



VIABILIDADE DE INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL*

Mônica Berçot El-Jaick**

Resumo: Este trabalho visa realizar uma análise sobre a possibilidade de regulamentação do IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas) assim como a sua importância no ordenamento jurídico brasileiro. Traz em seu desenvolvimento os princípios constitucionais que o abarcam assim como a questão da não aprovação de vários Projetos de Lei já submetidos à apreciação no Congresso Nacional. Elabora uma análise a respeito de conceitos importantes para o direito constitucional e sua relação com o Direito Tributário. Traça um paralelo com o direito comparado, analisando como o Imposto sobre Grandes Fortunas é visto ao redor do mundo e suas consequências nos países que o instituíram, além de questionar quais dessas consequências poderiam também ocorrer no Brasil. Convida ainda a uma reflexão sobre a diminuição das desigualdades sociais, elucidando os pontos negativos e positivos de sua instituição, uma vez que esta foi a intenção do legislador originário ao prever tal imposto na Carta Magna.

Palavras-chaves: Imposto sobre Grandes Fortunas, Princípios Constitucionais, Mora legislativa.

Abstract: This work aims to analyze the possibility of regulation of the IGF (Large Fortune Tax) as its importance in the Brazilian legal system. It brings in its development, the constitutional principles, including, as well as the issue of non-approved, bills already submitted for consideration in the National Congress. It elaborates an analysis of important concepts for the Constitutional Law and its relationship with the Tax Law. It draws a parallel with Comparative Law, analyzing how the Great Fortune Tax was seen around the world and its consequences in the countries that instituted it, in addition to questioning the main consequences of the event. It also calls for a reflection on a reduction of social inequalities, one to elucidate the negative and positive aspects of its creation, since this was an intention of the original legislator when envisaging such a tax in the Constitution.

Keywords: Constitution; constitutional principles; social inequalities; Imposto sobre Grandes Fortunas.

Sumário: Introdução. 2. Breve histórico do IGF. 3. Inter-relações entre direito tributário e direito constitucional. 4. Princípios pertinentes à eventual instituição do IGF. 5. Viabilidade da instituição. 6. Projetos de lei. 7. Conclusão. Referência Bibliográfica.

* Artigo submetido em 7 set. 2017 e aceito para publicação em 4 abr. 2018.

** Advogada, Especialista em Direito Público, Universidade Cândido Mendes, Nova Friburgo, RJ, Brasil.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho surgiu da necessidade de analisar o sistema brasileiro atual no que se refere à carga tributária e a possibilidade de instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Neste ponto, cada vez mais frequente é a discussão acerca do ajuste fiscal como forma de estabilizar as contas do país no cenário político econômico atual.

A partir do momento que o cenário político-econômico demanda cortes de gastos, surge a dúvida de como realizá-los sem sobrecarregar a população. Mudanças nas regras da Previdência Social, leis trabalhistas e até sugestão da volta de impostos como a CPMF já foram propostos e geraram muitas críticas ao governo.

Diante desse cenário, diversas propostas já foram consideradas para aumentar a renda estatal sem, no entanto, prejudicar o contribuinte que já arca com alta carga de impostos, grande parte dessa carga embutida, principalmente, nos bens consumidos no dia a dia.

Fato é que, no caso de eventual instituição do IGF, o fato gerador seria exatamente uma “Grande Fortuna”, o que quer dizer que a apenas a parte mais abastada das pessoas físicas e jurídicas sofreria a incidência do tributo, em um sistema proporcional onde classes que não possuíssem “grandes fortunas” estariam excluídas da hipótese de incidência.

Para tanto, se faz necessário analisar o Imposto sobre grandes fortunas sob uma perspectiva não só econômica, mas também social, bem como entender por que ainda não foi implementado no país apesar de sua expressa previsão na Constituição Federal de 1988.

Nessa toada, o artigo 153, inciso VII da Carta Magna afirma competir à União instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Tal disposição encontra-se na Seção III do referido diploma, sendo intitulada "DOS IMPOSTOS DA UNIÃO", sendo norma de eficácia limitada visto que depende de lei complementar.

No entanto, apesar de explícito, há grande polêmica doutrinária a respeito desse artigo, em relação ao qual autores de renome debatem sobre os eventuais benefícios da regulamentação do imposto, sendo que a maior preocupação gira em torno da alegada perda de investimentos e a “fuga de capitais” para outros países.

Por toda essa divergência, o IGF acaba por ser o único dos sete tributos previstos na Constituição que ainda não foi de fato implementado.

Daí a relevância do presente estudo. A demora na implementação da previsão constitucional, que já completa vinte e oito anos, faz questionar a respeito da eficácia das normas lá previstas, mesmo quando o cenário político constitucional e tributário do País procura mudanças e espera respostas. Por conta disso, o tema além de polêmico é cada dia mais atual.

A metodologia utilizada no presente trabalho recorrerá tanto à doutrina brasileira quanto ao direito comparado, sem a intenção de esgotar o tema, já que o Brasil ainda não passou pela experiência da instituição do IGF.

Será analisada, brevemente, a história dos tributos no Brasil e no mundo, desde os primórdios até os dias atuais, com a finalidade de obter um panorama do funcionamento da máquina estatal.

Assim, serão consideradas as divergências doutrinárias acerca do tema para que ao final se possa compreender a razão de o imposto não ter sido implementado até o momento.

Ademais, o foco do trabalho será exposto através da análise dos projetos de lei já elaborados no ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema além de livros e artigos de aspecto científico ou não, visando melhor analisar o tema e sua repercussão.

2 - BREVE HISTÓRICO DO IGF

2.1- Direito comparado

Apesar de polêmico, o Imposto sobre Grandes Fortunas não é uma novidade no ordenamento jurídico contemporâneo. Vários países já o regulamentaram, embora com formas e critérios diversos. Em alguns foi instituído e logo depois caiu em desuso ou foi abolido. Para analisar o que pode ser feito no Brasil é necessário ter um panorama geral do imposto pelo mundo.

Desde a Roma antiga¹ já se tributava o patrimônio, cujo dinheiro arrecadado era utilizado para custear o exército. Posteriormente passou-se a confiscar as heranças recebidas pelos solteiros e metade dos bens recebidos por pessoas casadas que não tinham filhos. Isso foi mantido através do tempo até as institutas do imperador Justiniano.

Assim como Roma, Grécia e Egito instituíram impostos semelhantes desde os primórdios. Com o passar do tempo foi se tornando latente a insatisfação popular com os tributos, vez que nem todos concordavam e muito menos se beneficiavam, a exemplo dos mais pobres.

No mundo contemporâneo, pode-se citar a França, onde o “Impôt sur Les Grandes Fortunes” teve seu início em 1982, no governo de François Mitterrand, sendo revogado em 1986, e, em 1988, sob o mesmo governo foi proposto o “Impôt de Solidarité sur La Fortune - ISF”, com mecanismo parecido ao primeiro imposto, prometendo garantir o mínimo existencial aos mais pobres. Foi este imposto que inspirou a Constituição Brasileira de 1988 a incluir o IGF em seu diploma.

De acordo com Thomas Piketty²:

O imposto sobre as grandes fortunas foi introduzido na França em 1981, extinto em 1986, depois reintroduzido em 1988 sob a forma do imposto de solidariedade sobre as fortunas (ISF). Os valores de mercado têm, às vezes, variações bruscas que podem parecer arbitrárias, mas têm o mérito de fornecer a única base objetiva universalmente aceita para tal imposto. Com a condição, porém, de ajustar com regularidade as taxas e categorias de tributação e não deixar as receitas subirem automaticamente com as mudanças no mercado imobiliário; caso contrário, estaríamos expostos a revoltas fiscais, como ilustra a célebre Proposição 13 adotada na Califórnia em 1978 para limitar as altas uniformes do *property tax*.

Ainda na França³, foi proposta em 2012 uma taxa extraordinária de 3%, incidindo sobre o patrimônio, exceto os bens profissionais, para quem tem rendimentos anuais superiores

¹FILHO, Roberto Henne. Panorama geral do imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <<http://rhfilho.jusbrasil.com.br/artigos/147591607/panorama-geral-do-imposto-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 14 jun. 2016

²Piketty, Thomas. O capital no século XXI. 2013

acerta quantia. Esta seria uma medida temporária adotada até que seja reduzido o déficit de 3% existente no país. A maior parte dos contribuintes atingidos pelo novo imposto eram pessoas idosas, sem dependentes e que viviam em regiões privilegiadas. As críticas francesas giram em torno do argumento de que o aumento é de 75% sobre os altos rendimentos, o que seria uma punição ao contribuinte mais abastado. Tal iniciativa gerou fortes reações e críticas para o governo.

Atualmente o sistema francês de taxação de fortunas funciona da seguinte forma⁴:

Há um total de seis alíquotas progressivas que variam de 0,55% a 1,8% e incidem sobre a riqueza líquida que exceder a 800 mil euros. Como alívio fiscal, uma vez pago o ISF, sua soma com o Imposto de Renda não pode ser superior a 50% da renda bruta. Outra redução importante é o fato de o imóvel de residência do contribuinte sofrer uma redução de 30% na avaliação, e as demais propriedades, se forem alugadas, entre 20% e 40% de desconto.

