

O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Rodrigo Bertoldo de Sousa Martins¹
Ueinstein-Willy Alves Müller²

RESUMO

Trata-se de um estudo acerca da Implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), como mecanismo de concretização da Justiça Social. Este tema foi escolhido em relação à discussão recente das disparidades de concentração de riquezas no Brasil, partindo do ponto de vista que as pessoas mais ricas pagam, em termos proporcionais, menos tributos que a porção mais pobre da população. O presente estudo visa conceber uma análise crítica acerca das disparidades de renda e do sistema tributário nacional que é considerado, na prática, regressivo. Noutra linha, visa conceituar o que é o Imposto sobre Grandes Fortunas, bem como de projetos de lei que visam instituí-lo, demonstrando particularidades, tais como a definição do fato gerador, alíquotas e providências no sentido de viabilizar a cobrança do Imposto. Em outro momento este artigo visa conceituar Justiça Social, especialmente no campo tributário, onde o termo é sinônimo de Justiça Fiscal. Em seguida busca dissertar sobre o ponto central do tema, acerca da necessidade da instituição do IGF, bem como expor os argumentos contrários que destoam como pontos negativos de sua instituição. Este estudo foi confeccionado por meio de pesquisa bibliográfica, de interpretação sistemática. Em conclusão, afirma-se que o IGF pode ser utilizado como mecanismo de elevada importância para a concretização da Justiça Social, especialmente pela sua função extrafiscal, de estimular a desconcentração de riquezas, promovendo – indiretamente- a construção de uma sociedade mais justa e cumprindo com o objetivo fundamental da República, de formar uma sociedade justa e solidária.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Social, Justiça Fiscal, Progressividade, Riquezas, Desigualdade.

INTRODUÇÃO

O aparato estatal tem como sua principal fonte de custeio os tributos, fomentado por toda a população, sendo que não por menos, o Estado tem como um de seus formadores as pessoas que o compõem. Por vez, o mecanismo de tributação deve seguir um parâmetro de regramentos dispostos no ordenamento jurídico, de forma a torná-lo eficiente, e principalmente, justo.

O Sistema Tributário é o principal articulador estatal para a concretização da Justiça Social. Não por menos, o Estado necessita de recursos financeiros para manter sua estrutura, e assim o povo sustenta todo esse aparato.

¹ Bacharelado em Direito. Faculdade Guaraí/IESC, Turma 2015/01 “B”

² Possui graduação em Direito pela FACULDADE INTEGRADA DE ENSINO SUPERIOR DE COLINAS DO TOCANTINS (2013). É especialista em Direito Público. Advogado licenciado. Atualmente é Servidor Público da Defensoria Pública do Estado do Tocantins lotado na 1º DP de Família de Guaraí-To e também Professor Universitário no Instituto Educacional Santa Catarina - IESC/FAG (disciplina de Direito Tributário e Direito Administrativo).

A tributação, como parte integrante de um estado democrático de direito, deve pautar na justiça fiscal, devendo observar as particularidades de cada cidadão, dentre elas as condições socioeconômicas, de forma a construir um sistema tributário mais justo e igualitário. Parte-se, assim, da premissa de quem paga mais, contribui com mais.

A Constituição brasileira de 1988 tem como importantes objetivos fundamentais a *“construção de uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (BRASIL, 2019).

Assim sendo, o constituinte estabeleceu um sistema tributário baseado na justiça social, característica basilar do próprio estado democrático de direito, e dentre os tributos, destaca-se a previsão de tributação sobre grandes fortunas, ainda de eficácia limitada, eis que o Constituinte delimitou sua instituição através de legislação infraconstitucional (lei complementar).

O Constituinte, ao prever a instituição do referido imposto sobre grandes fortunas, utilizou-se de mecanismos já utilizados em diversos países do mundo, sendo que alguns geram importante influência sobre a justiça social.

O sistema tributário nacional, por vez, é oneroso. Com maior incidência sobre a classe produtiva e consumerista, há de se dizer que, na prática, são estas as classes que sustentam a máquina estatal.

Por outro lado, é notória a ausência de tributação justa em face do grande poderio detentor da maior fatia econômica nacional. Com efeito, a tributação sobre as grandes fortunas ainda é traço da forte disparidade social existente no seio da sociedade pátria.

A discussão quanto a instituição efetiva do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) é relevante, pois muito se fala de sua aplicação como mecanismo auxiliador da concretização da justiça fiscal, e por conseguinte, a concretização da Justiça Social prevista na Constituição Federal.

Mormente, ainda há imensa discussão sobre aquilo que se entende por grandes fortunas, e como seria sua abrangência, seja em número de contribuintes bem como o patrimônio a ser tributado, incidência e alíquotas.

Este artigo visa abordar acerca da implementação deste imposto, perpassando pelo histórico, global e nacional, dissertando quanto aos argumentos favoráveis à instituição, especialmente da justiça fiscal e social, bem como pensamentos contrários, e assim alcançar os fatores determinantes que justifica a necessidade da instituição do IGF.

O objetivo geral deste artigo visa demonstrar a necessidade da instituição e aplicação do Imposto sobre Grandes Fortunas como mecanismo de alcance da justiça fiscal, e por conseguinte a justiça social, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme estampado no texto constitucional.

O objetivo específico, em um primeiro momento, visa abordar um histórico quanto ao debate sobre as desigualdades sociais, desde a era do Iluminismo, quando se acentuou o discurso crítico do cenário proposto para tal objetivo, bem como discorrer da ligação da tributação sobre grandes fortunas como medida importante para o alcance da justiça social, bem como se deu sua implementação em outros países.

Em um segundo momento, visará este texto estabelecer a conceituação do que se entende por grandes fortunas, com a conceituação do que é grandes fortunas, bem como de seu fato gerador, e como se dá sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro. No mesmo mérito, será discutido quanto aos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, o estado em que se encontram e suas diferentes acepções.

