

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO IGF FRENTE ÀS PROPOSTAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE WEALTH TAX IN LIGHT OF CONGRESSIONAL BILLS FOR ITS IMPLEMENTATION

Leandro Tripodi²⁴

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é explorar e descrever sucintamente os projetos em tramitação no Congresso Nacional para instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), discorrendo sobre premissas relativas à interpretação do papel desse imposto no quadro do Sistema Tributário Nacional e, mais amplamente, da Constituição Federal. Dessa forma, espera-se contribuir para que a discussão em torno desses projetos seja empreendida não apenas do ponto de vista da política fiscal, mas também sob a ótica jurídico-constitucional. Essa compreensão será favorável a que o discurso predominante no que diz respeito à instituição do IGF seja o jurídico e social, ao invés do das conveniências políticas ou econômicas. O trabalho conclui que os projetos em tramitação carecem de adequações a fim de se assegurar a sua conformidade à Lei Maior.

Palavras-chave: Imposto sobre Grandes Fortunas. Constitucionalidade. Regra-matriz de incidência tributária. Desigualdade.

ABSTRACT: The work aims at exploring the congressional bills currently being considered to implement a wealth tax in Brazil, by discussing their premises against the backdrop of the national tax system and, more broadly, the Brazilian Constitution. It is hoped to contribute to

²⁴ Professor de Direito Tributário, Administrativo, Constitucional e disciplinas afins. Possui doutorado em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (2014), mestrado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (2024), especialização em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (2021), extensão em Política e Técnica Tributária pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (2021), extensão em Contabilidade Societária pela Faculdade FIPECAFI (2020) e graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2011). E-mail: lndtrp1@gmail.com



parliamentary debate on the wealth tax, particularly with a view to framing the debate within a legal and constitutional, instead of merely political or economic, perspective. It is relevant that an ampler understanding be embraced regarding the wealth tax to ensure that the predominant discourse concerning it be about legal and social obligations, not political or economic conveniences. The work finds that the wealth tax bills currently going through Congress require adjustments in order to conform to the standards of the Brazilian Constitution.

Keywords: Wealth Tax. Constitutionality. Taxation criteria. Inequality.

1 INTRODUÇÃO

O imposto sobre grandes fortunas (doravante, “IGF”) — ou (*net*) *wealth tax*, como é conhecido mundialmente — é tributo comumente associado à realização de valores constitucionais fundamentais, tais como a redução da desigualdade econômica (especialmente de riqueza) e social, a progressividade tributária (corolário da capacidade contributiva), a solidariedade (na ótica de uma intervenção do Estado no sentido da redistribuição de recursos), a equidade e o equilíbrio federativo, de acordo com Quintela e Sergio (2018). Tais autores (2018, p. 61) concluem que, no Brasil, “os impostos que afetam o grande capital são ínfimos se comparados aos elevados encargos tributários sobre a classe trabalhadora”, compreendendo que o IGF seria uma forma de equilibrar a carga tributária incidente sobre a classe trabalhadora e o grande capital — já que a regressividade inerente ao sistema tributário provoca desequilíbrios e contribui para a acentuação das desigualdades.

Tais objetivos são caros ao texto da Lei Maior (BRASIL, 1988). No Preâmbulo, a Constituição exalta “a igualdade e a justiça como valores supremos”, elegendo a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República



Federativa do Brasil (art. 1º, incisos III e IV). Ao falar em “harmonia social”, o Preâmbulo sugere uma ótica de conciliação classista a qual, em princípio, poderia desautorizar uma leitura como a de Quintela e Sergio; mas, a Constituição também deixa claro que são objetivos fundamentais (logo, elementos estruturantes) do Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a busca do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, com vistas à promoção do bem de todos (art. 3º, incisos I a IV).

É evidente que tais objetivos não podem ser atingidos mediante uma postura de neutralidade ou *laissez-faire*. Por isso, José Afonso da Silva (2005, p. 118) comenta que a concepção atual do Estado Democrático de Direito é a de um Estado de “legitimidade justa” ou “Justiça material”, que possibilite a “*real participação [do povo] nos rendimentos da produção*” (grifos do original). O mesmo autor (2005, p. 724) qualifica o IGF como um “imposto novo” (por se tratar de inovação da Constituição de 1988 em relação às anteriores) que, “se criado e bem administrado [será] de real importância para a redistribuição de rendas”. A visão é de que o IGF possui papel redistributivo, ligado à superação de dicotomias de classe (ou, pelo menos, do fosso classista existente no Brasil), dando razão à já citada exegese de que o imposto é um instrumento de “equidade”.

Ainda assim, poder-se-ia questionar se o IGF possui caráter fiscal ou extrafiscal. Mas, a dicotomia fiscal/extrafiscal não é suficiente para descrever as funções dos tributos. Com esteio em Schoueri e Avi-Yonah, Valle (2018, p. 124) considera que a tributação possui caráter redistributivo e de realização da justiça social, “mas também de preservação da própria economia de mercado e da atividade



empresarial, figurando como um mecanismo de redução das injustiças desencadeadas pelo sistema capitalista". Acrescenta (2018, p. 172):

Um país que tenha como objetivos constitucionais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, e como fundamento a busca pela justiça social, deve utilizar o sistema tributário e o sistema de gastos públicos como efetivos instrumentos redistributivos. No entanto, o que se percebe na prática é que a legislação tributária infraconstitucional caminha em sentido diametralmente contrário ao que foi estabelecido na Carta Magna.

Esta última observação condiz com o panorama normativo posterior à criação do IGF pelo constituinte originário, visto que, até o momento, não se verificou a sua instituição, a qual somente pode ocorrer por meio de lei complementar federal — conforme exigência do Texto Constitucional. Chegou-se a tentar eliminar tal exigência por meio da PEC 41/2003, de autoria do Governo Lula (BRASIL, 2003b). Contudo, a ideia não logrou aprovação no Congresso Nacional, não tendo feito parte da Emenda Constitucional resultante dessa PEC — qual seja, a EC 42/2003 (BRASIL, 2003a). Tamanha é a “simpatia” pelo IGF no Congresso Nacional, que nem se o institui, nem se facilita a instituição — a qual, entretanto, tem sido objeto de reiterados projetos de lei por um longo período de tempo, a contar do PLP 108/1989, de autoria do deputado Juarez Marques Batista (PSDB/MS), o mais primevo de que se tem notícia.

As razões para a inocorrência dessa instituição são arroladas com contundente clareza, como “hipóteses, mais ou menos verificáveis por meio de observação simples”, por Henrique Napoleão Alves (2010, não paginado), da seguinte forma: 1) falta de articulação da sociedade civil; 2) atuação de alguns parlamentares em defesa dos interesses de financiadores de campanhas eleitorais e 3) em benefício próprio, já que



seriam contribuintes em potencial do imposto. Depreende-se que existe um conflito de interesses inerente à atuação de certos parlamentares no tocante à instituição do IGF, o que se soma às controvérsias econômicas que, independentemente de haver ou não vontade política, giram em torno de sua instituição.

Filiando-se à tese do conflito de interesses, o qual sugere incidir sobre “parlamentares e indivíduos com influência nas decisões de ordem tributária”, Tams (2018, p. 54) desenvolve raciocínio sobre o que denomina de “causas secundárias” para a não instituição do IGF, especificamente sob uma perspectiva econômica. Um dos argumentos que provocam forte impacto nos debates sobre o IGF é o da suposta fuga de capitais do País.

