup>Vemos que nem a renda nem o abatimento por dependentes tem grande influência sobre o planejamento familiar do contribuinte brasileiro. Também constatamos (o óbvio) que, efetivamente, as pensões alimentícias são calculadas em função da renda do indivíduo, e que as perdas extraordinárias decorrem realmente de casos fortuitos dada a aleatoriedade em sua ocorrência.

Nos casos em que os abatimentos médios são praticamente constantes, a renda do contribuinte só tem influência sobre o montante de benefícios (redução no imposto) a ser recebido através da alíquota do imposto a que está sujeita. Há casos, por outro lado, como os de pensão alimentícia, despesas médicas e com instrução, para citar apenas as principais, em que o próprio valor do abatimento é maior para níveis de renda mais elevados, quando, então, a renda do contribuinte influencia duplamente sobre o valor do benefício a ser recebido. Primeiramente, pelo próprio valor do abatimento que é função da renda do contribuinte e depois pela alíquota do imposto a que esta está sujeita.

Tenham os abatimentos da renda bruta o objetivo de promover ajuste com o sentido de aperfeiçoar a renda como indicador de capacidade de pagar ou então de propiciar um benefício puro e simples aos contribuintes, o fato é que, da maneira como isto é feito, através da redução da base do imposto, o resultado obtido deixa a desejar. Se tomarmos como exemplo o abatimento que é concedido aos contribuintes com idade acima de 65 anos, no valor de Cr\$ 28.800,00, a situação fica bem clara. Um valor que é fixo para todos os contribuintes, sem distinção alguma, nenhum benefício trará aos já isentos, acarretará em uma redução no imposto devido no valor de Cr\$ 104,00 aos situados entre Cr\$ 65.001,00 e Cr\$ 92.000,00, e assim sucessivamente até os contribuintes com rendimentos brutos acima de Cr\$ 5.700.000,00, que pagarão menos Cr\$ 14.858,00 de imposto. Assim, dois cidadãos brasileiros contribuintes do IRPF, com idade acima de 65 anos, estão aptos a receber, ainda que implicitamente, um subsídio do Governo. O primeiro que tem poucos rendimentos anuais re

cebe Cr\$ 104,00 e o outro, por ser rico, chega a receber Cr\$ .. 14.858,00. Ora, essa não parece ser de forma alguma a maneira certa e justa de conceder benefícios.

Quando, em sã consciência, alguém proporia um sistema de concessão de benefício tão injusto? No entanto, é isto que ocorre atualmente com os gastos tributários, ou seja, com as transferências entre Governo e contribuintes (gastos) efetivadas, implicitamente, através do sistema tributário. Todos os benefícios fiscais concedidos através de uma redução na base tributária de um imposto progressivo serão, inexoravelmente, distribuídos de maneira injusta, pelo menos em razão inversamente proporcional à progressividade do imposto.

As outras fontes de gastos tributários no IRPF são facilmente calculáveis, correspondendo às reduções por investimentos incentivados e as aplicações em fundos fiscais. A Tabela 4.11 nos apresenta a redução por investimento média e a aplicação média em incentivos fiscais, por classes de rendimento bruto.

Embora ambas as modalidades de gastos tributários tenham sua distribuição limitadas por tabelas inversamente proporcionais à renda do contribuinte, mantêm-se o padrão verificado nos casos anteriores, onde os benefícios são tanto maiores quanto os rendimentos do indivíduo.

Tanto a redução por investimento quanto as aplicações em fundos fiscais são benefícios que reduzem o valor do imposto a ser arrecadado pelo Fisco de maneira direta, isto é, não decorrem de redução na base tributária, mas do imposto a pagar em si. Apesar disto, a distribuição do referido benefício é in-

TABELA 4.11

REDUÇÃO POR INVESTIMENTO MÉDIA E APLICAÇÃO EM INCENTIVOS FIS-  
CAIS MÉDIA, POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

Valores em cruzeiros

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	REDUÇÃO POR INVESTIMENTO MÉDIA	APLICAÇÃO EM INCENTIVOS FISCAIS MÉDIA
Até 65.000	-	-
65.000 a 92.000	140	887
92.001 a 120.000	322	919
120.001 a 157.000	645	947
157.001 a 205.000	1.168	1.269
205.001 a 270.000	1.964	1.847
270.001 a 350.000	2.970	3.010
350.001 a 460.000	4.196	5.144
460.001 a 600.000	5.907	8.525
600.001 a 950.000	9.816	14.597
950.001 a 1.400.000	19.197	25.970
1.400.001 a 1.900.000	35.891	40.976
1.900.001 a 5.700.000	87.331	81.341
Acima de 5.700.000	448.042	315.718

FONTE: BRASIL. CIEF. Imposto de renda... op. cit.