Na Alemanha, o IGF teve origem na Prússia, mas posteriormente o Tribunal Constitucional Alemão considerou o imposto inconstitucional. Já nos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Austrália após diversos estudos, optou-se por aperfeiçoar o Imposto de Renda em vez de criar o novo imposto. Itália, Irlanda e Japão chegaram a adotar o IGF, no entanto entenderam melhor abandoná-lo em razão do baixo custo benefício, já que a parcela da população atingida era pequena, não gerando montante suficiente para sua manutenção.

Cabe ressaltar que no ano de 2015, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama propôs um aumento de impostos para a classe mais rica⁵, o que foi repudiado pelo congresso controlado por maioria de oposição. Lá o imposto sobre heranças é de cerca de 30%, contra 4% no Brasil.

³RFI. Aprovado na França imposto de 75% sobre grandes fortunas. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/franca/20121019-aprovado-na-franca-imposto-de-75-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

⁴CARVALHO, Pedro Humberto Bruno De. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. **IPEA**, [S.L], out. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnica7.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

⁵ÉPOCA. O Filtro: Obama mira o bolso dos mais ricos. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/filtro/noticia/2015/01/bo-filtrob-obama-mira-o-bolso-dos-mais-ricos.html>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

Nesse panorama, merece especial destaque o caso da Suíça, que optou pela instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, mas com uma alíquota reduzida de 1% que não tem grande impacto na carga fiscal. Pode-se dizer que neste caso houve sucesso, uma vez que este é o imposto mais antigo do país. Seguindo esse exemplo, outros países adotaram cargas baixas, eliminando o argumento de caráter confiscatório do tributo.

De acordo com o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁶:

Na Suíça, o imposto é de competência dos cantões e das municipalidades, e as alíquotas podem ser progressivas ou não e se situam entre 0,2% e 1%. Elas podem variar de 0,2% no cantão de Nidwalden a 1% no cantão de Genebra. Na Suíça, os não residentes que não têm renda ou propriedade em território suíço estão isentos do Imposto de Renda e do WealthTax. Os limites de isenção são também variáveis, podendo ser de 50 mil a 200 mil francos suíços (US\$ 56,8 mil a US\$ 227,3 mil em setembro de 2011), conforme dispuser a legislação de cada cantão.

Outras nações em algum momento da história também chegaram a adotar o imposto, como por exemplo, Finlândia (abolido em 2006), e Suécia, instituído em 1947 (mas que existia na realidade como adicional do imposto sobre renda do capital desde os anos 1910) e abolido em 2007⁷.

Basicamente, o argumento para retirá-lo do ordenamento o da transferência de capital para paraísos fiscais. Luxemburgo ainda se encontra com o imposto vigente e possui alíquota de 0,5%. Na Espanha, o imposto foi abolido em 2008 mas reintroduzido em 2011.⁸

Em resumo, os países Europeus que possuem atualmente, de alguma forma, a taxação aos mais ricos são: Holanda, França, Suíça, Noruega, Islândia, Luxemburgo, Hungria e Espanha.

Na América latina, tem-se como exemplo os países do MERCOSUL, a exemplo de Argentina e Uruguai. Segundo estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada),

⁶CARVALHO, Pedro Humberto Bruno De. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. IPEA, [S.L], out. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnica_dint7.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

⁷Piketty, Thomas. O capital no século XXI. 2013

⁸CÂMARA DOS DEPUTADOS. MEDIDAS ANTI-ELISIVAS NA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2015_165_imposto-grandes-fortunas_-jose-evande-e-carvalho-araujo>. Acesso em: 27 jun. 2016.

citado no PL 130/12, o imposto sobre a riqueza é responsável por 1,2% e 6,3%, respectivamente, do total da arrecadação tributária desses países. Com o passar do tempo, foram criando mecanismos mais complexos de tributação e fiscalização e houve, inclusive aumento de arrecadação e de contribuintes.⁹

Conforme explica o PL 130/12 que tramita no Congresso Nacional:

Se a adoção do IGF no Brasil implicasse em uma arrecadação de 1,2% do total da arrecadação tributária do País, percentual que se observa na Argentina, a arrecadação desse tributo seria de R\$ 12,66 bilhões, segundo o último dado disponibilizado pela Receita Federal, que se refere ao ano de 2009. Esse valor corresponderia a quase um terço das necessidades de financiamento da saúde, estabelecido em R\$ 45 bilhões quando da discussão da regulamentação da Emenda Constitucional n° 29 por esse Parlamento. Desta forma, o valor que potencialmente pode ser arrecadado pela adoção do IGF pelo Brasil não é desprezível e ajudaria a resolver o problema de financiamento do SUS.¹⁰

Na Argentina, o chamado “Impuesto sobre Bienes Personales” abrange o patrimônio das pessoas residentes no país, estejam localizados no país ou no exterior, além dos bens situados em território argentino pertencente a pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior.

A análise desses aspectos permite concluir que a exagerada concentração de renda é um problema mundial. De acordo com o Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira¹¹ por exemplo: Nos Estados Unidos 10% da população possui 47% da renda e, ainda, os 0,1% mais ricos possuem 7,5% da renda, segundo estudo realizado pela Secretaria de Política Econômica da Receita federal publicado em maio de 2016.

2.2 Tributos no Brasil

⁹SUL21. A maioria dos países desenvolvidos taxa ou já taxou as grandes fortunas. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/a-maioria-dos-paises-desenvolvidos-taxa-ou-ja-taxou-as-grandes-fortunas/>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

¹⁰CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLP 103/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=963421&filename=PLP+130/2012>. Acesso em: 14 jun. 2016.

¹¹MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

A origem dos tributos brasileiros¹² nasce com o seu próprio “descobrimento” pelos portugueses. No regime de sesmarias, os cidadãos que viessem colonizar as terras já deviam pagar impostos à Portugal. Nessa época, a finalidade dos tributos era exclusivamente o sustento estatal, sem transformar isso em qualquer benefício para a população, cuja função era apenas pagar. Esse conceito começou a ser modificado através da expansão dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade pregados pela revolução francesa.

Atualmente tem-se, em tese, que o objetivo dos tributos é garantir o bem-estar e justiça social, além de gerir as atividades do Estado. Nesse diapasão, a Constituição da República Federativa do Brasil prevê a instituição de sete tributos, sendo o Imposto sobre Grandes Fortunas o único que ainda não foi implementado.

A previsão de arrecadação que o IGF geraria no Brasil é de aproximadamente 100 bilhões de reais por ano se aplicado com uma alíquota de 1% sobre valores superiores a um milhão de reais. Essa é uma previsão feita por Amir Khair em entrevista para a Carta Capital.¹³ Cabe ressaltar que a taxação superior à um milhão de reais já retiraria cerca de 95% da população da área de incidência.

Nessa mesma entrevista Khair afirma que a resistência dos mais ricos quanto à instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas é uma visão simplista de proteger sua renda, uma vez que a longo prazo, a má distribuição de renda acarreta maior fragilidade econômica nacional.

Ele considera que a instituição do IGF seria uma alternativa melhor do que a volta da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e de outras propostas do ajuste fiscal proposto pelo governo. A lógica é simples. Com corte aos direitos trabalhistas, escassez de empregos e desestímulo ao consumo, não há circulação de dinheiro e a meta do governo não é alcançada.

2.3 Critérios norteadores do IGF

¹²SEMEGHINI, Victor Theodosio. A origem da tributação no Brasil. Jus navegandi, [S.L], mai. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39319/a-origem-da-tributacao-no-brasil>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

¹³CARTA CAPITAL. Imposto sobre grandes fortunas renderia 100 bilhões por ano. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/imposto-sobre-grandes-fortunas-renderia-100-bilhoes-por-ano-1096.html>>. Acesso em: 27 jun. 2016

Os critérios norteadores do Imposto sobre Grandes Fortunas não foram elencados pela Constituição Federal. Essa se limitou a inseri-lo de forma genérica no ordenamento, afim de que possa incidir sobre o maior número possível de contribuintes. No entanto, a expressão “Grandes Fortunas” gera controvérsias.

Levando-se essa expressão à risca, não poderia ser tributado o patrimônio dos “ricos” e nem dos “milionários” por não possuírem exatamente uma “Grande Fortuna”. No entanto, é possível estabelecer algumas diretrizes gerais a partir da Lei 5.172/66-CTN, bem como no Projeto de Lei Complementar 277/2008¹⁴:

1) CRITÉRIO MATERIAL: Ser titular de fortuna em valor superior a R\$ 2.000.000, expresso em moeda de poder aquisitivo.

2) CRITÉRIO ESPACIAL: Imposto de competência da União incidente sobre todo o território federal para aqueles com domicílio no Brasil, ou sobre o patrimônio ou espólio no país.

3) CRITÉRIO TEMPORAL: o imposto é computado de forma anual, conforme as regras de lançamento para tributação no Brasil.

4) CRITÉRIO PESSOAL:

SUJEITO ATIVO: União Federal.

SUJEITO PASSIVO: Pessoas físicas, domiciliadas no país, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país.

5) CRITÉRIO QUANTITATIVO:

BASE DE CÁLCULO: Valor do conjunto dos bens que compõe a fortuna diminuído das obrigações pecuniárias do contribuinte exceto as contraídas para a aquisição dos bens excluídos.

ALÍQUOTA: progressiva e variável em razão do valor patrimonial.

¹⁴CAMARA DOS DEPUTADOS. PLP 277/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=388149>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

Outro ponto controvertido seria a alíquota aplicada. Conforme o demonstrado anteriormente, alíquotas menores têm demonstrado resultados mais positivos nos países que optaram pela instituição do tributo. No Brasil, fala-se de alíquotas variáveis entre 0,3% e 5%.