Segundo Tams, o argumento alega, em essência, que a tributação sobre grandes fortunas poderia constituir um estímulo à fuga de ativos, o que, na opinião de Ives Gandra da Silva Martins, poderia, até mesmo, levar a uma elevação da taxa de juros. Tal efeito, de acordo com o mesmo argumento, seria agravado pela globalização, que facilita a mobilidade de capitais e sua destinação a países que não tributam o patrimônio. Haveria, portanto, consequências para o nível de poupança interna, além de “entraves ao crescimento econômico e à geração de empregos” (TAMS, 2018, p. 54). No entanto, o próprio autor (2018, p. 55–57) mostra existirem competentes contra-argumentos a essa objeção, a qual seria, à luz de sua análise econômica, improcedente.

Uma segunda linha de argumentos contrários (TAMS, 2018, p. 59) refere-se às “dificuldades operacionais” e ao elevado custo de administração para o ente tributante (no caso, a União), já que se trata, supostamente, de “um tributo que favorece a evasão e a elisão fiscais”; segundo o mesmo autor, os críticos apontam que “o imposto necessitaria de uma regulamentação extensa e de um aparato complexo para sua



eficaz fiscalização”. Tratar-se-ia de um imposto cuja administração requer esforços extraordinários, os quais resultariam num “alto custo administrativo”. Na outra ponta dessa equação, a arrecadação, com base em dados apurados em outros países, seria provavelmente “módica” (TAMS, 2018, p. 60).

Uma terceira linha de argumentos contrários refere-se a uma alegada pluritributação e suposto caráter “intrinsecamente confiscatório” do imposto (TAMS, 2018, p. 61–64). Essa argumentação — a qual, no âmbito jurídico, é encabeçada por Ives Gandra da Silva Martins — será objeto das próximas seções deste trabalho, razão pela qual não será abordada neste momento.

No tocante ao argumento da fuga de capitais, a mera possibilidade de ocorrência de movimentação transfronteiriça de ativos, a qual teoricamente seria induzida pela instituição do IGF, não é motivo para descartar a instituição do imposto. Uma forma de contornar (ou, pelo menos, minimizar) esse efeito é tributar o contribuinte de forma a atingi-lo pessoalmente, em virtude de ser o detentor de uma grande fortuna, e não bens específicos pertencentes ao seu patrimônio (mormente, móveis), os quais poderiam ser deslocados para o exterior. Dessa forma, o tributo constituiria apenas parte do “preço” a ser pago por se manterem bens (ou, melhor, por se manter o domicílio tributário) no Brasil, não se visando elementos específicos integrantes do patrimônio — de tal forma a desestimular a elisão e a evasão.

De qualquer forma, porém, a mera possibilidade de se operar uma saída de ativos sequer deveria ser levantada como óbice argumentativo à instituição do IGF, visto que as razões para sua criação pelo constituinte originário são políticas, não econômicas. A decisão fundamental já foi tomada; o foro correto para a discussão sobre o IGF fazer ou não parte do Sistema Tributário Nacional foi a Assembleia



Nacional Constituinte, já encerrada há muito tempo. O que se diferiu foi a forma de instituição do imposto, não a sua instituição em si — do contrário, não se estaria falando de uma Constituição dirigente. Como assevera Sarlet, a função dirigente da Constituição é vinculante para os poderes constituídos, manifestando-se em “normas impositivas de fins, tarefas e programas” (in SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2020, p. 98), e é nesse molde que se deve encaixar a norma do art. 153, inciso VII, a qual reza: “*Compete à União instituir [o imposto] sobre grandes fortunas*” (grifo nosso).

No tocante aos argumentos quanto ao baixo nível arrecadatório e altos custos de administração, alguns tributos são mais difíceis de arrecadar e outros menos. Em qualquer caso, a arrecadação de um tributo é líquida das despesas com a sua administração. O fato de que se busca provocar um reequilíbrio entre as classes sociais — objetivo de política pública, que como tal apresenta custos para o Estado — deveria ter seu benefício econômico devidamente quantificado e integrado aos cálculos, para que se possa avaliar a relação custo-benefício do imposto.

Entretanto, não se pode assumir que exista qualquer preocupação por parte dos opositores do IGF em realizar uma análise de impacto mais ampla do IGF, de tal forma a incluir nessa análise os impactos econômicos da redução das desigualdades, em virtude dos próprios conflitos de classe que circundam o debate político. Cabe, portanto, aos seus defensores realizá-la — no campo da economia do setor público, e não exatamente do Direito.



2 OS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL PARA INSTITUIÇÃO DO IGF

A tentativa de instituição do IGF vêm ocorrendo, simultaneamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Na Câmara, tramita atualmente o PLP 277/2008, de autoria da deputada Luciana Genro (PSOL/RS) e outros (BRASIL, 2008)²⁵; já, no Senado Federal, tramita o PLS 315/2015, de autoria do senador Paulo Paim (PT/RS) (BRASIL, 2015)²⁶. (Ambas as siglas, PLP e PLS, querem dizer “Projeto de Lei Complementar”). A proposta da Câmara encontra-se acompanhada de inúmeros projetos apensados, que também propõem a tributação de grandes fortunas — se bem que, às vezes, na forma de uma contribuição social ou empréstimo compulsório.

Tendo em vista o quadro relativamente complexo das propostas em tramitação, consideraremos como propostas-base, para fins analíticos, o PLP 277/2008, da Câmara dos Deputados, e o PLS 315/2015, do Senado Federal, e como variações as demais — entre as quais o substitutivo do deputado João Dado ao PLP 277/2008, apresentado em 06/05/2009 — o qual jamais foi votado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara.

²⁵ Neste trabalho, as indicações de mandato e partido reportam-se à época da prática dos respectivos atos e/ou à informação disponível, no momento da consulta, no Portal da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021). Os parlamentares ora referidos podem ter mudado de partido, falecido, deixado de exercer mandato parlamentar ou passado a exercer mandato diverso; já o partido pode ter mudado de nome e/ou sigla.

²⁶ Também correm, perante o Senado Federal, o PLP 183/2019, de autoria do senador Plínio Valério (PSDB/AM), cujo conteúdo está, na prática, contemplado em outros projetos abordados neste trabalho; e os PLPs 38/2020 e 50/2020 (do senador Reguffe, do PODEMOS/DF, e da senadora Eliziane Gama, do CIDADANIA/MA, respectivamente), os quais tratam da instituição do IGF de maneira apenas temporária e, por essa razão, não serão objeto de análise no presente trabalho.



2.1 O PLP 277/2008, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, E SEUS APENSOS

O PLP 277/2008 da Câmara dos Deputados foi apresentado em 26/03/2008. Pela disposição de seu art. 1º, percebe-se que o conceito de grande fortuna é materializado no patrimônio de valor superior a R\$ 2 milhões, considerado o poder aquisitivo de 1º de janeiro de 2009. Corrigido pelo IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado), da FGV²⁷, esse valor corresponderia a cerca de R\$ 4,9 milhões, em números de março de 2021.

De acordo com o Projeto, a avaliação dos bens deve se dar com base no valor tributável para fins de IPTU ou ITR, conforme o caso; pelo seu valor atualizado (no caso dos créditos); ou, pelo custo de aquisição, nos demais casos — conforme reza o seu art. 4º, §§ 1º e 2º. As alíquotas são progressivas, desde 1% até 5% — esta última, aplicável aos patrimônios de valor superior a R\$ 50 milhões (considerando o texto do Projeto, ou R\$ 122 milhões, corrigidos monetariamente), nos termos do seu art. 5º. Tais alíquotas são aplicadas de acordo com um modelo de cálculo escalonado (art. 5º, § 1º). A modalidade de lançamento é por declaração (art. 6º, caput).

