



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO
CIENTÍFICO

A CORRUPÇÃO COMO FATOR IMPEDITIVO PARA A INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO
SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL.

Lourrane Lima Silva Costa

Orientador: Prof. Márcio Cesar Fontes Silva

ESTÂNCIA

2019

LOURRANE LIMA SILVA COSTA

**A CORRUPÇÃO COMO FATOR IMPEDITIVO PARA A INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO
SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Tiradentes –
UNIT, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ____/____/____.

Banca Examinadora

Professor Orientador – Márcio Cesar Fontes Silva
Universidade Tiradentes

Professor Examinador
Universidade Tiradentes

Professor Examinador
Universidade Tiradentes

A CORRUPÇÃO COMO FATOR IMPEDITIVO PARA A INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL.

CORRUPTION AS AN IMPEDITIVE FACTOR FOR THE INSTITUTION OF THE LARGE FORTUNE TAX IN BRAZIL.

Lourrane Lima Silva Costa¹

RESUMO

O presente trabalho objetiva desenvolver a temática da corrupção como fator impeditivo para a instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil. Para tanto, é necessário compreender o que seria tal imposto, bem como este funciona em outros países do mundo, a fim de verificar o que leva à inércia legislativa acerca do mesmo. Diante da narrativa, serão analisados os principais projetos de lei que versaram sobre a implementação do mencionado imposto, bem como a corrupção e os fatores que a fazem crescer. Ademais, para tal fim, em busca do aprofundamento do presente estudo, a pesquisa se reveste de caráter qualitativo, consistindo em uma profunda pesquisa bibliográfica, análise doutrinária e discurso normativo com o escopo de compreender as questões que levam à corrupção enraizada no Brasil e, conseqüentemente, os problemas que tal enraizamento traz, por meio da não criação do imposto sobre grandes fortunas. Dentre as considerações finais, o enfoque foi direcionado aos métodos capazes de mudar a atual conjuntura de corrupção estrutural para, assim, tentar reduzir as injustas desigualdades, bem como garantir a melhoria para diversos aspectos no Brasil.

Palavras-Chave: Tributos; Grandes Fortunas; Inércia Legislativa; Corrupção.

ABSTRACT

This paper aims to develop the theme of corruption as an impeding factor for the imposition of the tax on great fortunes in Brazil. To this end, it is necessary to understand what such a tax would be, and how it works in other countries of the world, in order to ascertain what leads to legislative inertia about it. Given the narrative, will be analyzed the main bills that dealt with the implementation of the mentioned tax, as well as corruption and the factors that make it grow. Moreover, to this end, seeking to deepen this study, the research is qualitative, consisting of a deep bibliographic research, doctrinal analysis and normative discourse with the scope to understand the issues that lead to rooted corruption in Brazil and, consequently, the problems that such rooting brings about by not creating the tax on large fortunes. Among the final considerations, the focus was on methods that can change the current conjuncture of structural corruption in order to try to reduce unfair inequalities, as well as to ensure improvement for various aspects in Brazil.

Keywords: Taxes; Great Fortunes; Legislative Inertia; Corruption.

¹ Bacharelada em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT, *campus* Estância. E-mail: lourranlimascosta@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata sobre o Imposto sobre Grandes Fortunas e a corrupção como fator impeditivo para a sua instituição. A cobrança de tributos sempre foi motivo de insatisfação para a sociedade, seja por conta do excesso do fisco, ou por conta da má utilização dos valores arrecadados. Neste toar, dentre outros impostos previsto no artigo 153, da Constituição Federal, há o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF, o qual é muito discutido no Brasil, visto que, em que pese apareça desde 1988 na legislação pátria brasileira, até a presente data não há regulamentação sobre a matéria.

Os países utilizam os tributos como principal fonte de arrecadação, os quais são utilizados pelo Estado para desenvolver as atividades inerentes à sua função. O Brasil tem um misto de problemas sociais, e é sempre levantado o argumento da falta de orçamento para prover serviços sociais básicos com qualidade. Dentro desse contexto, questiona-se: O fenômeno da corrupção pode ser considerado um fator impeditivo para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil, mesmo havendo previsão constitucional há mais de 30 anos?

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a inércia legislativa acerca da instituição do IGF sob a égide da corrupção. Para isso, tem-se como objetivos específicos: elaborar um conceito sobre grandes fortunas; Verificar os como funciona a Taxação sobre Grandes Fortunas no mundo, com foco para os países desenvolvidos; Identificar os principais empecilhos para a regulamentação do IGF no Brasil; Verificar se a corrupção influencia na ausência de criação da lei regulamentadora do IGF.

O Brasil está atualmente inserido numa crise econômica, ética e moral, onde os atos e escândalos de corrupção são tidos como os grandes responsáveis pelos danos vividos pelo país. Perceberam-se, nos últimos tempos vários ajustes econômicos, alguns até contra a vontade da população. Desta feita, nesse período de cortes de gastos e aprimoramento de fontes de recursos, vê-se como propício o momento para retomar as discussões sobre o Imposto sobre Grandes Fortunas, com a finalidade de mitigar os problemas dos cofres públicos.

