

RENÚNCIA DE RECEITA DE IRPF EM INVESTIMENTOS E A PROMOÇÃO DE DIREITOS BÁSICOS EXISTENCIAIS

WAIVER OF IRPF REVENUE IN INVESTMENTS AND THE PROMOTION OF EXISTENTIAL BASIC RIGHTS

Amanda Maciel Carneiro*

Fabiano Maury Raupp**

Resumo: O presente artigo aborda instrumentos de investimento no mercado financeiro passíveis de renúncia de receita de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e sua relação com a promoção de direitos básicos existenciais. Com foco na Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Letra de Crédito Imobiliária (LCI), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), poupança, rendimentos de aluguel de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e debênture incentivada, busca analisar a isenção de IRPF dada a esses institutos sob a ótica da promoção de direitos básicos existenciais, elucidando conceitos e se posicionando acerca do assunto. Para atingir esse objetivo, faz-se a análise teórica dos elementos de direitos básicos existenciais, função de tributos e renúncia de receita, com o enfoque em investimentos e IRPF, à luz da legislação e dos referenciais teóricos, caracterizando-se o estudo como descritivo e analítico, de abordagem qualitativa, com apoio bibliográfico e documental. A análise documental e de conteúdo fundamenta o reconhecimento da possibilidade de uso do sistema tributário como ferramenta de ação social, em sua função extrafiscal, capaz de auxiliar na concretização de políticas públicas, e do uso da renúncia de receita de IRPF nesses investimentos como facilitador da concretização de direitos básicos existenciais à população brasileira.

Palavras-chave: Renúncia de receita. Isenção de IRPF. Direitos básicos existenciais.

Artigo recebido em 23 de novembro de 2020.

Artigo aceito em 14 de novembro de 2022.

* Doutoranda em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Auditora Fiscal em Paranaguá (PR). E-mail: Doutoranda em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Auditora Fiscal em Paranaguá (PR). E-mail: amandamcarneiro@hotmail.com

** Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) Professor Associado da Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG/UDESC). E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Abstract: This article discusses investment instruments in the financial market that may be waived from Personal Income Tax (IRPF) revenue and its relationship with the promotion of basic existential rights. Focused on the Agribusiness Letter of Credit (LCA), Agribusiness Receivables Certificates (CRA), Real Estate Credit Letters (LCI), Real Estate Receivables Certificates (CRI), savings, rental income from the Real Estate Investment Fund (FII) and encouraged debenture, seeks to analyze the exemption from IRPF given to these institutes from the perspective of promoting basic existential rights, elucidating concepts and taking a position on the subject. To achieve this objective, a theoretical analysis of the elements of existential basic rights, function of taxes and waiver of revenue is made, with a focus on investments and IRPF, in the light of legislation and theoretical frameworks, characterizing the study as descriptive and analytical, with a qualitative approach, with bibliographic and documentary support. The documentary and content analysis supports the recognition of the possibility of using the tax system as a tool for social action, beyond the its fiscal function, capable of assisting in the realization of public policies, and the use of the IRPF revenue waiver in these investments as a facilitator of realization of basic existential rights to the Brazilian population.

Keywords: Revenue waiver. Exemption from IRPF. Basic existential rights.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. OS TRIBUTOS E OS DIREITOS BÁSICOS EXISTENCIAIS; 3. BREVE CONTEXTO DA RENÚNCIA DE RECEITA DE IMPOSTOS; 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS; 5. O IRPF E OS INVESTIMENTOS COM RENÚNCIA DE RECEITA ASSOCIADOS; 6. INVESTIMENTOS PASSÍVEIS DE RENÚNCIA DE IRPF SOB A ÓTICA DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS BÁSICOS EXISTENCIAIS; 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 8. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

O estado brasileiro foi constituído de maneira a satisfazer os interesses da sociedade, materializando o bem comum e os anseios da coletividade¹. Na Carta Magna que rege o País, encontram-se os pilares de organização da sociedade, sua expressão de valores e elementos de sustentação². A Constituição do país

¹ MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

fundamenta a maneira como a nação pretende se relacionar e se desenvolver, o que busca proteger e atingir, os limites e meios para que isso seja possível³. Os direitos básicos existenciais, inerentes à pessoa humana, são aqueles sem os quais nada mais é possível, e são previstos na CF já em seus primeiros artigos⁴.

A promoção dos direitos fundamentais se realiza materialmente via recursos financeiros, provenientes, em sua maior parcela, pela arrecadação de tributos⁵. Esses direitos dependem de recursos para o seu custeio financeiro, bem como para toda a atividade estatal, em todas as suas funções - daí a se verificar a característica marcadamente arrecadadora dos tributos, financiadores dos cofres públicos⁶.

Os tributos, prestações pecuniárias compulsórias definidas no Código Tributário Nacional (CTN) e previstas constitucionalmente, são, assim, fontes de recursos que permitem a vida em sociedade⁷. Quando enxergados como promotores dos direitos dos cidadãos, os tributos de forma geral devem ter como direcionadores os objetivos fundamentais e as proteções constitucionais da sociedade, na tutela dos bens jurídicos essenciais – o que denota uma

³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁵ FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

⁶ NABAIS, José Casalta. Nota sobre o dever fundamental de pagar tributos. In: ALLEMAND, Luiz Cláudio Silva (Coord.). **Direito tributário: questões atuais**. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Especial de Direito Tributário, 2012.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁷ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

característica de extrafiscalidade implícita, quando não explicitamente descrita a alguns na CF⁸.

Classificados em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições econômicas e sociais⁹, têm os tributos em sua modalidade de impostos os de maior arrecadação, e o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer natureza (IR), nas modalidades pessoa física e jurídica, o maior arrecadador federal¹⁰.

Assim como cabe ao Estado tributar, cabe ao Estado, dentre seus limites, o não-tributar. A renúncia de receita é uma das formas pela qual o Estado faz a opção de minorar ou não tributar situação determinada, via exceções, permissões de deduções e concessões frente a uma estrutura normal de impostos¹¹ para aliviar ou incentivar comportamentos, visando objetivos econômicos e sociais¹².

Este estudo objetiva analisar especificamente a renúncia de receita do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) dada a alguns investimentos disponíveis no mercado financeiro brasileiro. De forma particular, a Letra de

⁸ FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

⁹ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

¹⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga Tributária no Brasil 2018**. Análise por tributos e bases de incidência. Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários Aduaneiros. Brasília, 2020a. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

¹¹ SURREY, Stanley. Tax expenditures. In: **Challenge**, v.18, n.6, p.53-54, jan./feb, 1976.

¹² FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**. [S.l.], 2007. 19 out. 2007. Disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Guide-on-Resource-Revenue-Transparency-2007-18349>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

Crédito do Agronegócio (LCA), o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), a Letra de Crédito Imobiliária (LCI), o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a poupança, o rendimento de aluguel de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e a Debênture Incentivada são os instrumentos alvos desse estudo, que busca analisá-los sob a ótica da promoção dos direitos básicos existenciais.

