

BREVE ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES DE DEDUÇÃO COM GASTOS EM EDUCAÇÃO NO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA

Helton OTSUKA¹

RESUMO: A discussão sobre a constitucionalidade dos limites de dedução com gastos em educação no imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF), além de ser situação de inconformismo anual para as pessoas sobre as quais incide tal tributo, adquiriu relevância jurídica com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4927, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, contra o art. 8º, II, alínea b, itens 7, 8 e 9, da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com redação dada pela Lei 12.469, de 26 de agosto de 2011. Buscou-se, nesta breve análise, apresentar os argumentos de quem defende a inconstitucionalidade dos limites de dedução com gastos com instrução no IRPF e, por outro lado, apresentar os argumentos de quem defende a sua constitucionalidade.

Palavras-chave: Imposto sobre a renda da pessoa física. Dedução. Gastos com instrução.

1 INTRODUÇÃO

A arrecadação de tributos é uma das formas de constituição das receitas públicas e, especificamente com relação aos impostos, eles são fundamentais para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social do País.

Entretanto, a invasão na esfera patrimonial do cidadão por parte do Estado é extremamente incômoda (ainda mais quando se tem a percepção de que o patrimônio arrecadado não está sendo revertido em prol da sociedade em geral) e uma das formas de invasão patrimonial mais perceptível é o imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF).

Em consonância com o princípio da capacidade contributiva, o legislador permitiu algumas deduções na base de cálculo do IRPF, previstas no Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999),

¹ Discente do 5º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. heltonotsuka@gmail.com

como, por exemplo: as contribuições previdenciárias (art. 74), as despesas escrituradas no livro caixa (arts. 75 e 76), as despesas mensais com dependentes (art. 77), os valores pagos mensalmente a título de pensão alimentícia (art. 78), os proventos e pensões mensais de maiores de 65 (sessenta e cinco) anos (art. 79), as despesas médicas anuais (art. 80), as despesas anuais com educação (art. 81), as contribuições anuais aos fundos de aposentadoria programada individual – FAPI (art. 82).

Porém, apesar de possibilitar a dedução na base de cálculo do IRPF com relação às despesas anuais com educação, tal dedução foi limitada, sendo que para o ano calendário de 2014, ficou limitada a R\$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) de acordo com art. 8º, II, alínea b, item 9, da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995, atualmente com redação dada pela Medida Provisória nº 670, de 2015. Entretanto, essa limitação não existe com relação às despesas médicas anuais ou despesas com alimentandos.

Assim, a limitação da dedução existente no ordenamento jurídico com relação às despesas com educação fez com que surgissem dois grupos: os que defendem a inconstitucionalidade de tal limitação e, por outro lado, os que defendem sua constitucionalidade. A seguir são apresentados os argumentos de cada um desses grupos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 As razões da inconstitucionalidade dos limites de dedução dos gastos com educação

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4927 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil defende que os limites de dedução com gastos em educação impostos pelo legislador devem ser considerados inconstitucionais em razão de:

1. ofensa aos seguintes preceitos, todos da Constituição da República: (I) conceito de renda (art. 153, III); (II) capacidade contributiva (art. 145, § 1º); (III) vedação de instituição de tributo com efeito confiscatório (art. 150, IV); (IV) direito à educação (arts. 6º, caput; 23, V; 205; 208, 209 e 227); (V) dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); (VI) proteção à família (art. 226); (VII) razoabilidade (art. 5º, LIV).
2. ao julgar procedente a ADI, o Supremo Tribunal Federal não definirá o teto que entenda legítimo, pois tal desiderato compete ao legislador, assim o judiciário não estará violando a Separação dos Poderes.
3. a Constituição confere status de direito social ao direito à educação, mas isso não chega a ser plenamente cumprido pelo Estado, daí franquear às instituições privadas a prestação de serviços educacionais, na forma do art. 206, III. A insuficiência quantitativa e qualitativa das instituições de ensino públicas não torna a busca por instituições privadas de ensino mero capricho.
4. os custos anuais com educação privada são muito maiores do que o limite de deduções estabelecido pela legislação do imposto de renda.
5. a dedutibilidade das despesas com instrução do IRPF “não é favor fiscal sujeito ao alvedrio do legislador”. O conceito de renda, mesmo sujeito a densificação legal, conteria núcleo mínimo insuprimível que o equipara, para as pessoas físicas, ao valor disponível após abatimento de despesas essenciais à existência digna do contribuinte e de seus dependentes.

