

O Imposto de Renda das Pessoas Físicas e a Dignidade da Pessoa Humana. Intributabilidade do Mínimo Existencial

Elcio Fonseca Reis

1. A Democracia Social e a Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, estabelece uma nova ideologia para o ordenamento jurídico constitucional, ao prescrever que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos, dentre outros, a dignidade da pessoa humana, e como objetivos (art. 3º): construir uma sociedade livre, justa e solidária; reduzir as desigualdades regionais; garantir o desenvolvimento nacional etc.

A nova ideologia adotada exerce influência em todo o ordenamento jurídico, ou seja, a leitura da ordem constitucional, dos princípios ali esculpídos, do sistema jurídico e dos subsistemas nele estabelecidos, tal como o Sistema Tributário Nacional, deverão ser interpretados em consonância com tal ideologia.

O adjetivo *democrático* acrescentado ao termo "Estado de Direito" revela uma modificação substancial, não meramente formal, na concepção de Estado até então vigente. Não há dúvidas que tal adjetivo indica um propósito de se modificar a estrutura liberal do Estado de Direito, para um Estado de Direito e de Justiça Social, cujos valores são diferentes¹.

De fato, tem-se que a ideologia sempre se mostra presente na concepção das Constituições, influenciando todo o ordenamento jurídico, passando pelo liberalismo burguês, pelo socialismo marxista até as concepções de social-democracia e de neoliberalismo. Diante desse quadro de divergências ideológicas o Direito, como não poderia deixar de ser, mostrou-se suscetível a essas mudanças, produzindo, durante os tempos, sistemas jurídicos sob o manto de tais ideologias, sistemas normativos que, por sua vez, eram interpretados tendo em vista a própria concepção ideológica da Constituição.

José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que "não deve o jurista, ao interpretar a norma constitucional, afastá-la de



Elcio Fonseca Reis é Mestre em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da UFMG, Professor de Direito Tributário na Faculdade de Direito Milton Campos, Procurador da Fazenda do Estado de Minas Gerais e Advogado.

¹ Esse é o pensamento de Miguel Reale. Cf. *O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias*, São Paulo: Saraiva, 1999, p. 2.

sua origem política e ideológica, proveniente da vontade política fundamental. Em matéria constitucional, é quase impossível apegar-se a critérios absolutos de interpretação².

O Estado Social se mostra como uma superação ao Estado Liberal através de uma remodelação dos conceitos basilares do liberalismo, tomando como suporte a nova ideologia e a reformulação da própria finalidade do Estado, que passa a tutelar os direitos sociais e coletivos, atuando de forma efetiva na ordem jurídica e econômica, ou seja, o Estado Social se mostra, necessariamente, intervencionista³.

Miguel Reale esclarece que o art. 1º da Constituição revela de maneira clara e inquestionável que a República Federativa do Brasil fez uma opção ideológica de democracia social, isto é, "democracia na qual o Estado é compreendido e organizado em essencial correlação com a sociedade civil, mas sem prejuízo do primordial papel criador atribuído aos indivíduos"⁴.

Pela leitura do art. 3º da Constituição percebe-se que o Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil busca se concretizar através da construção de uma sociedade livre, justa, solidária, igualitária, sem que haja um compromisso de crescimento e desenvolvimento econômico e social, por inteiro, obje-

tivos estes que revelam os valores supremos da ideologia constitucionalmente adotada e que devem ser considerados no âmbito político, mas sobretudo no jurídico, especialmente no processo de interpretação das leis e principalmente das normas constitucionais.

Diante desses novos conceitos, o Estado passa a ter preocupação social e econômica, intervindo na sociedade de forma a produzir normas socializantes e buscando diminuir as desigualdades existentes⁵, o que aumenta a necessidade financeira do Estado intervencionista.

2. A Democracia Social e o Direito Tributário

O tributo, nesse contexto, deixa de ser simples fonte de receita para o Estado, passando a ser utilizado como instrumento de realização de justiça, vale-se do princípio da capacidade contributiva como meio de onerar aqueles economicamente mais favorecidos, sendo utilizado, também, de forma extrafiscal, para criar benefícios para regiões mais pobres. Dessa forma, a igualdade no tratamento tributário deixa de ser meramente formal, passando a ser material. Esta é uma característica do Estado Social.