A contribuição do estudo se dá à Academia e ao Estado, ampliando o conhecimento sobre o assunto ao explorar a renúncia de receita de investimentos em uma ótica que supera a visão contábil; aos possíveis investidores, informando-os sobre as nuances e características tributárias dos investimentos analisados e à sociedade em geral, beneficiária final dessas políticas. O prisma da extrafiscalidade e da facilitação de direitos existenciais na renúncia de receita desses instrumentos dá a esse estudo caráter de novo enfoque e possibilidade de inovação, haja vista a aplicação prática possível frente à compreensão teórica e os usos que podem ser feitos da renúncia de receita quando bem fundamentados, condizentes com objetivos, aplicados e controlados.

Em estudo recente, uma análise bibliométrica de incentivos fiscais avaliou-os na literatura internacional nos anos de 2005 a 2019, trazendo referências para pesquisadores brasileiros em tema julgado pouco explorado no Brasil e passível de pesquisas futuras¹³. O estado da arte do tema no cenário nacional evidencia que, embora há muito existentes, há pouco passaram as renúncias de receita a serem partes de uma agenda de estudos dos pesquisadores brasileiros¹⁴. Essa afirmação é corroborada por estudos nacionais sobre renúncia de receita¹⁵.

¹³ ALMEIDA, Cátia Maria da Silva de; SANTOS, Carla Macedo Velloso dos. Incentivos fiscais: uma análise do ponto de vista bibliométrico. In: **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, vol. 9, n. 2, p. 3-17, mai./ago 2019, ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA.

¹⁴ ALMEIDA, Cátia Maria da Silva de; SANTOS, Carla Macedo Velloso dos. Incentivos fiscais: uma análise do ponto de vista bibliométrico. In: **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, vol. 9, n. 2, p. 3-17, mai./ago 2019, ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA.

¹⁵ NÓBREGA, Marcos. Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do

Conta o estudo com esta introdução, seguido do referencial teórico, que brevemente contextualiza o Estado, os direitos básicos existenciais e a função do tributo, assim como a renúncia de receita de impostos. Após, os procedimentos metodológicos descrevem as maneiras de acesso ao fenômeno discutido, fontes e análises empregadas. Na sequência, a análise dos dados é feita com base no

art. 14 da LRF. In: **Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL**. 2002. Disponível em: <<https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/marcosnobrega1.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

PUREZA, Maria Emília Miranda. Disciplinamento das Renúncias de Receitas Federais: Inconsistências no Controle dos Gastos Tributários. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Cadernos Aslegis, v.8, n.29, p. 41-74, maio/ago 2006. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11013>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky. BURSZTYN, Ivani; HOLGUIN, Tássia; SICSÚ, Bernardo; TURA, Luiz Fernando Rangel. A agenda da reforma dos benefícios tributários das famílias e das empresas com saúde: entre o particular e o geral. In: **Revista de Sociologia Política**, vol.18 n.35 Curitiba Feb. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100010>. Acesso em: 6 nov. 2020.

PAES, Nelson Leitão. Gastos tributários: uma análise comparada. In: **Revista de Estudos Sociais – Ano 2012**, Nro 28, Vol 14.

DINIZ, Érica; AFONSO, José Roberto. Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo Governo Federal. **Texto de Discussão FGV/ IBRE**, 26 p, jan. 2014. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/13001>> . Acesso em: 6 nov. 2020.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gasto Tributário: aspectos conceituais, experiência internacional e o caso do Brasil. In: **XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016**. 3º lugar. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503102>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

TRONQUINI, Luiz Felipe Menezes; LIMBERGER, Têmis. Renúncia de receita tributária e cibertransparência: sobre a (in)disponibilização de informações pelos portais da transparência dos dez municípios com maior produto interno bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul. In: **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. V.3, n.2, p. 87-103. Jul.dez./2017.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Da questão dos incentivos fiscais na república federativa do Brasil. In: **Revista de la Facultad de Derecho**, (45), 2018, e20184505 DOI:10.22187/rfd2018n45a5 ISSN 0797-8316 / eISSN 2301-0665.

ARAÚJO, Ewerton Melo; PAES, Nelson Leitão. Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? Uma simulação por equilíbrio geral computável. In: **Revista de Economia Contemporânea**. (2019) 23(1): p. 1-23 (Journal of Contemporary Economics) ISSN 1980-5527.

PIMENTEL, Cacia Campos. A eficiência do gasto tributário e a utilização das políticas de renúncia fiscal na cultura. In: **5 JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 2** (2019) Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 486-507, maio/ago. 2019. doi: 10.21783/rei.v5i2.314.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. In: **Sociedade, Contabilidade e Gestão**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/22220>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

referencial teórico e sob a ótica levantada de promoção dos direitos existenciais básicos, permitindo as conclusões. As referências utilizadas encerram as sessões do estudo.

2. OS TRIBUTOS E OS DIREITOS BÁSICOS EXISTENCIAIS

O Estado é a figura jurídica criada para ordenar a sociedade, com o dever de proteger os bens jurídicos de todos – uma criação da sociedade moderna para servi-la¹⁶. O Brasil, na Constituição que manifesta a vontade de seu povo, reunido em Assembleia para tal, se proclama um Estado Democrático, “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”¹⁷.

Embora o elenco dos direitos fundamentais varie de época para época e de povo para povo, estes se relacionam com os direitos que defendem a igualdade dos seres em toda a sua extensão, dignidade e condição humana¹⁸. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, prevê, não exaustivamente, o direito de todo ser humano à existência digna, a um nível de vida que assegure saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, alojamento, assistência médica, serviço social a si e à sua família, e ainda, o direito “a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciadas na

¹⁶ SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. Democracia e Igualdade. In: **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997.

presente Declaração”¹⁹.

O Estado brasileiro, assim, visa satisfazer os anseios da coletividade, sob fundamentos manifestos e objetivos definidos, evidenciando a centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos básicos necessários a propiciar a vida digna da população, trazendo na Constituição seus juízos de valor, defendendo-os e vislumbrando formas de operacionalizá-los no tecido social²⁰. O artigo 1º dispõe sobre os fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre eles, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e o artigo 3º, traz como objetivos a promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza e da marginalização e redução de desigualdades sociais e regionais, dentre outros²¹. No título II, listam-se direitos e garantias fundamentais, expressamente previstos nos direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (art. 6º da CF). O salário mínimo, ao ser previsto, visa atender necessidades vitais básicas dos trabalhadores rurais e urbanos e de sua família de “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (art. 7º, IV).

Todos esses direitos têm um custo, financiado, em grande parte, pelos tributos²². Tributo, conforme o CTN, art. 3º, é “toda prestação pecuniária

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

²⁰ FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²² FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”²³. Classificados na CF em cinco diferentes modalidades (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições econômicas e sociais), têm os tributos a função de custear os serviços públicos, regular e organizar o social e custear a máquina estatal, para manutenção do Estado e desenvolvimento da sociedade, visando sempre a coletividade como detentora do poder público²⁴. Nos impostos, espécie tributária que implica na subsunção de um fato material à uma hipótese de incidência anteriormente prevista, sem que haja qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte em retorno²⁵, se vê a maior expressão arrecadadora estatal em termos quantitativos²⁶

A tributação, assim, foi a forma encontrada no Estado Brasileiro de maior impacto no custeio dos direitos elencados como fundamentais e existenciais, tendo aí manifesta a sua função mais tradicional – a de arrecadação²⁷. A finalidade dita “fiscal” dos tributos corresponde, desta forma, a esse papel essencial de

²³ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²⁵ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²⁶ SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL; SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA; MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**: Boletim 2020. Brasília, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>>. Acesso em: 06 set. 2021.

