

# ISENÇÕES DE IMPOSTO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

## I. CARÊNCIA DE UM INSTRUMENTO

A TÉCNICA da tarificação não se inclui entre os temas preferidos da ciência das finanças. Os tratados mais volumosos dedicam apenas algumas páginas ao assunto, e assim mesmo mais para falar dos princípios que de sua aplicação — com exceção das tarifas aduaneiras, que ocupam lugar de destaque na literatura econômica e financeira. Por outro lado, existe uma enorme literatura casuística, geralmente muito polemística, que se refere a'êste ou àquele imposto, cuja tarifa seria injusta, nociva à economia, ou prejudicial aos cofres públicos.

Essa divergência é característica. Os princípios básicos da tarificação, como a proporcionalidade e a progressividade (1), deixam também a porta aberta a inúmeras interpretações e variantes. A aplicação dos princípios — mesmo quando fixados pela Constituição e outras normas legislativas — pode por isso produzir os mais diversos efeitos. Em todos os grandes países há milhares de órgãos aos quais cabe o dever de elaborar tarifas e quase sempre os impostos mais complexos quanto à tarificação pertencem precisamente à competência das autoridades locais. Essas em geral se esforçam no que podem para conciliar as necessidades fiscais com a capacidade dos contribuintes e com os interesses da comunidade, mas a maneira pela qual procedem é, com raríssimas exceções, puramente empírica.

Todavia, o empirismo não se limita às administrações locais. Nos sistemas tributários dos governos centrais encontram-se também tarifas que parecem ter sido estabelecidas com profundo desprezo pelas regras aritméticas. Em muitos casos, tarifas originalmente bem elaboradas são deformadas ulteriormente em virtude de reformas par-

ciais, que não levam em conta o conjunto da estrutura tarifária. O resultado disso são êsses tipos de tarifas progressivas que sobem claudicantemente ou se põem súbitamente a saltar como um possesso. Em outros casos as tarifas apresentam defeitos em sentido oposto: apresentam-se muito bem equilibradas, elevam-se em linha reta, como palmeiras imperiais, mas êsse equilíbrio é apenas uma pseudo-progressão porque, na realidade, os encargos fiscais estão mal distribuídos.

A responsabilidade dessas imperfeições cabe mais aos teóricos do que aos homens práticos. Com efeito, uma grave omissão da doutrina dos impostos progressivos é ocupar-se ela muito pouco com a realização dos seus próprios postulados. As tentativas feitas no sentido de dar à tributação progressiva uma estrutura verdadeira, e não uma bela fachada, apenas, provêm principalmente da escola matemática dos economistas ingleses e italianos, notadamente Edgeworth (2) e seus discípulos. Para os não-matemáticos, isto é, para a grande maioria dos homens incumbidos de elaborar as tarifas de impostos, os trabalhos dessa escola não são facilmente acessíveis. Também a teoria pura é indispensável nesse domínio, para precisar os problemas e os métodos de sua solução. E' indispensável mas não suficiente.

Para que os apreciáveis resultados produzidos pela análise matemática da tributação nesses últimos cinqüenta anos se tornem utilizáveis na prática, seria necessário estabelecer tabelas semelhantes às que existem para as taxas de juros compostos e outros cálculos comerciais. Essas tabelas deveriam demonstrar claramente de que modo uma base global da renda ou do capital pode ser tributada progressivamente, de acôrdo com dez ou vinte escalas diferentes; qual será, em cada um

(1) Cf. *Proporcionalidade e progressividade tributárias*, "Revista do Serviço Público", setembro de 1944, páginas 42-46.

(2) F. Y. EDGEWORTH, *Mathematical Physics* (1881; reimpresso em Londres em 1932) — *The pure theory of taxation* ("Economic Journal", VII, 1897) — *The subjective element in the first principles of taxation* ("Quarterly Journal of Economics", XXIV, 1909-10).

dêses esquemas, o total devido pelos contribuintes de determinada renda ou fortuna (sucessão, etc.); e qual será o produto total do impôsto, na hipótese de ser a base global, por exemplo, a renda nacional, distribuída ou composta de tal ou qual maneira. As relações numéricas assim estabelecidas seriam válidas universalmente e as tabelas tão duráveis como as tábuas de logaritmos.

Essas tabelas, bem entendido, não substituiriam nem a experiência prática nem o respeito pelas particularidades econômicas, sociais ou psicológicas que deverão ser observadas em cada país e para cada impôsto. Não passariam de instrumento auxiliar, do mesmo modo que a técnica tarifária não é mais do que um meio de aplicar certos princípios de tributação e de facilitar a justa e eficaz distribuição dos ônus fiscais.