O procedimento metodológico utilizado para o desenvolvimento do trabalho foi à pesquisa através de fontes impressas, a exemplo de livros e monografias. Além disso, as ideias foram também criadas e fundamentadas a partir de conceitos e teorias contidas em artigos de periódico e dissertações, os quais, em sua maioria, estavam disponíveis em sites e portais da internet.

2 CONCEITOS SOBRE GRANDES FORTUNAS

Ao tratar do IGF, vários questionamentos são trazidos para as discussões, dentre os quais está à busca pela definição de “grandes fortunas”. Para Amaral (2016), os argumentos apresentados até o momento sobre o assunto são de cunho especulativo. De acordo com a autora, já foram realizados alguns estudos acerca dessa expressão, todos com a mesma finalidade de mensurar um valor das grandes fortunas no Brasil, entretanto, não foi encontrado um posicionamento efetivo e macro a fim de delimitar a faixa depois da qual o cidadão contribuinte teria no contexto econômico nacional uma grande fortuna.

Ainda nas palavras da supracitada estudiosa:

Ora, o termo fortuna remete à idéia de patrimônio elevado e o substantivo ainda vem acompanhado do adjetivo grandes, portanto, ao que parece a intenção do constituinte foi tributar exclusivamente os patrimônios bastante elevados, diversamente de alguns dos legisladores internacionais ao criarem seus *wealthtax*, que incidem, como se viu sobre a riqueza, que conceitualmente é menor do que fortuna, que por sua vez é inferior à grandes fortunas. (AMARAL, 2016, p. 48-49).

De acordo com a colocação de Amaral, a intenção do legislador originário foi de tributar no Brasil, de fato, as fortunas grandiosas, já que em alguns outros países há o imposto sobre as fortunas, onde se exclui o termo “grandes”. Ainda nessa esfera, o jurista Ives Gandra da Silva Martins traduz que:

O tributo é de difícil cobrança e configuração, mas, no Brasil, pelo próprio texto constitucional, o “imposto sobre grandes fortunas” não pode incidir nem sobre os ricos (“riqueza” é menos que “fortuna”), nem sobre os milionários (“fortuna” é menos que “grande fortuna”). Apenas sobre os bilionários - ou seja, os detentores de fortunas grandes - que na economia brasileira são muitos poucos (MARTINS, 2008, p. 10).

Na colocação acima o advogado visa esclarecer as diferenças entre os termos que podem ser confundidos com grandes fortunas. Entende-se, portanto, que os ricos e milionários não seriam atingidos pela instituição deste imposto, pois riqueza e fortuna são menores que grande fortuna, e que só bilionários seriam objeto da cobrança do IGF. Vale ressaltar que o autor supracitado possui posicionamento contrário à cobrança do imposto sobre grandes fortunas, e talvez seja por isso uma interpretação tão literal do termo em comento.

Assim sendo, percebe-se o quão complexo parece formalizar o conceito para grandes fortunas, e por isso o referido termo passa a ser considerado um conceito jurídico indeterminado. De acordo com Maia (2014), a complexidade não está restrita na abstratividade contida na expressão, mas também na incerteza em relação ao tema, em especial pela subjetividade e temporalidade das questões, que são capazes de variar nas noções para “fortuna” e “riqueza”.

A variação temporal e subjetiva é explicada da seguinte maneira:

A variação temporal, relativa ao conceito de "grandes fortunas", está na mensuração do conceito em determinada época, ou seja, o que seria uma "grande fortuna" há 100 anos, hoje pode ser a quantia equivalente a um salário mínimo de um trabalhador da indústria. Concernente à variação subjetiva, aplicada ao mesmo conceito, tem-se que diz respeito aos aspectos pessoais do indivíduo, explicando melhor, o que pode ser uma "grande fortuna" para uma pessoa de classe média, pode ser o equivalente a uma viagem a Europa de um megaempresário. Mesmo se podendo determinar que o fato está ou não abrangido pelo núcleo do conceito, percebe-se que o conceito objeto deste estudo encontra-se em uma área nebulosa ou cinzenta, pois se encontra em uma região entre a zona de certeza positiva e a zona de certeza negativa (COSTA, 2010, não paginado).

Diante do presente argumento, percebe-se que conceituar grandes fortunas vai muito além da esfera jurídica, pois é muito subjetivo na sociedade como um todo, o que dificulta a chegada a um consenso doutrinário e jurídico acerca do mencionado tema.

A ressalva feita pelo autor demonstra a importância de se verificar, além do conceito de grandes fortunas, a forma de como seria feita a progressão dessa cobrança. Por óbvio, as grandes fortunas no período constituinte de 1988 perfaziam, ainda que de maneira incerta, um valor muito diferente para o que poderiam corresponder hoje, por exemplo.

É quase certo que se em 1988 houvesse uma limitação para grandes fortunas, este seria bem diferente do que pode corresponder às grandes fortunas na contemporaneidade. O salário-mínimo em 1994 correspondia a R\$ 64,79, e atualmente está em R\$ 998,00. Pelo aumento real do salário-mínimo já é possível ter uma noção de que também haveria aumento em relação às grandes fortunas, caso tivesse iniciado a cobrança do imposto naquela época.