²⁷ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JÚNIOR, Álvaro (Orgs.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, 2010.

financiamento público, e é aí que geralmente se enquadram, quando em classificações dicotômicas, a maioria dos impostos, à exceção dos constitucionalmente expressos, Imposto de Produtos Estrangeiros (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Operações de Crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), cujas alíquotas podem ser alteradas por decreto, conforme §1º do art. 153 da Constituição Federal²⁸. Isso se dá exatamente por serem conhecidos como reguladores econômicos – impostos que têm característica fiscal e arrecadatória, assim como todos os outros, mas seu cerne consiste em forte carga extrafiscal, preponderante no desenho do imposto²⁹.

Ultrapassando essa distinção fiscal versus extrafiscal, aos poucos, a literatura sobre política tributária vai percebendo que sua razão de ser não é meio em si mesma, e sim vinculada a um sistema que preza o desenvolvimento social e econômico, o atingimento de objetivos e a efetiva materialização dos direitos³⁰. A ampliação do escopo da ação do Estado em sua função tributária na transformação da realidade permite enxergar no poder de tributar mais um caminho à promoção de direitos³¹. Para além da tributação, aparecem assim novas alternativas dentro da tributação para atuação em políticas públicas por sua outra faceta – a não tributação, total ou parcial. Neste estudo, focaremos na atuação estatal via não-tributação pelo instituto conhecido como “renúncia de

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²⁹ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

³⁰ KORFF, Eurico. Finanças públicas municipais. In: **Revista de Administração de empresas**, Rio de Janeiro, ano 1, v.17, n. 5, p. 7-41, set./out. 1977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n5/v17n5a01.pdf>> . Acesso em: 6 nov. 2020.

³¹ FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

receita”, tema que será explorado no próximo tópico, não abordando outras formas possíveis de não incidência e imunidades constitucionais como escopo do presente estudo.

3. BREVE CONTEXTO DA RENÚNCIA DE RECEITA DE IMPOSTOS

O termo “renúncia de receita” foi cunhado na década de 1970 por Stanley S. Surrey como “tax expenditures”, associando-o, à época, a perdas de receita advindas ao Imposto de Renda norte-americano com exceções, deduções e exclusões especiais³². Eram compreendidos como desvios da estrutura tributária normal, com equivalência em gastos diretos do governo, mas realizados de forma indireta – via tributação – e que chamaram a atenção no período por compreenderem valores expressivos que eram renunciados pelo Estado, iniciando um debate sobre o reconhecimento de sua existência e a eficácia dessas políticas.

Até então, só se reconheciam os gastos realizados de forma direta pelo Estado – via arrecadação de valores e posterior aplicação de recurso. A visão de Surrey, embora posteriormente criticada por vários autores³³, por fraquezas

³² SURREY, Stanley. Tax expenditures. In: **Challenge**, v.18, n.6, p.53-54, jan./feb, 1976.

³³ BITTKER, Boris I. When is not taxing spending and when is it not spending?; Pathways to Tax Reform; The Concept of Tax Expenditures. By Stanley S. Surrey. 418 pp. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. \$12. In: **The New York Times**. 6 jan. 1974. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1974/01/06/archives/pathways-to-tax-reform-the-concept-of-tax-expenditures-by-stanley-s.html>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

SHOUP, Carl. S. Surrey’s Pathways to Tax Reform – A review article. In: **The Journal of Finance**, Vol. 30, No. 5 (Dec., 1975), pp. 1329-1341.

THURONYI, V. Tax expenditures: a reassessment. In: **Duke law journal**, v.XX, p.1155-1206, 1988.

HALL, Joshua. Tax expenditures: a review and analysis. Vice Chairman Jim Saxton (R-NJ). In: **Joint Economic Committee United States Congress**, August 1999. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.169.756&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

conceituais e de base, possibilitou o olhar para essa forma “oculta” de atuação estatal – incompleta, mas um esforço de iluminação³⁴.

Os chamados gastos tributários ou gastos indiretos, também conhecidos como despesas tributárias, *tax remissions* ou *tax reliefs*, dentre outros, foram sendo mencionados na literatura como quantificadores dos benefícios tributários (alívios fiscais) e incentivos tributários (incentivadores de comportamentos)³⁵. Aqui, todo esse grupo será denominado de renúncia de receita.

As renúncias de receita compreendem uma forma de intervenção do Estado para incentivar setores, atividades, agentes econômicos ou regiões, bem como para aliviar falhas do serviço público e corrigir determinadas falhas de mercado³⁶, além de possibilitar alocações de valores por escolhas particulares³⁷. Seus pontos negativos são comumente associados a fatores como baixo escrutínio, por não serem comumente analisadas como os gastos diretos nos orçamentos³⁸, privilégio a uma minoria e estreitamento de base arrecadatória³⁹,

³⁴ FELD, Alan L. Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures. By Stanley S. Surrey. Cambridge: Harvard University Press. 1973. Pp. Xi, 418. \$12,00. Reviewed by Alan L. Feld. In: **Harvard Law Review**, Vol. 88, No. 5 (Mar., 1975), pp. 1047-1055.

³⁵ TRONQUINI, Luiz Felipe Menezes; LIMBERGER, Têmis. Renúncia de receita tributária e cibertransparência: sobre a (in)disponibilização de informações pelos portais da transparência dos dez municípios com maior produto interno bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul. In: **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. V.3, n.2, p. 87-103. Jul.dez./2017.

³⁶ MARPLES, Donald J. Tax expenditures: overview and analysis. In: **Congressional Research Service**, 7-5700. R44012. 30 apr. 2015. Disponível em: <https://govbudget.com/wpcontent/uploads/2018/10/Tax-Expenditures_-Overview-and-Analysis.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

³⁷ SHOUP, Carl. S. Surrey's Pathways to Tax Reform – A review article. In: **The Journal of Finance**, Vol. 30, No. 5 (Dec., 1975), pp. 1329-1341.

³⁸ MARPLES, Donald J. Tax expenditures: overview and analysis. In: **Congressional Research Service**, 7-5700. R44012. 30 apr. 2015. Disponível em: <https://govbudget.com/wpcontent/uploads/2018/10/Tax-Expenditures_-Overview-and-Analysis.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

³⁹ TODER, Eric. Tax Cuts or Spending - Does it Make a Difference? In: **Tax Policy Center: Urban Institute & Brookings Institution**. 8 jun. 2000. Disponível em: <<https://www.taxpolicycenter.org/publications/tax-cuts-or-spending-does-it-make-difference/full>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

e efeito redistributivo regressivo⁴⁰. Por suas características e efeitos, podem ser vistas as renúncias de receita como uma forma de política pública social e econômica, com a renúncia voluntária voltada não a um princípio básico de tributação, mas sim a um fim social⁴¹.