Finalmente, discorrerá este artigo quanto a real necessidade da implantação deste imposto, e de como sua aplicação terá valor relevante para a redução das desigualdades sociais, pela desconcentração de renda e não menos importante o valor político e social positivo que será gerado.

O elemento constitutivo deste estudo se deu pela interpretação sistemática, com fito de definir o entendimento do que se entende por grandes fortunas, bem como discorrer sobre os argumentos que ensejam a favor de sua instituição, pontuando os argumentos contrários que até o momento impedem a edição da lei competente para tal finalidade.

Afirmará ainda que o presente trabalho foi concebido por meio de pesquisas bibliográficas, por materiais publicadas, sendo estes artigos, doutrinas e teses. Segundo GIL (2010 p. 29) “A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa incluía material, impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos”.

O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

Breve Histórico

Em que se pese afirmar que a tributação sobre grandes fortunas é remetida a tempos recentes, as desigualdades sociais oriundas de uma classe social privilegiada – mais rica, poderosa e influente – sob uma classe menos favorecida, representada pelos mais pobres, é retratado ao longo de toda a história do homem contemporâneo.

Na obra de um dos pensadores mais influentes do Iluminismo, Jean-Jacques Rousseau já denunciava as desigualdades que imperava dentre toda a humanidade. Na obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* retrata que dois tipos de desigualdades dentre a humanidade: a natural, composta pelas características biológicas, pela idade, saúde e as forças do corpo. A outra, denominada de desigualdade moral ou política se baseia “*nos diferentes privilégios que gozam alguns com prejuízos dos outros*”.

Neste prisma, o iluminista já tinha como objeto de estudo as desigualdades sociais vigentes à época em que vivera, associando de maneira especial aos privilégios exorbitantes que alguns poucos detinham, em detrimento da maior esfera populacional, desfavorecida e incapaz de tomar decisões que resultassem em favor próprio.

No Brasil, as políticas de redução das desigualdades sociais passaram por altos e baixos. Contudo, as discussões quanto a redução das desigualdades sociais ganhou espaço somente na segunda metade do século XX.

Durante o governo trabalhista de João Goulart (1961-1964), foram propostas mudanças relevantes no cenário social e econômico, mudanças conhecidas como Reformas de Base, carro-chefe daquele governo. Tinha como objetivo a redução das desigualdades sociais.

Dentre os principais pontos destas reformas propostas, destacam-se a redistribuição de terras, importante fonte de riqueza para a época, reforma do sistema bancário, das telecomunicações, do sistema tributário, dentre outras medidas que visavam reduzir as desigualdades sociais vigentes no cenário brasileiro.

Apesar das medidas representarem um verdadeiro salto para a redução das iniquidades sociais brasileiras, encontrava forte resistência do setor conservador da esfera legislativa, vez que formava maioria.

Por conta da insistência da instituição das reformas de base, os atritos entre Governo e Congresso aumentaram e culminaram num golpe de Estado, que depôs o presidente eleito e assim as reformas defendidas por Jango saíram de cena.

Com o fim do Regime Militar (1964-1985) e a ascensão dos movimentos políticos democráticos, especialmente a esquerda política, as discussões acerca da redução das desigualdades sociais voltaram à pauta de discussão, especialmente com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 que culminaram na promulgação da Constituição vigente.

Sucedendo estes atos, foram consagradas garantias fundamentais e sociais, estabelecendo ainda como objetivos fundamentais da República Brasileira, dentre outros, o combate às desigualdades sociais, que se estendeu ao sistema tributário, donde algumas destas pautas instituídas está a tributação de grandes fortunas, traço forte do sistema progressivo almejado pelo constituinte. Seguiu-se, assim, uma tendência global à época.

O modelo atual de tributação sobre grandes fortunas foi instituído pela primeira vez na França, em 1982, durante o governo de François Mitterrand. Ao ser inserido, o *Impôt sur les grandes fortunes* tinha como principal objetivo ser um instrumento de concretização de Justiça Fiscal.

O Imposto foi abolido em 1987 e fora reinstituído em 1989, com o nome de *Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)*, tendo alíquotas progressivas de 0,5% a 1,5%, dependendo do patrimônio total do contribuinte, residente na França.

Atualmente, O ISF sobrevive na França graças à sua força política relevante, pois – como dito acima – é importante agente para o alcance da Justiça Fiscal, traços importantes em nações social-democratas.

Em contraste, na Alemanha, o *Vermögensteuer* (Imposto sobre Imóveis), imposto equivalente ao sobre Grandes Fortunas deixou de ser aplicado em 1997, ante a baixa arrecadação e, assim o pouco interesse do Estado Alemão na cobrança.

Outros países que não aplicam a cobrança de tributação sobre grandes fortunas são a Suécia, Reino Unido e Estados Unidos que atribuem esta cobrança pouco atrativa, bem como desestimula o empreendedorismo e a geração de riquezas nestes países.

No Brasil, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) surgiu em um período onde os direitos humanos, sociais e a redução das desigualdades sociais eram as principais pautas de discussão, após o fim do Regime Militar (1964-1985).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o legislador constituinte deixou previsto no Art. 153, inciso VII, da Carta Magna a competência da União em tributar grandes fortunas, nos termos da lei complementar.

Apesar da previsão constitucional, o Imposto sobre Grandes Fortunas jamais foi instituído, aguardando lei complementar que possibilite sua cobrança.

Os principais argumentos favoráveis a cobrança do IGF se dá pela injustiça fiscal vigente no Brasil, servindo na prática como um sistema regressivo donde a população mais abastada arca com a mesma quantia tributária que a população mais pobre, em termos proporcionais.