Neste caso, assim como há estudos e mudanças na cobrança de outros impostos, não seria um problema a cobrança progressiva do IGF, e por isso acredita-se que a dificuldade está em iniciar a tributação sobre as grandes fortunas, e não na administração da referida cobrança.

Em um estudo feito por Olavo Nery Corsatto, em 2000, o mesmo fez uma explanação mais didática sobre “grandes fortunas”, da seguinte maneira:

Guardadas as variações de projeto a projeto, verifica-se que, em linhas gerais, grande fortuna – fato gerador do imposto – seria o patrimônio da pessoa física, apurado anualmente, cujo valor ultrapassasse determinado limite. Sua apuração quase sempre obedeceria a mecanismo, previsto em cada projeto, de acréscimos e deduções. Tal patrimônio seria constituído, portanto, de bens, móveis e imóveis, físicos e financeiros, e direitos do contribuinte (CORSATTO, 2000 *apud* MAIA, 2014, p. 42).

Demonstram-se, então, por meio do posicionamento acima, que o autor faz mais uma colocação na tentativa de estabelecer parâmetros para solucionar as problemáticas alegadas por conta das variações. O que se sabe é que apesar de ser muito complexa, essa não é a tarefa mais árdua a ser enfrentada pelo Legislativo

Brasileiro, visto que este já formulou tantos outros conceitos de situações amplamente mais complexas.

Acredita-se que com um pouco de boa vontade por parte de órgãos como a Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em parceria com o Legislativo e com outras entidades, seria possível fazer um levantamento sobre o perfil econômico da população brasileira. A partir dessa análise e da divulgação de seus resultados poderia ser definido um valor ideal a partir do qual o patrimônio seria taxado, o limite de isenção e a progressividade das alíquotas.

Para o Direito, é de suma importância a definição do que são grandes fortunas, já que é a ciência que estuda a criação, aplicação, e principalmente faz a interpretação das leis. É fato que a regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas gera efeito em quase todas as áreas da organização do Estado, indubitavelmente na economia, no desenvolvimento social e na política. Entretanto, interessa e compete muito ao Direito a busca por um consenso acerca da definição das grandes fortunas, para que assim o imposto possa ser regulamentado.

Apesar de estar presente no texto constitucional e não ter no Brasil uma lei para regulamentar o IGF e, por consequência disto, há a carência de uma definição jurídico-legal, muitas nações já instituíram o IGF, o qual, atualmente, é uma fonte gigantesca de arrecadação e distribuição de renda, conforme se vê no tópico a seguir.

3 IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO MUNDO

Verifica-se que o surgimento do Imposto sobre Grandes Fortunas, assim como outros tributos, nasceu por meio de algum contexto histórico, e que pode variar de acordo com a situação social, cultural, política e econômica. Sempre que nasce um novo imposto, há questionamentos acerca de exclusões, discriminações, intolerâncias, desigualdades e injustiças (GONÇALVES, 2016). O IGF é um tipo de tributo discutido em quase todo o mundo, sendo que alguns países o adotam, outros não, havendo alguns, inclusive, que extinguiram.

A experiência em alguns países, no que tange à aplicação e a eficácia do IGF, varia em alíquotas, finalidades, índices e duração. Maioria daqueles que

implantaram em algum momento histórico da sua economia o abonou por algum instante ou de maneira definitiva, haja vista que os inúmeros fatores, a exemplo da dificuldade de administração e arrecadação inócua, não apresentavam vantagem na continuidade da arrecadação em cima das grandes fortunas (SOUZA, 2017). Essa experiência estrangeira é muito utilizada para manter o argumento contrário à instituição do IGF, entretanto, há vários países que obtiveram êxito.

De acordo com os ensinamentos de Mota (2010), de todos os tributos arrecadados em outros países, que se assemelham ao imposto sobre grandes fortunas, se comparado à perspectiva de como foi proposto no Brasil, somente a imposição tributária específica sobre grandes fortunas da França, o chamado “Impôt sur les Grandes Fortunes”, instituído em 1982, é parecido com o que se busca no Brasil. De acordo com Santos (2010, p. 82),

O Imposto sobre Grandes Fortunas na França é conhecido como Imposto de Solidariedade Sobre a Fortuna (“Robin Hood”), surgiu em 1982, foi extinto em 1987, mas recriado em 1989. Foram arrecadados R\$ 4,42 bilhões de euros em 2007 (R\$ 9,1 bilhões). Pessoas físicas que tenham patrimônio acima de 790 mil euros (R\$ 2,5 milhões) pagam alíquotas que variam de 0,55% a 1,8% – a mais alta incide sobre patrimônios acima de 16 milhões de euros (R\$ 46,7 milhões).

Nota-se que na França já há uma diferença em relação ao Brasil, visto que lá não contém na denominação do imposto o termo “grande”, ou seja, denota-se que essa nomenclatura já modifica de forma considerável a cobrança caso fosse instituída no Brasil.