No Brasil, os dispositivos constitucionais que regulam a receita se encontram no artigo 70, que dispõe sobre a fiscalização da renúncia de receitas pelo Congresso Nacional, no art. 150, que veda a concessão de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições sem lei específica que regule exclusivamente a matéria, no art. 165, §6º, que determina a necessidade de acompanhamento do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia ao projeto de lei orçamentária e no art. 113 do ADCT, que prevê a necessidade de acompanhamento da estimativa do impacto orçamentário e financeiro de renúncia de receita à proposição legislativa que a crie ou altere⁴².

Outro dispositivo legal que rege a matéria é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em seu art. 1º dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante, dentre outras, obediência a limites e condições relacionados à renúncia de receita. Em seus arts. 4º e 5º, prevê a necessidade do demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de

⁴⁰ BRANCO, Rui; COSTA, Edna. The Golden Age of Tax Expenditures: Fiscal Welfare and Inequality in Portugal (1989–2011). In: **New Political Economy**, 24:6, 2019, 780-797, DOI: 10.1080/13563467.2018.1526264.

⁴¹ STREAMS, Meg; GAVILO-LANE, Laurie. Tax expenditures as social policy. A. Farazmand (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Springer International Publishing AG 2016. DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_2649-1.

⁴² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

receita no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e das medidas de compensação à renúncia de receita ao Projeto da Lei Orçamentária Anual⁴³.

Ainda, no art. 14, a previsão do acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na LDO e a pelo menos uma das duas condições seguintes: I - demonstração de consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não atenção das metas de resultado fiscal; II = acompanhamento de medidas de compensação por aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição)⁴⁴. Pelo §1º do art. 14, vê-se o que se compreende como renúncia na Lei de Responsabilidade Fiscal:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado⁴⁵.

As exceções ficam por conta da alteração de alíquotas dos já mencionados impostos extrafiscais (II, IE, IPI e IOF) e cancelamento de débito cujo montante seja menor ao do custo de cobrança respectivo (art. 14, §3º, da LRF)⁴⁶.

⁴³ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁴⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁴⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁴⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Planalto.

Ainda, vê-se no Código Tributário Nacional menção à isenção - prevista como decorrente de lei, com especificação e condições e requisitos, tributos associados e prazos -, no art. 176 e seguintes; e a anistia, abrangendo infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, no art. 180 e seguintes⁴⁷. Percebe-se, portanto, que dentre os parâmetros mencionados, a renúncia de receita surge como alternativa à eficiência e atuação qualitativa da atividade administrativa, encontrando resquícios de esforços de quantificação no Brasil na década de 1980⁴⁸.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem como objeto de investigação a análise e compreensão de instrumentos de investimentos no mercado financeiro passíveis de renúncia de receita de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e sua relação com a promoção de direitos básicos existenciais. Com foco na Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Letra de Crédito Imobiliária (LCI), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), poupança, rendimentos de aluguel de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e debênture incentivada, busca analisar e compreender a isenção dada ao IRPF a esses institutos sob a ótica da promoção de direitos básicos existenciais,

Portal da Legislação. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁴⁷ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação.** Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁴⁸ PUREZA, Maria Emília Miranda. Disciplinamento das Renúncias de Receitas Federais: Inconsistências no Controle dos Gastos Tributários. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Cadernos Aslegis, v.8, n.29, p. 41-74, maio/ago 2006. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11013>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

elucidando conceitos e se posicionando acerca do assunto, fundado nos procedimentos metodológicos que seguem.

Quanto aos objetivos, trata-se de estudo descritivo, com enfoque analítico. A pesquisa descritiva pretende “identificar, relatar, comparar”⁴⁹, adequada ao estudo apresentado e os objetivos pretendidos. O enfoque analítico se vê na análise do material de apoio, com base nas referências teóricas e suas conexões, a fim de permitir análise e apreciação aprofundada do assunto. A abordagem do estudo é de característica qualitativa, trazendo referencial teórico a fim de ampliar a compreensão sobre o assunto e permitindo posicionamento por parte dos autores. Levantaram-se os elementos relacionados e suas interações, a fim de conhecer a natureza e as características do fenômeno social analisado⁵⁰.

As fontes de dados compreendem material bibliográfico e documental em estudos e em obras sobre o tema, de fontes oficiais e não oficiais, bem como de autores da área. Fez-se, ainda, sucinto levantamento acerca de estudos de renúncia de receita brasileiros de forma global, evidenciando os temas mais estudados. Os trabalhos geralmente abordam a quantificação da renúncia de receita, comparações com gastos diretos e aspectos teóricos do instituto, dentre os quais os tópicos geralmente se voltam à saúde pública, ao Simples Nacional e a questões gerais. Neste estudo, o foco está na renúncia de receita do IR Pessoa Física com investimentos do mercado financeiro.

⁴⁹ RAUPP, Fabiano Maury.; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

⁵⁰ ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. RAUPP, Fabiano Maury.; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

5. O IRPF E OS INVESTIMENTOS COM RENÚNCIA DE RECEITA ASSOCIADOS

Se é nos impostos que se encontra a arrecadação mais expressiva dos tributos brasileiros, no que tange aos impostos de competência da União, é no Imposto de Renda que se verifica a maior contribuição arrecadatória⁵¹. O Imposto de Renda tem previsão constitucional nos artigos 153, III e §2º, de onde se depreendem suas características elementares de generalidade, universalidade e progressividade⁵². Seu fato gerador é assim definido pelo Código Tributário Nacional:

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

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

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior⁵³.

É, assim, o imposto de renda, o conhecido imposto brasileiro que tributa rendas e proventos de qualquer natureza, tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica, tendo para as duas modalidades aspectos em comum, cernes do tributo, e em cada uma peculiaridades e especificidades⁵⁴.

⁵¹ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL; SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA; MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**: Boletim 2020. Brasília, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>>. Acesso em: 06 set. 2021.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁵³ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁵⁴ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Legislação do Imposto de Renda Pessoa Física de 1843 a 2013. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/legislacao/legislacao-do-imposto-de-renda-pessoa-fisica-de-1843-a-2013>>. Acesso em: 4

O sítio eletrônico do Ministério da Economia, ao tratar sobre a Receita Federal, traz um histórico da legislação do IRPF datando o ano de 1843 como o cordão umbilical do imposto no Brasil, com a Lei n. 317, seguida de inúmeras alterações⁵⁵. Destacando aqui alguns fragmentos, a trajetória histórica compreende seus primórdios, a Instituição do IRPF entre 1922 e 1924; as primeiras reformas entre 1925 e 1929; a adaptação do imposto na década de 30; o primeiro lugar em arrecadação alcançado entre 1940 e 1944; a consolidação do IRPF entre 1945 e 1963; a Reforma Tributária entre 1964 e 1967; o início da Era da Secretaria da Receita Federal do Brasil entre 1968 e 1981; o lançamento por homologação e o Sistema de Bases Correntes na década de 90; a informatização no preenchimento da Declaração a partir de 1991 e o avanço tecnológico datado a partir de 1997 com segurança, rapidez e facilidade no preenchimento e entrega da declaração⁵⁶.