## II. ISENÇÕES FIXAS

Quando falamos de tarifa progressiva a idéia primordial é a ascensão das taxas. Pela imagem, a tarifa se afigura comparável a uma escala e essa palavra, bem como o seu derivado "escalonamento", é usada em diversos idiomas para caracterizar o sistema. Sem embargo, a grande maioria das tarifas progressivas não é elaborada à maneira de uma escala, mas à maneira de uma escada. Na base como no tópo da escada há uma plataforma e entre as plataformas uma série de degraus, dos quais cada um tem uma certa extensão, formando um pequeno patamar.

A plataforma inferior é constituída das isenções de impôsto. A idéia de isenção é em si mesma pouco significativa; indica apenas que as regras gerais da tributação não são aplicáveis em determinadas condições. As múltiplas isenções que se encontram na legislação tributária moderna provêm em grande parte do fato de ser o próprio princípio da contribuição mal definido. Em vez de definir positivamente a incidência primária do impôsto, a lei determina-a por exclusão, enumerando os casos em que o impôsto não é devido, estipulando, por exemplo, que a transmissão dos legados e doações feitos em favor do Estado ou de instituições de caridade estão isentos de impostos. Outra categoria de isenções abrange os casos em que certas atividades econômicas, são consideradas particularmente desejáveis e, para fomentá-las e protegê-las, os poderes públicos concedem-lhes privilégios fiscais. Nestes casos inclu-

em-se, por exemplo, os investimentos de capital em novas indústrias. As isenções dêsse gênero são uma forma de subvenção para fins produtivos e representam, do ponto de vista orçamentário, despesas em vez de redução das rendas públicas.

Tôdas essas isenções influem, naturalmente, na arrecadação do impôsto; devem ser tomadas em consideração na ocasião do estabelecimento das tarifas e nas estimativas anuais da renda tributária. Mas não atingem diretamente o princípio da progressividade nem a sua aplicação. O mesmo não se dá com as isenções das pequenas rendas e fortunas e aos abatimentos à base, em compensação dos encargos familiares. Essas isenções são justificadas pela necessidade de deixar à população um mínimo de subsistência livre de contribuições diretas. Como demonstramos em nosso último artigo, elas têm, na realidade, caráter bem diverso, visto que, nos sistemas tributários que adotam o princípio da progressividade fracionada, se firmou a regra de que todos os contribuintes, qualquer que seja sua renda, devem gozar das mesmas isenções e abatimentos. Por isso, essas deduções perdem o caráter distintivo e se transformam em simples elemento aritmético da tarifa progressiva.

Inútil dizer que o montante das isenções tem uma significação decisiva do ponto de vista social, econômico e fiscal. Duas tarifas com taxas idênticas podem ser profundamente diferentes em virtude das isenções de base. Com a extensão ou restrição das isenções, classes inteiras da população podem ser favorecidas ou desfavorecidas. As particularidades dos sistemas fiscais estaduais e municipais muitas vêzes resultam mais das isenções do que da diferenciação das taxas.

Algumas isenções muito elevadas são feitas com um fim especial; assim, o Estado da Flórida, na intenção de atrair a seu território pessoas de fortuna, concedeu a seus residentes uma isenção geral de 100.000 dólares, no impôsto estadual sobre as heranças. Em tempos passados, mesmo os não residentes gozavam ali de uma isenção de 250.000 dólares para as propriedades situadas no Estado, enquanto que, em outros Estados da União Norteamericana, as isenções dessa espécie eram apenas de 5.000 ou 10.000 dólares. Diferenças muito pronunciadas existem também no Brasil, na legislação do impôsto de transmissão "causa mortis". Em dois Estados vizinhos, por exemplo, a taxa para a herança dos descendentes em linha

reta é de 3%, mas em um a isenção é de 10.000 cruzeiros, enquanto que o outro não permite isenção acima de 500 cruzeiros sobre o montante global da herança.

O efeito das isenções à base sobre o produto multiplica-se, em consequência de sua generalização e de sua extensão, aos maiores contribuintes. No imposto sobre a renda as isenções, nelas compreendidos os abatimentos para os encargos familiares, são rigorosamente pessoais e iguais para todos os contribuintes; formalmente nem mesmo são proporcionais; constituem uma espécie de capitação negativa. A julgar pela aparência igualitária, poder-se-ia concluir que o total da redução seria também igual para todos os contribuintes — o que não passaria de uma ilusão. Combinado com uma tarifa progressiva, o efeito das isenções também é progressivo. Qualquer modificação na base propaga-se automaticamente ao cume da tarifa e transfere-se à fração mais elevada de cada renda ou capital tributável. Isso se verifica sempre, desde que a isenção geral e os abatimentos para os encargos familiares sejam alterados.