De acordo com Gonçalves (2016), no caso dos alemães, em 1893 foi criado pelos prussianos o imposto complementar sobre a renda chamado de *Ergänzungsteuer*, e depois, foi instituído em 1992, na República de Weimer, o imposto sobre as fortunas, denominado *Vermögensteuer*. Após esse período houveram diversas mudanças e controvérsias, as quais ocorreram da seguinte forma:

Por decorrência de o Tribunal Constitucional alemão ter declarado no ano de 1995 a inconstitucionalidade do imposto, foi suprimido no ano de 1997. Entretanto, foi reinstituído no ano de 2007 de forma indireta, por intermédio de um aumento de 3% na alíquota do imposto sobre a renda, totalizando o percentual de 45% em relação aos indivíduos

que auferem mais de duzentos e cinquenta mil euros por ano e aos casais que ganham mais de quinhentos mil euros ao ano. O governo alemão decidiu não estender tal medida às empresas familiares – que geralmente são tributadas com base na sistemática do imposto sobre a renda –, a fim de resguardar essas pequenas empresas da incidência de impostos adicionais, já que sua existência é fundamental para a recuperação da economia alemã, fragilizada em razão da crise mundial. Ademais, profissionais liberais, como médicos e advogados, também não sofreram o referido aumento (GONÇALVES, 2016, p. 32).

Conforme a autora deixa claro, o imposto sobre as fortunas foi criado na Alemanha e, por ser entendido como inconstitucional pelo tribunal competente, foi revogado. No entanto, pode-se afirmar que o imposto foi recriado de uma forma maquiada, tendo em vista que o aumento na alíquota das fortunas apresentadas acima é também uma forma de taxar de forma diferenciada as grandes fortunas. É por isso que vários autores afirmam que na Alemanha o imposto foi abolido em 1997, e deixam de observar esse mecanismo utilizado para cobrar daqueles possuidores de fortunas ou lucros e rendas voluptuosas.

Os Estados Unidos é um dos países onde não existe o imposto sobre grandes fortunas. Porém, há diferenças em comparação ao Brasil no que toca à forma de tributação e às transmissões gratuitas.

No que tange a renda aplica-se o income tax, imposto que parte de alíquotas de 10% e que vão até 39,6%. Ressalta-se que determinadas distribuições de lucros qualificadas, são tributadas com alíquotas progressivas, na faixa de 15% e 20%. As transmissões gratuitas nos Estados Unidos são tributadas através do estate tax, que possui alíquota máxima de 40%. As transmissões causa mortis são tributadas progressivamente. No entanto, somente os patrimônios acima de cinco milhões de dólares são tributados. Existe, porém, isenção para as doações realizadas para fundações de filantropia, o que acaba por incentivar o terceiro setor e possibilita que este programe ações que, a princípio, seriam do Estado (SILVA; GASPAR, 2017).

Como se pode ver, nos Estados Unidos não há o imposto sobre grandes fortunas propriamente dito, mas há formas de tributação diferentes daquelas adotadas no Brasil, o que acaba incidido numa taxa maior para aqueles que têm muitas riquezas. Outro ponto que deve ser analisado é a isenção para aqueles que fazem doações para instituições filantrópicas. Dessa maneira, o valor apenas deixa

de passar pelo Estado, tendo em vista que essas organizações, em sua maioria, executam tarefas e projetos que acabam diminuindo a necessidade de atuação do governo.

Na Grã-Bretanha surgiram as primeiras discussões políticas acerca do imposto sobre fortunas em 1960, e por conta disso foi criada em 1974 uma comissão para avaliar a viabilidade da instituição desse tributo. A referida organização verificou por meio de pesquisas e cálculos que esse imposto apenas iria substituir o já existente, qual seja, o imposto sobre o patrimônio, e por tais fatores o imposto sobre as fortunas não foi implantado pelos britânicos (GONÇALVES, 2016).

Na Espanha o IGF foi introduzido na legislação em 1977, e lá incidia sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas, ressalvadas algumas isenções. O imposto é considerado autônomo (apartado do imposto de renda), e a taxação acontece mediante alíquotas progressivas, que vão de 0,2% a 2,5%. Entretanto, a tributação conjunta do imposto sobre o patrimônio líquido com o imposto de renda limita-se a um teto de valor da renda do contribuinte (SANTOS, 2010). O imposto sobre as fortunas na Espanha chegou a ser abolido em 2008, mas voltou a vigorar em 2011 como um mecanismo para ajudar o país superar a crise econômica em que vivia naquela época (SOUZA, 2017).

A Suécia é um dos países que teve o imposto sobre as fortunas instituído por muito tempo, ou seja, durou de 1910 até 2007, mas deixou de existir por um bom motivo. O imposto deixou de ser cobrado em 2007 tendo em vista que a desigualdade na distribuição de renda caiu no citado país e praticamente se estabilizou (na Suécia, a desigualdade social é uma das mais baixas do mundo atualmente), e por tais fatos o citado tributo foi extinto naquele (GONÇALVES, 2016).

Como é possível verificar, o Imposto sobre as Fortunas é cobrado em vários países, já em outros a tributação não é feita. Nos casos apresentados, denota-se que houve país que voltou a adotar o imposto sobre a fortuna como uma maneira de sair da crise, já outro extinguiu esse tributo diante do mesmo se tornar desnecessário para o sistema de distribuição de renda, devido à queda da desigualdade social. Ao analisar outros casos, os motivos para adoção, extinção e readoção do imposto sobre as fortunas são variados. Neste sentido, analisa-se no próximo capítulo a situação do Imposto sobre as Grandes Fortunas no Brasil, presente na Carta Maior de 1988 e até o momento, 30 anos depois, continua sem regulamentação.