A atual 16ª edição do Regulamento do Imposto de Renda, o Decreto n. 9580, de 22 de novembro de 2018, compila dispositivos de mais de quatrocentas leis e decretos-leis, consolidando-os, e regulamenta, em um único documento, a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza⁵⁷.

nov. 2020.

⁵⁵ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Legislação do Imposto de Renda Pessoa Física de 1843 a 2013. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/legislacao/legislacao-do-imposto-de-renda-pessoa-fisica-de-1843-a-2013>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

⁵⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Trajetória. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

⁵⁷ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Notícias**. Consolidação da legislação sobre o imposto de renda é publicada. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/novembro/consolidacao-da-legislacaosobre-o-imposto-de-renda-e-publicada>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

A lei mais recente mencionada pelo Decreto n. 9580 é a Lei n. 13215/2016⁵⁸, e a mais recente instrução normativa emitida pela Receita Federal do Brasil a n. 1924, de 19 de fevereiro de 2020, referente à Declaração de Ajuste Anual do IRPF do exercício de 2020 e ano-calendário de 2019⁵⁹, cuja única alteração posterior se deu pela n. 1930, de 1 de abril de 2020, referente à extensão de prazos de entrega dada situação de pandemia COVID-19⁶⁰.

O imposto de renda é um dos impostos de característica marcadamente fiscal e arrecadatória⁶¹, embora se reconheça que não há neutralidade em nenhum imposto, cujos efeitos colaterais possibilitam ao Estado intervenção na ordem econômica e social⁶².

Essa ausência de neutralidade do IR ultrapassa impactos indiretos previstos por⁶³, sendo possível encontrar diversas disposições de receitas renunciadas no Documento da Receita Federal que compila o Sistema Tributário de Referência brasileiro⁶⁴. Nele, enunciam-se conceitos e critérios de classificação

⁵⁸ BRASIL. Decreto 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. **Diário Oficial da União**: Publicado em 23/11/2018. Edição 225. Seção 1. Página 57. Órgão: Atos do Poder Executivo.

⁵⁹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução normativa RFB n. 1924**, de 19 de fevereiro de 2020. 2020a. Dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2020, ano-calendário de 2019, pela pessoa física residente no Brasil. Publicada no DOU de 20/02/2020, seção 1, página 60.

⁶⁰ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução normativa RFB n. 1930**, de 01 de abril de 2020. Altera a Instrução Normativa RFB nº 1.924, de 19 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2020, ano-calendário de 2019, pela pessoa física residente no Brasil. Publicada no DOU de 01/04/2020, seção 1D, página 4.

⁶¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga Tributária no Brasil 2018**. Análise por tributos e bases de incidência. Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários Aduaneiros. Brasília, 2020a. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁶² ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

⁶³ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

⁶⁴ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação.

de gasto tributário, justificativas da atual classificação e bases de incidência tributária, bem como renúncias específicas associadas a cada imposto federal.

Os conceitos de dedução e abatimento, outrora dissociados (até a Lei n. 7713/1988), relacionavam-se, o primeiro, à despesa vinculada à percepção do rendimento e o segundo, à despesa sem vínculo direto com o rendimento, como despesas médias e de instrução. A partir de 1991, foram considerados abatimento e dedução no IR o mesmo instituto⁶⁵. Nessa categoria incluem-se os investimentos no mercado financeiro passíveis de redução no IRPF, alvo deste estudo.

A Letra de Crédito Imobiliária (LCI) é título criado em 2004, previsto na Lei n. 10931/2004. Emitida por instituição financeira com lastro em créditos imobiliários, garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária de imóvel, serve para fomentar o setor imobiliário brasileiro⁶⁶. No mesmo sentido, os certificados de recebíveis imobiliários (CRI's) fomentam o crédito imobiliário, correspondendo a títulos de crédito nominativo lastreados em créditos imobiliários, previstos na Lei n. 9514/1997⁶⁷. Por disposição legal, ambos não têm incidência de IRPF⁶⁸.

Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Esplanada dos Ministérios. Brasília, 2019.

⁶⁵ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Exposição História do Imposto de Renda. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/cronologia-do-imposto-de-renda>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁶⁶ BRASIL. Lei n. 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁶⁷ BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁶⁸ BRASIL. Lei n. 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula

A Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), criada também em 2004, pela Lei n. 11076/2004, segue a mesma linha da LCI, mas com lastro em créditos do agronegócio (relacionados à comercialização, beneficiamento ou industrialização de insumos ou produtos agropecuários ou máquinas e implementos utilizados na produção). Serve para fomentar o setor de agronegócio brasileiro. Por disposição legal, não tem incidência de IRPF⁶⁹.

O mesmo ocorre com os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA's), previstos na mesma Lei da LCA, nos moldes dos CRI's mas voltados ao agronegócio ⁷⁰.

A debênture incentivada é regida pela Lei n. 12.431/2011⁷¹, que prevê

de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004a.

⁶⁹ BRASIL Lei n. 11.076, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural – CPR, 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11076.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁷⁰ BRASIL Lei n. 11.076, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural – CPR, 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11076.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁷¹ BRASIL. Lei n. 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010,

modalidade de incentivo para investimentos em títulos de empresas privadas – uma espécie de empréstimo de pessoas físicas a pessoas jurídicas a juros remunerados. O Decreto n. 8874/2016⁷² emitido pelo Governo Federal definiu como setores prioritários para a emissão das debêntures incentivadas os de logística e transporte, mobilidade urbana, energia, telecomunicações, radiodifusão, irrigação e saneamento básico. Por disposição legal, não tem incidência de IRPF⁷³.

A caderneta de poupança é popular aplicação financeira, principal fonte de captação de recursos para a área de habitação do País⁷⁴. Desde a sua criação em 1861, que visava uma reserva monetária para a classe mais baixa da

11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12431compilado.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁷² BRASIL. Decreto 8.874, de 11 de outubro de 2016. Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e revoga o Decreto nº 7.603, de 9 de novembro de 2011. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8874.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁷³ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Gasto tributário: conceito e critérios de classificação**. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Esplanada dos Ministérios. Brasília, 2019.

⁷⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Questões do desenvolvimento: Poupança e habitação. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 2010 . Ano 7 . Edição 58 – 26/02/2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2308:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 3 nov. 2020.

população, sofreu variadas alterações⁷⁵, sendo as remunerações atuais baseadas na Lei n. 12703/2012⁷⁶. Em outubro de 2020, a Caixa Econômica Federal anunciou recorde de R\$500 bilhões em crédito habitacional, marca histórica que permitiu a redução de 0,5 ponto percentual nos empréstimos que têm recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Do início de 2019 a outubro de 2020, o banco anunciou benefícios de crédito alcançando 887 mil famílias, 2,8 milhões de pessoas e geração de 1,2 milhão de empregos diretos e indiretos com a produção de 450 mil novas unidades habitacionais⁷⁷. Por previsão legal, não há incidência de IR nos rendimentos da caderneta de poupança⁷⁸.