O Estado Democrático de Direito, evolução, segundo José Afonso da Silva, do Estado Social, para Misabel Derzi⁶,

está intimamente ligado aos compromissos de liberdade e igualdade materiais, coligados ao conceito moderno de democracia⁷, tendo como princípios inerentes: a democracia representativa, o pluralismo político, a proteção dos direitos fundamentais e a justiça social, baseada em um vida digna para todos, princípios esses que exercem influência, como já dito, na leitura do ordenamento jurídico positivo brasileiro, e, em especial, no campo da tributação.

Afinal, o poder de tributar revela-se como instrumento ímpar de viabilidade do Estado Social, pois, na lição de Casalta Nabais⁸, "é o estado fiscal que paga a conta do estado social".

Juan Jorge Papier⁹ concorda com a ligação íntima entre o poder tributário e o Estado Social. Afirma: "Sin embargo, el poder tributario estatal no sólo es condición necesaria para la garantía de las libertades económicamente relevantes; constituye también un presupuesto irrenunciable del cumplimiento por el Estado del mandato constitucional de establecer un Estado social (arts. 20.1 y 28.1 GG). El poder tributario constituye una conexión básica entre Estado de Derecho y Estado social".

Portanto, não há dúvida de que o Estado Fiscal deve buscar nas receitas tributárias sua fonte primária de recursos, que serão utilizados no financiamento das instituições democráticas, na busca dos objetivos impostos pelo Esta-

do Democrático de Direito, ou seja, realização da justiça social, busca da liberdade e da igualdade, traduzidas na dignidade da pessoa humana, diminuição das desigualdades regionais, dentre outras.

Isso implica ampliação e intensificação da tributação. Expansão essa que encontrará na capacidade contributiva seu lastro inicial, com o que se permitirá ao legislador buscar a realização da justiça fiscal, porquanto o princípio da capacidade contributiva, informador do Sistema Tributário Nacional, possibilita que o legislador desenvolva uma busca plena de aferição desta, que passa desde o processo de seleção e identificação da riqueza a ser tributada até a fixação de alíquotas, proporcionais ou progressivas¹⁰.

O princípio da capacidade contributiva, próprio do Direito Tributário, deve ser visto como imanente ao Estado Social e também ao novel Estado Democrático de Direito, porquanto é essencial para a realização da justiça fiscal, da igualdade material, da solidariedade, objetivos primordiais do Estado Social e Democrático de Direito.

Analisando a utilização da progressividade na aplicação da capacidade contributiva, afirma o Professor lusitano José Casalta Nabais: "a progressividade dos impostos, se e na medida em que não seja objecto de específicos preceitos constitucionais como os referidos sem-

² *Processo Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 4.

³ Nesse sentido afirma Paulo Bonavides: "O Estado social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas". (*Do Estado liberal ao Estado social*, São Paulo: Malheiros, 1996. p. 200)

⁴ *Op. cit.*, p. 43.

⁵ Luzia Cabral Pinto esclarece: "É preciso, pois, que o Estado assuma as tarefas indispensáveis à implementação das dimensões da democracia plena e da justiça social que a lógica da acumulação capitalista não permitiu que vingassem. Impondo a realização de certos fins, tendo por 'objetivo-base' a igualdade (residindo aí 'a função de impulso e a natureza dirigente do princípio da igualdade'...) (Os limites do poder constituinte e a legitimidade material da Constituição. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, 1994. p. 211).

⁶ Repartição das receitas tributárias - Finanças públicas - Normas gerais e orçamentos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, v. 33, n.º 33, out. 1991, pp. 351-402.

⁷ Misabel Derzi adverte: "Se, dentro da teoria política, várias tentativas de delimitação do conceito de democracia são feitas, buscando-se atingir maior precisão e necessário rigor lógico, o conceito jurídico de democracia, que deve servir ao Direito Constitucional brasileiro é necessariamente empírico e se extrai do ordenamento positivo em vigor, *hic et nunc*". *Op. cit.*, *loc. cit.*

⁸ *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 575.

⁹ *Manual de derecho constitucional - Ley fundamental y orden económico*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996. p. 605.

¹⁰ Para José Casalta Nabais "uma tributação assente no princípio da capacidade contributiva (isto é, na justiça contributiva) permite uma tributação mais extensiva e intensiva do que a baseada no princípio da equivalência (isto é, na justiça comutativa que estende a relação de troca, típica do mercado, às relações estado/contribuinte) (*Op. cit.*, p. 576.)

pre têm por base o princípio do estado social enquanto suporte da justiça social¹¹.

A capacidade contributiva, princípio informador de todo o Sistema Tributário Nacional, tem como principal norte proporcionar a realização da justiça fiscal, mediante oneração daqueles que revelem sinais signos presuntivos de riqueza, os quais serão tomados como pressuposto de fato da norma de tributação, ou serão utilizados como critério de graduação da imposição fiscal.