Ademais, o imposto de renda tem taxaço de 27,5% da renda, o que é considerado baixo em relação com outros países que possuem taxaço de cerca de 40%. ¹⁵ Por isso, retirar a renda do Brasil pode não ser uma boa escolha como se pensa.

3. INTER-RELAÇÕES ENTRE DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO CONSTITUCIONAL

3.1 Correlação entre direito constitucional e tributário

Primeiramente há que se destacar o conceito de tributos no direito brasileiro para correlacionar com a previsão constitucional do Imposto sobre Grandes Fortunas.

O direito tributário gira em torno de três categorias básicas: Fato gerador, base de cálculo e vínculo jurídico.

No tocante à base de cálculo, conceitua-se como a grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica a alíquota para obter o *quantum* a pagar. Relaciona-se diretamente com o fato gerador, de modo que, segundo Amílcar Falcão, a inadequação da base de cálculo pode representar uma distorção do fato gerador e, assim, desnaturar o tributo. ¹⁶

A constituição brasileira não cria tributos em si, mas distribui competências entre os entes para que estes possam instituí-los. Assim, dispõe o artigo 146, III, alínea “a” do referido diploma ¹⁷que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação

¹⁵INFOMONEY. Países com maior imposto de renda do mundo. Disponível em:

<<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/4859544/paises-com-maior-imposto-renda-mundo>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

¹⁶FALCÃO, AMILCAR. FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. 5 ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 1994. 78,79 p.

¹⁷ Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

aos impostos discriminados na Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

Portanto, o estudo do direito tributário não é possível sem a análise do direito constitucional, visto que deste se extraem importantes princípios que serão analisados adiante, além das limitações ao poder de tributar, exemplo dos artigos 150 a 152 da Carta Magna. Nesse diapasão pode-se afirmar que a própria lei tributária não tem valor se for inconstitucional.

3.2-Hierarquia das Leis no Direito Brasileiro

A Constituição Federal Brasileira é a Carta Magna do país e, por isso, está hierarquicamente acima das demais normas. Doutrinariamente, entre suas diversas classificações, está o fato de ser uma constituição rígida. Porém, isso não quer dizer que não possa sofrer alterações. A rigidez nesse caso se refere ao nível de dificuldade encontrado para aprovar uma Emenda Constitucional em relação à uma lei ordinária, por exemplo.

De acordo com Luís Roberto Barroso¹⁸ é constitucional toda e qualquer norma inscrita em uma Constituição rígida, que, dotada de supremacia, situa-se no vértice do ordenamento jurídico, servindo de fundamento de validade de todas as demais normas.

Assim entende o autor:

As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. (...) Logo, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando.

Na sistemática atual, uma lei ordinária é aprovada por maioria simples, enquanto uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é aprovada por três quintos dos parlamentares, após dois turnos de discussão, conforme o artigo 60 § 2º CRFB/88.

¹⁸BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da constituição brasileira. 8 ed. [S.L.]: Renovar, 2006.

Apesar da previsão expressa de reforma da Constituição, há limitações circunstanciais e materiais, conforme o artigo 60 da CRFB/88, parágrafos 1º e 4º respectivamente¹⁹. Limitações temporais não foram impostas na atual Constituição.

Nesse diapasão há que se destacar as chamadas cláusulas pétreas, que podem ser expressas, decorrentes ou implícitas, não se concentrando apenas no § 4º do artigo 60 da CRFB/88, mas sim esparsas pelo texto Constitucional. Para explicá-las, Marcelo Novelino cita Stephen Holmes²⁰:

As cláusulas pétreas funcionam como um “mecanismo de auto vinculação pelo qual a soberania popular coloca fora do alcance da vontade da maioria a possibilidade de suprimir aqueles direitos e princípios que constituem as condições para a própria realização da democracia”. Dessa forma, passam a funcionar não como um obstáculo, mas como um instrumento de habilitação da democracia.

No tocante às Leis Complementares, o legislador optou por afirmar expressamente no texto constitucional em quais matérias devem ser utilizadas, sendo, portanto, as leis ordinárias utilizadas em caráter de exclusão, ou seja, quando o legislador não optar pela lei complementar.

O Imposto sobre Grandes Fortunas é uma dessas hipóteses, elencando o artigo 153 da CRFB/88 que: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:(...) VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.”

Para a aprovação de uma lei complementar é necessária maioria absoluta de votos. Tal maioria é composta pelo “primeiro número inteiro superior à metade”. Por exemplo, no Senado Federal, composto por 81 senadores, metade seriam 40,5 senadores, sendo certo que o primeiro número inteiro superior à metade é 41, portanto este é o quórum necessário para aprovação de uma lei complementar, o que deverá ocorrer também na Câmara dos Deputados.

¹⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

²⁰ NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9 ed. São Paulo: Método, 2014. 95 p.

3.3- Eficácia das normas

É necessário compreender a diferença entre normas constitucionais de eficácia plena, limitada e contida. Só assim é possível entender o porquê de o IGF estar previsto na Constituição, mas não ser cobrado.

Nem todas as normas constitucionais possuem o mesmo grau de aplicabilidade, conforme explica Gilmar Mendes²¹:

De fato, a Constituição não é um código, nem pretende tudo resolver nas suas disposições, como se fosse um sistema cerrado e bastante em si.

Percebe-se no Texto Constitucional, entretanto, que essa abertura à ação complementar e integradora do legislador não ocorre de modo sempre idêntico. Há, no conjunto das normas constitucionais, variações de grau de abertura às mediações do legislador.

Há normas densas, em que a disciplina disposta pelo constituinte é extensa e abrangente, dispensando ou pouco deixando para a interferência do legislador no processo de concretização da norma.

E complementa:

Essa diferença de abertura e densidade das normas constitucionais afeta o grau da sua exequibilidade por si mesmas e dá ensejo a uma classificação que toma como critério o grau de auto-aplicabilidade das normas.

Nota-se que as normas de alta densidade são completas, estão prontas para a aplicação plena, não necessitam de complementação legislativa para produzir todos os efeitos a que estão vocacionadas.

Normas de eficácia plena são aquelas que produzem efeitos por si só, isto é, possuem auto-executoriedade. Reúnem em si todos os requisitos necessários para uma aplicação direta, imediata e integral.

²¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. [S.L.]: Saraiva, 2015.

Já as normas de eficácia limitada, também chamadas de normas de eficácia relativa, complementável, podem produzir efeitos por si só, mas não plenamente. Para exercer sua função de forma integral, é necessário que seja complementada por uma outra norma infraconstitucional. Por isso, é correto afirmar que a norma limitada é de aplicabilidade mediata e reduzida.

Por fim, as normas de eficácia contida, são aquelas que podem ter seu alcance restringido por norma infraconstitucional em razão, por exemplo, dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Enquanto não existe tal norma, aquela possui eficácia plena. Gilmar Mendes²² ensina que “são destacadas da classe das normas de eficácia plena pela só circunstância de poderem ser restringidas, na sua abrangência, por deliberação do legislador infraconstitucional.”

Feita essa distinção, conclui-se que a norma que trata do Imposto sobre Grandes Fortunas possui eficácia limitada, uma vez que depende de outra norma regulamentadora para produzir seus efeitos. Além do art. 153, VII da Constituição Federal, tal imposto também é mencionado no art. 80, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina compor o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza o produto da arrecadação do Imposto sobre Fortunas.

Ora, se a norma é constitucional e possui eficácia limitada, argumenta-se que a inércia legislativa dá ensejo a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (ADO), que inclusive, no caso do IGF, já foi proposta e será tratada mais a fundo no decorrer deste trabalho.

4- PRINCÍPIOS PERTINENTES À EVENTUAL INSTITUIÇÃO DO IGF

4.1 Princípio da igualdade

Quando o tema é o Imposto sobre Grandes Fortunas, o primeiro princípio que se destaca é o princípio da igualdade. É sabido que a doutrina divide a igualdade em material e formal,

²²MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. [S.L.]: Saraiva, 2015.

sendo sua primeira acepção o equivalente a tratar os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades.

O IGF é chamado por alguns de imposto “Hobin Hood”²³, por se entender que arrecadaria tributos dos ricos para benefício dos mais pobres. É, portanto, um imposto de “justiça social”. Para os estudiosos favoráveis ao imposto, a justiça social se daria por meio da capacidade contributiva, isto é, “quem pode mais, paga mais”, reduzindo assim o abismo social existente no Brasil. Este seria um meio a ser aliado às políticas de erradicação da pobreza para um futuro sem miséria.

Já os doutrinadores contrários, argumentam que o IGF fere exatamente o princípio da igualdade, conforme salienta Ives Gandra da Silva Martins²⁴:

As vantagens do tributo são duvidosas: a de que promoveria a distribuição de riquezas é atalhada pelo fato de que poucos países que o adotaram e terminaram por abandoná-lo ou reduzi-lo a sua expressão nenhuma; a de que desencorajaria a acumulação de renda, induzindo a aplicação de riqueza na produção, que seria isenta de tributo, leva a ferir o princípio da igualdade, possibilitando que os grandes empresários estivessem a salvo da imposição; a de que aumentaria a arrecadação do Estado não leva em conta a possibilidade de acelerar o processo inflacionário por excesso de demanda.