Não se busca aqui fazer uma análise profunda de todos os argumentados levantados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em favor da inconstitucionalidade dos limites de dedução com os gastos em instrução, mas vale fazer algumas considerações.

Com relação à violação ao preceito constitucional da capacidade contributiva aliado ao conceito de renda contendo o núcleo mínimo insuprimível,

defende-se que deve ser considerada a capacidade contributiva subjetiva e não a capacidade contributiva objetiva², como é feito na prática. Nesse sentido, o desembargador federal Mairan Maia aduz que a capacidade contributiva real do cidadão deverá ser medida sobre aquela parcela de renda que excede os gastos com despesas fundamentais à vida da pessoa (em relatoria à ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL Nº 0005067- 86.2002.4.03.6100/SP). Assim, verdadeira capacidade contributiva do indivíduo não deverá ser aquela medida com base em sua renda ou com base na extensão do seu patrimônio, mas sim com base na renda que sobra após deduzidos todos os gastos necessários para a subsistência do cidadão como pessoa humana (COSTA, 2014, p. 21-22).

A incidência do imposto sobre o núcleo mínimo insuprimível seria uma violação ao preceito constitucional de vedação da instituição de tributo com efeito confiscatório. O princípio do não confisco pode ser definido como a proibição de qualquer atividade por parte do Estado, sob o âmbito do exercício da atividade fiscal, que possa levar à injusta apropriação pelo Estado, no todo ou em parte, do patrimônio ou das rendas dos contribuintes, de forma a comprometer-lhes, em razão da insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou, também, a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais básicas (CORDEIRO, 2014 apud COSTA, 2014).

Quanto à questão da atuação do judiciário como legislador, o julgamento da procedência da ADI nº 4927 não fere a Separação dos Poderes, pois não estaria o judiciário inovando no ordenamento jurídico, sendo assim, não estaria usurpando a função do legislador.

Por fim, a limitação da dedução de gastos com instrução fere o direito fundamental à educação. É sabido que o Estado não fornece ensino público de qualidade, com exceção do ensino superior, porém fornecido em quantidade inferior ao necessário. Dessa forma, a busca por ensino em instituições privadas não é um mero capricho do cidadão, é motivado ou pela falta de qualidade do ensino público

² capacidade contributiva objetiva baseia-se na manifestação de riqueza, ou seja, leva em conta os signos presuntivos de riqueza; capacidade contributiva subjetiva traduz-se na aptidão para contribuição de determinada pessoa levando-se em conta as suas possibilidades econômicas reais.

fornecido, ou pela quantidade abaixo da necessária para suprir a demanda existente.

Na busca pela qualidade em educação, os cidadãos gastam com instituições privadas de ensino básico. Estudos estatísticos mostram que quanto mais alto o valor da mensalidade escolar maior a qualidade do ensino, até o limite máximo de R\$ 35.000,00 a anuidade (CFOAB, 2013, p.15). Assim, esse gasto anual com educação é 10 (dez) vezes maior que o limite máximo de dedução com despesas anuais com instrução permitido em lei.

2.2 A constitucionalidade dos limites de dedução com gastos em educação

Apresentados os argumentos que defendem a inconstitucionalidade dos limites de dedução com gastos em educação, parte-se agora para os argumentos que defendem a sua constitucionalidade. Entre os diversos argumentos levantados, cumpre aqui apresentar: 1) da impossibilidade do judiciário atuar como legislador; 2) da redução das receitas e prejuízo da maioria e benefício da minoria; 3) da não violação do direito à educação; 4) da não violação ao conceito de renda; 5) da não violação do princípio da capacidade contributiva e do princípio da vedação de tributo com efeito confiscatório.

Ao se pleitear o fim dos limites de dedução com gastos em educação no IRPF, ou mesmo para que tais limites fossem aumentados, aproximando-se dos gastos reais com educação privada, pede-se a concessão de um benefício tributário. Porém, não compete ao Judiciário conceder tal benefício, e sim ao poder Legislativo. Desta forma, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 8º, II, alínea b, item 9, da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com redação dada pela Medida Provisória nº 670, de 2015, seria o mesmo que conceder a dedução integral com gastos em educação pelo Legislativo. Como compete aos poderes democraticamente instituídos, em especial ao Legislativo, a criação, a majoração ou minoração de tributos, caso seja declarada a inconstitucionalidade de tal artigo, seria uma explícita violação da separação dos poderes.