3. A Dignidade da Pessoa Humana como Corolário da Tributação sobre a Renda

O princípio da capacidade contributiva, como visto, tem aplicação a todos os tributos que possuam no seu pressuposto de fato, um sinal representativo de riqueza, mas, a toda evidência, é na seara do imposto sobre a renda que sua aplicação se mostra mais evidente, quer se trate de pessoa jurídica quer se trate de pessoa física.

O próprio dizer do art. 145, § 1º da Carta Republicana, bem como a errônea da orientação da Suprema Corte¹² revelam a sua ampla incidência e aplicação no campo do Imposto de Renda, pelo que os operadores do direito, em geral, não podem deixar de fazer uma leitura adequada do princípio e da sua implicação no campo da norma impositiva.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 153, inciso III, outorgou à União Federal a competência para instituir imposto que tenha por base de cálculo a renda e proventos de qualquer natureza

auferidos por pessoas físicas ou jurídicas.

O Código Tributário Nacional, com natureza de lei complementar que dita normas gerais (artigo 146, inciso III, da Carta Magna), delineou a norma de incidência do imposto de renda, conforme se verifica em seu artigo 43.

Analisando as mencionadas normas, constitucional e complementar, verifica-se que somente na hipótese do contribuinte possuir um acréscimo patrimonial resultante do produto de seu capital ou trabalho, ou a obtenção de um ganho até então inexistente em seu patrimônio, é que ocorrerá o surgimento do fato gerador do tributo.

Rubens Gomes de Sousa já explicava que o imposto de renda tinha como elemento essencial a aquisição de riqueza nova, que se traduzisse em efetivo acréscimo patrimonial, decorrente de uma fonte permanente ou não¹³.

O princípio da capacidade contributiva servirá para basilar toda a norma de tributação do imposto de renda. Assim, havendo manifestação de riqueza, em tese, poderá tal riqueza ser objeto da norma de tributação.

Pergunta-se. Toda renda auferida é manifestação de capacidade contributiva e portanto passível de tributação?

Sem nos preocuparmos com a diferença entre renda auferida, consumida e poupada, para fins de análise do campo de incidência da norma do imposto de renda, mas buscando na Constituição fundamento para responder tal questionamento, podemos antecipar que nem toda renda ou manifestação de riqueza

podem ser consideradas capacidade contributiva.

A Constituição elege como fundamento a valoração do tratamento humano, da cidadania, da justiça fiscal, pondo tais valores ao lado do princípio da capacidade contributiva que, como dito, informa todo o Sistema Tributário Nacional e especialmente o imposto de renda.

Assim, a tributação deverá levar em conta que a Constituição assegura a todos um tratamento digno (art. 1º, inciso III), o que será concedido através de política social intervencionista, ou melhor, o Estado se obriga a propiciar a todos uma existência digna, com saúde, educação, habitação etc., tudo aquilo que for necessário para uma sobrevivência com dignidade.

O respeito à dignidade do ser humano acarreta a intributabilidade do chamado mínimo existencial, porquanto o mínimo existencial seria o limite mínimo da ausência de capacidade contributiva. Em outras palavras, a renda auferida e consumida com os gastos necessários para uma vida digna não é manifestação de capacidade contributiva, está aquém desta, não podendo, portanto, ser tributada.

Necessário esclarecer que a proteção não é apenas para o indivíduo, mas para a família, para a entidade familiar, conforme orienta a Constituição Federal, que assegura que família, sociedade e Estado têm o dever de prestar assistência à criança e ao adolescente, proporcionando uma vida digna, elegendo como prioridades a saúde, a alimentação, a educação (art. 227).

Assim, para que se exija o pagamento do imposto de renda deve, em primei-

ro lugar, ser detectada a manifestação de capacidade contributiva. E esta somente poderá ser observada após a exclusão das despesas necessárias à sobrevivência com dignidade.

Como diz Casalta Nabais¹⁴ "para que as famílias paguem os impostos sobre os seus membros em conformidade com a sua capacidade contributiva hão de ser considerados os respectivos encargos, o que implica a não tributação em termos materiais do mínimo de existência conjugal ou familiar..."

Qual é a extensão do chamado mínimo existencial?