No documentário “Requiem for the American Dream”²⁵, que apresenta uma série de entrevistas com Noam Chomsky, um dos maiores intelectuais vivos, são explicados o que se denomina “OS DEZ PRINCÍPIOS DA CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA E PODER”, quais sejam:

Um: Reduzir a Democracia; Dois: Moldar a ideologia; Três: Redesenhar a economia; Quatro: Deslocar o fardo de sustentar a sociedade para os pobres e classe média; Cinco: Atacar a solidariedade; Seis: Controlar os reguladores; Sete: Controlar as eleições; Oito: Manter a ralé na linha; Nove: Fabricar consensos e criar consumidores; Dez: Marginalizar a população.

²³Robin Hood (conhecido em Portugal como Robin dos Bosques) é um herói mítico inglês, um fora-da-lei que roubava da nobreza para dar aos pobres. "Robin Hood" é, para muitos, um dos maiores heróis da Inglaterra. WIKIPEDIA. Robin Hood. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Robin_Hood>. Acesso em: 07 nov. 2016.

²⁴MARTINS, Ives Gandra da Silva. O imposto sobre grandes fortunas. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, nº 1697, 23 fev. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10977>>. Acesso em: 08jun. 2016

²⁵REQUIEM for the American Dream. Direção: Kelly Nyks, Peter D. Hutchison, Jared P. Scott. Edição: Alan Canant. Elenco: Noam Chomsky. 2015. (73 min), color.

Ao explicar o princípio número quatro Chomsky afirma:

(...)O sistema de impostos foi reprojeto para que os impostos pagos pelos muito ricos sejam reduzidos e, em contrapartida, o fardo dos impostos aumente para o resto da população. Há uma mudança para manter os impostos só para salários e consumo, o que todos têm que pagar, não algo como dividendos, que só cabe aos ricos. Os números são impressionantes. Mas há um pretexto, claro que sempre há um pretexto. O pretexto, neste caso, é que isso aumenta os investimentos e empregos, mas não há provas disso.

Se quer aumentar o investimento, dê dinheiro a pobres, trabalhadores. Eles têm que sobreviver, então gastam suas rendas. Isso estimula a produção e o investimento, leva a aumento de empregos.

Se você é um ideologista para os mestres, você tem uma visão diferente.

(...)as maiores empresas americanas deslocaram o fardo de sustentar a sociedade para o resto da população.

Este é, portanto, um debate principiológico controverso, no qual a única certeza que se tem é a de que ferindo ou não o princípio da igualdade, o IGF está disposto na Constituição de 1988. E neste caso, cabe debater se o próprio poder constituinte feriu o princípio da igualdade ou, pelo contrário, quis defendê-lo.

4.2-Isonomia tributária e capacidade contributiva

Conforme já dito anteriormente, a capacidade contributiva reza que a maior carga tributária deve recair sobre aqueles que possuem maiores riquezas. Sendo um desdobramento da igualdade, é um importante princípio do direito tributário e um aliado aos argumentos favoráveis ao IGF.

De acordo com Ricardo Lobo Torres²⁶:

O mais importante desses princípios é o da capacidade contributiva, que fornece a medida para as comparações intersubjetivas. Hoje aparece explicitamente na CF (art.145). Consiste em legitimar a tributação e graduá-la de acordo com a riqueza de

²⁶TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Volume III - Os direitos humanos e a tributação - Imunidades e isonomia. [S.L.]: Renovar, 1999.



cada qual, de modo que os ricos paguem mais e os pobres, menos. Inexiste controle judicial da aplicação do princípio, dependente de apreciação política.

É evidente que no Brasil a alta carga tributária muitas vezes deixa de lado tanto a capacidade contributiva quando a isonomia tributária. É o que explica Hugo de Brito Machado²⁷ ao dizer que a carga tributária não pode ser tão pesada a ponto de desestimular a iniciativa privada, o que vem ocorrendo no Brasil que possui muitos impostos e estes com alíquotas elevadas.

Além disso, os impostos que deveriam ser convertidos em benefício do povo, são utilizados para manter em funcionamento a máquina estatal, que, desde os primórdios com a vinda da família real para o Brasil, tem custo mais elevado que sua eficiência. Por esse fato, possível de ser constatado no dia a dia da maioria dos brasileiros, põe-se em dúvida se, no caso da regulamentação de um novo tributo, a renda seria realmente melhor distribuída ou se o valor da arrecadação seria engolido mais uma vez pela máquina estatal.

Fato é que, dada a isonomia tributária, não é correto que a alta carga brasileira de impostos atinja a camada mais pobre como vem ocorrendo. E, nesse sentido, o IGF se apresenta como um aliado à distribuição de renda, se utilizado da forma devida, principalmente no momento atual em que se vive uma crise financeira e política no Brasil, em que o Estado para tentar cobrir os gastos tenta reintroduzir impostos como a CPMF (*Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira*), além de aumento de preços e diminuição de gastos.

4.3- Não- confisco

A respeito do significado da palavra “confisco” para o ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se que: “É concebido, no ambiente jurídico, como ação de força exercida pelo Estado consistente em transferir para si todos ou parte dos bens de um particular”²⁸.

Na época do absolutismo monárquico –século XVIII- o bem do particular podia ser confiscado a critério da administração, bastando a vontade desta. Nos dias atuais o princípio

²⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

²⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). Direitos Fundamentais do Contribuinte. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. Apud JUS BRASIL. Confisco. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8926/confisco>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

que rege o direito tributário brasileiro é o do não-confisco, no entanto há a possibilidade do Estado se apropriar de um bem do particular. Como exemplo, temos o artigo 243 da Constituição federal²⁹ que elenca uma hipótese legal de tal ato:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário, e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Daí conclui-se que apesar da regra ser “não confiscar”, há hipóteses legais em que é possível.

Tal princípio guarda relação estreita com o princípio da capacidade contributiva, como explica Eduardo Sabbag³⁰:

(...)nesse passo, vale a pena recordar que o princípio da vedação ao confisco deriva do princípio da capacidade contributiva, atuando aquele, em conjunto com este, porquanto essa capacidade econômica se traduz na aptidão para suportar a carga tributária sem que haja perecimento da riqueza tributável que a lastreia, calcada no mínimo existencial. A propósito, o mínimo existencial (vital ou necessário) está delineado no art. 7º, IV, CF, cujo teor indica os parâmetros de quantidade de riqueza mínima, suficiente para a manutenção do indivíduo e de sua família, isto é, um limite intangível pela tributação, no bojo da capacidade contributiva.

A partir desse pequeno esclarecimento pode-se fazer a ponte entre esse princípio e o Imposto sobre Grandes Fortunas. Aliás, este é o argumento mais utilizado pelos estudiosos contrários à instituição do imposto.

Nesse sentido, dispõe o artigo 150, inciso IV da Constituição³¹:

Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

³⁰ SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 4 ed. [S.L.]: Saraiva, 2012.

³¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Seguindo esse princípio, o IGF não poderia absorver parcela considerável da fortuna do contribuinte de modo que o Estado fique com fatia maior que a do contribuinte. Então seria difícil conciliar um imposto cujo fato gerador recai sobre o patrimônio da pessoa física, sendo patrimônio entendido em seu sentido amplo: bens móveis, bens imóveis, bens físicos, bens financeiros, e eventuais direitos dos contribuintes.

Cabe ressaltar que o PLP nº 202/1989 e o PLP nº 277/2008, preveem alíquotas baixas para o IGF, se comparadas com as fixadas para outros impostos, como o Imposto de Renda, afastando assim a ideia de caráter confiscatório. Isso faria jus às finalidades complementares e extrafiscais do IGF que pressupõem alíquotas baixas, até porque a sua base de cálculo sempre será uma monta considerável, sob pena de o patrimônio não se enquadrar naquilo que a lei vier a conceber como grande fortuna.

Nesse sentido, Raul Haidar afirma ser um equívoco afirmar que o conceito de Grandes Fortunas é vago ou incerto, argumento utilizado por vários críticos da regulamentação. Assim, “a fixação de valores na legislação, seja para definir tal conceito, seja para estabelecer o limite de isenção do imposto de renda da pessoa física ou qualquer outro, cabe ao legislador.”³²

5- VIABILIDADE DA INSTITUIÇÃO

5.1- Evasão fiscal e o desestímulo á investimentos

O conceito de evasão fiscal gira em torno na utilização de um meio ilícito para não pagar os tributos devidos. Esse é um dos principais receios quanto a introdução do IGF no Brasil.

A ideia de que a instituição do IGF causaria evasão fiscal assume que é melhor ter capital concentrado do que tentar distribuir, mas certo é que as consequências só podem ser corretamente analisadas depois de instituído o tributo.

Segundo Henry Tilbury, o IGF, pelo contrário, é por si só, o melhor instrumento de efetivação de controle da administração tributária, elidindo a evasão fiscal:

³²CONJUR. Criar tributo sobre grandes fortunas ou sobre herança, eis a questão. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-27/justica-tributaria-tributar-grandes-fortunas-ou-herancas-eis-questao?imprimir=1>>. Acesso em: 20 set. 2016.

A redistribuição da riqueza seria outro efeito benéfico do IGF, que funcionaria também como instrumento de controle da administração tributária, mediante o cruzamento de dados com base nas declarações da renda auferida, dos bens para o IR ou o IGF e das parcelas do patrimônio consideradas para tributações específicas. Haveria, assim, menor possibilidade de evasão de diversos tributos.³³

Pedro Humberto de Carvalho Jr., pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirma que o IGF pode diminuir o excesso de incentivos fiscais e o alto custo político que muitos municípios brasileiros têm em cobrar o IPTU, visto que uma das propostas discutidas é permitir o contribuinte abater no IGF o que foi pago de IPTU.