Ademais, há quantidades consideráveis de bens e riquezas que sofrem pouca ou nenhuma tributação, tais como lucros e dividendos, cobrança que era prevista dentro da cobrança do Imposto de Renda (IR), abolida em 1995, relevante também ser o Imposto sobre a Renda pouco progressivo, e insuficiente para tornar o sistema tributário mais justo.

Em um estudo realizado pela *Oxfam*, organização não governamental britânica, colaciona que a população 10% mais rica do Brasil paga menos tributos que 10% da população mais pobre.

Ainda, no mesmo argumento, os defensores da implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas destacam que é artifício imprescindível para a redução das desigualdades sociais, objetivo fundamental previsto na Constituição Federal.

Contudo, há discussões contrárias à implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas, dentre elas o risco de fuga de investimentos e patrimônio para paraísos fiscais, o que inviabilizaria boa parte do potencial arrecadatário do referido tributo.

No mesmo mérito, destaca-se ainda o potencial arrecadatário, questionado por muitos especialistas, sendo que seria baixo a ponto que sua cobrança não traria qualquer benefício prática para a solução da crise fiscal vigente no cenário político-social brasileiro.

Conceito

Ao prever a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, o legislador originário tratou tão somente de delimitar a competência para instituí-lo, sendo neste caso da União Federal. Não obstante, o constituinte tratou apenas de dizer que a efetiva aplicação do IGF se dará por lei complementar.

Nas palavras de Harada, ao conceituar o Imposto sobre Grandes Fortunas, assim descreve:

“Trata-se de um imposto novo, sem similar na ordem constitucional antecedente. A expressão final do inciso VII ora citado, enseja dúvida. Entendemos que a lei complementar aí referida diz respeito à prévia definição do fato gerador, da base de cálculo e contribuintes em nível de norma geral em matéria tributária, conforme mandamento contido no art. 146, III, a, da CF.” (HARADA, p. 453)

Neste caso, verifica-se a carência de delimitador do patrimônio que eventualmente seria passível de incidência do Imposto supramencionado, genericamente tratado de grandes fortunas.

Com isto, o Constituinte incumbiu ao legislador infraconstitucional a tarefa de conceituar de forma mais clara o que se entende por grandes fortunas, bem como das disposições necessárias que viabilizem a cobrança do referido imposto.

Contudo, o que ocorreu em mais de trinta anos após a promulgação da Constituição Federal foi tão somente a inércia do legislador em decretar a lei complementar necessária, o que inviabiliza a cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas até os dias atuais. Kiyoshi Harada ainda assim descreve que *“por razões políticas esse imposto não foi instituído até hoje e nem será criado no futuro, confirmando a velha tradição brasileira de o rico ficar à margem da tributação.”* (HARADA, p. 453).

Apesar da inaplicabilidade do IGF, diversos projetos de lei (complementar) foram propostos ao longo de todo este tempo, na tentativa de cumprir com o comando constitucional (de tributar grandes fortunas).

O primeiro projeto apresentado, o PLS 162/89 de autoria do ex-senador e ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, visou conceituar o que se compreende por grandes fortunas, prelecionando que se entende por grande fortuna todo o conjunto de bens, situados no País ou no Exterior, que integrem o patrimônio do contribuinte (pessoa

física), enquanto a soma deveria ser igual ou superior a NCz\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzados novos).

Exceetua-se, neste projeto, a residência do contribuinte, os instrumentos utilizados pelo contribuinte em atividades que decorram rendimentos do trabalho assalariado ou autônomo, objetos de antiguidade, arte ou coleção, investimentos em infraestrutura (ferroviária, portuária, rodoviária, energia elétrica e telecomunicações e outros bens de alta relevância social, econômica ou ecológica como parte do patrimônio a ser tributado, observadas os limites que ali estavam previstos.

O Projeto de Lei tinha alíquotas generosas, com patamar que variava de 0,3% a 1% em cima de todo o patrimônio do contribuinte. Ainda, no mesmo projeto, estabelecia que o lançamento do tributo seria por homologação, com base em declaração lançada pelo próprio contribuinte.

O projeto de lei mais avançado que se tem hoje é o PLC 277/2008, ainda em tramitação na Câmara Federal.

Diferencia-se do projeto acima citado com a quantia da soma de todo o patrimônio líquido, somando, sendo estimado a partir de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), computados em 1 de janeiro de 2009, assim como quem deve ser considerado contribuinte além das pessoas físicas domiciliadas no país, inclui-se o espólio e as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior em relação ao patrimônio que aqui se encontra.

Um ponto de destaque deste projeto incluiu no rol da totalidade do patrimônio não somente os bens, mas também os direitos que são relacionados (como a posse, por exemplo).

As alíquotas são maiores, variando de 1% a 5% em cima do patrimônio líquido do contribuinte, excluída a dedução em cima do Imposto de Renda, em contrapartida ao PLS 162/89, que assim previa. A justificativa é na progressividade insuficiente do projeto mais antigo.

Na prática este Projeto de Lei tão somente atualizou os valores que foram citados no PLS 162/89, inovando apenas quanto às alíquotas maiores e a retirada de dedução do Imposto de Renda.

Outrora, ainda foi proposto o PLC 130/2012 objetivando instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas com o diferencial de sua incidência se dar em patrimônio no mínimo oito mil vezes o teto de isenção do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF), e alíquotas menores, desta vez variando entre 0,5% a 1% a depender do patrimônio líquido do contribuinte.

Neste projeto, há um conceito estável do que se entende por grandes fortunas, resumindo-se na totalidade do patrimônio líquido do contribuinte, incluindo bens e direitos.

O conceito de bens, nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves “*são coisas materiais, concretas, úteis aos homens e de expressão econômica, suscetíveis de apropriação, bem como as de existência imaterial economicamente apreciáveis*” (GONÇALVES, p. 201).

