



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

ESTUDO Nº 463, DE 2015

Referente à STC nº 2015-00903, da Senadora GLEISI HOFFMANN, que requer estudo acerca do imposto sobre grandes fortunas.

A solicitação pede que o estudo contemple a eventual regulamentação já existente no Brasil sobre o tema e a possível consolidação de algum conceito de “grande fortuna”. Pede também a experiência de outros países, especialmente o que foi feito nos Estados Unidos após 2008. Por fim, a solicitação demanda a indicação de proposições sobre o tema que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Este estudo está dividido em quatro partes. A primeira aborda os prós e contras à introdução do imposto sobre grandes fortunas (IGF), bem como trata do conceito de “grandes fortunas”. A segunda parte foca a experiência internacional. A terceira comenta os impostos sobre propriedade na atual estrutura tributária brasileira, bem como avalia o potencial arrecadatório do Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF, com base nas informações disponíveis. A quarta, por fim, analisa os projetos de lei de instituição do imposto que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

1. PRÓS E CONTRAS E CONCEITO DE IGF

O IGF consta no art. 153, VII, da Constituição Federal, entre os impostos de competência da União. Trata-se de imposto controverso no Brasil e no exterior. Aqui, apesar da presença na Carta Magna desde 1988, o IGF nunca foi instituído. Várias proposições tramitaram ou tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas, até agora, nenhuma logrou êxito. O próprio constituinte parece ter encontrado dificuldades, daí ter remetido a instituição do imposto para lei complementar, sem estabelecer diretrizes e a instituição diretamente no Código Tributário Nacional, tratamento conferido aos demais impostos.

Entre as principais críticas levantadas ao IGF estão: baixo potencial arrecadatório; elevado custo de administração decorrente do grau de complexidade (administração de isenções, deduções, alíquotas diferenciadas, valoração de ativos, identificação dos contribuintes, etc.); desestímulo à poupança; estímulo à saída de capital do país para outros locais que não adotam o imposto; conflito com os outros impostos sobre a propriedade; e experiência mal sucedida em vários países.

Entre os alegados benefícios são elencados o estímulo à utilização produtiva dos recursos, já que o patrimônio precisa gerar renda para pagar a tributação; a atuação complementar ao imposto de renda para que a capacidade contributiva daqueles que têm patrimônio, mas não renda, possa ser devidamente explorada; a redução das desigualdades sociais com a tributação dos mais ricos e a utilização dos recursos em benefício dos mais pobres; e a maior disponibilidade de informações sobre os contribuintes, que, mediante cruzamento com os dados advindos da legislação de outros tributos, permite a redução da evasão fiscal.

A discussão a respeito do significado da expressão “grandes fortunas” parece ainda muito preliminar no Brasil. O IGF pode ser entendido como um imposto sobre propriedade. Dentro desse gênero, há o imposto que incide sobre alguns tipos de bens individualizados, como veículos e imóveis, e há o imposto que incide sobre o patrimônio que consiste em um agregado de bens e direitos.

A opção pelo IGF parece distinguir o Brasil da experiência seguida por outros países. Normalmente, o que se observa é o *wealth tax* que literalmente quer dizer imposto sobre riqueza, mas que pode ser entendido como imposto sobre o patrimônio. A expressão “patrimônio” é flexível o suficiente para comportar desde valores pequenos até valores gigantescos. O mesmo não ocorre com a expressão “grandes fortunas”.

Fortuna já dá ideia de patrimônio elevado e o substantivo ainda vem acompanhado do adjetivo. Aparentemente, ao formular o nome do imposto, a intenção do constituinte parece ter sido dirigir a incidência a patrimônios bastante elevados, diferentemente do *wealth tax* encontrado na experiência internacional.