Também incentivaria os donos de imóveis a extraírem renda, reduzindo a ociosidade do parque habitacional. Por outro lado, admite que pode ocorrer o mesmo que na Suécia, cair em 5% a 10% o valor de mercado das ações, que passam pagar o novo imposto. Conclui que caso o Brasil opte por adotar o IGF, será preciso tempo para aprimorá-lo, viabilizando os objetivos maiores de melhorar a distribuição de renda e combater a evasão fiscal.³⁴

Thomas Piketty, em seu livro “O capital no século XXI”, discute a aplicação do Imposto sobre Grandes Fortunas e afirma que o desestímulo a novos investimentos não ocorreria pelo fato de a sua incidência se dá em face do patrimônio acumulado e não em face da percepção de rendimentos.³⁵

Por outro lado, reconhece o risco das Grandes Fortunas saírem do país, dificultando o desenvolvimento econômico. Para combater isso, divaga sobre uma “utopia útil”, que seria a adoção do imposto em escala global, o que é praticamente impossível atualmente. Segundo o autor:

³³TILBURY, Henry. In: CORSATTO, Olavo Nery. Imposto sobre grandes fortunas. Publicado em: abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/581/r14606.pdf?sequence=4>> apud Heman. Juliane JUS NAVIGANDI. A não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48099/a-nao-regulamentacao-do-imposto-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

³⁴IPEA. imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=977:catid=28&itemid=23> 2008. Acesso em: 03 jun. 2016.

³⁵PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013. 556 p.

O imposto mundial sobre o capital é uma utopia: seria difícil acreditar que as nações do mundo pudessem concordar com essa ideia, estabelecer um cálculo de tributação para ser aplicada a todas as fortunas do mundo e depois redistribuir harmoniosamente essas receitas entre os países.³⁶

Essa ideia é muito interessante, levando-se em consideração que evitaria a bitributação internacional ocasionada pela convergência de normas internas. Segundo estudo feito pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados,³⁷ a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já possui cláusula de troca de informações em matéria fiscal que está sendo adotada pelo Brasil em seus tratados internacionais.

O autor ainda elenca que o IGF é vantajoso em relação ao sistema de tributação atual pelo fato de que permite a dedução das dívidas incidentes sobre o patrimônio, -o que hoje não se admite-, adota a progressividade, já que atualmente quase toda a tributação sobre patrimônio é proporcional, e, por fim, atinge não só o capital imobiliário, mas também o financeiro.³⁸

No tocante à evasão fiscal, Thomas Piketty³⁹ relata que na França, onde a tributação de Grandes Fortunas sempre foi uma discussão em pauta, não houve a fuga de capitais que se costumava noticiar:

(...)Por exemplo, as várias mídias francesas, acostumadas há anos a descrever a saída maciça das grandes fortunas (sem de fato verificar a informação de outra maneira a não ser por anedotas individuais), ficaram espantadas ao constatar, a cada outono desde 2010, nos relatórios do Crédit Suisse, que a França aparece como a líder europeia das fortunas: o país sistematicamente figura na terceira colocação (atrás dos Estados Unidos e do Japão e nitidamente à frente do Reino Unido e da Alemanha) na listados países que abrigam o maior número de milionários, em dólares. Para esse caso, a informação parece exata (tão exata quanto possível a partir das fontes disponíveis), mesmo se os métodos do Crédit Suisse os conduzem a subestimar demais o número de milionários alemães e, assim, a exagerar a distância entre a França e a Alemanha.

³⁶PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013. 637 p.

³⁷CÂMARA DOS DEPUTADOS. MEDIDAS ANTIELISIVAS NA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IG F). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2015_165_imposto-grandes-fortunas_-jose-evande-e-carvalho-araujo>. Acesso em: 27 jun. 2016.

³⁸PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013

³⁹PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013.

O autor faz uma análise detalhada de vários países, mas não chegou a analisar o Brasil por falta de dados adequados. Como ele mesmo apontou em entrevista, o problema do Brasil é “a falta de transparência em dados referentes a Imposto de Renda, por exemplo.”⁴⁰

Portanto, conclui-se que a evasão fiscal é uma questão política, ou seja, depende da correlação de forças no Congresso, de se estabelecer alíquotas condizentes com a capacidade contributiva dos muito ricos, e de estabelecer mecanismos de controle sobre o fluxo de capitais. Mas isto geralmente é visto como algo “tecnicamente impossível” principalmente pelos ditos neoliberais, quando na realidade, trata-se de uma questão política. Para cada tática de se evadir, pode haver uma reação da administração tributária.

5.2- *Bis in idem*

Quanto ao conceito de *bis in idem*, é necessário esclarecer que a competência tributária deve ser exercida dentro dos parâmetros previstos na Carta Magna. Para tanto, é necessário que o vínculo jurídico da relação esteja bem explicitado. Eduardo Sabbag explica que no polo ativo (credor) se encontram os entes tributantes ou pessoas jurídicas de direito público interno, também conhecidos por Fiscos. No polo passivo (devedor) está o contribuinte, que é representado pelas pessoas físicas e jurídicas.⁴¹

Assim, não pode, em regra, haver uma dupla cobrança sobre o mesmo contribuinte no tocante ao mesmo fato gerador.

Em relação ao Imposto de renda muitos autores afirmam que o IGF teria o mesmo fato gerador do Imposto de Renda. Essa é a opinião do tributarista Ives Gandra Martins que afirma:

O Imposto sobre Grandes Fortunas é um imposto em que a fortuna foi feita com todas as tributações anteriores. Por exemplo, alguém que vai fazer uma fortuna e tem uma empresa ele pagou ICMS, ISS, IPTU e pagou o imposto de renda e a CSLL e teve um patrimônio que ele vai aplicando. Isso é um patrimônio estático. Tudo que ele vai

⁴⁰FOLHA. Desigualdade é ameaça verdadeira à democracia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup-colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/165783-desigualdade-e-ameaca-verdadeira-a-democracia.shtml>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

⁴¹SABBAG, Eduardo. Direito tributário I: Saberes do direito. [S.L.]: Saraiva, 2012. 20 p.

ganhar, ele tributa. Agora sobre o patrimônio estático cobrar, significa que todo o ano ele vai ficar com menos dinheiro. Então, ele vai ficar com menos para investir.⁴²

No entanto, o IGF pode ser visto como um imposto complementar, isto é, ampliando o alcance da tributação sobre os ganhos de capital. Segundo Amir Khair, mestre em finanças públicas pela Fundação Getúlio Vargas, não há nenhum conflito com os impostos existentes, pois sua base tributária é o valor total dos bens. A regulamentação do IGF iria diminuir a forte regressividade do sistema tributário, descentralizar mais recursos para Estados e Municípios, desonerar a folha de pagamento das empresas, contribuindo para reduzir a informalidade e com isso gerar empregos e desenvolvimento.⁴³

Ademais, o Código Tributário Nacional especifica o IR:

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 anterior.

Nesse diapasão, Thomas Piketty analisa a necessidade de uma tributação direta sobre o capital, e não apenas sobre a renda, pois aquele permite captar a capacidade contributiva dos titulares de Grandes Fortunas, o que no âmbito da tributação da renda nem sempre é possível em função de possibilidades mais amplas de planejamento fiscal.⁴⁴

Diz o autor:

O ponto importante é que o imposto sobre o capital seja um imposto progressivo e anual sobre o patrimônio global: trata-se de tributar mais os patrimônios maiores e de levar em consideração o total dos ativos, quer sejam imobiliários, financeiros ou corporativos, sem exceção. Isso distingue muito claramente o imposto sobre o capital defendido neste livro dos impostos sobre patrimônio que existem hoje em vários

⁴²CÂMARA DOS DEPUTADOS. A desigualdade tributária e o imposto sobre grandes fortunas - bloco 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/reportagem-especial/491226-a-desigualdade-tributaria-e-o-imposto-sobre-grandes-fortunas-bloco-1.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

⁴³KHAIR, Amir. Imposto sobre grandes fortunas (igf). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

⁴⁴PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013. 511 p.



países, mesmo que valha a pena preservar alguns aspectos importantes dos sistemas atuais.⁴⁵

Além disso, o argumento de que o imposto acabaria por englobar fatos geradores de outros tributos como o IPVA para veículos, IPTU, em relação a imóveis urbanos e ao próprio IR em relação à renda, é rebatido nos projetos de lei que preveem a possibilidade de compensação, em homenagem ao princípio do *non bis in idem*.

Essa compensação poderia ser feita de diversas formas, que variam de projeto para projeto. Na proposta de 2016⁴⁶ consta no Artigo 4, § 4º:

§ 4º O imposto sobre grandes fortunas, ou equivalente, relativo a bem situado no estrangeiro incluído na base de cálculo do imposto devido no Brasil, que tenha sido pago em país com o qual o Brasil tenha firmado acordo, tratado ou convenção internacional prevendo a compensação, ou naquele em que haja reciprocidade de tratamento, pode ser considerado como redução do imposto devido no Brasil desde que não seja compensado ou restituído no exterior.