Por outro lado, resta destacar a finalidade extrafiscal do IGF, atuando como recurso estatal para promover a redistribuição de riquezas ao país, e assim servir de auxílio para a redução das desigualdades sociais, alcançando a Justiça Fiscal.

Fundamento Constitucional

O Imposto sobre Grandes Fortunas, conforme restou acima colacionado é mecanismo de alcance da Justiça Social.

Mormente, a redução das desigualdades sociais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Trata-se, desta forma, de uma vontade do Constituinte em estabelecer uma sociedade mais justa, desconstruindo a ideia contrária que se estabelecera em tempos anteriores.

O Sistema Tributário, como um todo, tem como um de seus nortes a Capacidade Contributiva, estampado no Art. 145, §1º da Constituição Federal.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

§1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esse objetivo, identificar, respeitados os direitos individuais e dos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 2019)

O texto constitucional, por sua vez, consagra o Princípio da Capacidade Contributiva, considerando que deve o Direito Tributário pátrio observar as condições socioeconômicas de cada contribuinte, de forma a proporcionar condições mais justas de tributação, que se lastreia “*como projeção do postulado da isonomia tributária, tem por objetivo a consecução do ideal de justiça fiscal ou justiça distributiva*” (SABBAG, p. 11).

Nesta esteira, o Legislador Originário inseriu no rol de impostos a serem cobrados pela União o IGF, conforme Art. 153, VII, da Constituição Federal:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (BRASIL, 2019)

Com a classificação da tributação sobre grandes fortunas dada como imposto, há de se afirmar que o IGF possui todas as características destes, dentre elas a desafetação. Tal instituto estabelece que um imposto não possui uma destinação específica, ficando a critério da discricionariedade da administração pública definir sua aplicação, observadas as regras estabelecidas pelo legislativo.

Ocorre que legislador constituinte derivado atribuiu ao Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) um efeito *Robin Hood*, como método de redistribuição de riquezas, consoante o Arts. 79 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) incluído pela emenda constitucional nº 31/2000.

O disposto no parágrafo acima se refere ao produto do IGF como composição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com objetivo de reduzir as desigualdades sociais, conforme texto abaixo:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde,

reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

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; (BRASIL, 2019)

Neste giro, verifica-se que o Imposto sobre Grandes Fortunas é tributo previsto na Constituição desde sua origem. Não por menos, o imposto citado ainda tem como fundamento os próprios objetivos fundamentais da República Brasileira, concluindo que sua instituição visa concretizar a vontade do constituinte.

Fato Gerador

O Fato Gerador do IGF é tema de intensa discussão. O texto constitucional, apesar de prever como fato gerador a grande fortuna, não denomina o que se considera como fortuna, ficando a cargo do legislador infraconstitucional determinar este conceito.

Conforme citado na conceituação, resta definir como grandes fortunas tão somente a quantidade de patrimônio a qual o contribuinte é titular.

Nisto, é mister afirmar que o fato gerador do Imposto sobre Grandes Fortunas é a titularidade de patrimônio, a ser definido pelo legislador. Cumpre esclarecer ainda que incidirá apenas em pessoas físicas, consoante os projetos apresentados, ressalvado se a pessoa jurídica for estrangeira e em relação ao patrimônio que estiver no Brasil.

Há críticas acerca da possibilidade de bitributação quanto ao Imposto em comento, eis que parte do patrimônio do contribuinte já é alvo de tributação quanto aos demais tributos já existentes (e aplicados) no ordenamento jurídico.

Ocorre que, *in casu*, o fato gerador do Imposto sobre Grandes Fortunas se dá na totalidade do patrimônio do contribuinte, sendo que nenhum tributo incide sobre todos os bens. Vejamos na conceituação de Silva Junior:

Juridicamente, alegam que a cobrança desse imposto configuraria bitributação, uma vez que incidiria sobre os mesmos fatos geradores tributados pelo IPTU, ITR, IPVA, ITCMD e ITBI. Entretanto, tal argumento é falacioso, de modo que, na verdade, os fatos geradores são diferentes. Enquanto a incidência desses tributos recai sobre a propriedade urbana, rural ou de veículos automotores, e sobre a transferência de bens, gratuita ou onerosa, respectivamente, o IGF incidirá sobre os patrimônios líquidos cuja grandeza configure fortuna. Portanto, o objeto de tributação do IGF é a grande fortuna, e não a propriedade. (SILVA JUNIOR, 2015)

O projeto que se melhor é razoável na conceituação de projeção acerca do tamanho do patrimônio tributável é o PLC 130/2012, apresentado pelo então deputado Paulo Teixeira e outros. Nele, fica considerado como grandes fortunas a soma de todo o patrimônio líquido de pelo menos oito mil vezes o teto de isenção do Imposto de Renda sobre Pessoa Física, que em termos atuais seria de R\$ 19.039.800,00.

JUSTIÇA SOCIAL

O conceito de Justiça Social não é inteligível para a maior parte da população. Trata-se de termo com significado abrangente e complexo, que envolve diversas esferas de estudos, inclusive no campo jurídico.

Assim, compreende-se Justiça Social, partindo de um ponto de vista constitucional, o conjunto de práticas de políticas públicas, donde o Estado proporciona a toda população igualdade de direitos e deveres, respeitando as diferenças inerentes a cada indivíduo e provendo o equilíbrio nas relações sociais. Baseia-se, assim, na igualdade de direitos e na solidariedade social.

A Constituição Brasileira, lastreada na Justiça Social, estabelece a existência de um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), em que o Estado deve fornecer aos seus tutelados uma rede de proteção social, com a concretização de direitos sociais que provenha a pessoa humana condições de exercícios plenos de seus direitos individuais.

Ainda no conceito de Bem-Estar Social, o Estado atua como intermediador das relações intersociais, onde conhecendo as diferenças sociais, trata de reduzi-las, tutelando a formação de uma sociedade justa, e alcançando Justiça Social.