fluenciada pela estrutura de alíquotas progressivas do IRPF. Não de maneira direta, como no caso dos gastos tributários resultantes de redução na base tributária, mas indiretamente, como reflexo da tributação progressiva. Assim, por exemplo, a aplicação no Fundo 157 é função do imposto líquido devido, mas este, por sua vez, é função da renda líquida do contribuinte e da alíquota do IR a que está sujeito. Como a estrutura de alíquotas é progressiva, o imposto líquido devido dos contribuintes é crescente em razão mais do que proporcional às suas rendas, ocorrendo o mesmo com os benefícios dos fundos fiscais e das reduções por investimentos incentivados. Isto explica em parte a distribuição média, por classes de rendimentos brutos, dos referidos gastos tributários, conforme a Tabela 4.11. Como bem aponta Haddad, os outros fatores que estariam contribuindo para o impacto regressivo do sistema de incentivos seriam a) o fato de contribuintes com maiores rendas investirem proporcionalmente mais em ativos financeiros que os de rendas mais baixas e b) o fato de contribuintes de menores rendas não terem muitas vezes imposto devido não podendo, portanto, se beneficiar dos incentivos<sup>46</sup>.

Finalmente, na Tabela 4.12, reunimos as quatro fontes principais de gastos tributários no IRPF, com o objetivo de calcular, por classes de rendimento bruto, o total de recursos implicitamente dispendido pelo Governo Federal através deste imposto.

---

<sup>46</sup> HADDAD, C.L. O sistema de incentivos fiscais à pessoa física e o mercado de capitais, op. cit. p. 51.

TABELA 4.12

DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS DO IRPF POR CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO  
EXERCÍCIO 1979, ANO BASE 1978

CLASSES DE RENDIMENTO BRUTO	Valores em Cr\$ 1.000,00				
	DEDUÇÃO RENDIMENTOS CÉDULA G	ABATIMENTOS DA RENDA BRUTA	REDUÇÃO POR INVESTIMENTO	APLICAÇÃO EM INCENTIVOS FISCAIS	TOTAL
65.000	-	-	-	-	-
65.001 a 92.000	3.123	145.711	2.355	472	151.661
92.001 a 120.000	6.733	334.339	26.037	2.834	369.943
120.001 a 157.000	13.437	611.356	91.045	46.741	718.672
157.001 a 205.000	23.317	899.216	200.034	261.718	1.384.285
205.001 a 270.000	39.680	1.320.826	331.854	634.737	2.327.097
270.001 a 350.000	53.500	1.595.853	397.220	894.999	2.941.572
350.001 a 460.000	72.013	1.997.684	468.128	1.202.689	3.740.514
460.001 a 600.000	81.658	2.190.201	471.166	1.316.200	4.059.225
600.001 a 950.000	148.350	3.471.073	787.629	2.015.939	6.422.991
950.001 a 1.400.000	114.994	1.651.889	487.198	1.022.431	3.276.512
1.400.001 a 1.900.000	67.456	587.271	250.416	428.324	1.333.467
1.900.001 a 5.700.000	122.420	566.565	445.565	599.729	1.733.780
Acima de 5.700.000	26.832	75.201	183.249	177.749	463.031
TOTAL	773.513	15.446.686	4.145.903	8.604.570	28.970.672

O total de quase Cr\$ 29 bilhões deixou de ser recolhido aos cofres federais, por diversos motivos, sem dúvida, mas cujo resultado prático foi a distribuição de subsídios governamentais, em igual valor, a um seletivo número de cidadãos. Este volume de recursos não arrecadados correspondeu, no ano de 1978, a cerca de 53% do total do IRPF arrecadado<sup>47</sup>.

Podemos verificar, através das quantificações empreendidas no presente capítulo, que não apenas o volume de gastos tributários efetivados através do IRPF é significativo, como também a sua distribuição pelos cidadãos-contribuintes dá-se de maneira desigual e injusta. Procuramos, aqui, explicitar certas transferências financeiras existentes entre o Governo e os cidadãos não captados normalmente através de instrumentos ortodoxos como o Orçamento da União, por exemplo. A partir daí, tentamos mostrar que, embora veladamente e, com certeza, inconscientemente, a distribuição destes gastos tributários entre os seus beneficiários segue um critério dos mais absurdos possíveis. Um critério que se fosse devidamente explicitado e se tornasse de domínio público seria, com toda certeza, muito criticado, pois, segundo ele, quanto mais elevada for a renda do contribuinte, maior será o benefício a receber. Não nos parece ocioso lembrar que além desta iniquidade existente na distribuição dos benefícios fiscais, há discriminação contra os cidadãos não contribuintes que não tem nem ao menos acesso aos gastos tributários.

---

<sup>47</sup> Chamamos de imposto arrecadado o total do imposto líquido devido mais as multas e menos as aplicações em incentivos fiscais, e totalizaram Cr\$ 54,4 bilhões no ano-base 1978, exercício 1979. Este total não inclui o imposto de renda retido exclusivamente na fonte.