Resumidamente, as variações ou modificações trazidas pelos projetos apensados ao PLP 277/2008 (BRASIL, 2021) podem ser descritas da seguinte forma:

a) PLP 26/2011 (dep. Amauri Teixeira – PT/BA) e PLP 62/2011 (dep. Cláudio Puty – PT/PA): propõem elevar o valor-base para incidência do imposto para R\$ 5 milhões e R\$ 3 milhões (ou, em valores de março de

²⁷ Foi utilizada a Calculadora do Cidadão, disponível no Portal do Banco Central do Brasil na Internet, para a atualização monetária dos valores mencionados neste trabalho. Os valores apresentados são arredondados.



2021, R\$ 10 milhões e R\$ 6 milhões), respectivamente, sendo que o segundo deles propõe alíquotas indo de 0,5% a 2%;

b) PLP 2/2015 (dep. Sarney Filho – PV/MA): alarga consideravelmente a distância entre a menor e a maior fortuna indicadas na tabela progressiva, propondo alíquotas de 0,5% a 1,5% — esta última aplicável ao valor de patrimônio que exceder a R\$ 150 milhões (ou R\$ 270 milhões, em cifras atualizadas); o mesmo se pode dizer do PLP 281/2016 (dep. João Derly – REDE/RS), o qual prevê alíquotas de até 6% — neste caso, para o valor do patrimônio que exceder a R\$ 100 milhões (R\$ 160 milhões, em números atuais);

c) PLP 130/2012 (dep. Paulo Teixeira – PT/SP e outros): propõe considerar como limiar para tributação o valor equivalente a oito mil vezes o limite mensal de isenção do imposto de renda pessoa física, e propõe alíquotas progressivas variando de 0,5% a 1%; o PLP 6/2015 (dep. Hissa Abrahão – PPS/AM) sugere que grande fortuna seja o patrimônio superior a seis mil salários-mínimos;

d) PLP 294/2016 (dep. Moses Rodrigues – PMDB/CE): propõe a dedução do valor pago, no exterior, a título de IGF ou tributo equivalente, na hipótese de acordo internacional, ou reciprocidade de tratamento, prevendo alíquotas de 0,3% e 0,7%;

e) PLP 324/2016 (dep. Flavinho – PSB/SP e outros): além de introduzir o mesmo mecanismo de dedução do IGF pago no exterior, inclui o faturamento de pessoa jurídica no rol dos bens e direitos sujeitos ao imposto, à razão de dez vezes o maior faturamento admitido para participação no SIMPLES Nacional (sujeitando-o, por sua vez, a uma alíquota de 1%);

f) PLP 335/2016 (dep. Hildo Rocha – PMDB/MA): possui a menor alíquota encontrada nos PLPs analisados, de 0,27%, além de sugerir a repartição dos recursos arrecadados entre as três esferas de governo (à



razão de 50% para a União, 22,5% para Estados e Distrito Federal e 27,5% para os municípios), o que não se encontra previsto no art. 159 da CF/88;

g) PLP 9/2019 (dep. Danilo Cabral – PSB/PE e outros): além de prever alíquota fixa de 5% sobre todo patrimônio que exceder a R\$ 20 milhões, propõe que o lançamento do IGF ocorra em conjunto com o do imposto de renda;

h) PLP 205/2019 (dep. Reginaldo Lopes – PT/MG): propõe valores aferidos com base no salário-mínimo, sugere repartição das receitas e veda o parcelamento do imposto;

i) PLP 59/2020 (dep. Marcon – PT/RS): traz a possibilidade de descontar, do valor do IGF devido, os valores pagos, no exercício anterior, a título de ITR, IPTU, IPVA, ITBI e ITCMD, desde que guardem relação com bens integrantes do patrimônio tributável pelo IGF;

j) PLP 188/2020 (dep. Zé Neto – PT/BA e outros): aproxima a hipótese de incidência do IGF à do imposto de renda, tanto por mencionar a “disponibilidade econômica ou jurídica” (art. 2º), quanto pela forma de cálculo (tabela progressiva com valores a deduzir);

k) PLP 193/2020 (dep. Fernanda Melchionna – PSOL/RS e outros): transforma o IGF em tributo destinado à criação do Programa de Renda Mínima Permanente (o que requeria alteração do art. 167, IV, da CF/88, já que este não prevê tal exceção à vedação de vinculação da receita de impostos); o PLP 215/2020 (dep. Paulo Guedes – PT/MG) também prevê destinação, porém para ações de ensino e saúde (estas, contempladas no dispositivo constitucional há pouco aludido), facultando ao contribuinte a escolha dos projetos a serem beneficiados, desde que declare espontaneamente seus bens suntuários — aos quais ficaria limitada a incidência.

Os demais PLPs apresentados trazem poucas inovações além das já mencionadas; logo, por economia de espaço, optamos por não



mencioná-los nominalmente. Alguns, como o PLP 48/2011 (dep. Dr. Aluizio – PV/RJ), o PLP 10/2015 (dep. Jandira Feghali – PCdoB/RJ e outros) e o PLP 190/2020 (dep. Enéias Reis – PSL/MG) propõe a tributação de grandes fortunas na forma de outras espécies tributárias. Outros, como o PLP 63/2020 (dep. Rejane Dias – PT/PI) e o PLP 201/2020 (dep. Deuzinho Filho – REPUBLICANOS/CE) preocupam-se com a instituição apenas transitória do imposto.

De maneira geral, os PLPs acima adotam, para a avaliação dos bens e direitos integrantes do patrimônio do contribuinte, critérios que oscilam entre o custo de aquisição (histórico, atualizado ou ajustado), o valor de mercado, o valor justo, o custo de construção, o saldo médio, o valor de avaliação (podendo ser aquele utilizado para fins de outros impostos), entre outros.

Por sua vez, o substitutivo apresentado pelo deputado João Dado (PMDB/SP) à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2009), versando sobre o PLS 277/2008, promove algumas modificações substanciais no projeto original. A mais relevante é a possibilidade de compensação entre valores devidos a título de IGF e IRPF (BRASIL, 2009, p. 5). Tal proposta se assenta na ideia de que o IGF teria um caráter de “complemento” à tributação da renda — noção que, embora não seja desprovida de fundamentos doutrinários, mormente relacionados ao princípio da capacidade contributiva (VALLE, 2018, p. 268–270; FIGUEIREDO, 2020, p. 139–141), não condiz com o texto da Constituição Federal. Afinal, o constituinte originário não desenhou o Sistema Tributário Nacional de acordo com tributos que seriam complementos uns dos outros, mas fontes independentes de receitas, titularizadas por entes dos distintos níveis federativos (federal, estadual e municipal). Mesmo no tocante aos impostos da União, previstos no caput do art. 153 e em seus incisos I a VII, não há nenhuma alusão a uma



relação de complementaridade. O constituinte originário poderia, nesse artigo, ter dito, por exemplo: “III - renda e proventos de qualquer natureza e sobre grandes fortunas”, o que talvez viesse a indicar complementaridade; mas não o fez. Logo, conclui-se que se trata de exações independentes.

Outro ponto trazido pelo substitutivo é a dedução do montante pago a título de impostos sobre o patrimônio (tais como IPTU, IPVA e ITR) do valor devido a título de IGF, ideia encampada por diversos PLPs posteriores (os quais vão além e permitem dedução, até mesmo, do ITBI e do ITCMD) e pelo PLS 315/2015, como se verá. Trata-se de mais uma ideia esdrúxula do ponto de vista constitucional. Aliás, o próprio substitutivo reconhece que possíveis questionamentos relacionados à suposta “duplicidade de incidências sobre o mesmo fato gerador” seriam “infundados” (BRASIL, 2009, p. 5), donde não se vislumbra o porquê do acatamento dessa faculdade, exceto por ser agradável a futuros contribuintes do imposto — alguns deles, como vimos, responsáveis (ou ligados aos responsáveis) por sua própria instituição.