Neste diapasão, o Direito Tributário carrega consigo a premissa de Justiça Social, e delimitando o conceito para este ramo, o termo de Justiça Social passa a ser sinônimo da Justiça Fiscal.

Justiça Fiscal

A Justiça Fiscal é norteadora do Princípio da Capacidade Contributiva. Este princípio rege que o sistema tributário deve respeitar as possibilidades de cada contribuinte, formando um conjunto de diretrizes que estabeleçam condições razoáveis para o pagamento de tributos, sem que haja prejuízo ao susto do próprio cidadão.

Uma destas diretrizes é a progressividade dos tributos, que estabelece a premissa de quem possui menor condição financeira, paga menos, e quem dispõe de melhores deve pagar mais.

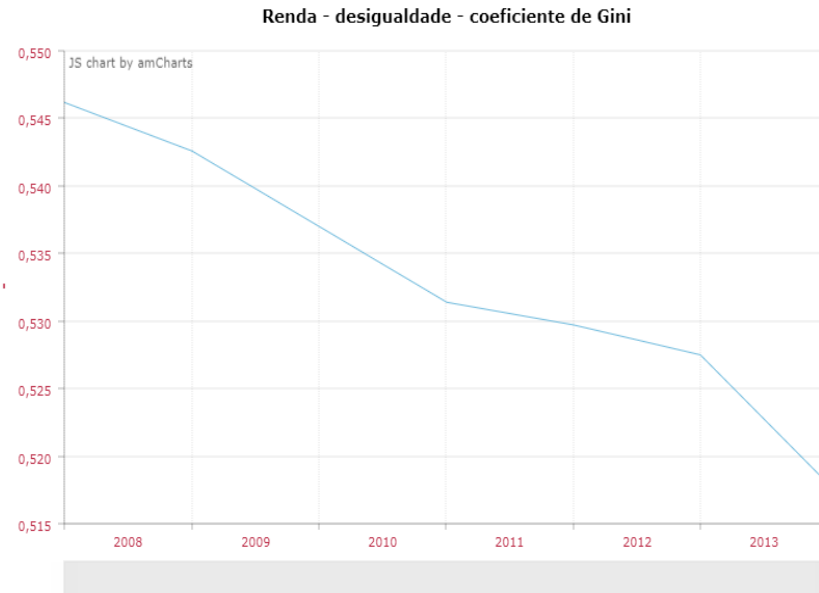
O IGF entra neste contexto como um mecanismo de concretização de justiça fiscal, pois será instituído como imposto destinado a uma pequena parcela da população que detém maiores condições financeiras, titulares de vultuosos patrimônios.

O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO MECANISMO PARA EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Implementação do IGF como medida de justiça social-fiscal ante às disparidades de renda no Brasil

O Brasil é uma Nação extremamente desigual. Com efeito, os indicadores de desigualdades sociais são elevados e tais disparidades estão longe de serem resolvidas. A Constituição Federal, concebida também como guardião da igualdade entre os indivíduos, visa dar ao Estado políticas que servem como garantias para reduzir e eventualmente erradicar as disparidades sociais vigentes.

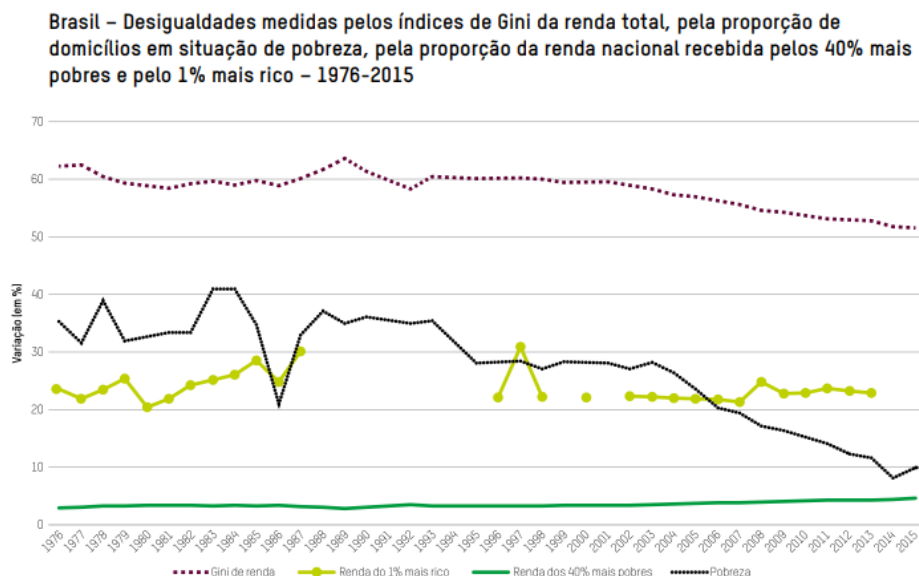
Apesar da redução dos indicadores de desigualdades sociais ao longo do tempo, ainda o Brasil é uma nação desigual, conforme indicadores do coeficiente de Gini, que mede as distribuições de rendas de cada país, conforme gráfico evolutivo abaixo (Brasil):



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2013)

Em uma análise sistemática acerca de tal indicador, verifica-se que há forte concentração de riquezas nas mãos de um grupo seletivo de pessoas. Com efeito, a presença de elevado índice influi diretamente no baixo padrão de vida enfrentado pela maioria da população.

Neste prisma, em uma pesquisa realizado pelo instituto Oxfam colaciona que 1% dos mais ricos do Brasil detêm cerca de 40% de toda a renda da parcelam mais pobre da população:



Fonte: Relatório a Distância que nos Une (p. 16)

Tais dados refletem diretamente na estrutura tributária brasileira. Como país desigual, o Brasil ainda dispõe de um sistema tributário que, na prática, é considerado regressivo. Isto é, a classe menos privilegiada arca com a mesma carga tributária dos mais ricos, mitigando o Princípio da Capacidade Contributiva, e em consequência a Justiça Fiscal.