O texto vai além ao afirmar que exclui da base de cálculo do IGF imóveis residenciais que constituem bens de família e permite a compensação do imposto sobre grandes fortunas pago no estrangeiro com relação a bens também tributados no Brasil, tudo para evitar a bitributação ou reciprocidade de tratamento. Afirma-se que mesmo com as compensações e com o baixo número de contribuintes os valores arrecadados seriam significativos e fariam jus à cobrança.

Cabe ressaltar que de acordo com o PL130/2012 só 0,04% das pessoas físicas que pagaram o IR em 2007 seriam contribuintes também do IGF. O citado projeto afirma expressamente que " O valor dessa linha exclui, com bastante folga, as classes média e média alta, como também um conjunto de famílias que podem ser consideradas ricas, mas não milionárias."

5.3 Função social

A ideia central da função social do Imposto sobre Grandes Fortunas gira em torno da redistribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais. Ele é visto como uma forma de tornar mais igualitário o Sistema Tributário Nacional. Sabe-se que no Brasil já existe uma alta

⁴⁵PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. : EDITORA INTRÍNSECA LTDA, 2013. 639 p.

⁴⁶Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1469936>. Acesso em: 12.dez.2017.

carga tributária que não é administrada com competência suficiente a garantir o mínimo básico para saúde e educação públicas por exemplo.

Para a maior parte da população, os direitos sociais elencados pelo artigo 6º da Constituição federal, quais sejam: 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, simplesmente não existem.

Por isso, acima de tudo é necessária uma política econômica de qualidade, e, no caso da instituição do imposto, não deve ser feito apenas como forma de agradar a população, mas sim de forma séria e comprometida.

Como diz Rudolph Von Jhering, a batalha pelo seu direito é um dever da pessoa cujos direitos foram violados. “A afirmação dos direitos legais de uma pessoa é, portanto, um dever de autopreservação moral.”⁴⁷

Se forem analisados vários dispositivos da Constituição federal, inclusive alguns que são cláusulas pétreas, constata-se que muitos não são cumpridos e que, pelo contrário, estão em sentido inverso. Ao não garantir os direitos sociais básicos encontra-se violada a dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III da CRFB/88, além da própria supremacia da carta magna.

Os atos e Disposições Constitucionais Transitórias em seu art. 80, inciso III, tem a seguinte redação: “**Art.80.** Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: [...]III – o produto da arrecadação do imposto de que trata o Art. 153, inciso VII, da Constituição;”

Ou seja, o artigo 153, VII trata exatamente do IGF, que segundo esse dispositivo do ADCT segue a verdadeira finalidade dos impostos, qual seja a justiça social, através da distribuição da riqueza.

Apesar da alta carga tributária, os mais pobres são quem suporta a maior parte dos impostos. Isso foi constatado por um estudo da PwC (Price water house Coopers) divulgado

⁴⁷ JHERING, RUDOLPH VON. A luta pelo direito. 1 ed. [S.L.]: Hunter books, 2012.

pela BBC Brasil⁴⁸ que comparou a carga tributária do Brasil com outros países do G20, que é o grupo das nações de maior economia do mundo mais a União Europeia.

Segundo esse estudo, na comparação com as três faixas de renda anual R\$116.354 a R\$249.330 e R\$415.550, constatou-se que a menor faixa de renda é a que arca com a maior parte da carga tributária. Quem ganha mensalmente, por exemplo, cerca de R\$ 50 mil fica com 74% desse valor após descontar o imposto. Na média dos 19 países, o que resta após o pagamento do imposto é 67,5%.

O estudo conclui ainda que a alta carga tributária brasileira vem dos impostos indiretos, ou seja, os impostos embutidos em produtos de consumo e em sua produção.

Por exemplo, 56% do preço da gasolina é para pagar impostos. Em recente protesto feito no Rio de Janeiro, os postos de gasolina venderam o produto sem cobrar imposto, o que resultou no preço de R\$1,69 (um real e sessenta e nove centavos) o litro.

Nesse sentido, de acordo com reportagem da Carta Capital⁴⁹ quem ganha até um salário mínimo (R\$ 724 reais) tem carga tributária real de 37%, contra 23% com salário de R\$ 6 mil reais e 17% com salário de 22 mil reais. Portanto, conclui-se que se trata de um modelo injusto, no qual é priorizada a renda e ganhos patrimoniais em detrimento do consumo e dos mais pobres.

Essa constatação fere diretamente a Constituição Federal e o princípio da isonomia material, que vai além da isonomia formal, devendo tratar os desiguais de forma desigual, na proporção de suas desigualdades. Ora, pois, os mais ricos não deveriam ser privilegiados com menos impostos justamente pelo fato de terem maior capacidade contributiva. Certo é que o objetivo principal a ser buscado é a erradicação da pobreza nos termos do artigo 3º da Constituição que tem a seguinte redação:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

⁴⁸INFO MONEY. Rico brasileiro é um dos que menos pagam imposto no mundo. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/3239490/rico-brasileiro-dos-que-menos-pagam-impostos-mundo>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

⁴⁹Capital. Carta (12/2/14, p. 21 e ss.) apud GOMES, Luis Flávio. Quem paga menos impostos no Brasil? Instituto avante Brasil, [S.L], p. 21, 01./ .Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/quem-paga-menos-impostos-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁵⁰

Ademais, a instituição do IGF abriria brecha para diminuição de outros impostos pagos pela população de menor renda se a real intenção for a justiça tributária.

O problema, descrito por Hugo de Brito Machado⁵¹ é justamente a falta de comprometimento do poder público:

Infelizmente, na prática, o gasto público geralmente é objeto de péssima gestão, quase sempre desatenta à solidariedade social, verificando-se com enorme frequência o desperdício e a corrupção, de tal sorte que, por maior que seja a arrecadação, os recursos públicos são sempre insuficientes. E isto enfraquece a ideia de solidariedade como fundamento da cobrança do tributo, pois os contribuintes se sentem enganados pelos governantes ao perceberem que a solidariedade não passa de um pretexto para a cobrança do tributo. A rigor, portanto, até para que a solidariedade social possa funcionar como fundamento para a instituição e a cobrança do tributo, é importante que ela esteja presente no gasto público, que há de ser realizado com seriedade e tendo em vista sobretudo as necessidades dos mais pobres.

Portanto, conclui-se que apesar da alta carga tributária brasileira – embutida principalmente em bens de consumo – os investimentos em direitos sociais básicos não são devidamente cumpridos. Portanto, no caso de instituição do IGF, este teria que ser aliado a políticas sérias de fiscalização da verba pública para que seja respeitado o princípio da solidariedade, pois só assim seria respeitado o verdadeiro espírito do legislador originário.

5.4- Diminuição da concentração de renda

⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵¹ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros. Ed. 36. Revista e ampliada, 2015.

Em estudo recente feito pela Secretaria de Política Econômica da Receita federal sobre dados de 2014/2015, publicado em maio de 2016, denominado “Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira”, levantou-se que parcela substantiva da renda tributável está alocada nas faixas salariais superiores. Apenas 8,4% da população se apropria de 59,4% da riqueza no Brasil.

Observa-se, também, que os 0,3% (acima de 160 SM) controlam 22,7% dos bens e dos direitos disponíveis. Já nas deduções legais, 40,8% da população (na faixa salarial de 5 a 20 SM) concentram 53% das deduções, enquanto os 2,7% declarantes mais ricos (acima de 40 SM) são responsáveis por 10,8% do montante deduzido.

O estudo, em síntese, conclui que “a elevada desigualdade no topo da distribuição de renda tende a limitar a igualdade de oportunidades na sociedade e pode ser um inibidor do crescimento econômico.” (fonte de consulta do estudo em nota)

Um dos mais significativos projetos de lei para instituição do IGF apresentados ao congresso (PL 130/12)⁵² em sua justificação trás os índices de desigualdade social no Brasil:

Apesar da melhora substancial da distribuição de renda no Brasil, observada desde 2001, a desigualdade de rendimentos ainda permanece extremamente elevada para os padrões internacionais. Todo o avanço acontecido nos últimos anos ainda coloca o Brasil atrás de cerca de 90% dos 124 países que apresentam informações atualizadas sobre distribuição de renda. Isso significa que, daquele total, 112 países apresentam uma distribuição de renda melhor do que a brasileira, confirmando também o último Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, no qual o IDH do Brasil ocupa a 84ª posição entre 187 países pesquisados. Entretanto, se o IDH é ajustado pela desigualdade de renda, então se reduz em 27,7% o IDH brasileiro, calculado pela metodologia tradicional em 2011. Ou seja, se é considerada a distribuição de renda do País, ocorre uma piora considerável do seu IDH.

E complementa explicando a incidência pretendida:

Pretende-se, com este projeto de lei, que a incidência do Imposto atinja tão somente aqueles que apresentam grandes fortunas, estimados em cerca de 10 mil famílias e,

⁵²CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 130/12**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/966232.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.



principalmente, dentro desse universo de contribuintes, as cinco mil famílias que teriam um patrimônio equivalente a 40% do PIB. O número de famílias que recolheriam o Imposto sobre Grandes Fortunas corresponderia a 0,04% do universo das pessoas físicas que declararam imposto de renda em 2007. Esse percentual é reduzido para 0,02%, quando consideramos a “super elite” de cinco mil famílias. Estima-se que a arrecadação total desse imposto fique no patamar mínimo de R\$ 6 bilhões, no primeiro ano de seu recolhimento.