Ainda, ao se declarar a inconstitucionalidade, permitir-se-á, pelo menos até que nova lei seja sancionada, a dedução integral dos gastos com educação no IRPF. Estima-se que a perda da arrecadação será de R\$ 50 bilhões por exercício, segundo a Receita Federal do Brasil (PGR, 2014, p. 5), prejudicando a receita pública, repercutindo nos planos de governo, nas contas e políticas públicas. Como “o direito custa dinheiro” (HOLMES E SUSTEIN, 2000 apud COSTA, 2014), existindo prejuízo nas receitas, o Estado não terá como assegurar direitos, o que pode vir a refletir nos serviços prestados pelo Estado, inclusive na educação pública e gratuita.

Apesar da qualidade questionável da educação pública, não há como deixar de reconhecer que grande parte da população se utiliza desse serviço prestado pelo Estado. Por outro lado, ao se considerar a parcela da população sobre a qual incide o imposto sobre a renda, verifica-se que é apenas 12% da população brasileira (FALCO, 2014, p. 15), ou seja, a dedução limitada com gastos em educação beneficia uma pequena parcela da população em detrimento da maioria. A situação se tornará mais crítica ainda caso seja declarada a inconstitucionalidade dos limites de dedução, permitindo a dedução integral com gastos em educação. Tal atitude beneficiará, indiretamente, as instituições privadas e, diretamente, ínfima parcela da população brasileira, acentuando ainda mais as desigualdades sociais e repercutindo na distribuição da renda (FALCO, 2014, p.19).

Deste ponto em diante são apresentados os argumentos que rebatem diretamente as questões levantadas pelos que defendem a inconstitucionalidade dos limites de dedução com gastos em educação no IRPF. Tais posicionamentos foram retirados da manifestação da Procuradoria-Geral da República, assinada pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, de 1º de abril de 2014.

Quanto à alegação de que os limites de dedução impostos violariam o direito à educação, rebate-se tal alegação ao se verificar que o Estado, apesar da qualidade discutível, fornece o serviço de educação à população e não obsta o acesso aos estabelecimentos oficiais de ensino.

Com relação à qualidade do ensino ofertado pelo Estado, apesar de se reconhecer que volta e meia a população toma conhecimento de situações de descalabro, não se pode generalizar pra todo o ensino público, muito menos

considerar que a população que se utiliza desse serviço esteja num patamar inferior de dignidade em relação aos que não se utilizam.

Também não é verdadeiro o argumento de que a limitação da dedução com gastos em educação viola o conceito constitucional de renda. A Constituição Federal não esclarece em sua completude os elementos do fato gerador e da base de cálculo do IRPF, sendo que essa é missão própria do legislador infraconstitucional. A escolha de quais despesas são dedutíveis e sua quantificação pertence ao juízo de conveniência e oportunidade do legislador, pois não há preceito constitucional que determine parâmetro de dedutibilidade. Assim, conclui JANOT (PGR, 2014, p. 12):

Despesas com saúde e educação são imposições da vida e ao mesmo tempo relacionam-se com direitos fundamentais garantidos pela Constituição. Caso a legislação fosse totalmente omissa em prever algum nível de dedução delas da base de cálculo dos tributos impostos aos cidadãos em geral – como é o caso do mais direto entre todos, aquele que incide sobre a renda –, **operar-se-ia, aí, sim, verdadeira inconstitucionalidade**, por contrariedade ao conceito constitucional de renda. (grifo meu)

Por fim, com relação ao princípio da capacidade contributiva e da vedação de tributo com efeito confiscatório, a verificação da ofensa a esses princípios somente pode ser feita com a análise da situação do contribuinte com relação à carga total de tributos, não em face de um tributo isolado. Ainda, o simples fato do legislador ter mantido o limite de dedução reduzido não acarreta, por si só, a caracterização de natureza confiscatória do tributo.

3 CONCLUSÃO

Apresentados os argumentos relacionados à inconstitucionalidade ou à constitucionalidade da imposição de limites de dedução com gastos em instrução no IRPF, cumpre agora a tomada de uma posição em relação a cada um dos argumentos e uma posição final quanto ao tema discutido.

A declaração da inconstitucionalidade do limite de dedução com gastos em educação é competência do judiciário, não violando o princípio da Separação dos Poderes caso assim reconheça. Por esta razão, não procede o argumento dos

que defendem a constitucionalidade da limitação em razão da incompetência do judiciário.