2.2 O PLS 315/2015, DO SENADO FEDERAL

O PLS 315/2015, do Senado Federal (BRASIL, 2015), apresentado em 26/05/2015 (sem avanço significativo em sua tramitação até o momento), também propõe a instituição do IGF. O valor mínimo de patrimônio a ser tributado, segundo o Projeto, é de R\$ 50 milhões, o qual em valores de março de 2021 corresponderia a cerca de R\$ 90 milhões, sempre com atualização pelo IGP-M. O critério de avaliação dos bens é o valor venal.

A alíquota é fixa, de 1%. Faculta-se a dedução dos valores pagos no exercício anterior a título de ITR, IPTU, IPVA, ITBI e ITCMD. O Projeto



prevê que o contribuinte apresentará uma “declaração anual do patrimônio” (art. 8º) — podendo a Administração Tributária utilizar a declaração “instituída em legislação de outro tributo” (art. 5º, § 2º). São estipuladas multas para a hipótese de descumprimento de obrigações principais ou acessórias. Por fim, o IGF devido pode ser parcelado em quotas, à moda do IRPF.

De acordo com a Justificação (BRASIL, 2015, p. 6), o IGF é considerado linha auxiliar da tributação da renda, de maneira a “suprir as deficiências de tributação” e “corrigir eventual regressividade do sistema”²⁸. Como já se afirmou, nada na Constituição Federal permite concluir que o IGF (ou a tributação do patrimônio) tenha qualquer papel complementar à tributação da renda, ou vice-versa (isto é, nem que a tributação da renda tenha qualquer papel complementar à tributação do patrimônio). O documento (p. 7) argumenta que a dedução dos valores pagos a título de impostos sobre o patrimônio — e, não se sabe por que, também sobre a transmissão de bens e direitos, os quais têm por materialidade a realização de negócios jurídicos e não a manutenção de bens — tem por finalidade “[neutralizar] os argumentos de dupla tributação”.

3 A REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA DO IGF E OS PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

Parte relevante do potencial transformador da assim chamada “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988) está contida, justamente, em seu art. 153, inciso VII, o qual cria o IGF e que, à primeira vista, semelha tão

²⁸ Porém, o sistema tributário brasileiro não é “eventualmente”, mas *inquestionavelmente*, regressivo. Aliás, Fandiño e Kerstenetzky (2019, p. 306) resumem as contradições do projeto de 1988 sob a máxima “gastos sociais, sim, mas tributação progressiva, não”.



isolado e, até, desimportante. Isso, porque a Carta Magna adotou uma postura de ecletismo ao longo da linha divisória social/liberal, fiel à tradição conciliatória do que Boris Fausto chamou de um “Estado de compromisso”²⁹. Não fez o constituinte originário opção clara entre liberalismo e socialismo; mas, é cediço que a Constituição de 1988 resultou no documento fundador de um Estado capitalista e burguês — pois os elementos sociais nela contidos não são capazes de infirmar a sua essência liberal. Vale lembrar que o propalado Estado de bem-estar social, ao qual muitos associam a nossa Lei Maior, nada mais é do que “uma nova adaptação do capitalismo à sociedade e, assim sendo, [...] uma necessidade do capital, que não mais podia sobreviver dentro do esquema de outrora” (MORAES, 2014, p. 276).

Contudo, a adoção de alguns elementos contramajoritários, como é o caso do IGF, apontam no sentido de que o constituinte originário não almejou, pelo menos, um Estado neoliberal — embora não tenha almejado, tampouco, um Estado de jaez igualitário que conduzisse à superação das contradições do sistema capitalista, o qual, hoje, encontra sua perfeita expressão na doutrina neoliberal de defesa das privatizações, do Estado “mínimo”, da austeridade fiscal e da desregulamentação.

É nesse quadro que devemos situar a instituição do IGF: como um instrumento para a construção de uma igualdade limitada e precária; para evitar ou, pelo menos, desestimular, como norma tributária indutora, a acumulação ilimitada de capitais; para evitar o crescimento indefinido da riqueza de uma classe que se apropria, com intuito dominial e com o consentimento (estímulo, até) do Estado, das terras produtivas e recursos

²⁹ Oscar Vilhena Vieira e Ana Laura Pereira Barbosa (2018, p. 376) caracterizam o compromisso fundamental obtido em 1988 como maximizador de interesses pessoais, no quadro da “ausência de uma visão hegemônica sobre o país”, resultando numa Constituição contraditória em virtude da estratégia de “dispersão do poder”.



naturais do Brasil; e, talvez, até mesmo como fonte de receitas para o fomento de programas sociais, de assistência social, educação e saúde — despesas que, embora nominalmente prestigiadas no quadro das normas de direito financeiro, são continuamente vilipendiadas, na prática, no jogo de forças do Orçamento, sobretudo em favor do chamado serviço da dívida (despesas financeiras para o pagamento dos encargos atrelados à dívida mobiliária federal), permanecendo sob uma constante ameaça de desvinculação.

Superadas essas considerações iniciais, quais seriam as notas fundamentais da materialidade do IGF? O que seria uma *fortuna*; e o que seria, então, grande fortuna? Fortuna (do latim *fortuna*: acaso, circunstância, acontecimento fortuito, sorte — mas também riqueza, bens e prosperidade) é o fruto da constituição de um pecúlio extraordinário, do tipo que não decorre da simples poupança de um excedente eventual de renda que supere o consumo de uma pessoa ou família “comuns”. Trata-se, sem sombra de dúvida, de fenômeno raro na sociedade, e representa, em essência, o resultado do processo de acumulação capitalista.

Ao lançar mão do qualificativo *grandes*, o constituinte originário quer referir-se, especificamente, ao patrimônio acumulado pela classe dominante. Com efeito, fortuna, no sentido almejado pelo legislador, não significa sorte: não se está a visar, por exemplo, o patrimônio dos ganhadores da loteria. Muito menos se está a visar o patrimônio familiar da chamada classe média alta, por mais que alcance a casa dos milhões de reais — visto que a simples detenção de patrimônio não vem acompanhada, normalmente, de influência ou poder político relevantes³⁰.

³⁰ A ideia de atingir o patrimônio da “classe média alta” seria coerente com a proposta do “imposto sobre patrimônio líquido”, desenvolvida pela Comissão de



Busca-se, portanto, com o IGF, fazer um contraponto à riqueza que configura *capital*, isto é, que consiste na detenção de meios de produção e confere poder econômico e político (em outras palavras, relevância no quadro nacional da distribuição do poder), facultando, basicamente: 1) a determinação dos rumos e dos preços de equilíbrio de uma parcela do mercado de trabalho e/ou do mercado de bens e serviços; 2) o exercício de influência na tomada de decisões políticas, por meio de relações, frequentemente opacas, com integrantes do mundo político (em outras palavras, parlamentares e membros do governo).

Numa leitura da Constituição em perspectiva, essa parece ser a fatia social que o constituinte originário tinha em mente quando determinou (“Compete...”)³¹ à União a instituição do IGF. É justamente o patrimônio dessa classe dominante que se deve entender como correspondendo ao conceito de *grandes fortunas*. O IGF é uma tentativa (imperfeita, evidentemente) de *contrabalançar* o poder detido pelo titular de uma grande fortuna; ou, pelo menos, de tributar (embora a ideia não passe de figura de linguagem) esse poder.