O rendimento proveniente de fundos de investimentos imobiliários (FII's) quando de sua distribuição é outro instituto no qual se isenta a PF do IR. O mesmo não ocorre na alienação e ganho de capital na venda da cota dos fundos imobiliários, sujeitos a IRPF. Os fundos de investimento imobiliários são fundos sem personalidade jurídica, comunhão de recursos captados pelo Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários para aplicação em empreendimentos imobiliários, e suas regras, inclusive quando à renúncia da receita, são

⁷⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Questões do desenvolvimento: Poupança e habitação. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 2010 . Ano 7 . Edição 58 – 26/02/2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2308:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁷⁶ BRASIL. Lei n. 12.703, de 7 de agosto de 2012. Altera o art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências, o art. 25 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, e o inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112703.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁷⁷ ESTADÃO CONTEÚDO. **Marca histórica**: Caixa atinge recorde de R\$500 bi em crédito habitacional e anuncia corte de juro. 14 de out. 2020. Disponível em: <<https://www.seudinheiro.com/2020/economia/caixa-atinge-recorde-de-r-500-bi-em-creditohabitacional-e-anuncia-corte-de-juro/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

⁷⁸ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Esplanada dos Ministérios. Brasília, 2019.

encontradas na Lei n. 8668/1993⁷⁹.

Importa atentar que, para todos esses investimentos, a tributação da pessoa jurídica segue a tabela normal regressiva dada pela Instrução n. 1585/2015 da Receita Federal do Brasil, com a ressalva daquelas declaradas imunes no bojo da própria Constituição.

A renúncia de receita nesses investimentos, assim, é forma de atrair recursos financeiros privados de pessoas físicas para essas áreas específicas, muitas vezes já beneficiadas com linhas de crédito do setor público. A atração do capital privado, vê-se, foi julgada importante a tal ponto pela política fiscal do País, capaz de “abrir mão” dessa receita visando incentivar tal comportamento.

6. INVESTIMENTOS PASSÍVEIS DE RENÚNCIA DE IRPF SOB A ÓTICA DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS BÁSICOS EXISTENCIAIS

Partindo da afirmação de Alexandre⁸⁰, segundo o qual nenhum tributo é completamente neutro, vê-se a possibilidade de intervenção no domínio econômico e na ordem social via estrutura tributária. Algumas das maneiras de isso ocorrer de forma direta relaciona-se a um grupo de desonerações relacionados a compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; compensar ações complementares às típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; promover a equalização de rendas entre regiões e incentivar setores da economia, grupo convencionalmente chamado de

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 1993. Disponível em:

<[⁸⁰ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8668.htm#:~:text=12.024%2C%20de%202009)-Art.,%2C%20C3%A0%20al%C3%ADquota%20de%2025%25.>”. Acesso em: 19 nov. 2020.</p></div><div data-bbox=)

“gastos tributários”, de acordo com a Receita Federal do Brasil⁸¹.

Se geralmente o objetivo do sistema tributário é o de arrecadação (reconhecida a não-neutralidade imanente), e o das finanças e orçamentos, a alocação⁸², quando reconhecida a intervenção direta deve-se sempre ter em mente a relação sistemática com o objetivo primordial estatal, o bem-estar dos cidadãos⁸³.

Neste sentido, este estudo teve como foco o tratamento dado a instrumentos de investimentos em mercado financeiro passíveis de renúncia de IRPF, enxergado sob o prisma dos direitos básicos existenciais. Esses instrumentos encontram com os direitos básicos existenciais grande relação, o que justifica seu tratamento tributário diferenciado, dentro das características mencionadas das renúncias de receita, e motivo pelo qual, nesta análise, compreende-se esse tipo de renúncia como uma política pública ativa de intervenção. O quadro 1 apresenta as relações entre os investimentos analisados e os direitos constitucionais associados, como se vê:

⁸¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Gasto tributário** – Conceito e Critérios de Classificação. V. 1.01, pub. 03 mai. 2019. Brasília, 2019a. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁸² MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Gasto tributário** – Conceito e Critérios de Classificação. V. 1.01, pub. 03 mai. 2019. Brasília, 2019a. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁸³ STREAMS, Meg; GAVILO-LANE, Laurie. Tax expenditures as social policy. A. Farazmand (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Springer International Publishing AG 2016. DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_2649-1.

Quadro 1: Investimentos passíveis de renúncia de receita e sua relação com direitos básicos existenciais

Investimento	Direito associado	Previsão constitucional do direito
LCA	Agronegócio – alimentação	Artigos 1º, 3º, 6º e 7º. Associação direta com a dignidade humana.
CRA	Agronegócio – alimentação	
LCI	Moradia	
CRI	Moradia	
Caderneta de Poupança	Moradia	
Rendimento de aluguel de FII	Moradia	
Debêntures incentivadas	Transporte e saneamento, dentre outros.	

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Assim, vê-se no cerne dos instrumentos a relação entre direitos de alimentação, moradia, transporte e saneamento, todos intrinsecamente associados à dignidade da pessoa humana, o conteúdo no qual se baseiam os instrumentos financeiros em análise. Um contraponto, por exemplo, pode ser visto nos Certificados de Depósito Bancário (CDB), título privado de renda fixa utilizado por bancos para captar valores e financiar atividades instituído em 1965 e com alteração em 2020⁸⁴, sob o qual incide IR inclusive para PF. Nos CDB's é possível verificar a ausência de característica eminentemente relacionada a direitos existenciais básicos em sua fundação como instrumento de captação financeira, ainda que o sistema financeiro tenha grande impacto e importância na sociedade brasileira.

Se a articulação das possibilidades de atuação na realidade social via estado permite o enfrentamento de problemas públicos e concretude e materialização da sua razão de ser⁸⁵, a renúncia de receitas visando investimentos

⁸⁴ BRASIL. Lei 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. **Portal da Legislação**. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

⁸⁵ SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage learning, 2016.

em áreas relacionadas a direitos existenciais encontra aí sua legitimação. É dentro do sistema de atuação do Estado que o sistema tributário atua; nunca desconectado.

A gestão dos instrumentos à disposição do Estado para pôr em prática os objetivos sociais estatais pode, a partir desse olhar, compreender o uso das renúncias de receita via sistema tributário como forma de política pública que concilia escolhas pessoais de alocação de recursos, incentivo estatal, benefício a áreas essenciais e modalidade diferenciada de atingimento de objetivos. Os benefícios, como noticiado, quando bem empregados, podem chegar às casas de milhares, milhões e bilhões – de reais, empregos, pessoas, melhorias⁸⁶.