Ou seja, a maior parte da riqueza está concentrada nas mãos de poucas famílias, enquanto a alta carga tributária brasileira onera principalmente os mais pobres já que arcam com uma maior parte de sua renda. A desigualdade e a pobreza ainda são problemas graves no Brasil e por isso, são necessárias políticas públicas condizentes com a Constituição Federal ⁵³, que em seu artigo 3º dispõe que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

6.PROJETOS DE LEI

6.1- Projetos de lei apresentados

O primeiro Projeto de Lei apresentado no Congresso Nacional data de 1989, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, quando Senador. A proposta aprovada no Senado no mesmo ano, mas só após 11 anos de tramitação foi analisado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara (CFT), onde foi rejeitado no mérito, embora tenha obtido parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara (CCJR)

⁵³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em entrevista para a Folha de S. Paulo⁵⁴ a época, Fernando Henrique afirmou:

Logo que apresentei o projeto não faltaram críticas e mesmo discretas pressões para saber porque vir à tona com esse assunto (...) não obstante todo esse esforço, nenhum projeto provocou maior alarido do que o referente às grandes fortunas. Quem o ler verá que, menos do que um impacto fiscal, ele terá um efeito positivo para controlar a sonegação. De fato, as alíquotas propostas que incidirão sobre patrimônios superiores a 1 bilhão de cruzeiros (emenda do deputado Bonifácio Andrada) variam, em cascata, entre 0,3% e 1,0%. Não existe, portanto, espírito confiscatório.

Curiosamente ele atualmente discorda de seu próprio projeto e critica a eventual instituição do IGF.

Em entrevista para o Estadão em 2008:

Este imposto, do jeito que está hoje, prejudicaria somente a classe média, que não tem meios de escapar do Fisco. Os ricos mandariam seu dinheiro para paraísos fiscais, nos chamados fundos cegos, e escapariam da tributação.⁵⁵

Como alternativa, o ex-Presidente da República sugere ser mais viável a criação do imposto sobre herança:

Atualmente, praticamente não temos tributação sobre herança no Brasil. Nos Estados Unidos, por exemplo, o contribuinte pode destinar, ainda em vida, cerca de 20% do imposto para universidades, centros culturais e museus, o que ajuda a explicar a grande quantidade de doações naquele país.

Como já explicado anteriormente, o inciso VII do artigo 153 da Constituição depende de lei complementar para que produza seus efeitos. Para aprovação de uma Lei Complementar é necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros das duas casas do Congresso Nacional.

Nesse sentido já foi proposta pelo governo em 2003 a PEC (Proposta de emenda à constituição) 41/03 que visava, entre outros pontos, a supressão da parte do artigo que diz “nos

54

⁵⁵ESTADÃO. Para FHC imposto sobre grandes fortunas atingiria classe média. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-fhc-imposto-sobre-grandes-fortunas-atingiria-classe-media,143803>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

termos de lei complementar” no artigo 153, VII CF. Desse modo, seria possível que uma simples lei ordinária regulamentasse o tributo, tornando mais fácil sua aprovação – apenas 21 senadores e 129 deputados- o que não obteve êxito.

Em 2008, o PL 277/08 proposto pelos deputados Luciana Genro, Chico Alencar e Ivan Valente, todos do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) previa taxa progressiva entre 1% e 5% para pessoas com patrimônio superior a R\$ 2 milhões. O art. 2º define como contribuintes “as pessoas físicas domiciliadas no país, o espólio, a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país”.

O PL obteve parecer favorável na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no entanto foi apresentado um substitutivo diminuindo a alíquota para taxas entre 0,3% a 1%, onde pessoas com patrimônio superior a 50 milhões seriam taxadas em 1%.

Também há o PLS 534/2011 que se encontra pronto para a pauta na comissão desde 05/08/2015. Já o PL 950/2011 cria a Contribuição Social Sobre as Grandes Fortunas para financiar a saúde pública e não um imposto propriamente dito.

Em 2012, houve a proposta do PL 130/12, apresentado por nove deputados do PT (Partido dos trabalhadores), que define o que seria “Grandes Fortunas” em seu artigo 3º:

Art. 3º O imposto tem como fato gerador a titularidade de grande fortuna, definida como o patrimônio líquido que exceda o valor de 8.000 (oito mil) vezes o limite mensal de isenção para pessoa física do imposto de que trata o art. 153, III, da Constituição Federal, apurado anualmente, no dia 31 de dezembro do ano-base de sua incidência.

Percebe-se que os projetos ainda em tramitação no senado possuem votação on-line onde a população pode opinar. Em todos eles o “SIM” para o IGF está na frente.⁵⁶

Assim sintetiza Pedro Humberto Bruno de Carvalho⁵⁷:

⁵⁶ SENADO FEDERAL. PORTAL E-CIDADANIA. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/busca/?portal=e-Cidadania&q=igf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

⁵⁷ CARVALHO, Pedro Humberto Bruno De. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. **IPEA**, [S.L], out. 2015. Disponível em:

Os projetos de lei propostos por deputados e senadores desde 1989 apresentam uma certa similaridade entre si. Possuem poucos artigos, poucas medidas antievasivas e texto simples, onde muitas vezes as diferenças se encontram apenas na estrutura de alíquotas e no limite de isenção. O estabelecimento do limite de isenção é um fator muito importante, pois a alíquota efetiva do imposto é fortemente influenciada por ele. Quanto menor o limite de isenção, maior será a efetividade do imposto e menor o incentivo à transferência da titularidade da propriedade. Um menor número de alíquotas também inibe a transferência da propriedade, como forma a ser tributado por uma faixa menor.

6.2- Mora legislativa

A demora no processo legislativo é um problema recorrente no Brasil. Conforme dito anteriormente, um exemplo é o projeto de Fernando Henrique Cardoso que se encontra esperando votação desde 2000. Dezesseis anos não é um prazo razoável, e isso ocorre com muitos projetos que lá ficam esquecidos.

Parte da doutrina questiona se seria possível falar em inconstitucionalidade por omissão no caso da não instituição de um tributo previsto pela Constituição Federal. A posição contrária afirma que o exercício da competência tributária é de natureza discricionária. A Constituição não instituiria tributos, apenas outorgaria competência aos entes para fazê-lo, que poderiam ou não fazer uso de tal competência.⁵⁸

No entanto, o governador do Maranhão, Flávio Dino, ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 31 em face do Congresso Nacional, discutindo a demora da regulamentação do IGF.

O autor da ação ressaltou que não adiantará a mera declaração de mora legislativa perante o Congresso Nacional e pedia ao Supremo uma solução provisória enquanto a regulamentação não é aprovada.

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnica7.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

⁵⁸ ARAUJO, ALEXANDRE DE SOUZA. Obrigatoriedade da União de instituir imposto sobre grandes fortunas. **Conteúdo jurídico**, [S.L], jun.2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,obrigatoriedade-da-uniao-de-instituir-imposto-sobre-grandes-fortunas,48384.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

A ADO acabou extinta sem resolução de mérito no ano de 2017 pelo Ministro Alexandre de Moraes, que entendeu que, no caso em tela, não houve demonstração da pertinência temática.

6.3- Posicionamentos do atual Congresso nacional

Nota-se que a grande maioria dos projetos de lei para a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, advém dos chamados “partidos de esquerda”, como PSOL e PT. No entanto, a maioria dos parlamentares diz ser a favor da regulamentação do tema.

Segundo pesquisa feita pelo site G1⁵⁹, da rede Globo, 307 (59,8%) dos 513 deputados federais que exercem mandato atualmente são a favor da regulamentação do tema. 101 (19,6%) se posicionaram contra a proposta. Outros 105 deputados (20,4%) não quiseram responder ou não se manifestaram. A pesquisa foi publicada em 31/01/2015.

Então por que os projetos de lei passam anos e anos engavetados no Congresso sem que por eles seja demonstrado o mínimo interesse?

De acordo com o DIAP (Departamento intersindical de Assessoria Parlamentar)⁶⁰, nas últimas eleições ocorridas no ano de 2014, foi eleito o Congresso mais conservador desde 1964.

O aumento de militares, religiosos, ruralistas e outros segmentos conservadores é preocupante a medida que a presença de parlamentares ligados a causas sociais e frentes sindicais caiu significativamente. De acordo com o presidente do DIAP Antônio Augusto Queiroz, “Isso é produto da alienação. Quem foi para rua (nas manifestações de 2013), em grande medida, foi pedindo mudanças. Mas sem ter uma liderança capaz de direcionar e coordenar (o movimento). Era "contra tudo que está aí".”.

Observa-se, portanto uma contradição, em um país em crise econômica e falta de verbas, esse mesmo congresso conservador trabalhou arduamente para o impeachment da presidente Dilma Rousseff, realizando sessões de até 43 horas ininterruptas, inclusive aos finais

⁵⁹G1. Imposto sobre grandes fortunas tem apoio de 59,8% dos deputados. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/imposto-sobre-grandes-fortunas-tem-apoio-de-598-dos-deputados.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

⁶⁰ESTADÃO. Congresso eleito é o mais conservador desde 1964 afirma diap. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

de semana para aprovar o processo, enquanto várias pautas e projetos importantes continuam anos esquecidos, apesar da maioria se dizer a favor da regulamentação.

Em contrapartida, medidas como a PEC 241 que congela os gastos públicos da União por vinte anos ganhou extrema agilidade no Congresso Nacional.