4 IGF NO BRASIL E A MORA LEGISLATIVA

A estratégia de tributação pode variar de acordo com cada país, mas maioria das nações objetivam evitar grandes concentrações de rendas e riquezas. No Brasil, são utilizados como instrumentos de distribuição de renda as políticas públicas de incentivo ou políticas de tributação, as quais são progressivas ou não progressivas, e incidem sobre vários fatos geradores. É certo que em um país com tamanha desigualdade social, devem ser buscados mecanismos para diminuir as disparidades (GONÇALVES, 2016). O Imposto sobre as Grandes Fortunas está previsto na Carta Magna de 1988, e objetiva a solidariedade social, ou seja, diminuir o desequilíbrio ou as disparidades causadas pelas diferenças sociais, com a finalidade de resgatar um percentual dos lucros destas fortunas e dirigir aos pobres (SILVA; GASPAR, 2017).

Compete exclusivamente à União o imposto sobre as grandes fortunas, e está previsto no artigo 153, inciso VI, da Constituição Federal de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
I - importação de produtos estrangeiros;
II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
III - renda e proventos de qualquer natureza;
IV - produtos industrializados;
V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
VI - propriedade territorial rural;
VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.
(BRASIL, 1988).

Conforme o dispositivo acima, é competência exclusiva da União instituir o imposto sobre as grandes fortunas, o qual precisa de lei complementar para ser regulamentado. Desta feita, o artigo acima mencionado – art. 153, VII, da CF/1988 –, trata-se de norma de eficácia limitada, pois precisa de outra norma de caráter infraconstitucional, ou seja, precisa de uma lei que informe a definição de grandes fortunas, a base de cálculo e a alíquota, o que foi definido na promulgação da Carta Maior em 1988 e por isso a norma constitucional não produziu efeitos (GONÇALVES, 2016).

A Constituição é clara também quando enfatiza que o discutido imposto dever ser regulamentado mediante lei complementar. Todas as matérias carentes de regulamentação por este modelo legislativo dependem de previsão no texto constitucional. Assim como é obrigada a previsão na Constituição para a Lei Complementar, não poderá ser adotado outro tipo de lei para substituir. De acordo com Paulsen (2012), o conteúdo da Lei Complementar não é arbitrário nem é presumido, e sim previsto na Constituição. Dessa forma, por ter um processo legislativo mais rigoroso, para o qual se exige um quórum de votação maior se comparado ao processo de votação das leis ordinárias, compreende-se que essa é mais uma barreira para a instituição do IGF no Brasil.

Passados mais de 30 anos, o Poder Legislativo Brasileiro ainda não editou nenhuma norma no sentido de instituir e começar as cobranças dos tributos sobre as grandes fortunas, mesmo em períodos de crise econômica e baixa arrecadação.

É válido ressaltar que a intenção do legislador constituinte foi, de fato, distribuir a renda daqueles que têm mais com aqueles que vivem em situação de pobreza ou algo do gênero, conforme deixa claro o art. 80, inciso III da Constituição Federal: 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. Entretanto, não se percebe muita preocupação dos legisladores atuais no sentido de sanar a omissão.

De acordo com Souza (2017, p. 14):

Um dos possíveis impactos na cobrança do IGF no Brasil seria a sua grande incidência justamente na classe responsável por sua implantação: a classe política. E é este um dos principais fatores que impedem uma maior discussão sobre o tema tanto na Câmara quanto no Senado, mesmo em época de baixa arrecadação como agora. De fato, metade dos eleitos (dados de 2014) tinham patrimônio declarado superior a um milhão de reais, e num contexto em que 60% da população sobrevive com até dos salários-mínimos.

Em concordância com a explicação feita pela autora, depreende-se que a aprovação de um Projeto de Lei Complementar para regulamentar o IGF no Brasil é difícil, tendo em vista que boa parte do legislativo brasileiro é composto por

deputados e senadores que são possuidores de grande patrimônio, e com a criação do IGF vários deles seriam taxados.

Gonçalves (2016) reforça que é bastante difícil a aprovação da tributação das grandes fortunas, tendo em vista que envolve aspectos operacionais bastante complexos, e isso faz com que a regulamentação desse imposto demande uma maior atenção do legislador infraconstitucional. Vários projetos já foram propostos no Congresso Nacional, com a finalidade de dirimir conflitos no que tange à fixação do conceito ou margem para “grandes fortunas” e por consequência a efetiva aplicação do imposto. Entretanto, nenhum dos projetos apresentados logrou êxito até o momento. Desde 1989 foram apresentados Projetos de Lei visando regulamentar e instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil. Nas palavras de Carvalho (2011, p. 32):

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.