Sob essa ótica, resta clara a relação entre os objetivos estatais e a essência dos instrumentos de investimento analisados no escopo desta pesquisa. A atuação extrafiscal apresenta aí sua característica de instrumentalização de políticas públicas via direito tributário⁸⁷, possibilitando aos cidadãos investidores determinados benefícios e utilizando os recursos para incentivo de áreas voltadas à existência digna dos cidadãos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou esse estudo analisar instrumentos financeiros passíveis de renúncia de receita de IRPF sob a ótica dos direitos existenciais básicos. Para tanto, fez-se um apanhado teórico contemplando os conceitos e características dos institutos

⁸⁶ ESTADÃO CONTEÚDO. **Marca histórica:** Caixa atinge recorde de R\$500 bi em crédito habitacional e anuncia corte de juro. 14 de out. 2020. Disponível em: <<https://www.seudinheiro.com/2020/economia/caixa-atinge-recorde-de-r-500-bi-em-creditohabitacional-e-anuncia-corte-de-juro/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

⁸⁷ RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. V. 38.2, jul./dez. 2018.

relacionados, buscando dar base à análise de possível relação entre o atingimento de objetivos estatais, satisfação do bem comum, uso do sistema tributário como forma de interferência direta na estrutura econômica e social do País e reconhecimento do caráter extrafiscal do IR para além da ausência de neutralidade e ação indireta.

A pesquisa permitiu compreender na renúncia de receita uma importante alternativa e possibilidade de intervenção estatal via sistema tributário, forma de política pública que atinge objetivos antes endereçados somente via gastos diretos. A compreensão do sistema tributário como parte de um macrossistema – aquele que legitima o Estado – é elementar para a percepção de que a tributação não é elemento autônomo, desprovido de conexão com a tessitura social. É criação do homem para o homem, provendo o Estado de recursos para seus gastos diretos mas também passível, por si e por seus instrumentos, de atuar diretamente no social e na economia do País.

A vida dos cidadãos, com a melhor qualidade possível, e da forma mais digna, é e sempre será a função primordial do Estado. Ao utilizar mecanismos de renúncia de receita para a promoção de direitos básicos, o Estado permite que novos recursos ingressem como apoio a setores necessários à promoção da qualidade de vida minimamente digna da sociedade, e se faz presente exatamente ao não tributar. Mostra a outra face da tributação ao enxergar outras formas de alcançar os objetivos que busca.

A ferramenta disponível ao Estado de renúncia de receita como política pública, alternativa ao gasto direto, deve (exatamente por ser parte de um sistema) encontrar sua legitimidade nos fins básicos estatais, legitimamente representando os interesses da sociedade. Quando bem fundamentada e estruturada, oferece ainda a possibilidade de o cidadão escolher a alocação que lhe for mais conveniente, sem necessidade de repasse de valores ao Estado e

posterior repasse aos destinatários, como afirmado por Shoup na década de 70⁸⁸. Aí a grande contribuição desse estudo; somando-se às análises já existentes de contabilização e formas de renúncia de receita, histórico, vantagens e desvantagens, apresenta esse estudo a característica de relacionar intimamente a renúncia do IRPF em instrumentos financeiros com a existência digna pautada em direitos básicos existenciais como legitimadora.

Daí a se enxergar o enfoque diferenciado da pesquisa proposta e o atingimento de seus objetivos. A base teórica, a análise dos elementos e conceitos e a íntima relação destes com direitos de moradia, alimentação e transporte, dão fundamento de legitimidade à decisão estatal de não-tributação por alinhamento de objetivos, e oferecem uma alternativa de curso de ação à alocação de recursos. A contribuição do estudo se mostra assim à Academia e ao Estado, ampliando o conhecimento sobre campo em uma nova ótica e com novos elementos; aos investidores, trazendo características de suas possibilidades de investimento e à sociedade, beneficiária final dessas políticas. A possibilidade de inovação se dá no reconhecimento de aplicação prática dirigida ao atingimento dos fins estatais.

Não coube a esse estudo sobre a eficácia da renúncia de receita, nem um comparativo com eventual gasto direto, e sim uma análise das bases que legitimam essa atuação nesse enfoque específico. Tampouco buscamos abordar todas as formas de renúncia de receita existentes ou analisar os critérios de classificação e suas possibilidades inclusive nas esferas estaduais e municipais, formas de controle e transparência. A esses outros enfoques oferecemos nosso apoio e aqui deixamos como sugestões de novas pesquisas, buscando cada vez mais construir uma literatura brasileira da renúncia de receita, focada nas

⁸⁸ SHOUP, Carl. S. Surrey's Pathways to Tax Reform – A review article. In: **The Journal of Finance**, Vol. 30, No. 5 (Dec., 1975), pp. 1329-1341.

complexidades de um fenômeno mundial inserido em seus pormenores no cenário do País.

O reconhecimento do caráter extrafiscal do tributo como forma de atuação na vida social permite que se ultrapasse a visão tradicional do imposto como meramente arrecadador, e traz ao sistema tributário a possibilidade de atuação direta visando fins sociais. A indução de comportamentos pela renúncia de receita mostra seu importante papel quando seriamente vinculada a objetivos estatais – e traz luz à perseguição de uma vida digna a toda a população brasileira.

8. REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALMEIDA, Cátia Maria da Silva de; SANTOS, Carla Macedo Velloso dos. Incentivos fiscais: uma análise do ponto de vista bibliométrico. In: **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, vol. 9, n. 2, p. 3-17, mai./ago 2019, ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky. BURSZTYN, Ivani; HOLGUIN, Tássia; SICSÚ, Bernardo; TURA, Luiz Fernando Rangel. A agenda da reforma dos benefícios tributários das famílias e das empresas com saúde: entre o particular e o geral. In: **Revista de Sociologia Política**, vol.18 n.35 Curitiba Feb. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100010>. Acesso em: 6 nov. 2020.

ARAÚJO, Ewerton Melo; PAES, Nelson Leitão. Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? Uma simulação por equilíbrio geral computável. In: **Revista de Economia Contemporânea** (2019) 23(1): p. 1-23 (Journal of Contemporary Economics) ISSN 1980-5527.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. In: **Sociedade**,

Contabilidade e Gestão. Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: < <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/22220>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BITTKER, Boris I. When is not taxing spending and when is it not spending?; Pathways to Tax Reform; The Concept of Tax Expenditures. By Stanley S. Surrey. 418 pp. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. \$12. In: **The New York Times**. 6 jan. 1974. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1974/01/06/archives/pathways-to-tax-reform-the-concept-of-tax-expenditures-by-stanley-s.html>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BOBBIO, Norberto. Democracia e Igualdade. In: **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997.

BRANCO, Rui; COSTA, Edna. The Golden Age of Tax Expenditures: Fiscal Welfare and Inequality in Portugal (1989–2011). In: **New Political Economy**, 24:6, 2019, 780-797, DOI: 10.1080/13563467.2018.1526264.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Decreto 8.874, de 11 de outubro de 2016. **Portal da Legislação**. Brasília, 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8874.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Decreto 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. **Diário Oficial da União**: Publicado em 23/11/2018. Edição 225. Seção 1. Página 57. Órgão: Atos do Poder Executivo.