No mesmo relatório da *Oxfam* restou exposto que, a carga tributária é desigual entre as diferentes classes socioeconômicas, sendo que 10% da população mais pobre paga o equivalente a 32% de suas rendas em tributos, enquanto os 10% mais ricos pagam apenas 21% de suas rendas (OXFAM, 2017).

Nisto, fica clara a má distribuição tributária, que gera como consequência forte impacto (negativo) na Justiça Fiscal.

Em análise ao Imposto de Renda, verifica-se o mesmo cenário. Nas faixas salariais acima de oitenta salários mínimos, a isenção média é de 66%, podendo alcançar o patamar de 70% na renda acima de trezentos e vinte salários mínimos (OXFAM, 2017).

Acerca das isenções do Imposto de Renda, grande parte se dá por dois motivos: o primeiro pela isenção de lucros e dividendos. Trata-se da fonte de renda da parcela populacional mais abastada, isenção aplicada apenas no Brasil e na Estônia. Em segundo lugar, a limitação das alíquotas do próprio IR, com teto máximo de 27,5% para quem detém renda igual ou superior a R\$ 4.664,00.

A tributação sobre lucros e dividendos foi extinta em 1995, pela Lei Federal nº 9.249/95, onde em seu Art. 10 assim cita:

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (BRASIL, 1995)

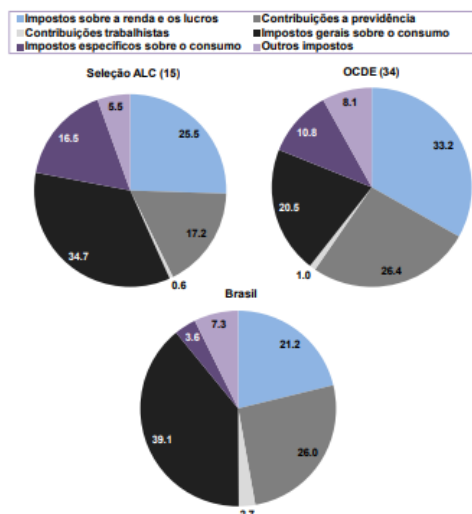
Tal medida beneficiou a parcela mais rica da população, sendo que os lucros e dividendos pagos a acionistas são a principal fonte de renda desta (parcela rica). Tal condição se deu pela iniciativa de atrair mais investimentos ao país.

Não obstante, muitos dos bens de elevado valor, estes normalmente adquiridos pelas classes mais ricas não é tributado, dentre eles destacam-se alguns veículos automotores isentos de IPVA, como aeronaves, helicópteros, lanchas e iates e a ineficácia de outros tributos em prover com mais afinco a redistribuição de riquezas, como o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD), igualmente progressivos.

Ante a regressividade do sistema tributário nacional, na prática quem provém o sustento do País é a classe produtiva e consumerista, que sofre com aumentos vertiginosos de tributação.

Em relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 2010 o Brasil tributa mais o consumo do que a renda, em contrapartida aos países mais desenvolvidos e igualitários na distribuição de renda, conforme gráfico abaixo:

Estruturas tributárias no Brasil, América Latina e OCDE (2010)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2010)

A simples alteração de alíquotas dos tributos sobre a renda e patrimônios já existentes não só gerará efeito ainda mais regressivo, pois afetaria a toda sociedade, o que causará redução do padrão de consumo atual e acarretará na redução do poder de consumo da população em geral, impactos negativos na geração de renda e emprego e fuga de investimentos, resultando assim numa injusta fiscal (e social).

Neste giro, seria perfeitamente razoável a instituição de um tributo que incida apenas nas classes mais abastadas, poupando a já sobrecarregada carga tributária incidente sob a maior parte da população.

O Sistema Tributário de um país pode influenciar fortemente na constituição de uma sociedade detentora de condições igualitárias em relação à distribuição de renda. Por vez, o Estado, quanto da sua necessidade constante de arrecadar tributos para custear a máquina pública se vale do sistema tributário para isso.

Neste sentido, Thomas Piketty aduz que o instrumento privilegiado da redistribuição de renda é a redistribuição fiscal, de forma a tributar e transferir capital, corrigindo a desigualdade de renda (PIKETTY, 2015, p.85).

Diante da alta carga tributária hoje suportada pela maior parte da população, os afortunados saem praticamente ilesos. Em tempos de recessão econômica, com elevados déficit na receita estatal (especialmente da União), muito se fala da reforma do sistema tributário, entrando sempre em debate a instituição do IGF.

Considerando o menor potencial arrecadatório (em termos atuais), dos projetos de lei apresentados, o IGF pode estancar parte ou a totalidade) dos cortes que são feitos no financiamento dos direitos sociais.

Entra neste contexto o Imposto sobre Grandes Fortunas, sabendo-se que a maior parte da população ficaria isenta, realizando a premissa de quem tem mais, paga mais.

A instituição do IGF é de inédita procedência constitucional. Nunca tal imposto foi discutido de tal maneira a ser inserido no bojo da carta magna. Assim o constituinte, visando reduzir as desigualdades sociais, interpôs este imposto na competência de tributar da União.

De acordo com LOPES e COUTINHO ELOI *apud* COSTA, o IGF surgiria com o fito de promover a justiça social, ao instante em que a renda proveniente deste imposto promoveria a redistribuição de renda, sendo apelidado de imposto *Robin Hood* (LOPES; COUTINHO ELOI, p. 7).

Não somente visto como uma forma de se reduzir as desigualdades de distribuição de renda, este tributo (IGF) adentra como um mecanismo de arrecadação importante para o equilíbrio das receitas da União.