O autor acima mencionado fez ainda uma compilação dos principais projetos já apresentados visando a regulamentação do IGF. Verificou-se que na maioria dos projetos há a tentativa de fixar um valor mínimo de isenção, sobre quais os bens ou quais partes do patrimônio incidiria a tributação, bem como as alíquotas. Além dos Projetos de Leis presentes na tabela abaixo, há muitos outros projetos em tramitação, sendo que os mais recentes são: PLP 281/2016 de João Derly (REDE/RS); o PLP 294/2016 de Moses Rodrigues (PMDB/CE); o PLP 302/2016 de Giuseppe Vecci (PSDB/GO) e o PLS 139/2017, de Vanessa Grazziotin (PcdoB/AM).

Tabela: Características dos Projetos de Lei de regulamentação do IGF

Projeto de Lei	Riqueza Mínima para Tributação Efetiva > 0,5%	Riqueza Mínima para Tributação Efetiva > 1%	Tributação do Imóvel de Residência	Avaliação dos Imóveis	Medidas Ante evasivas
PLP 162/1989	R\$ 56 milhões	R\$ 400 milhões	Isento até R\$ 2,8		Pessoa Jurídica

		(0,93%)	milhões		solidariamente responsável se constituída para dissimular o real proprietário. Bem não declarado supõe-se adquirido com rendimento sonegado do IR
PLP 202-B/1989	R\$ 41 milhões	nunca	Isento até R\$ 666 mil	Auto avaliação	
PLP 26/2011	R\$ 8 milhões	R\$ 12 milhões	Sem alívio	Base do IPTU ou ITR	
PLS 128/2008	R\$ 20 milhões	R\$ 200 milhões (0,95%)	100% isento	Valor Venal com fator obsolescência	Multa de 50% subavaliação; Multa de 100% para omissão do bem;
PLS 534/2011	R\$ 7.5 milhões	R\$ 19 milhões	Isento até R\$ 1 milhão		Multa de 150% na ocultação do titular do bem ou de seu valor.
PLP 277/2008	R\$ 4 milhões	R\$ 8 milhões	Sem alívio		Não Mencionado
PL 950/2011	R\$ 18.5 milhões	R\$ 57 milhões	Desconto de 30% limitado a R\$ 300 mil		
PLP 62/2011	R\$ 8 milhões	R\$ 18 milhões	Isento até R\$ 600 mil	Base do IPTU ou ITR	Responsabilidade solidária em caso de ocultação do titular ou subavaliação.

Fonte: CARVALHO, 2011, p. 32.

Conforme se verifica na tabela acima, já houve a propositura de vários Projetos de Lei com a finalidade de regulamentar e instituir o IGF, mas, como já foi colocado, até o presente momento nenhum dos projetos houve êxito, o que reforça o argumento da falta de esforço dos parlamentares, tendo em vista que a criação desse tributo incidiria em suas fortunas.

Ao verificar o andamento dos projetos propostos nos sites do Congresso Nacional, foram percebidas as seguintes situações: O PLP 162/1989 e o PLS 128/2008 foram arquivados. O PLP 202-B/1989 está pronto para plenário desde 2000. Os PLP's 26/2011 e 62/2011 foram apensados ao PLP 277/2008, o qual está pronto para plenário desde 2012. Por não estar de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o PL 950/2011 foi devolvido ao autor. O PLS 534/2011 encontra-se em tramitação. Em se tratando dos projetos mais recentes, o PLS 139/2017 está com o relator, e os PLP's 281, 294 e 302, todos de 2016, também foram apensados ao PLP 277/2008, ou seja, todos aguardando plenário.

Souza (2017), fazendo uma análise sobre o potencial arrecadatório, levantou um cálculo feito pelo Mestre em Finanças Públicas Amir Khair, o qual calculou que

se houvesse a taxação de patrimônios poderia render cerca de 100 bilhões de reais por ano no Brasil, simulando que o tributo incidiria sobre valores que superem a marca de um milhão de reais, que, conforme já levantado, recairiam sobre quase 50% dos deputados federais eleitos em 2014, sendo que os mandatos eletivos destes terminaram recentemente.

Ocorre que mesmo havendo a aprovação de Projeto de Lei e a tributação se torne efetiva, a experiência brasileira no que tange aos tributos e impostos atualmente arrecadados põe em cheque o resultado dessa medida, pois além do risco de sonegação do referido imposto, há os casos de utilização de terceiros – os famosos “laranjas” – para a diluição do patrimônio real, bem como os atos de corrupção por parte dos agentes responsáveis pela arrecadação.

5 A CORRUPÇÃO COMO FATOR IMPEDITIVO NA INSTITUIÇÃO DE LEI QUE VERSE SOBRE O IGF

Para se cogitar a criação de um imposto ou qualquer outro tributo, o legislador deve se aproximar das principais ideias acerca do que é Justiça, sendo este o elemento fundamental e norteador para a tributação. No entanto, entende-se que não é nada fácil criar um tributo justo, sempre haverão debates razoáveis acerca de qualquer tributo criado. Além disso, não está firmado nenhum conceito definitivo sobre o significado de justiça tributária, pois, nessa esfera, é preciso considerar temas importantes como a moralidade, a ética, a desigualdade e suas causas, o direito de propriedade e, dentre outros fatores, o próprio papel do Estado (ELOI E LOPES, 2016).