BRASIL. Lei 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. **Portal da Legislação**. Brasília, 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 1993. Disponível em: <[BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Planalto. **Portal da Legislação**. Brasília, 1997. Disponível em: <\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm\)> . Acesso em: 19 nov. 2020.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8668.htm#:~:text=12.024%2C%20de%202009)-,Art.,%2C%20%C3%A0%20al%C3%ADquota%20de%2025%25.> . Acesso em: 19 nov. 2020.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Lei n. 10.931, de 2 de agosto de 2004. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm> . Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.076, de 30 de dezembro de 2004. **Portal da Legislação**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11076.htm> . Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.431, de 24 de junho de 2011. **Portal da Legislação**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12431compilado.htm> . Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.703, de 7 de agosto de 2012. **Portal da Legislação**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12703.htm> . Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Portal da Legislação**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> . Acesso em: 3 nov. 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Érica; AFONSO, José Roberto. Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo Governo Federal. **Texto de Discussão FGV/ IBRE**, 26 p, jan. 2014. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/13001>> . Acesso em: 6

nov. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Marca histórica:** Caixa atinge recorde de R\$500 bi em crédito habitacional e anuncia corte de juro. 14 de out. 2020. Disponível em: <<https://www.seudinheiro.com/2020/economia/caixa-atinge-recorde-de-r-500-bi-em-creditohabitacional-e-anuncia-corte-de-juro/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

FELD, Alan L. Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures. By Stanley S. Surrey. Cambridge: Harvard University Press. 1973. Pp. Xi, 418. \$12,00. Reviewed by Alan L. Feld. In: **Harvard Law Review**, Vol. 88, No. 5 (Mar., 1975), pp. 1047-1055.

FOLLONI; André; DIB, Natalia Brasil. Notas sobre a tributação como bem jurídico coletivo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v.7, n.3, p.323-333, set./dez. 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**. [S.l.], 2007. 19 out. 2007. Disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Guide-on-Resource-Revenue-Transparency-2007-18349>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

HALL, Joshua. Tax expenditures: a review and analysis. Vice Chairman Jim Saxton (R-NJ). In: **Joint Economic Committee United States Congress**, August 1999. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.169.756&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Questões do desenvolvimento: Poupança e habitação. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 2010 . Ano 7 . Edição 58 – 26/02/2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2308:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 3 nov. 2020.

KORFF, Eurico. Finanças públicas municipais. In: **Revista de Administração de empresas**, Rio de Janeiro, ano 1, v.17, n. 5, p. 7-41, set./out. 1977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n5/v17n5a01.pdf>> . Acesso em: 6 nov. 2020.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JÚNIOR, Álvaro (Orgs.). **Tributação no Brasil: em busca da justiça fiscal**. Brasília, 2010.

MARPLES, Donald J. Tax expenditures: overview and analysis. In: **Congressional Research Service**, 7-5700. R44012. 30 apr. 2015. Disponível em: <https://govbudget.com/wpcontent/uploads/2018/10/Tax-Expenditures_Overview-and-Analysis.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga Tributária no Brasil 2018**. Análise por tributos e bases de incidência. Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários Aduaneiros. Brasília, Março de 2020. 2020a. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação.

Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Esplanada dos Ministérios. Brasília, 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Exposição História do Imposto de Renda. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/cronologia-do-imposto-de-renda>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Legislação do Imposto de Renda Pessoa Física de 1843 a 2013. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/legislacao/legislacao-do-imposto-de-renda-pessoa-fisica-de-1843-a-2013>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **História do Imposto de Renda**: Trajetória. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Notícias**. Consolidação da legislação sobre o imposto de renda é publicada. Portal eletrônico do Ministério da Economia. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/novembro/consolidacao-da-legislacaosobre-o-imposto-de-renda-e-publicada>>.

Acesso em: 4 nov. 2020.

NABAIS, José Casalta. Nota sobre o dever fundamental de pagar tributos. In: ALLEMAND, Luiz Cláudio Silva (Coord.). **Direito tributário: questões atuais**. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Especial de Direito Tributário, 2012.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Da questão dos incentivos fiscais na república federativa do Brasil. In: **Revista de la Facultad de Derecho**, (45), 2018, e20184505 DOI:10.22187/rfd2018n45a5 ISSN 0797-8316 / eISSN 2301-0665.

NÓBREGA, Marcos. Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF. In: **Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL**. 2002. Disponível em: <<https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/marcosnobrega1.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

PAES, Nelson Leitão. Gastos tributários: uma análise comparada. In: **Revista de Estudos Sociais** – Ano 2012, Nro 28, Vol 14.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gasto Tributário: aspectos conceituais, experiência internacional e o caso do Brasil. In: **XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016**. 3º lugar. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503102>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

PIMENTEL, Cacia Campos. A eficiência do gasto tributário e a utilização das políticas de renúncia fiscal na cultura. In: **5 JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES** 2 (2019) Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 486-507, maio/ago. 2019. doi: 10.21783/rei.v5i2.314.

PUREZA, Maria Emília Miranda. Disciplinamento das Renúncias de Receitas Federais: Inconsistências no Controle dos Gastos Tributários. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Cadernos Aslegis, v.8, n.29, p. 41-74, maio/ago 2006. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11013>>. Acesso em: 05 nov. 2020

RAUPP, Fabiano Maury.; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução normativa RFB n. 1924**, de 19 de fevereiro de 2020. 2020a. Dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2020, ano-calendário de 2019, pela pessoa física residente no Brasil. Publicada no DOU de 20/02/2020, seção 1, página 60.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução normativa RFB n. 1930**, de 01 de abril de 2020. 2020b. Altera a Instrução Normativa RFB nº 1.924, de 19 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2020, ano-calendário de 2019, pela pessoa física residente no Brasil. Publicada no DOU de 01/04/2020, seção 1D, página 4.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. V. 38.2, jul./dez. 2018.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage learning, 2016.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL; SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA; MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**: Boletim 2020. Brasília, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>>. Acesso em: 06 set. 2021.

SHOUP, Carl. S. Surrey's Pathways to Tax Reform – A review article. In: **The Journal of Finance**, Vol. 30, No. 5 (Dec., 1975), pp. 1329-1341.

STREAMS, Meg; GAVILO-LANE, Laurie. Tax expenditures as social policy. A. Farazmand (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**,

Springer International Publishing AG 2016. DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_2649-1.

SURREY, Stanley. Tax expenditures. In: **Challenge**, v.18, n.6, p.53-54, jan./feb, 1976.

THURONYI, V. Tax expenditures: a reassessment. In: **Duke law journal**, v.XX, p.1155-1206, 1988.

TODER, Eric. Tax Cuts or Spending - Does it Make a Difference? In: **Tax Policy Center**: Urban Institute & Brookings Institution. 8 jun. 2000. Disponível em: <<https://www.taxpolicycenter.org/publications/tax-cuts-or-spending-does-it-make-difference/full>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

TRONQUINI, Luiz Felipe Menezes; LIMBERGER, Têmis. Renúncia de receita tributária e cibertransparência: sobre a (in)disponibilização de informações pelos portais da transparência dos dez municípios com maior produto interno bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul. In: **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. V.3, n.2, p. 87-103. Jul.dez./2017.