Ilustremos o mecanismo com um exemplo sumário, aplicado a uma tabela imaginária do imposto de renda. Suponhamos que a isenção à base, e os abatimentos para os encargos familiares, eram, em média, de 20.000 cruzeiros e que esse limite seja elevado a 25.000 cruzeiros. Antes da modificação, havia 100.000 contribuintes, cujo número e renda líquida tributável se distribuíam da seguinte maneira:

QUADRO 1

NÚMERO DE CONTRIBUINTES	RENDA LÍQUIDA (Cr\$)	IMPORTÂNCIA GLOBAL TRIBUTÁVEL (1 000 Cr\$)	TAXA MÉDIA	PRODUTO DO IMPÓSTO (1 000 Cr\$)
50.000	20.000 - 50.000	1.750.000	2%	35.000
30.000	50.000 - 100.000	2.250.000	4%	90.000
15.000	100.000 - 200.000	2.250.000	8%	180.000
4.000	200.000 - 500.000	1.400.000	12%	168.000
900	500.000 - 1.000.000	675.000	16%	108.000
100	mais de 1.000.000	200.000	20%	40.000
100.000	—	8.525.000	—	621.000

Com o prolongamento da isenção o número de contribuintes diminuirá. No nosso exemplo, talvez 10.000 pessoas possuidoras de renda líquida entre 20.000 e 25.000 cruzeiros ficarão abaixo do limite de isenção. Por outro lado, alguns milhares de rendas entre 50.000 e 55.000 cruzeiros pas-

sarão a ser inteiramente tributáveis pela taxa mais baixa, e assim por diante. A "migração" para as classes menos tributadas será pouco pronunciada nos grandes contribuintes, pois há muito mais rendas entre 50.000 e 55.000 cruzeiros do que entre 500.000 e 505.000 cruzeiros. E' mesmo possível que na classe mais alta das rendas, a de mais de um milhão de cruzeiros, o número de contribuintes permaneça estacionário.

Na estatística dos impostos o efeito da reforma aparecerá então perfeitamente social: as pequenas rendas serão aliviadas do ônus fiscal, enquanto as grandes terão que suportar o mesmo fardo de antes. Na realidade, porém, o efeito, notadamente para os cofres públicos, será bem diferente. As pequenas rendas, às quais a reforma se destinava precipuamente, produzem antes somas bem pequenas. Das rendas compreendidas entre ... 20.000 e 25.000 cruzeiros nem tôdas pagavam imposto sobre 5.000 cruzeiros, mas entre 2.000 e 3.000 cruzeiros em média. Não obstante, mesmo negligenciando êsses detalhes, as repercussões de uma isenção adicional de 5.000 cruzeiros, sobre os contribuintes e sobre o fisco serão as seguintes:

QUADRO 2

A	B	C	D (=CXB)
RENDA LÍQUIDA (Cr\$)	REDUÇÃO POR CONTRIBUINTE (Cr\$)	NÚMERO DE CONTRIBUINTE	DIMINUIÇÃO DO PRODUTO DO IMPÓSTO (Cr\$ 1.000)
20.000 - 50.000	2% sobre 5.000 = 100	50.000	5.000
50.000 - 100.000	4% sobre 5.000 = 200	30.000	6.000
100.000 - 200.000	8% sobre 5.000 = 400	15.000	6.000
200.000 - 500.000	12% sobre 5.000 = 600	4.000	2.400
500.000 - 1.000.000	16% sobre 5.000 = 800	900	720
mais de 1.000.000	20% sobre 5.000 = 1.000	100	100
—	—	100.000	20.000

Ao passo que as isenções para as rendas até 50.000 cruzeiros só representam 5 milhões de cruzeiros, a redução total do produto do imposto é quatro vezes maior, e a economia para os contribuintes das classes mais elevadas representa dez vezes a dos contribuintes menores. Aliás, êsse último cálculo ainda é baseado sobre taxas médias. Na realidade, porém, as taxas progressivas se aplicam por frações de renda e uma taxa média de

20% presume que boa parte das rendas acima de um milhão de cruzeiros é tributada a 30%. No outro extremo da escala a tributação progressiva não começa com 2%, mas com taxas muito mais módicas. As reduções para as rendas mais altas, por conseguinte, seriam não apenas dez vezes — como no Quadro 2 — mas 20 ou 30 vezes maiores que para as pequenas rendas.