Os princípios da capacidade contributiva e da vedação do tributo com efeito confiscatório não são violados com a limitação da dedução das despesas com educação no IRPF. Justamente o contrário, pois ao se permitir a dedução com despesas com instrução, é a aplicação prática do princípio da capacidade contributiva, ao se considerar um fator diferencial e de compensação em relação a capacidade contributiva objetiva de cada cidadão. Ainda, não há que se falar em tributo com efeito confiscatório, pois o fato de se limitar a dedução com gastos em educação, não resulta em comprometimento ao exercício do direito a uma existência digna.

Quanto ao conceito de renda, concorda-se que deveria considerar a existência de um núcleo mínimo insuprimível, porém é impossível a inclusão neste núcleo das anuidades praticadas pelas instituições privadas. Caso fosse isso possível, com a dedução integral dos gastos com educação, a receita pública restaria prejudicada, influenciando na qualidade da educação oferecida pelo Estado, prejudicando a redistribuição da renda e acentuando as desigualdades sociais.

O direito à educação também não é violado com a limitação da dedução com gastos em instrução, pois tal limitação não é óbice por parte do Estado para o acesso à educação nas instituições oficiais. Entretanto, deve-se reconhecer que as situações de descalabro no ensino público veiculadas pelos meios de comunicação não são pontuais e isoladas. Urge reconhecer que existe uma situação de degradação geral do ensino público básico, podendo vir a afetar as instituições públicas de ensino superior, ainda reconhecidas pela sua boa qualidade, e que deve ser combatida por políticas públicas, visando a conscientização da população quanto a importância do ensino fundamental e médio. Para isso são necessários recursos, e não pode o Estado abrir mão de parte da arrecadação em benefício de uma pequena parcela da população.

Mas é totalmente compreensível a luta pelo fim do limite de dedução de despesas de instrução no IRPF, pois além do Estado não cumprir o seu dever, fornecendo aos cidadãos educação de qualidade e de forma gratuita, o cenário político atual é pouco confiável, o que leva ao questionamento se esses R\$ 50 bilhões que deixariam de ser arrecadados são realmente revertidos a grande maioria

da população necessitada, ou se são revertidos aos interesses egoísticos das poucas pessoas que ocupam os cargos do governo.

Mas a conclusão a que se chega é que falta justamente a razão dos gastos da dedução discutida nesse trabalho: EDUCAÇÃO. Falta educação da população em geral, repercutindo tanto nos governantes quanto nos governados, o que leva ao egoísmo, à ganância, à corrupção. Leva a ausência de percepção quanto a nossa dependência, tanto intra quanto interespecífica, sendo que esta última está relacionada diretamente a degradação ambiental, tema este extremamente relevante, mas que não é objeto do presente trabalho.

A falta de percepção da dependência intraespecífica faz com que governantes sem educação se apropriem de recursos que são de todos; e na volta desse círculo vicioso, do laço de realimentação de autorreforço, faz com que contribuintes sem educação, reconhecendo inconscientemente que elegeram governantes sem educação, sonquem tributos; e esse ciclo completo leva à diminuição das receitas públicas, refletindo nos programas do governo, acentuando problemas sociais, a desigualdade social e prejudicando a distribuição de renda. Tal situação seria agravada com a possibilidade de se deduzir integralmente os gastos com educação no IRPF. Assim, pelos motivos acima expostos, defende-se a constitucionalidade dos limites de dedução com despesas em educação no IRPF, com o propósito, e esperança, de melhoria da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9250.htm#art8iib>. Acesso em: 30 de março de 2015.

_____. **Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999.** Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm>. Acesso em: 30 de março de 2015.

_____. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Termos da Petição Inicial da ADI nº 4.927, de 25 de março de 2013.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4384177>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

_____. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação da Procuradoria-Geral da República nº 1.932, de 1º de abril de 2014.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4384177>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

COSTA, Pedro Diniz. **Apontamentos sobre a (in)constitucionalidade dos limites das deduções ao imposto sobre a renda da pessoa física com gastos de educação.** 2014. 50 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2014.

FALCO, Caroline. **A dedução dos gastos com instrução no imposto de renda no contexto das desigualdades brasileiras.** In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. 15 p, 2014, Curitiba. Anais... Curitiba: UFPR, 2014. p. 7-21.