Pontos Controversos sobre o IGF

Há de quem afirme que a instituição do IGF terá como principal empecilho a fuga de investimentos do país. Ocorre que tal premissa não necessariamente seria uma realidade, desde que a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas utilize alíquotas e fato gerador razoáveis.

Nisto, infere-se que o Projeto de Lei (Complementar) que institua o IGF mais razoável é o PLC 130/2012. Nele, fica estabelecido como grande fortuna o patrimônio líquido que exceda a oito mil vezes o teto de isenção do Imposto de Renda sobre Pessoa Física.

As alíquotas seriam de 0,5% para quem detenha patrimônio líquido avaliado entre 8000 e 25000 vezes o teto de isenção do IR, 0,75% para quem esteja enquadrado nas faixas de 25000 a 75000 vezes o mesmo teto e 1% para patrimônio líquido superior a 75000 vezes o teto de isenção do IR.

Resta esclarecer que, em regra, o IGF recai apenas sobre pessoas físicas, o que afastaria a tributação de pessoas jurídicas, e seria um estímulo para a diluição e circulação de riquezas dentro do território nacional, bem como estimularia o consumo, que poderia ter sua tributação reduzida ao longo do tempo.

Outro ponto questionável se trata do potencial arrecadatário do Imposto sobre Grandes Fortunas.

O potencial arrecadatário do PLC 130/2012 (p. 6) é estimado (ano-base 2011) minimamente ao patamar de R\$ 6 bilhões de reais, que em termos atuais, corrigido segundo IGP-M (01/2019) seria de R\$ 9.429.308.400,00, o que representaria aproximadamente 0,14% do PIB total e 0,37% de toda arrecadação tributária (considerando o ano de 2018). Ressaltando que se trata de arrecadação mínima.

Por outro lado, já existem alguns tributos instituídos com arrecadação média menor que o IGF, pouco vantajosos, mas que sobrevivem a exemplo do ITR, que em 2018 arrecadou R\$ 1,5 bilhão de reais.

Mesmo que se considerasse que este imposto renderia pouco aos cofres públicos, não se pode ignorar o importante papel extrafiscal que o IGF traria: a redistribuição de riquezas e um sistema tributário mais justo.

O custo administrativo também não seria alto, eis que o Imposto sobre Grandes Fortunas seria auferido por meio da declaração de Imposto de Renda, não exigindo quaisquer medidas que possam aumentar, de forma relevante, tais custos.

Outro termo contrário normalmente utilizado pelos pensamentos contrários à sua implementação está na sonegação e a evasão fiscal.

As práticas de sonegação e evasão fiscal são considerados problemas crônicos na política tributária brasileira, e esta incidência não se dá pela exclusividade do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Na realidade, a afirmação contida no parágrafo acima chega a ser temerária: não é válido deixar de aplicar um tributo apenas pelos riscos de baixa arrecadação por práticas ilegais. Noutra esteira, cabe afirmar que, conforme relatório da Oxfam, o Brasil deixa de arrecadar em torno de R\$ 275 bilhões de reais por práticas de sonegação fiscal.

Assim, não somente cabe alegar que incumbe ao Fisco a prática de ações que visem reduzir práticas ilícitas na arrecadação tributária, realizando-se cruzamento de dados entre os fiscos dos três entes (municipal, estadual e federal) mas também intensificando práticas de monitoramento e fiscalização, o que não só efetivaria o potencial arrecadatário do IGF, mas

também de outros tributos já instituídos, incluindo aqueles aplicados nas relações de consumo.

Utilizando-se do direito comparado, nenhum país que o extinguiu se deu na fuga de patrimônio do país, e sim pela boa distribuição de renda, a qual diminuiu a arrecadação e tornou pouco atrativo ao Estado em questão, justificando o fim de sua cobrança.

Com o advento da informatização da Administração Pública, abriu-se um leque de possibilidades em que o Fisco pode adotar para fins de evitar condutas contrárias ao interesse da arrecadação tributária, o que (em tese) reduz custos e torna mais facilitada, efetiva e fidedigna a aplicação dos tributos como um todo, não somente do IGF.

Outro, e não menos importante, argumento contrário à instituição do IGF se dá na possibilidade de *bis in idem*, em relação a tributos como IPVA, ITCMD, ITBI, entre outros, vedado pela Constituição Federal (exceto o Imposto Extraordinário de Guerra – IEG). Este critério está inserido no contexto de que no patrimônio a ser tributado incidiria bens que anteriormente já fora alvo de tributação pelo fisco.

A incidência de *bis in idem* se dá quando um tributo utiliza o mesmo fato gerador de outro. Colaciona assim ALEXANDRE:

Ocorre o bis in idem (duas vezes sobre a mesma coisa) quando o mesmo ente tributante edita diversas leis instituindo múltiplas exigências tributárias, decorrentes do mesmo fato gerador.” (ALEXANDRE, 2012, p.200)

O IGF, por sua vez, tem como seu fato gerador a titularidade de grande fortuna. Logo, não se trata de um imposto aplicado sobre a propriedade, e sim sobre a totalidade do patrimônio, inexistindo qualquer tributo neste sentido.

Por fim, os argumentos contraditórios destacam a desnecessidade de tributar grandes fortunas em muitos países desenvolvidos, especialmente no caso alemão, japonês e sueco.

Nestes países, já é de forte conhecimento que a tributação sobre a renda e o patrimônio do indivíduo é justa entre a população, e não por menos, as disparidades sociais não existem ou são pequenas a ponto de ser desnecessária a intervenção do Estado, por meio do sistema tributário, em promover políticas de redistribuição de renda.

Em países onde nunca se tributou grandes fortunas há de se observar que seus tributos já existentes, como a renda e as transmissões gratuitas (heranças e doações) incidem com maior equidade. No Brasil, deve-se destacar que boa parte do patrimônio dos mais ricos praticamente é isenta de qualquer tributação, bem como o ITCMD é limitado a 8% por resolução do Senado Federal. Cumpre esclarecer ainda que o Imposto sobre *Causa Mortis* e doações compete aos Estados, o que facilita ainda mais a práticas de evasão fiscal.