Em circunstâncias excepcionais — em um período de crise grave, que atinge todos os grupos da população, por exemplo — uma redução geral do imposto sobre a renda pode ser indicada, embora nesse caso a própria diminuição das rendas já conduza à aplicação de taxas mais módicas. Uma revisão das isenções pode tornar-se necessária também nos períodos de inflação, quando as rendas aumentam, mas não nas mesmas proporções em que o poder aquisitivo decresce. Todavia, se a reforma visa essencialmente aliviar o ônus fiscal que grava as pequenas rendas, o método demonstrado em nosso exemplo é pouco recomendável. Em relação à repercussão social a operação é muito onerosa para o fisco. Daí se pode deduzir uma regra importante para o sistema progressivo, que nem sempre é respeitada: um abatimento à base se manifesta no vértice da pirâmide do imposto.

### III. ISENÇÕES VARIÁVEIS

Os inconvenientes das isenções fixas, intimamente ligadas à escala das taxas progressivas, são evidentes. O bom princípio de que o fisco reconhece a todo mundo, aos mais ricos como aos mais pobres, um mínimo de subsistência, lembra a frase de Anatole France: os milionários e os mendigos têm o mesmo direito de dormir à noite sob as pontes de Paris. Se fôsse possível aplicar esse princípio sem prejuízo para ninguém, a questão seria de pouca importância. Mas, em sua forma atual, ele pode ter efeito oposto à sua própria finalidade social. Porque, se um ajustamento da isenção de base implica em perdas excessivas para o fisco, uma administração que tenha a preocupação de economias hesitará em fazê-lo.

Para evitar essa consequência os técnicos da tributação, na Inglaterra e nos Estados Unidos, têm procurado estabelecer esquemas mais elásticos, que permitam uma isenção relativamente grande em favor das pequenas rendas, mas sem reduzir muito a receita tributária. A tendência é dar às isenções destinadas a preservar o mínimo de sub-

sistência maior independência nos quadros do sistema progressivo. Naturalmente deve-se manter uma ligação razoável entre a isenção e as taxas progressivas. A transição brusca seria um recuo às formas primitivas da tributação. Pode-se, contudo, substituir de diferentes maneiras o sistema rígido das isenções fixas por um mecanismo apropriado.

Na Inglaterra certos abatimentos feitos a título de mínimo de subsistência e de encargos familiares são os mesmos para todas as rendas, mas a constituição degressiva da tarifa do "income tax" impede que as "deductible allowances" tenham efeito multiplicador para as rendas mais elevadas. A sobretaxa relativa às rendas superiores a £ 2.000, segundo uma tabela progressiva, refere-se à renda efetiva, sem isenções nem abatimentos. Por outro lado, várias disposições aplicam-se exclusivamente às pequenas rendas e tornam menos rígido o limite entre a isenção e a contribuição.

O sistema britânico contém limites de isenção (deduções, formalmente) diferentes para "earned" e "unearned" ou "investment income". Sem embargo, para os contribuintes acima de 65 anos toda renda até £ 500 é considerada "earned income", qualquer que seja a providência. A dedução geral só atinge as primeiras 80 libras da renda, mas as rendas que não excedam de 110 libras são em qualquer caso isentas de imposto. Disposições especiais (mínimo de subsistência: 2 libras por semana, para os celibatários) limitam as contribuições deduzidas correntemente do salário dos operários. As deduções feitas para encargos familiares, sustento de inválidos, desempregados etc., são exatamente diferenciadas. Essa multidão de variantes constitui enorme trabalho para a Administração e absorve por certo uma parte considerável dos 20 milhões de libras que a arrecadação do imposto dispense anualmente.

Nos Estados Unidos a renda é duplamente gravada, pois é tributada pela União e pelos Estados. No sistema federal, bem como no da maioria dos Estados, as isenções e abatimentos são fixos e uniformes para todas as rendas. Mas, como uma das autoridades mais acatadas na matéria, Mr. James W. Martin, já verificara na véspera da guerra, "this type of exemption, though still the most common, appears to be losing popularity" (3).

(3) J. W. MARTIN, *General Theory of Tax Exemption*, in "Tax Exemption — Symposium conducted by the Tax Policy League" (New York 1939), pag. 8.

Com o fim de evitar a repercussão onerosa que demonstramos no capítulo anterior, o Estado de Wisconsin introduziu, em 1927, uma nova forma de isenção mais tarde adotada por outros quatro Estados da União Norte-americana. A isenção é idêntica para tôdas as rendas, mas não é aplicada à renda total — isto é, virtualmente à fração mais elevada — mas à primeira e, se necessário, à segunda fração tributável.