Desde logo, surge a questão de se tratar de um tributo real ou pessoal. Schoueri (2019, p. 166), com supedâneo nos ensinamentos de Ramón Valdés Costa — e deixando para trás a definição, rejeitada aliás

Reforma Tributária e Administrativa da Presidência da República (CRETAD) e apresentada à Assembleia Nacional Constituinte por iniciativa dos deputados constituintes Plínio de Arruda Sampaio e Luiz Inácio Lula da Silva. Vencida, foi substituída por emenda aditiva de Antonio Mariz que criou o IGF, com o intuito declarado de evitar “que esse imposto incida sobre a classe média ou sobre os trabalhadores” (BRASIL, s/d, p. 105).

³¹ Conquanto a facultatividade do exercício da competência tributária tenha sido reconhecida pelo STF no julgamento da ADI 2.238 (BRASIL, 2020, p. 50), é preciso anotar que a não instituição de um tributo não pode ser uma decisão arbitrária do ente político, devendo estar amparada em razões de interesse público. Seria inimaginável, hoje, o não exercício da competência tributária da União em relação a qualquer dos impostos previstos no art. 153, com exceção do único que não foi instituído — mas, somente porque não o foi. A facultatividade de que se trata não pode ser lida como carta branca para se furtar a realizar os objetivos maiores do regime democrático-constitucional, tais como descritos no início deste trabalho.



pelo Supremo Tribunal Federal, vinculada à relevância dos aspectos subjetivos para a definição da hipótese de incidência —, assim se manifesta:

[Tributos reais são] aqueles cuja obrigação está garantida por um direito real e pessoais aqueles não garantidos. Assim, no caso de tributos reais, o Fisco tem, entre seus privilégios ou garantias, o gravame sobre o bem que revela a capacidade contributiva captada pelo legislador.

É evidente que uma “fortuna” não é um bem determinado, vocacionado como objeto de gravame. Sem dúvida, por equivaler a um patrimônio (isto é, uma universalidade constituída de bens e direitos, afetada por dívidas e ônus), a fortuna poderia ser, por exemplo, objeto de arrolamento, ou mesmo arresto, ao menos no tocante à sua fração ativa (isto é, de valor econômico positivo para o seu titular). Mas, não é assim vocacionada: por essa razão, consideramos que o imposto é pessoal por excelência³². Tributado é o contribuinte, *por ser* detentor de grande fortuna. De outro modo, alinhamento não haveria com o propósito, acima mencionado, de contrabalançar (isto é, subtrair, debitar a) o poder devido, pelo contribuinte, *pelo fato de ser* titular de grande fortuna. Tributar a fortuna, o patrimônio — como se tributa um bem imóvel, por natureza ou acessão, pelo IPTU e um veículo automotor pelo IPVA — é uma ideia que parece padecer de atecnia, porque o patrimônio é fluido, dinâmico, ao passo que o bem é permanente, estático.

No tocante ao aspecto quantitativo do IGF, se por um lado deve-se assegurar que o imposto cumpra a sua finalidade constitucional, por

³² Em sentido contrário, Luciano Amaro (2021, p. 69) entende que o IGF é um imposto “sobre patrimônio”, comentando que sua incidência se dirige aos patrimônios “de maior expressão”.



outro esbarra-se numa cláusula que é cara ao Sistema Tributário Nacional tal qual desenhado pelo constituinte de 1988 — a do não confisco (art. 150, inciso IV). Uma exação módica seria, provavelmente, contraproducente em termos, como já se disse, de arrecadação líquida, e certamente fugiria ao objetivo próprio da criação do imposto; por outra parte, uma cobrança propriamente expropriatória (isto é, redutora do estoque patrimonial), medida que poderia — e talvez somente ela — levar ao alcance efetivo dos objetivos da tributação em pauta, é vedada pela própria Constituição — ainda que em questão estejam somente os elementos mais poderosos da sociedade, tão distantes, social, política e economicamente, daqueles que parecem ter sido os verdadeiros destinatários da garantia do não confisco (a pequena burguesia industrial, os pequenos e médios produtores rurais, as classes médias proprietárias de bens pessoais).

Qual, então, seria o critério básico para se alcançar um juízo de suficiência da alíquota do IGF? Parece-nos que, mais uma vez, é preciso voltar ao porquê de sua existência na Constituição. Com efeito, o que caracteriza as grandes fortunas? São duas coisas, basicamente: a) o ócio, em si, propiciado pela detenção do capital, que torna o trabalho desnecessário desde que garantido o direito de propriedade (inclusive a dos frutos do capital em marcha); e b) o que vem a ser a outra face desse ócio (objetiva, por assim dizer), ou seja, a improdutividade do capital — o que podemos relacionar diretamente com o fenômeno do rentismo³³, isto é, do apego às rendas passivas e/ou “de portfólio”³⁴ — fenômeno

³³ Segundo Paulani (2016, p. 518), rentista é “todo aquele que tem direito a uma parcela do valor socialmente produzido pelo mero fato de ser proprietário” (grifo nosso).

³⁴ Rendas passivas podem ser definidas como aquelas em cuja produção há pouco esforço ou envolvimento por parte do titular, ao passo que as de portfólio derivam de juros, dividendos, royalties, entre outros, provenientes de investimentos de capital; geralmente, possuem tratamento tributário mais favorável (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021, p. 3–6).



que se naturalizou na atual economia capitalista financeirizada. No caso brasileiro, é de se destacar a ocorrência de uma financeirização “usurária”, ligada aos “juros [...] drasticamente amplificados pelo elevado custo dos financiamentos e empréstimos concedidos pelo mercado financeiro às famílias e empresas brasileiras” (BRUNO e CAFFE, 2017, p. 1037).

A cobrança do IGF deve ser apta a abordar o fenômeno do rentismo; porém, da mesma forma como não se deve visar o patrimônio da classe média alta, visto que não é ela a protagonista daquele, de nada adianta meramente tangenciar aqueles que o são. Nos dias atuais, a taxa de juros dos títulos da dívida pública mobiliária federal (isto é, a Taxa SELIC) gira em torno de 3% a.a.; logo, qualquer fortuna pode, sem nenhum esforço por parte do respectivo titular, crescer (ao menos) a essa taxa, anualmente. Um IGF com alíquota menor do que a SELIC, portanto, não é capaz de contrabalançar o crescimento de um capital simplesmente investido em títulos do governo. Porém, se apenas subtrair a esse crescimento, mas não o anular, será o mesmo que propiciar um crescimento líquido menor, sem que se ataque o rentismo como tal. Pode-se argumentar que apenas parte de uma grande fortuna estará aplicada em títulos públicos, e também que a SELIC é uma taxa nominal e não real, devendo-se descontar dela a inflação; nesse caso, deve-se contra-argumentar que, para as grandes fortunas, a aplicação de sua quase totalidade em títulos públicos é uma possibilidade, devido à superfluidez dos recursos em relação à garantia de uma vida confortável e, até mesmo, suntuosa, para o titular; e que a inflação, para os muito ricos, é um fenômeno de importância menor do que para as classes populares e médias (ou, pelo menos, deve ser mensurado de maneira diferente).