Assim, a instituição do IGF possui base sólida para sua efetividade no Brasil, ante a presença de poucas pessoas detentoras de grandes fortunas responderem por grande parte do Produto Interno Bruto do país, a forte disparidade social e o atual sistema tributário regressivo. Não somente o valor fiscal que o IGF poderá girar, deve o legislador (e a população em geral) observar a principal finalidade extrafiscal que é a promoção de redistribuição de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado todo o aspecto de desigualdade social presente, constata-se uma falha histórica que se perpetua por toda a história brasileira, donde uma classe minoritária desfruta de maiores benefícios econômicos, às custas da maior fatia da população, menos favorecida especialmente nas políticas sociais como um todo.

No Sistema Tributário, não há diferença neste cenário: a regressividade é uma falha constatada. Verifica-se que a tributação recai de forma mais agressiva perante a classe

produtiva e consumidora, que por sinal, representa a maior parcela da população, e quanto aos mais ricos há uma incidência vertiginosamente menor de tributos em geral.

Noutra esteira, o Brasil é um caso divergente aos países com melhores condições de igualdade social, tributa-se mais o consumo do que a renda dos indivíduos, e os mais pobres chegam a pagar mais tributos, em termos proporcionais, do que os mais enriquecidos. Em contrapartida, a parcela mais rica detém boa parte de toda a riqueza do país, o que agrava mais ainda as desigualdades sociais.

A instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, tem a proposta de inserir no ordenamento jurídico um mecanismo eficiente para formar um sistema tributário mais justo, donde os detentores de grandes riquezas contribuirão mais pela sustentação do próprio Estado, livrando a maior parte da população da redução de seu poder aquisitivo.

Não se deve olvidar quanto as crises fiscais que geram cortes brutais nas políticas sociais, deixando a maior parte da população à míngua de seus direitos fundamentais, especialmente a saúde e educação.

Uma reforma no sistema tributário, pelos tributos já existentes, com fito de torná-lo mais progressivo não se faz suficiente. Com efeito, tais reformas podem acabar atingindo a classe alta e média, que contribui de forma relevante para o crescimento econômico e social da nação brasileira, especialmente em relação ao retorno da cobrança de lucros e dividendos ao Imposto de Renda, o que até desestimularia o empreendedorismo na região.

A implementação da tributação em face das grandes fortunas ainda não é realidade por razões políticas, sendo que a elite econômica não só faz parte da administração estatal, como demonstra forte influência (no Estado).

O Brasil como país emergente vê-se caso especial e incomum na política socioeconômica global, é a sétima maior economia de todo o globo, mas que figura nos indicadores de desigualdades sociais. Promover a redistribuição de renda é tarefa exclusiva do Estado, e o principal meio de fazê-la é por meio da arrecadação de tributos.

O IGF, não obstante o seu objetivo primário, de arrecadar, teria importante função extrafiscal, como mecanismo constitucional e razoável para promover a redistribuição de renda, de forma justa e democrática, ao passo que pode o fisco aprimorar os mecanismos de combate às fraudes fiscais.

Instituir o IGF não é somente um mecanismo, mas um meio de promover políticas sociais mais justas para a população, estimular melhoria ao poder de compra da população, e uma importante fonte de financiamento dos direitos sociais assegurados ao povo brasileiro, assegurando assim o alcance de uma sociedade justa e igualitária, conforme o mandamento constitucional.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 5. ed. São Paulo: Método, 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 mai 2019.

DA SILVA JUNIOR, Valter Peixoto. A viabilidade da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (IGF). Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/41021/a-viabilidade-da-regulamentacao-do-imposto-sobre-grandes-fortunas-igf>>. Acesso em: 31 mai 2019.

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário / Kiyoshi Harada. – 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Renda – desigualdade – Coeficiente de Gini. Disponível em: < http://ipeadata.gov.br/beta3/#/dados-serie?ascOrder=&base=&busca=gini&columnOrdering=&fonte=&last=0&metaindex=1&series=DISOC_RDCG&skip=0&tema=&territoriality= > Acesso em: 31 mai 2019.

LOPES, Yara Almeida; COUTINHO ELOI, Pilar de Souza e Paula. A NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IGF E OS ENTRAVES QUE O RODEIAM: Um estudo sobre o porquê da não normatização desta espécie tributária.. Revista Em Tempo, [S.l.], v. 15, p. 107-129, dec. 2016. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/1694>>. Acesso em: 31 mai 2019.

Organisation for Economic Co-operation and Development. Estatísticas sobre Receita na América Latina. Disponível em < https://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf > Acesso em: 31 mai 2019.

OXFAM. A Distância que nos Une. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em 31 mai 2019.

PIKETTY, Thomas, A Economia da Desigualdade. Trad. André Telles da edição francesa de 1997. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 85.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens Editora Universidade de Brasília – Brasília/DF; Editora Ática – São Paulo/SP – 1989.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 162, de 1989. Dispõe sobre a tributação de grandes fortunas, nos termos do artigo 153, inciso VII, da constituição federal. Complementar. Disponível em: < <http://bit.ly/31AcFi8> > Acesso em 04 abr 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 277 de 2008. Regulamenta o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal (Imposto sobre Grandes Fortunas). Disponível em < <http://bit.ly/2WPLReU> >. Acesso em 04 abr 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 130 de 2012. Institui o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal. Disponível em < <http://bit.ly/2F9QVQH> >. Acesso em 04 abr 2019.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Direito Tributário Essencial / Eduardo de Moraes Sabbag. – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral / Carlos Roberto Gonçalves. — 10. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012.