Vale resgatar a posição do Deputado Federal Antonio Marques da Silva Mariz, um dos responsáveis pela inclusão do IGF na Constituição Federal. Segue passagem da justificção do Projeto de Lei Complementar nº 208, de 1989, de sua autoria, cujo objetivo era regulamentar o IGF, logo após a promulgação da Carta Magna¹:

Ao propor a criação do imposto, denominando-o das "grandes fortunas", o que se pretendeu foi fixar desde logo seus limites conceituais. Impedir que se transformasse, pela regulamentação legal, em tributo sobre as pequenas

¹ O Projeto e a justificção podem ser encontrados em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12DEZ1989.pdf#page=102>.

fortunas ou sobre os pequenos patrimônios líquidos. Evitar que tivesse o mesmo destino e sofresse as mesmas distorções do imposto de renda, incidente hoje mais sobre salários e honorários do trabalho autônomo, do que sobre os ganhos e rendimentos do capital.

Saliba (2014)² apresenta posição similar de dois outros autores:

Outra dificuldade apontada pelos estudiosos, diz respeito ao valor do que pode ser considerado como sendo uma “grande fortuna” no Brasil ou qual o melhor critério para se aferir tal importância. Essa questão é apontada por Walter Alexandre Bussamara, *ipsis litteris*:

Outro ponto, por sua vez e, por fim, que nos parece também questionável, diz respeito à parametrização do que venha a ser definido, no mundo fenomênico (em que vivemos), como sendo, de fato, uma “grande fortuna”, [...].

Com efeito, o termo “fortuna”, por si só, já nos traz a ideia de “riqueza”. Por sua vez, uma “grande fortuna” nos faria pensar em algo além do mero conceito daquela. E, ao que nos parece, o aguardado imposto sobre grandes fortunas não se subsume ao aludido significado de fortuna tal qual a sua abstração, ao menos *semântica*, nos provoca.

Em linha de raciocínio análoga Ives Gandra da Silva Martins expõe seu entendimento, afirmando 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.

Enfim, a expressão empregada no art. 153, VII, da Constituição Federal, parece restringir a incidência do imposto a patrimônios bastante elevados, que possam ser caracterizados como grande fortuna.

² Saliba, J. C. M. *O (in)existente imposto sobre grandes fortunas (IGF) no ordenamento jurídico brasileiro*. Jus Navigandi (2014) (<http://jus.com.br/artigos/32549/o-inexistente-imposto-sobre-grandes-fortunas-igf-no-ordenamento-juridico-brasileiro>).

2. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A experiência internacional tem sido usualmente utilizada para argumentar contrariamente ao IGF. Entretanto, alguns países são lembrados como exitosos. O esclarecimento da questão requer investigação de amplo alcance e profundidade, própria das pesquisas acadêmicas. Vale, entretanto, alguns comentários sobre a questão, tomando como base Carvalho (2011, pp. 15-27)³.

A experiência internacional se concentra na Europa Ocidental. Apenas Bélgica, Portugal e Reino Unido nunca adotaram o chamado imposto sobre riqueza (*wealth tax*). Na década de noventa e na década passada, muitos países extinguiram o imposto, a exemplo de Áustria, Itália, Dinamarca, Alemanha, Islândia, Finlândia, Suécia, Espanha e Grécia. Atualmente, adotam o imposto Holanda, França, Suíça, Noruega, Luxemburgo e Hungria, restrita a bens tangíveis nesse último caso. Na esteira da crise fiscal que assolou parte desses países a partir de 2008, Espanha e Islândia resgataram o tributo, mas com vigência prevista de apenas alguns anos, enquanto durar os efeitos mais severos da crise. Entre os fatores que levam à desistência de muitos países europeus está o elevado custo administrativo, o estímulo à saída de capital e à realocação entre ativos, e as distorções alocativas causadas pela tributação das pessoas jurídicas.