A doutrina, sobretudo estrangeira, tem dedicado vários estudos para a delimitação do chamado mínimo existencial, sempre procurando vincular o conceito à própria função do Estado Social, ou seja, àqueles deveres institucionais consagrados na Constituição que ficam a cargo do Estado Social, mas que, muitas vezes, como no caso do Brasil, não são adequadamente proporcionados.

Assim, tem-se que se o particular é obrigado, ou até mesmo se ele faz a opção por não usufruir das prestações sociais disponibilizadas pelo Estado, substituindo-as por particulares, arcando com o ônus de tais atividades, entende-se que os valores despendidos em contrapartida de tais prestações sociais devem ser excluídos da renda, por não serem manifestação de riqueza (capacidade contributiva), em virtude do conceito moderno de cidadania.

No Brasil, a legislação do imposto de renda das pessoas físicas se mostra totalmente inconstitucional, por afrontar o princípio da capacidade contributiva e o fundamento do Estado de proporcionar vida digna aos cidadãos.

¹¹ *Op. cit.*, p. 577.

¹² Embora esse não seja o momento adequado, critica-se com veemência a decisão do Supremo Tribunal Federal que, julgando inconstitucional a progressividade fiscal do IPTU, utilizou como argumento o fato de que o princípio da capacidade contributiva somente ser aplicável aos impostos pessoais. Tal decisão, praticamente, reduz a aplicação do princípio geral da capacidade contributiva ao Imposto de Renda porquanto é o único, tipicamente, pessoal.

¹³ *Paréceres*, v. 3. Imposto de Renda, São Paulo, Resenha Tributária, 1976, p. 277.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 534.

Afinal, as limitações de deduções por dependente, através de fixação de um valor objetivo e determinado, dentro do qual deveriam ser suportadas todas as despesas necessárias para proporcionar uma vida digna se mostra desarrazoada e inadequada.

Com efeito, causa estranheza a legislação do imposto de renda vigente, pois esta, num Estado Social ausente como o Brasil, que impõe aos cidadãos a assunção de deveres que lhe são próprios (educação, saúde etc.), além de outros indispensáveis para a manutenção da vida digna (alimentação, moradia, vestuário), não permite a integral e irrestrita dedução das despesas comprovadas com tais gastos, tributando tais despesas como se houvesse manifestação de capacidade contributiva, ou pior, como se traduzisse acréscimo patrimonial, riqueza nova.

Nem se poderia considerar a crítica do fisco de que a não-limitação das despesas (sistemática que já foi por nós adotada) oneraria mais pesadamente os titulares de menores rendimentos, pois o mínimo existencial destinado a fazer face a educação, a saúde, ao sustento, vestuário, necessidades básicas, que, em tese, são iguais para todos, seria, em termos quantitativos, menor do que os gastos efetuados por quem auferir mais rendimentos, proporcionando uma injusta carga tributária.

Ora, tal argumentação é de todo insustentável em face dos próprios dizeres da Constituição, que determina a tributação somente das manifestações de riqueza traduzidas em capacidade contributiva, excluindo, desse campo, o mínimo existencial.

De fato, o art. 7º, inciso IV da Carta Magna, que estipula como direito do trabalhador a obtenção de um salário mínimo que seja adequado a manutenção de uma vida com dignidade, porquanto este deverá atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, notadamente aquelas atinentes a: moradia, educação, alimentação, saúde, lazer, vestuário, transporte, previdência social.

Assim, dentro do quadro constitucional todas as despesas que estejam vinculadas a essas necessidades vitais, em tese, deverão ser deduzidas da renda auferida pelas pessoas físicas, porquanto não são manifestação de riqueza nova, estão fora da capacidade contributiva.

Todavia, dentro do quadro de despesas acima elencado, há algumas totalmente dedutíveis e outras cuja dedução poderá ser restringida ou limitada pela legislação, atendendo o critério de razoabilidade, adequação e necessidade, ou seja, observando-se o princípio da proporcionalidade.

Em se tratando de despesas cuja prestação social esteja diretamente vinculada ao Estado Social, isto é, seja um dever institucional do Estado (saúde, educação, previdência e assistência social, moradia - entendidos em suas formas mais amplas¹⁵) o contribuinte tem o direito de deduzi-las integralmente, bastando possuir documento jurídico comprobatório e verossímil dos gastos.

Porém, permite-se que a legislação fixe objetivamente um limite de dedução, objetivo, em valor, para as demais despesas, evitando que sejam cometidos abusos ou que se discuta a extensão do

que seja "dignidade da pessoa humana", observado o princípio da proporcionalidade e assegurado o direito individual de se deduzir despesas com alimentação, vestuário, lazer etc., nos termos do art. 7º, inciso IV, da Constituição.