O IGF, num patamar baixo de tributação — assim como no caso de sua ausência, que é o que se verifica atualmente — permite a acumulação líquida derivada do rentismo e mediada por títulos da dívida pública. Nesse cenário, o que se tem, na realidade, é um *IGF negativo*, visto que o Estado está a *acrescer* às grandes fortunas, em vez de conter o seu crescimento, o que acarreta o aumento da desigualdade na medida em que tais patrimônios têm melhores condições de se multiplicar do que o pequeno capital e, principalmente, do que a renda do trabalho — hoje pressionada pela desorganização coletiva da força de trabalho e pelo avanço da informalidade (sem falar na renda precária e incerta das pessoas fora da força de trabalho, justamente os mais vulneráveis e esquecidos, conquanto extremamente numerosos). Aliás, não é coincidência que assim ocorra, pois, conforme preleciona Dowbor (2017, p. 142), o manejo da dívida pública proporciona ao governo “comprar, com os nossos impostos, o apoio da poderosa classe de rentistas e dos grandes bancos situados no país, inclusive dos grupos financeiros transnacionais”, um objetivo claramente político.

Estabelecidas essas considerações iniciais, o trabalho segue com a descrição um pouco mais pormenorizada da regra-matriz de incidência do IGF presente nos projetos em tramitação no Congresso Nacional, sumarizados na seção 2. Na seção 4, esses parâmetros serão analisados à luz das considerações apresentadas. A descrição da regra-matriz de incidência segue a abordagem de Paulo de Barros Carvalho.

3.1 CRITÉRIO MATERIAL

Reza o texto do PLP 277/2008 que o IGF terá por critério material a “titularidade de fortuna” (art. 1º), a qual compreenderá “o conjunto de



todos os bens e direitos, situados no país ou no exterior, que integrem o patrimônio do contribuinte” (art. 3º, caput). Logo, o fato imponible é uma titularidade de patrimônio (conjunto de bens e direitos) constituído em fortuna de acordo com o seu valor. Porém, não se sujeitam à tributação, ainda segundo o Projeto, os instrumentos de profissão e os artigos colecionáveis, assim como outros bens legalmente considerados como “de alta relevância social, econômica ou ecológica” (art. 3º, § 2º, incisos I a III).

Já, o PLS 315/2015 descreve a materialidade do imposto como a propriedade (art. 3º) do patrimônio, entendido este como “o conjunto de todos os bens e direitos, móveis, imóveis, fungíveis, consumíveis e semoventes [...] situados no País ou no exterior” (art. 2º, caput). As exclusões (art. 2º, § 1º) são mais numerosas do que no PLP 277/2008, compreendendo uma série de hipóteses relativamente casuísticas, tais como bens tombados ou “dados em usufruto” a entidades filantrópicas, assim como os “consumíveis não destinados à alienação”.

3.2 CRITÉRIO TEMPORAL

De acordo com o PLP 277/2008 (art. 1º), a ocorrência do fato gerador deverá ser aferida no dia 1º de janeiro de cada ano, a exemplo do que comumente ocorre com os impostos sobre a propriedade. Alguns dos PLPs a ele apensados consideram que a ocorrência do fato gerador deve ser aferida no dia 31 de dezembro, numa estratégia (assaz conveniente, diga-se) de integração do IGF com o IRPF.

O PLS 315/2015 segue esta última toada, considerando o dia 31 de dezembro de cada ano como o da ocorrência do fato gerador (art. 5º, caput).



3.3 CRITÉRIO ESPACIAL

Tanto o PLP 277/2008 (art. 3º, caput), quanto o PLS 315/2015 (art. 2º, caput) consideram que os bens sujeitos à incidência do IGF podem estar localizados em qualquer parte, seja no país ou no exterior. Trata-se, portanto, de propostas de tributação de escopo extraterritorial — como parece ser o caso, por se tratar de um imposto pessoal, em nossa apreciação.

3.4 CRITÉRIO PESSOAL

Dispõe o PLP 277/2008 que contribuintes do imposto são “as pessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país” (art. 1º). Nesse sentido, a sujeição passiva estende-se às pessoas jurídicas, mas apenas quando domiciliadas no exterior; o que, supõe-se, deve-se à prática corriqueira dos muito ricos de operar “blindagens patrimoniais” por meio das estruturas denominadas de *offshores*, sobretudo aquelas situadas em jurisdições opacas (também conhecidas como “paraísos fiscais”).

Já o PLS 315/2015 considera como contribuintes do imposto “pessoas físicas de nacionalidade brasileira, em relação aos bens situados em qualquer país, e os estrangeiros domiciliados no Brasil, em relação aos bens localizados no Brasil” (art. 4º, caput). O critério de conexão adotado, o da nacionalidade, não é condizente com a escolha da maioria dos sistemas jurídicos, incluindo o brasileiro, que preferem apegar-se ao critério da residência ou domicílio (CAMPOS, 2008) para fixação da relação de sujeição tributária.



3.5 CRITÉRIO QUANTITATIVO

No PLP 277/2008, a base de cálculo do IGF corresponde ao patrimônio líquido do contribuinte (com as exclusões descritas na subseção 3.1), isto é, o patrimônio diminuído das dívidas (obrigações pecuniárias) — com exceção daquelas contraídas com a finalidade de adquirir bens excluídos da incidência do imposto (art. 4º, caput).

Já, de acordo com o PLS 315/2015, o IGF também será calculado sobre o patrimônio líquido (com as exclusões descritas na subseção 3.1 deste trabalho). Em relação ao valor devido, além da compensação dos valores pagos a título de certos impostos (ver subseção 2.2), também se permite abater as despesas de manutenção e administração dos bens (art. 7º).

4 DISCUSSÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DOS PROJETOS E RECOMENDAÇÕES

Nossa posição é a favor de considerar o IGF um imposto pessoal; porém, quais deveriam ser seus contribuintes? Pessoas físicas, por certo; pois, a pessoa jurídica não pode ser titular de *fortuna*. Ademais, tais contribuintes devem ser domiciliados no Brasil; tratando-se de um imposto pessoal, e não ocorrendo aqui a produção da riqueza (mas sua mera detenção), a tributação de pessoas físicas não domiciliadas excede os limites da soberania fiscal brasileira, exceto na hipótese de se determinar que a transferência de residência para o exterior tenha por finalidade precípua evitar a incidência do imposto. Seria o caso de um contribuinte que passou a residir no exterior, mas manteve aqui o seu principal centro de negócios e/ou a maior parte do seu patrimônio.



Pode-se objetar que há muitos bens, não afetados a atividades empresariais, em nome de pessoas jurídicas, constituídas tanto no Brasil, quanto no exterior — o que é verdade. Mas, é inócua a tentativa de, simplesmente, contornar a evasão tributando pessoas jurídicas estrangeiras titulares de bens situados no Brasil; afinal, as artimanhas de pulverização do patrimônio por meio de *offshores* são tão complexas, que o hiato tributário (ou *tax gap*, o qual corresponde à diferença entre a arrecadação potencial e a efetiva de um tributo) pouco deverá ser reduzido por meio dessa estratégia. A solução está em se exigir a identificação do beneficiário final de todo e qualquer bem sujeito a registro no território nacional — medida, aliás, benéfica não somente para fins do IGF, mas também por outras razões —, tributando-se essa pessoa na qualidade de contribuinte efetivo³⁵.

Quanto ao patrimônio sob a titularidade de pessoas jurídicas constituídas no Brasil para servirem de meras *holdings* patrimoniais, é certo que as quotas sociais farão parte do patrimônio da pessoa física, conquanto as estratégias utilizadas para a minimização do valor tributável dos bens (já conhecidas no terreno da tributação da renda) não devam ser subestimadas. Quanto aos bens pessoais “camuflados” no patrimônio de pessoas jurídicas com objeto produtivo, trata-se de confusão patrimonial — um ilícito, portanto, que como tal deve ser combatido.