## 5 - CONCLUSÕES

Considerando-se que o objetivo do presente trabalho era o de demonstrar as implicações de justiça fiscal dos gastos tributários existentes no âmbito do IRPF, a última seção do capítulo anterior é, de certa maneira, conclusiva. Depois de termos exposto o conceito de gastos tributários nas partes iniciais do estudo e analisado, subseqüentemente, o imposto de renda de pessoas físicas, concluímos nossa tarefa central quantificando e analisando a distribuição destes gastos implícitos entre seus beneficiários. Ficaram evidenciados nossos argumentos iniciais a respeito dos gastos tributários, no sentido de terem o defeito de não serem acessíveis aos não contribuintes. Da mesma maneira, ficou demonstrada a iniquidade com que se dá a distribuição entre os cidadãos-contribuintes dos referidos benefícios.

Gostaríamos de concluir este estudo mostrando que esta iniquidade decorrente do uso dos gastos tributários não é inexorável. Os gastos tributários, como vimos no item 2.3, têm vantagens e desvantagens vis à vis os gastos diretos do governo, e entre as desvantagens quase sempre se alega a sua distribuição intrinsecamente injusta entre seus poucos beneficiários. É verdade que apenas os cidadãos-contribuintes têm acesso aos gastos tributários, mas, por outro lado, não é certo que a distribuição deste benefício dê-se sempre de maneira injusta. Acreditamos que tenha ficado claro que a iniquidade no sistema de gastos tributários que se utiliza do IRPF é uma decorrência direta da progressividade do referido imposto e da maneira como os benefícios são concedidos.

Existem duas categorias de benefícios fiscais passíveis de serem concedidos através do imposto de renda. Por um lado, estão as deduções e, do outro, os créditos. As deduções reduzem a renda sujeita ao imposto e assim proporcionam uma redução no imposto a pagar, igual à taxa marginal do imposto à qual o contribuinte está sujeita vezes o valor da dedução. O crédito constitui, por sua vez, na redução do valor do imposto devido, independentemente da taxa marginal. Em ambos os casos o benefício concedido ao contribuinte é representado por uma diminuição no seu imposto devido, mas no primeiro seu valor é função direta da alíquota a que está sujeito que, por sua vez, é função direta de sua renda. Este ponto é fundamental no que diz respeito à benefícios fiscais e à justiça na sua concessão.

No caso do IRPF, os abatimentos da renda bruta e as deduções da cédula G constituem deduções, enquanto que as reduções por investimento e as aplicações em fundos fiscais representam, de certa maneira, créditos tributários. São créditos por que são reduções diretas do imposto devido mas, por outro lado, seu valor depende ainda que indiretamente da renda do contribuinte, tal como no caso das deduções.

Caso os gastos tributários existentes no âmbito do IRPF tivessem origem apenas em créditos tributários, de preferência sem qualquer vinculação com a renda do contribuinte, a distribuição entre seus beneficiários seria muito mais justa.

Sabemos que algumas deduções e abatimentos têm por objetivo refinar a definição de renda e, assim, melhorar a medida de capacidade de pagamento. Outras deduções têm por objetivo o incentivo a certos tipos de gastos. Em geral se defende o uso

de deduções para o primeiro caso e de créditos para o segundo<sup>48</sup>. O problema é que, por vezes, é difícil determinar exatamente qual o propósito de cada dedução ou crédito. É o caso, por exemplo, das deduções dos gastos médicos. Será seu objetivo o de ajustar a renda para que represente melhor a capacidade de pagar ou o de proporcionar um subsídio às despesas médicas?

Seja qual for o objetivo por trás de cada benefício, acreditamos que o veículo do crédito fiscal é superior ao das deduções, pelo menos no que diz respeito à equidade, apesar da grande controvérsia existente acerca das vantagens e desvantagens de cada um<sup>49</sup>.

O uso do crédito tributário, além de não envolver maiores dificuldades técnicas, permitiria, caso fosse desejado, que se mantivessem os atuais benefícios fiscais, mas com alterações no critério de concessão que resolveriam, em grande medida, os atuais problemas de justiça fiscal.

Se tomarmos o imposto de renda de pessoas físicas espanhol como um exemplo, verificamos que é possível, em princípio, compatibilizar uma variada gama de benefícios com justiça fiscal. Na Espanha, a base tributária é a mais ampla possível — sendo pouquíssimos os gastos deduzíveis — e sobre ela é aplica

---

<sup>48</sup>SUNLEY, E. The choice between deductions and credits. National Tax Journal, Columbus, Ohio, 30: 243-247, Sep. 1977.