Em uma discussão mais próxima e restrita à juridicidade, Eloi e Lopes (2016) colocam que a justiça tributária deve nortear-se nos próprios princípios do direito tributário, os quais norteiam as normas instituidoras dos tributos. Assim, para que os tributos sejam criados de maneira justa, é preciso que a norma instituidora não viole os referidos princípios.

Há na sociedade brasileira vários discursos contrários ao IGF, e muitos deles encontram, de forma direta ou indireta, bases na própria corrupção. Eloi e Lopes (2016) levantam que o jurista Ives Gandra Martins é contrário à instituição do IGF porque tal fato desestimularia a aquisição de patrimônio e a formação de riqueza, e

os grandes patrimônios seriam desviados para as pessoas jurídicas ou até mesmo para outros países.

Na visão de Oliveira (2017), com o Poder Legislativo fragilizado e com tamanha crise de representatividade, além das tamanhas práticas reprováveis de corrupção e a gigantesca influência de grandes empresários sobre as candidaturas de deputados e senadores, torna-se praticamente inviável a aprovação de conteúdos importantes para a distribuição de renda. Dessa forma, a corrupção presente entre os membros do legislativo acaba por desvirtuar o cargo que exercem, pois passam a responder aos interesses dos mais ricos, ou, melhor colocando, dos possuidores das grandes fortunas.

Carvalho Júnior (2008) é outro autor que também acredita na dificuldade de instituir e tornar eficaz o IGF, e, mais uma vez, com base na criatividade dos pretensos contribuintes, com práticas que mais se aproximam da corrupção que parece intrínseca ao brasileiro. Para o referido especialista, há a chance de muitos contribuintes, com o objetivo de fugirem da tributação e da sua progressividade, diluírem o seu patrimônio entre familiares e até mesmo criar pessoas jurídicas fantasmas.

Eloi e Lopes (2016) apresentam o entendimento contrário explanado por Hugo de Brito Machado (2010). Coloca-se que não haveria dificuldades técnicas para regulamentar e nem mesmo para cobrar o imposto daqueles que possuem grandes fortunas, pois da mesma forma que não há limites para a criação de programas que investigam aqueles que sonegam outros impostos, os mesmos esforços devem ser empregados para garantir a efetividade da cobrança do IGF. Ainda de acordo com Eloi e Lopes (2016) citando Machado (2010), praticamente ninguém se manifestou contrário à instituição do imposto de transmissão *causa mortis* e doação, me, tampouco do imposto de transmissão *inter vivos*, quando os mesmos foram criados.

Para Machado (2010) citado por Eloi e Lopes (2016), o grande empecilho para se instituir o imposto sobre as grandes fortunas é cunho político, pois, corroborando aquilo mencionado por Oliveira (2017), os possuidores do patrimônio voluptuoso, que certamente entrariam no conceito de grandes fortunas, se não estiverem investidos do próprio poder de legislador, recebem influências externas daquele que certamente seriam tributados. Dessa forma, o Poder Legislativo retarda

a instituição do IGF por ambição própria ou de terceiros que sustentam suas campanhas e esquemas de corrupção.

É preciso reforçar que a corrupção não está presente no Brasil somente na contemporaneidade, nem tampouco é uma “invenção” dos últimos 30 anos. Entretanto, o momento em que o IGF nasceu junto com a Constituição de 1988 era outro. De acordo com Inforzato (2013) citado por Eloi e Lopes (2016, p. 118-119):

A inclusão do inciso referente a este imposto em nossa constituição se deu em um momento político brasileiro onde podíamos definir correntes contrárias em nosso congresso, o que nos dias atuais é impossível, pois temos hoje uma confusão total entre o que antes chamávamos de esquerda e direita. Este choque de correntes refletia as aspirações de uma gama de anseios sociais os quais foram refletidas fortemente em nosso ordenamento jurídico. No momento atual há uma maior dificuldade de inclusão do estudado instituto pela dificuldade de que ocorram fortes choques legislativos que contrariem os interesses das classes mais abastadas, mesmo com a determinação constitucional de que se faça tal inovação jurídica. Outro grave problema é encontrado no descaso do legislador constituinte em delegar excesso de poderes ao legislador complementar para definições inerentes ao IGF, o que vem a se chocar com as características do sistema tributário pátrio.

Diante dos argumentos apresentados, vê-se que a Corrupção, seja dos políticos ou aquela já integrante quase que de forma natural na sociedade, pode ser tida como a principal responsável pela não instituição do IGF. O Poder Legislativo e o modelo eleitoral brasileiro (motivações dos eleitores) geram um círculo vicioso que impede a aprovação de leis que proponham privilégios para as camadas mais pobres e fracas da sociedade em detrimento das mais ricas, e um grande exemplo é o caso da norma instituidora do Imposto sobre Grandes Fortunas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho é analisar a inércia legislativa no que tange à regulamentação do Imposto sobre as Grandes Fortunas, o qual está disposto na Constituição Federal de 1988, no artigo 153, inciso VII. Verificou-se que mesmo tendo passados 30 anos da promulgação da Carta Maior, o dispositivo citado nunca

foi aplicado, haja vista que é norma de eficácia limitada e carece da edição de Lei Complementar para instituir e regulamentar o referido imposto.