Certamente, o ponto mais intrincado na análise da constitucionalidade da norma instituidora do IGF gira em torno do que seja uma grande fortuna. Já vimos que o imposto se destina a contrabalançar a influência da classe dominante sobre os agentes do

³⁵ Nesse sentido, destaque-se que o Brasil já é parte do importante (e eficaz) sistema de troca internacional de informações capitaneado pela OCDE, tendo ratificado, em 2011, a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária, emendada pelo Protocolo de 1º de junho de 2010 (BRASIL, 2016).



mundo político. Logo, o seu limiar de incidência (no tocante ao valor mínimo do patrimônio tributável) deve ser condizente com a possibilidade de participação nesse “jogo”: mas, quando é que o detentor de uma fortuna é *admitido*, por assim dizer, a participar do jogo da classe dominante? Quando passa a ter o poder de participar da determinação das condições materiais de vida da classe trabalhadora? Não será mediante a detenção de um patrimônio de R\$ 1 milhão ou R\$ 10 milhões, por certo.

Por outro lado, o IGF também tem por função constitucional combater o ócio, o rentismo, a improdutividade do capital: nesse sentido, a partir de qual montante de riqueza pode alguém se dar ao luxo de viver de rendas passivas ou de portfólio? Não será com um patrimônio de R\$ 1 milhão, mas também não será necessário ter um patrimônio de R\$ 300 milhões, por exemplo.

Conclui-se que, para que seja realizado o objetivo constitucional que enseja a criação do IGF, faz-se adequado considerar como grandes fortunas os patrimônios de pessoas físicas com um valor mínimo (líquido) que esteja situado entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões, em valores de março de 2021. Com isso, não se confunde a materialidade do IGF com a do fracassado imposto sobre o patrimônio líquido — este último, dotado de um mais claro propósito *redistributivo* do que o IGF. Comente-se, nesse passo, que para a redistribuição de renda e riqueza há instrumentos que vão além da tributação, tais como a fixação do salário-mínimo com base em evidências estatísticas (e não num valor arbitrário e mísero, como ocorre hoje, em total desatenção ao art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal), a expansão do gasto social do governo e a criação de um programa de renda básica universal, entre outras ações — o que não invalida uma abordagem coordenada de medidas tributárias e não tributárias com o mesmo objetivo.



O critério de avaliação aplicável aos bens integrantes do patrimônio do contribuinte deve ser, precipuamente, o de valor de mercado, o qual já é capaz de captar nuances tais como oscilações da cotação de papéis e títulos e o fato de o bem ser, por exemplo, tombado ou inaproveitável — ou de ter sido reduzido, para o titular, ao direito de sua propriedade. Justifica-se a preocupação, no entanto, quanto a bens que não possuam valor de mercado, tais como quotas sociais ou ações de companhias fechadas. Para esses, no entanto, é possível fixar um valor de avaliação por meio de métodos tais como o do fluxo de caixa descontado, chegando-se a um montante tributável. Para bens sujeitos a esses impostos, pode ser utilizado o valor venal apurado pelo poder público para fins do IPTU ou IPVA, por exemplo. O valor de avaliação aplica-se, também, a bens que não possuem “mercado”, isto é, que sejam de difícil comercialização por disporem de um rol diminuto de potenciais compradores.

Por outro lado, deve-se indagar: faz sentido, diante do texto constitucional, excluir algum bem para fins de determinação da base de cálculo do IGF? Ora, se o IGF, como já se sustentou, é um tributo pessoal, não faz sentido a exclusão de nenhum bem de sua base de cálculo, visto que quem está sendo tributado é o *contribuinte*, pelo fato (isto é, em função) de ser titular de uma grande fortuna. Porém, uma vez que cumpre ao legislador complementar dispor sobre as bases de cálculo dos tributos previstos na Constituição (BRASIL, 1988), nos termos de seu art. 146, inciso III, alínea “a”, é cediço que constitui faculdade do legislador complementar, por decisão política infraconstitucional (sem que haja violação, por isso mesmo, do texto da Lei Maior), decidir que estes ou aqueles bens poderão ser excluídos da base de cálculo do imposto — a título, para que fique claro, de política tributária.



O mesmo não se pode dizer, contudo, quanto à dedução de valores pagos a títulos de impostos patrimoniais e, com mais força ainda, aqueles incidentes sobre a prática de negócios jurídicos de transmissão de bens e direitos. Não há indicação, como já dissemos, no Texto Constitucional, de que o IGF desempenharia um papel complementar em relação a qualquer outro tributo.

Por outro lado, tais deduções não são sustentadas em princípios gerais de tributação ou do Sistema Tributário Nacional (como contraexemplo, a dedução do ITBI da base de cálculo do IR sobre ganhos de capital coaduna-se com o princípio da renda líquida e tem por finalidade a correta quantificação da materialidade tributável). Os argumentos em favor de uma suposta dupla tributação (tributação do mesmo fato imponible por mais de um ente federativo) ou *bis in idem* (tributação do mesmo fato imponible mais de uma vez pelo mesmo ente federativo) são espantados pela distinção entre a hipótese de incidência de impostos reais, como o ITR, o IPTU e o IPVA, e a do IGF.

Porém, ainda que houvesse superposição de materialidades, é preciso destacar que a compatibilidade entre normas constitucionais originárias é absoluta, não havendo conflito aparente a solucionar. Nesse sentido, posiciona-se de longa data o STF — como, por exemplo, na ADI 815 (BRASIL, 1996):

A tese da hierarquia entre as normas constitucionais originárias é incompatível com o sistema de Constituição rígida. O fundamento da validade de todas as normas constitucionais originárias repousa no poder constituinte originário, e não em outras normas constitucionais.

A propriedade deve obedecer à sua função social, de acordo com o mandamento do art. 5º, inciso XXIII, da Lei Maior. Logo, o IGF não deve se ater a uma tributação com finalidade arrecadatória, destinada



à repartição entre entes federativos (o que, aliás, não foi previsto pela Constituição, como já ressaltado na subseção 2.1) ou ao suprimento de recursos a programas de ensino e saúde ou com qualquer outra finalidade. Sua função é indutora e seu papel não é levantar recursos, mas mobilizá-los — isto é, mobilizar o capital improdutivo que permanece aplicado na economia financeirizada, para que busque maiores taxas de retorno, ainda que com maior risco, na economia real. Seus efeitos, portanto, são da natureza de um *nudge* (cutucão, empurrão), sendo por isso dotado de importante dimensão econômico-comportamental.

Na mesma direção, importa que a alíquota, conforme argumentamos, seja capaz de contrabalançar o crescimento vegetativo do capital improdutivo — é dizer, a sua acumulação inerte. Embora fatores como a inflação, a Taxa SELIC, a variação anual do IBOVESPA, da taxa de câmbio e o crescimento do PIB sejam inconstantes num país como o Brasil, pode-se estimar que uma alíquota inferior a 5% não seria capaz, sequer, de mitigar a acumulação inerte do capital improdutivo, experimentada por detentores de grandes fortunas — mormente, operada por meio da potencial (in)utilização de recursos em aplicações financeiras das mais variadas espécies, aí incluídos os títulos da dívida mobiliária federal, quando ocorre *por mero rentismo*.

Sabe-se, por evidência anedótica, que as taxas de retorno esperado de investimentos produtivos e de risco, no Brasil, são generosamente superiores a 5% a.a. (podendo atingir até 18% a.a., ou mais na atual conjuntura); portanto, a tributação pelo IGF à alíquota de 5% poderia, potencialmente, ter o efeito de converter o capital improdutivo em produtivo, com as consequências macroeconômicas desejáveis que deverão daí advir — particularmente, o aumento da taxa de investimento e a geração de empregos.