<sup>49</sup>BRANNON, G.M. E MORSS, E.R. The tax allowance for dependents: deductions versus credits. National Tax Journal, Columbus, Ohio, 26: 599-609, Dec. 1973.

POGUE, T.F. Deductions versus credits: a comment. National Tax Journal. Columbus, Ohio, 27: 659-662, Dec. 1974.

da a escala de tributação progressiva<sup>50</sup>. O valor obtido é chamado de cuota íntegra, sendo que é a partir deste total que se subtraem as deducciones de la cota. Essas deducciones de la cota correspondem, portanto, a um crédito tributário. Do imposto bruto devido (cuota íntegra) é que as deduções são feitas (e não da base tributária), segundo valores fixos estabelecidos ou percentagens de certos gastos efetivados. Existem deduções gerais, deduções familiares, deduções por gastos pessoais, por investimentos e por dupla tributação econômica. O fato de serem essas deduções calculadas segundo percentagens únicas ou valores fixos para todos os contribuintes elimina a possibilidade de que o benefício (redução no imposto) recebido pelo contribuinte seja "ponderado" por sua renda. Assim, dois contribuintes com despesas médicas iguais, mesmo que com rendas diferentes têm uma redução no imposto a pagar de igual valor.

Tanto nas situações de incentivos fiscais como no caso de se levar em consideração certos encargos pessoais do contribuinte com o intuito de aprimorar a estimativa de sua capacidade de pagar, o crédito fiscal nos parece ser um mecanismo superior às deduções, no que diz respeito a equidade.

Embora os gastos tributários existentes no âmbito do IRPF sejam iniquamente distribuídos, não vemos razão para considerá-los intrinsecamente injustos. É possível o uso de gastos tributários envolvendo um mínimo de injustiça fiscal, que ficaria praticamente limitada à não extensão destes benefícios aos

---

<sup>50</sup> SEVILLA SEGURA, J.V. La imposición sobre las personas físicas. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, 1980. Mimeo. p. 24-26.

cidadãos não contribuintes.

Para concluir, seja qual for o mecanismo utilizado para empreender gastos tributários no âmbito do IRPF (deduções ou créditos), ainda assim esses benefícios fiscais estão alterando a estrutura progressiva do imposto. Embora os contribuintes de maiores rendas constituem pagando mais imposto que os de rendas mais baixas, o grau de progressividade é afetado pela existência dos gastos tributários. Urge, pois, que se dê mais atenção aos gastos tributários, se não pelo volume de recursos envolvidos, pelo menos pelos efeitos potencialmente perniciosos deles decorrentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREWS, W.D. Personal deductions in an ideal income tax. Harvard Law Review, Cambridge, Mass. 86 (309), Dec. 1972.
- BRANNON, G.M. & MORSS, E.R. The tax allowance for dependents: deductions versus credits. National Tax Journal, Columbus, Ohio, 26: 599-609, Dec. 1973.
- BRASIL. Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscais (CIEF). Imposto de renda pessoas físicas 1979. Brasília, 1980. 476p.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Manual de Orientação IRPF-1979. s.n.t. 30 p.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Evolução do Imposto de Renda no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. 176p.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil - 1980. Rio de Janeiro, 1980. 837p.
- FRANK, M. Depenses fiscales relatives a l'impôt sur le revenu des personnes physiques et solutions alternatives. Public Finance - Finances Publiques, The Hague, Netherlands, 35 (1): 13:32, 1980.
- HADDAD, C.L. O sistema de incentivos fiscais à pessoa física e o mercado de capitais. Rio de Janeiro, Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, 1976. 73p.
- HALBERSTADT, V. & DE KAM, F. About the choice between direct versus tax expenditures. University of Leyden, Netherlands, 1977. 23p. Mimeo.

- PITA, C.A. El concepto tributario de renta. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, 1979. 16p. Mimeo.
- POGUE, T.F. Deductions vs. credits: a comment. National Tax Journal, Columbus, Ohio, 27: 659-662, Dec. 1974.
- REZENDE, F. O imposto sobre a renda e a justiça fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. 114p.
- SEVILLA SEGURA, J.V. La imposición sobre las personas físicas. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, 1980. 38p. Mimeo.
- SIMONS, H.C. The comprehensive definition of income. In: HOUGHTON, R.W., ed. Public finance. London, Penguin Books, 1970. cap. 2, p. 38-45.
- SMITH, R.S. Tax expenditures: an examination of tax incentives and tax preferences in the Canadian Federal Income tax System. Toronto, Canadian Tax Foundation, 1979. 173p.
- SUNLEY, E.M. The choice between deductions and credits. National Tax Journal, Columbus, Ohio, 30: 243-247, Sep. 1977.
- SURREY, S. Pathways to tax reform. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1973. 418p.
- SURREY, S. Tax subsidies as a device for implementing government expenditures. Harvard Law Review, Cambridge, Mass., 83 (705), Feb. 1970.