Em vista às experiências internacionais, percebeu-se que alguns países têm o imposto instituído, outro extinguiram temporariamente ou de forma definitiva, bem como têm nações que nunca instituíram, como é o caso do Brasil. Um dos casos mais interessantes é da Suécia, que extinguiu o imposto em menos de um século de vigência pela falta de necessidade da manutenção do imposto sobre as fortunas, pois a desigualdade social é mínima, e os demais tributos e impostos são suficientes para continuar melhorando a situação do país.

Dessa maneira, diante da atual conjuntura econômica em que o Brasil está vivendo, acredita-se que uma das formas de reduzir a desigualdade social, um mal que assola o país há muito tempo, é a instituição do Imposto sobre as Grandes Fortunas, principalmente pelo fato de o produto arrecadado com esse imposto ter que ser direcionado ao fundo de combate e erradicação da pobreza, conforme preceito constitucional.

Ao analisar o Imposto sobre Grandes Fortunas com base nos critérios de justiça tributária, nasce o seguinte questionamento: quem tem mais condições de pagar tributos, o trabalhador que recebe mensalmente um salário próximo dos dois mil reais (imposto de renda), ou aquele que é possuidor de grandes fortunas? A resposta é óbvia, mas os vários entraves não permitem que a justiça tributária se torne efetiva, não por exclusão dos que ganha menos do pagamento de impostos, mas pela cobrança maior daqueles que ganham mais ou possuem propriedades voluptuosas.

Depreende-se que os fatores que impedem a criação de Lei Complementar para regulamentar o IGF é a formação do legislativo brasileiro. Quando grande parte do Congresso corre o risco de ser taxado com o referido imposto, fica claro que ocorre o desinteresse do legislador em editar a norma exigida no art. 153, VII, da CF/88. Muitos colocam a questão de encontrar um conceito e majorar os valores para o termo “grandes fortunas” como a principal dificuldade para a criação da lei. No entanto, o legislativo brasileiro já editou inúmeras normas de alta complexidade, tendo, inclusive, legislações que são consideradas modelos na esfera internacional, e por isso acredita-se que não haveria dificuldade em fixar o valor de isenção/cobrança desse imposto, mesmo com a certeza de que haveriam inúmeras discussões.

Sendo assim, resta mais que evidente que a corrupção, dentre vários outros fatores, é um dos males que impedem a instituição do IGF no Brasil. Afinal, o financiamento de campanhas eleitorais por grandes empresários, além do pagamento de propinas e outras formas de ilegalidades, deixam os legisladores brasileiros na dependência do sistema corruptor.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. G. G. **O imposto sobre grandes fortunas como instrumento de justiça tributária no Brasil.** (Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. Belo Horizonte, 2016.

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

CARVALHO, P. H. B. **Nota Técnica n. 7: As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. Imposto Sobre Grandes Fortunas. **IPEA Desafios do desenvolvimento**, v. 5, n. 43, 2008.

COSTA, F. J. S. **Imposto sobre grandes fortunas: um estudo crítico. Publicado em 2010.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17656/imposto-sobre-grandes-fortunas-um-estudo-critico/3>>. Acesso em 22/05/2019.

ELOI, P. S. P. C.; LOPES, Y. A. A não regulamentação do IGF e os entraves que o rodeiam: Um estudo sobre o porquê da não normatização dessa espécie tributária. **Rev. Em Tempo**, Marília, v. 15, 2016.

GONÇALVES, M. C. **A instituição do imposto sobre grandes fortunas (IGF) no Brasil.** (Trabalho de Conclusão de Curso – Pós-graduação em Direito Tributário e Finanças Públicas) – Instituto Brasiliense de Direito Público – Escola de Direito de Brasília – EPD. Brasília, 2016.

MAIA, D. M. S. **Imposto sobre grandes fortunas: possibilidade de ensejo de ação direta de inconstitucionalidade por omissão.** (Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba – Centro de Ciências Jurídicas. João Pessoa, 2014.

MARTINS, I. G. S. O imposto sobre grandes fortunas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1697, 23 fev. 2008.

MOTA, S. R. F. **Imposto sobre grandes fortunas no Brasil: origens, especulações e arquétipo constitucional.** São Paulo: MP Editora, 2010.

OLIVEIRA, F. F. **Análise sobre a (in)eficácia do mandado de injunção que visa suprir a omissão legislativa do imposto sobre grandes fortunas.** Escola da Magistratura do Rio de Janeiro – EMERJ. Rio de Janeiro, 2017.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário: completo.** 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SANTOS, L. J. C. **Imposto sobre grandes fortunas: sua importância e aplicabilidade no Brasil.** (Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Direito) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2010.

SILVA, C. T.; GASPAR, N. S. Imposto sobre grandes fortunas. **Revista Dom Acadêmico**, Curitiba, v.2, n.1, p.53-101, jan/jun. 2017.

SOUZA, L. C. **Imposto sobre grandes fortunas: viabilidade de sua implantação no Brasil.** (Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia – Faculdade de Ciências Contábeis. Uberlândia, 2017.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 31 de 2015.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4733958>>. Acesso em 23/05/2019.

STF. **Mandado de Injunção nº 6389.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4598782>>. Acesso em 28/05/2019.