Suponhamos que 20.000 cruzeiros estejam isentos do impôsto e que determinado contribuinte tenha uma renda de 820.000 cruzeiros. Temos, portanto, uma renda tributável de 800.000 cruzeiros. Suponhamos ainda — dentro da nossa tarifa imaginária — que a parte de sua renda que excede de 500.000 cruzeiros seja tributada à taxa de 16%, enquanto a primeira fração, aquela que fica entre 20.000 e 50.000 cruzeiros, está sujeita à taxa de 2%. No sistema vigente no Brasil e na União Norte-americana a isenção à base equivale, para êsse contribuinte, a uma redução de impôsto de 16% sôbre 20.000 cruzeiros, ou sejam 3.200 cruzeiros. No sistema vigorante em Wisconsin, a isenção reduz só o impôsto devido sôbre a fração da renda compreendida entre 20.000 e 50.000 cruzeiros. Em vez de pagar 2% sôbre 30.000 cruzeiros, ou sejam 600 cruzeiros, o contribuinte pagará 2% sôbre 10.000 (= 30.000 — 20.000) cruzeiros, isto é, 200 cruzeiros. Em suma, a vantagem resultante da isenção reduz-se, no sistema de Wisconsin, de 3.200 a 400 cruzeiros. Em outras palavras, o Estado percebe com as mesmas taxas, graças a outro cálculo das isenções, 2.800 cruzeiros a mais.

Os abatimentos para os encargos de família são calculados no Wisconsin de maneira análoga. Suponhamos que outro contribuinte tenha a mesma renda de 820.000 cruzeiros, mas possua família numerosa e que a isenção e os abatimentos reduzam sua renda líquida tributável a 780.000 cruzeiros. O montante de 40.000 cruzeiros isento do impôsto excede os 30.000 cruzeiros da primeira fração tributável da sua renda. Nesse caso, . . . 10.000 cruzeiros da segunda fração da sua renda tributável — da parte compreendida entre . . . 50.000 e 100.000 cruzeiros, no nosso esquema — digamos, de 4%, serão ainda isentos do impôsto. A redução será, então, de 2% sôbre 30.000 cruzeiros, ou seja 600 cruzeiros; mais 4% sôbre 10.000 cruzeiros = 400 cruzeiros, o que perfaz

1.000 cruzeiros. No outro sistema, a redução seria de 16% sôbre 40.000 cruzeiros = 6.400 cruzeiros. Diferença: 5.400 cruzeiros. Evidentemente diferenças assim tão grandes serão muito raras, mas com a massa dos casos o resultado para os cofres públicos pode ser sensível. No fundo o sistema de Wisconsin transforma a isenção geral em uma dedução fixa, aplicável ao montante que deveria ser pago se não houvesse isenção.

Um sistema tènicamente mais elástico e mais bem fundamentado psicologicamente foi o sugerido por William S. Shultz, reputado especialista em impostos sôbre heranças (4). Propõe êle que as isenções fixas sejam substituídas por isenções variáveis que diminuam à medida que a quantia tributável aumenta, para desaparecerem completamente além de certo limite. A forma mais simples dessa "vanishing exemption" consistiria, segundo Shultz, em fazer baixar a isenção na mesma proporção em que o objeto da tributação ultrapassa o limite de isenção. Suponhamos ainda uma vez que o limite de isenção seja 20.000 cruzeiros. O cálculo da quantia tributável para as rendas excedentes dêsse limite seria feito de acôrdo com o seguinte esquema:

Renda	Dedução	Importância tributável
Cr\$	Cr\$	Cr\$
20.000	20.000	—
25.000	15.000	10.000
30.000	10.000	20.000
35.000	5.000	30.000
40.000	—	40.000

Se êsse ritmo de decrescimento parece muito acelerado, pode-se aplicar outra relação entre a progressão da renda e a regressão das deduções, por exemplo na proporção de 2:1 ou 3:1. A isenção desaparecerá, nesses casos, desde que a renda atinja 60.000 ou 80.000 cruzeiros, respectivamente. Êsse sistema foi adotado no Estado de Kentucky para o impôsto sôbre heranças e recomendado na Austrália por uma comissão oficial (5). Efetivamente, graças à sua flexibilidade e à sua capacidade de adaptação a qualquer tabela progressiva de contribuições diretas, a "vanishing exemption" é, de tôdas as reformas propostas e adotadas nesse terreno, talvez a mais interessante.

(4) W. H. SHULTZ, *The Taxation of Inheritance* (Boston 1926), págs. 270-271. — *American Public Finance* (New York 1938), págs. 251-258.

(5) *Fourth and Final Report of the Royal Commission on Taxation* (1934), pág. 202.