Por outro lado, é preciso recordar que o IGF é um instrumento não apenas do sistema tributário, mas também da proteção aos direitos humanos, no sentido de desestimular a acumulação ilimitada e, mais do que isso, improdutiva do capital. Logo, a previsão de uma alíquota tímida (ou de nenhuma alíquota, como ocorre atualmente) certamente configura insuficiência de proteção por parte do Estado — e, portanto, omissão inconstitucional. A inconstitucionalidade por omissão (total, no caso) pode ser considerada um exemplo de *Untermaßverbot*, ou proibição de atuação deficiente ou insuficiente, que constitui faceta do princípio da proporcionalidade (STRECK, 2005).

No tocante a uma pretendida progressividade de alíquotas, como se depreende da maior parte dos projetos de lei em tramitação, é bom que se atente à ausência de previsão constitucional, a qual se nota presente tanto no tocante a imposto pessoal (art. 153, § 2º, inciso I) quanto a impostos reais (art. 153, § 4º, inciso I; art. 156, § 1º, inciso I; art. 182, § 4º, inciso II). Contudo, embora a progressividade do IGF, em si, não esteja de acordo com as disposições da Carga Magna, a previsão de um limite de isenção não passa de aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de evitar a tributação de patrimônios em valor que não chegue a configurar grande fortuna: como, por exemplo, o valor de R\$ 10 milhões, o qual pode ser entendido como o patrimônio de uma pessoa rica, mas certamente não o de um burguês rentista.

Por fim, no tocante à tributação conjunta do patrimônio dos cônjuges, pode-se dizer que é em tudo justificada. Dificilmente será a lei complementar capaz de capturar a materialização do signo “grandes fortunas”, presente no texto constitucional, caso atente para o patrimônio dos cônjuges apenas separadamente, visto que a



pulverização de ativos entre eles poderá, de forma artificial, levar um sem-número de casais a escapar à incidência do IGF.

Nenhum problema haveria, outrossim, numa integração entre o IRPF e o IGF, para fins de lançamento (descontada a divergência de critérios de avaliação de bens); nesse sentido, fixar o momento de ocorrência do fato gerador na data de 31 de dezembro parece representar uma vantagem em relação à hipótese de aproximação com outros impostos (1º de janeiro).

5 CONCLUSÃO

A narrativa da evolução constitucional (no sentido de sua interpretação e aplicação, mas sobretudo no sentido do resultado da Constituição como processo histórico), desde 1988 até os dias de hoje, pode ser resumida na afirmação de que a Carta Magna destinada a estabelecer um Estado democrático de Direito, no aspecto político, e um Estado de bem-estar social, no aspecto econômico, fracassou em virtude de seu titubeio entre opções políticas contraditórias e, hoje se vê, mutuamente excludentes.

Nem se criou Estado de Direito, nem de bem-estar social, mas um híbrido que desafia classificações. O que se almejou em 1988 ficou incompleto, e a obra da Assembleia Nacional Constituinte, que fronteu o processo da redemocratização, quedará, para sempre, inconclusa, até que outra Constituição venha a substituir a atual. Tanto queda inconclusa, que o IGF — um dos instrumentos mais importantes para a realização dos propósitos da Lei Maior — permanece, até o momento, não instituído. E, provavelmente, não o será, tendo em vista que (ironia das ironias...) nossa Carta Magna, tão repleta de mecanismos de proteção social e assentada sobre propósitos tão nobres, tanto



declarados quanto implícitos, sejam eles programáticos ou não, foi da democracia ao golpe, e sobre a solidariedade, que a inspirou, viu-se triunfar o retrocesso antissocial — ou, em outras palavras, o neoliberalismo.

Não é possível fazer projeções para um possível retorno do espírito democrático ao País, e, na seara tributária, não cumpre a ninguém ser otimista — muito menos, em qualquer tema ligado à desigualdade social. Sempre foi e será necessário lutar por justiça. Mas, a luta pela instituição do IGF é particularmente ingrata, por enfrentar a resistência dos que não querem pagá-lo, nem o instituir, nem impô-lo a seus financiadores e aliados.

Compreender as razões pelas quais o IGF deve ser instituído requer disposição para rechaçar os argumentos, tão sedimentados quanto falaciosos, contrários à sua instituição, compreendendo que, conquanto armados de técnica impecável e de um envelope argumentativo muito atraente, são meramente instrumentais ou consequencialistas e desconsideram as razões profundas pelas quais um imposto sobre as grandes fortunas deve fazer parte de nosso ordenamento jurídico (aliás, já o faz, o que também carece compreender).

O importante é que os que compreendem essas razões nunca desistam.

6 REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Napoleão. Por que o IGF foi arquivado no Senado? **Conjur**, 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-mar-13/imposto-grandes-fortunas-foi-arquivado-senado>>. Acesso em: 09/04/2021.

AMARO, Luciano da Silva. **Direito Tributário Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.



BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões**: Comissão de sistematização. Brasília, s/d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 20/04/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar (PLP) 277**, de 26/03/2008 (dep. Luciana Genro; dep. Chico Alencar; dep. Ivan Valente). Brasília, 26 de março de 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório sobre o Projeto de Lei Complementar 277, de 2008** (dep. João Dado; Comissão de Finanças e Tributação). Brasília, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda à Constituição Nº 42, de 19/12/2003**. Brasília, 2003 (2003a).

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Emenda à Constituição Nº 41, de 30/04/2003**. Brasília, 2003 (2003b).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05/10/1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 8.842, de 29/08/2016**. Brasília: Imprensa Nacional, 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado (PLS) Nº 315, de 26/05/2015 (Complementar)** (sen. Paulo Paim). Brasília, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 815** (Distrito Federal). Decisão de 28/03/1996 (Relator: min. Moreira Alves). Brasília: Diário da Justiça, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2.238** (Distrito Federal). Decisão de 24/06/2020 (Relator: min. Alexandre de Moraes). Brasília: Diário da Justiça, 2020.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025–1062, dez. 2017.



CAMPOS, Lucas Augusto Pontes. Os elementos de conexão em Direito Tributário Internacional: definindo o significado de “residência” para pessoa física e contribuição do direito comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 877 – 889, jan./dez. 2008.

CORSATTO, Olavo Nery. Imposto sobre Grandes Fortunas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 37, n. 146, p. 93–108, abr./jun. 2000.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of the Treasury, Internal Revenue Service — IRS. **Passive activity and at-risk rules**: for use in preparing 2020 returns. Publicação 925. Washington, 11 de março de 2021.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 2 (155), p. 306–327, abril-junho/2019.

FIGUEIREDO, Laura de Oliveira Mello. **O imposto sobre grandes fortunas**: reflexões acerca dos limites ao poder de tributar do Estado e o dever fundamental de pagar tributos. Porto Alegre: Fi, 2020.

MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, número 204, out./dez. 2014.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 3 (144), p. 514–535, julho-setembro/2016.

QUINTELA, Guilherme Camargos; SERGIO, Samille Rodrigues. O Imposto sobre Grandes Fortunas como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais: uma análise com base no princípio da solidariedade federativa. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 7, p. 33–68, julho/dezembro 2018.



SARLET, Ingo; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre/RS, v. 32, p. 171-202, 2005.

TAMS, Rafael Argenta. **Desigualdade e tributação sobre a riqueza: a (não) instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Economia. Porto Alegre, 83 p., 2018.

VALLE, Gabriel Arbex. **Imposto sobre Grandes Fortunas: análise em face das peculiaridades da realidade brasileira**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito. Programa de Pós-graduação em Direito. Belo Horizonte, 318 p., 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 375–393, dez. 2018.