Importante esclarecer que a legislação permite a dedução integral dos valores pagos a título de pensão, decorrente de sentença judicial, ainda que meramente homologatória de acordo judicial (art. 4º, inciso II, da Lei 9.250). Todavia, sujeita ao regime de tributação normal por parte do alimentando, sob a forma de "carnê-leão" (art. 54 da Lei 7.713/88 e art. 115 do RIR/94), não fazendo distinção se os valores recebidos são consumidos integralmente na sobrevivência digna ou não.

As necessidades do alimentando podem extrapolar o mínimo existencial ou os limites objetivos traçados pela norma de tributação, nos casos acima ressaltados, podendo tais valores ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda do alimentando.

Assim, não há dúvida que a legislação pode tributar tais valores, inclusive sob o regime mensal de apuração através do chamado "carnê-leão", mas isso não exclui a possibilidade de serem, quando do ajuste anual, deduzidas integralmente as despesas necessárias com o mínimo existencial, nos termos em que acima foi explicitado.

4. Conclusões

O Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil revela o surgimento de uma nova ideologia constitucional, em que os valores ligados à democracia social, tais como justiça, solidariedade, cidadania, dignidade da pessoa humana etc. são elevados a categoria de princí-

pios informadores do ordenamento jurídico.

A existência desses valores consagrados pelo Texto Constitucional impõe ao intérprete uma busca interpretativa em consonância com o primado da unidade do ordenamento jurídico e busca pela otimização dos princípios.

Na seara da tributação a democracia social inseriu uma nova visão ao princípio da capacidade contributiva, base para a elaboração de todas as normas de tributação, em especial as do imposto de renda.

A tributação do imposto de renda das pessoas físicas deve ser vista sob o ângulo da capacidade contributiva conjugado com o primado da dignidade da pessoa humana, ou seja, deve se dar tratamento adequado ao mínimo existencial.

O mínimo existencial é visto como limite mínimo para a capacidade contributiva, na medida em que a renda consumida na manutenção da vida digna, ou seja, aquela que assegure um mínimo de dignidade para o exercício da cidadania não pode ser posta sob o enfoque da norma de tributação, por não denotar capacidade contributiva.

A capacidade contributiva tem como limites, de um lado, o mínimo existencial ligado à dignidade da pessoa humana e, de outro, a propriedade ligada à vedação de tributos confiscatórios. Dentro desses limites há capacidade contributiva passível de ser tributada pelo imposto de renda.

A Constituição assegura a todos os cidadãos o direito à saúde, à educação, à previdência e assistência social, à moradia, enfim a obter um tratamento digno. Tais prestações sociais que são deveres do Estado, quando exercidas por particulares e custeadas pelos mesmos, de-

¹⁵ Quando se diz entendido amplamente, significa que podem ser deduzidas as despesas com livros e materiais escolares, inclusive de língua estrangeira, essencial em tempos de globalização; despesas médicas e com medicamentos etc.

vem ser integralmente dedutíveis do imposto de renda, por não se traduzirem em renda tributável, pois estão aquém da capacidade contributiva. Qualquer limitação infraconstitucional que limite a possibilidade de dedução integral de tais despesas é e será sempre inconstitucional, dentro do modelo consagrado pela Constituição de 1988.

As despesas efetuadas com alimentação, vestuário, lazer, enfim aquelas previstas no art. 7º, inciso IV, da Carta Magna e que asseguram, também, dignidade para cidadania, podem igualmente ser abatidas, por estarem fora da capacidade contributiva.

Nestes casos, a legislação poderá limitar objetivamente os gastos passíveis de dedução de forma a coibir abusos ou permitir despesas além do mínimo necessário para a dignidade.

Todavia, ainda que seja possível a limitação dessas despesas, no processo de elaboração legislativa deverá ser observado o princípio da proporcionalidade, ou seja, a lei atender aos preceitos de razoabilidade, adequação e necessidade, sob pena de inconstitucionalidade.

Não se nega a possibilidade de se tributarem os valores recebidos pelo alimentando a título de pensão judicial, mas tal fato não afasta o dever de se assegurar como não tributáveis as despesas necessárias ao mínimo existencial.

De todo o exposto, não há dúvida de que a legislação do imposto de renda merece ser modificada para evitar injustiça fiscal, penalizando aqueles que não possuem capacidade contributiva e que são tributados, sanando-se as inconstitucionalidades presentes na norma do imposto de renda das pessoas físicas.