7. CONCLUSÃO

Após as diversas pesquisas realizadas para produção do presente trabalho restou evidente que a doutrina é bastante controvertida a respeito da viabilidade de instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas. O principal obstáculo é, sem dúvidas político, pois é o único imposto previsto pela Constituição que ainda não está em vigor. Há bons argumentos de ambas as partes, que procuraram ser explicitados na presente monografia, mas o fato é que, no caso da instituição, isso deve ser feito com seriedade para que se cumpram os reais objetivos previstos na Constituição Federal.

Buscou-se analisar o tema a partir do contexto histórico brasileiro bem como a comparação com as experiências ao redor do mundo. Comparando com os diversos projetos de lei já apresentados no Brasil, chegou-se à conclusão de que as alíquotas do tributo não podem ser muito elevadas, de forma que não violem o princípio do não-confisco, mas que ao mesmo tempo produzam a receita esperada.

Além disso, necessário se fez um paralelo a todo o tempo com a Constituição Federal, pois é a carta magna que dá as diretrizes para o ordenamento jurídico brasileiro. Foram abordados diversos princípios, fundamentos e objetivos, muitos dos quais não são cumpridos adequadamente até hoje pela República Federativa do Brasil.

Para tanto, discutiu-se a eficácia das normas constitucionais, diferenciando-se as normas contidas, plenas e limitadas. A não regulamentação de uma norma de eficácia limitada faz com que ela não possa produzir seus plenos efeitos, o que no presente caso culminou com uma Ação direta de inconstitucionalidade por omissão perante o Supremo Tribunal Federal.

Apontou-se ainda a excessiva mora legislativa do Congresso nacional para apreciar não só esse, mas diversos temas importantes. A quantidade de projetos de lei para a regulamentação

do tema não é problema. Muitos são votados nas Comissões de Constituição e Justiça, mas ao serem enviados ao plenário para votação ficam anos aguardando, sem previsão.

A maior dificuldade encontrada foi no tocante a inexistência de experiência empírica no Brasil. Apesar de existirem experiências no exterior, não há como saber exatamente o que ocorreria no Brasil, sendo certo que a evasão fiscal poderia ser combatida com medidas fiscalizatórias de cruzamento de dados e informações referentes ao patrimônio e os investimentos podem ser estimulados através dedução das dívidas incidentes sobre o patrimônio por exemplo.

Por fim, conclui-se que no atual sistema tributário o contribuinte com menor capacidade contributiva é o que está sendo mais sufocado pelo acumulo de impostos. A justiça tributária e sua função social são argumentos nobres, mas o Imposto sobre Grandes Fortunas não deve ser visto como aquele que resolverá todos os problemas. Se instituído pode ser uma forma de redistribuição de riqueza, desde que devidamente empregado nas reais necessidades da população, e, para isso deve ser aliado a políticas públicas sérias de fiscalização da verba pública, combate à corrupção e reais investimentos que garantam os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Ou seja, não adianta adicionar mais um imposto no sistema brasileiro conservando os privilégios de sempre, são precisas melhorias em todo o sistema para que se respeite o mínimo existencial acessível a todos e o real espírito do legislador originário ao criar o Imposto sobre Grandes Fortunas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da constituição brasileira. 8 ed. [S.L.]: Renovar, 2006.

BORGES, Igor Tavares; CALLOU, Fernanda Torquato. Imposto sobre grandes fortunas - um olhar para a igualdade social. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33401/imposto-sobre-grandes-fortunas-igf-um-olhar-para-igualdade-social>>. Acesso em: 14 jun. 2016



BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). Brasília: DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 30.set.2016

CALIENDO, Paulo. Comentário ao art. 153, VII. In: CANOTILHO, J. J.

Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.;

(Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAMARA DOS DEPUTADOS. MEDIDAS ANTIELISIVAS NA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2015_165_imposto-grandes-fortunas_-jose-evande-e-carvalho-araujo>. Acesso em: 27 jun. 2016.

CAMARA DOS DEPUTADOS. A DESIGUALDADE TRIBUTÁRIA E O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/491226-A-DESIGUALDADE-TRIBUTARIA-E-O-IMPOSTO-SOBRE-GRANDES-FORTUNAS-BLOCO-1.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. Grandes Fortunas, Folha de S. Paulo, 11 de abril de 1991

CARVALHO, Pedro Humberto Bruno De. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. IPEA, [S.L], out. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadinte7.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2016.

CARTA CAPITAL. Imposto sobre grandes fortunas renderia 100 bilhões por ano. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/imposto-sobre-grandes-fortunas-renderia-100-bilhoes-por-ano-1096.html>>. Acesso em: 27 jun. 2016

CONJUR. Criar tributo sobre grandes fortunas ou sobre herança, eis a questão. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-27/justica-tributaria-tributar-grandes-fortunas-ou-herancas-eis-questao?imprimir=1>>. Acesso em: 20 set. 2016.

DIAMANTE, Flávio. Serviços de transporte internacional. Emendas e eufemismos tributários. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 935, 24 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7867>>. Acesso em: 12 maio 2016.

ÉPOCA. O Filtro: Obama mira o bolso dos mais ricos. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/filtro/noticia/2015/01/bo-filtrob-obama-mira-o-bolso-dos-mais-ricos.html>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

ESTADÃO. Congresso eleito é o mais conservador desde 1964 afirma diap. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

ESTADÃO. Para fhc imposto sobre grandes fortunas atingiria classe média. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-fhc-imposto-sobre-grandes-fortunas-atingiria-classe-media,143803>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

FALCÃO, AMILCAR. FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. 5 ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 1994. 94 p.

FILHO, Clóvis De Barros; DAINEZI, Gustavo Fernandes. Devaneios sobre a atualidade do capital. 1 ed. [S.L.]: Sanskrito, 2014.

FILHO, Roberto Henne. Panorama geral do imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <<http://rhfilho.jusbrasil.com.br/artigos/147591607/panorama-geral-do-imposto-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 14 jun. 2016.



FOLHA. Desigualdade é ameaça verdadeira à democracia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup-colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/165783-desigualdade-e-ameaca-verdadeira-a-democracia.shtml>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

G1. Imposto sobre grandes fortunas tem apoio de 59,8% dos deputados. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/imposto-sobre-grandes-fortunas-tem-apoio-de-598-dos-deputados.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

HEMAN, Juliane. A NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48099/a-nao-regulamentacao-do-imposto-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

INFOMONEY. Países com maior imposto de renda do mundo. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/4859544/paises-com-maior-imposto-renda-mundo>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

INFOMONEY. RICO BRASILEIRO É UM DOS QUE PAGAM MENOS IMPOSTOS NO MUNDO. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/3239490/rico-brasileiro-dos-que-menos-pagam-impostos-mundo>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

IPEA. Imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=977:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 03 jun. 2016.

JORGE, Mário Helton. Confisco. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8926/confisco>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

KHAIR, Amir. Imposto sobre Grandes Fortunas. ago. 2008. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros. Ed. 36. Revista e ampliada, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O imposto sobre grandes fortunas. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, nº 1697, 23 fev. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10977>>. Acesso em: 08 jun. 2016

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. [S.L.]: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9 ed. São Paulo: Método, 2014.

PIKETTY. Thomas. O capital no século XXI. 2013

_____. Projeto de lei complementar 202. Autoria do Senador Fernando Henrique Cardoso. Brasília: DF, Senado, 1989.

_____. Projeto de lei complementar 277. Autoria da Deputada Luciana Genro, Deputado Chico Alencar e Deputado Ivan Valente. Brasília: DF, Câmara dos Deputados, 2008.

_____. Projeto de lei complementar 534. Autoria do Senador Antonio Carlos Valadares. Brasília: DF, Senado Federal, 2011.

_____. Projeto de lei complementar 950. Autoria do Deputado Dr. Aluizio. DF, Câmara dos Deputados, 2011.

_____. Projeto de lei complementar. 130. Autoria do Deputado Paulo Teixeira e outros. Brasília: DF, Câmara dos Deputados, 2012.

_____. Projeto de lei complementar 315. Autoria do Senador Paulo Paim. Brasília: DF, Senado Federal, 2015.



QUEIROZ, Marcelo Cid Heráclito. O imposto sobre "grandes" fortunas: Perigo para classe média, freio ao desenvolvimento econômico, desestímulo para os investidores. [S.L.]: Lacre, 2016.

REQUIEM for the American Dream. Direção: Kelly Nyks, Peter D. Hutchison, Jared P. Scott. Edição: Alan Canant. Elenco: Noam Chomsky. 2015. (73 min), color.

RFI. Aprovado na França imposto de 75% sobre grandes fortunas. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/franca/20121019-aprovado-na-franca-imposto-de-75-sobre-grandes-fortunas>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

SABBAG, Eduardo. Direito tributário I: Saberes do direito. [S.L.]: Saraiva, 2012.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 4 ed. [S.L.]: Saraiva, 2012.

SALIBA, José Carlos. O inexistente imposto sobre grandes fortunas no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32549/o-in-existente-imposto-sobre-grandes-fortunas-igf-no-ordenamento-juridico-brasileiro#_edn17>. Acesso em: 03 ago. 2016.

SEMEGHINI, Victor Theodosio. A origem da tributação no Brasil. Jus navegandi, [S.L.], mai. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39319/a-origem-da-tributacao-no-brasil>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

SENADO FEDERAL. PORTAL E-CIDADANIA. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/busca/?portal=e-Cidadania&q=igf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

STF. Ação questiona omissão do congresso em regulamentar imposto sobre grandes fortunas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=288580>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Volume III - Os direitos humanos e a tributação - Imunidades e isonomia. [S.L.]: Renovar, 1999.