Na Ásia, o Japão adotou o imposto sobre riqueza por curto período na década de cinquenta, enquanto a Índia tem o tributo desde a mesma década, mas apenas sobre bens improdutivos como joias e imóveis

³ Carvalho, Pedro Humberto Bruno de. *As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a Situação no Brasil e a Experiência Internacional*. IPEA. Nota Técnica, outubro de 2011.

vazios. Na América, Uruguai, Argentina e Colômbia adotam o tributo, enquanto Canadá rejeitou a ideia após amplo debate na década de noventa. No Uruguai, há previsão de extinção gradual do imposto a partir de 2015.

Os EUA nunca tiveram o tributo, tendo optado pela ênfase na tributação sobre imóveis e heranças⁴. O que se tentou recentemente foi a aprovação da chamada Lei Buffett, de iniciativa do Presidente Barack Obama, que estabelecia incidência mínima de 30% sobre a renda dos contribuintes que auferiam mais de um milhão de dólares por ano. A intenção seria evitar que os muito ricos pagassem menos impostos do que o restante da população como proporção da renda, se aproveitando de falhas na legislação tributária. Entretanto, os senadores republicanos rejeitaram a medida em abril de 2012.

Considerando-se os países que adotam o imposto sobre riqueza ou já o adotaram, a participação da arrecadação com esse imposto no total da receita é muito baixa, raramente acima de 2%. Na França, em 2010, esse

⁴ Com as devidas ressalvas por se tratar de enciclopédia livre, vale reproduzir passagem de texto apresentado pela Wikipédia, quando são solicitadas informações relativas ao imposto sobre grandes fortunas (http://pt.wikipedia.org/wiki/Imposto_sobre_grandes_fortunas):

As transmissões gratuitas decorrentes de falecimento são progressivamente tributadas pelo *estate tax* nos EUA e pelo *inheritance tax* no Reino Unido .

Nos EUA, alíquota máxima do *estate tax* é de **40%** (quarenta por cento) e somente patrimônios acima de aproximadamente cinco milhões de dólares são tributados, o que implica em pequeno número de pessoas tributadas (apenas adquirentes de grandes riquezas) .

No Reino Unido, alíquota do *inheritance tax* é, em regra, de **40%** (quarenta por cento) e há isenção para patrimônios de até trezentos e vinte e cinco mil libras, o que implica em pequeno número de pessoas tributadas (apenas adquirentes de grandes riquezas).

Em ambos há isenção para doações realizadas a fundações de filantropia (incluindo educação), o que reduz a arrecadação governamental, mas incentiva a transferência de riqueza para o terceiro setor, que assim implementa no lugar do Estado (sentido lato) ações semelhantes às *políticas públicas de incentivo* acima citadas.

percentual era de 1,6%, cerca de € 4,5 bilhões, apesar do crescimento na década passada. O maior percentual é o do Uruguai, 6,3% em 2009, mas a receita deve-se basicamente à incidência sobre pessoas jurídicas, notadamente instituições financeiras. As razões apontadas para esse fraco desempenho são: isenção de categorias de bens e direitos; limitação a certo percentual da renda dos montantes somados pagos a título de imposto sobre riqueza e imposto de renda, combinados, como França, Espanha e Holanda; dificuldade de avaliação e identificação dos bens e direitos, em particular os situados no exterior; e exclusão das pessoas jurídicas.

Considerando-se os países europeus que o adotam atualmente, valem algumas observações sobre a conformação do imposto sobre riqueza. As pessoas físicas são sempre contribuintes, inclusive as não residentes em relação aos bens existentes no país. Já as pessoas jurídicas em geral não são contribuintes, excetuando-se as de outros países com bens no país. É curioso observar que a tributação de pessoa jurídicas ocorre quase sempre em países pequenos que atuam como centros financeiros, a exemplo de Uruguai, Luxemburgo e Islândia.

É usual considerar a riqueza líquida dos contribuintes, deduzida das obrigações, como base de cálculo do produto. Há o curioso caso da Holanda que tributa o ganho presumido do ativo, modelo reproduzido pela Colômbia. Aquele país tributa em 30% o ganho presumido de 4%, o que resulta em alíquota e 1,2% sobre a riqueza.

O patrimônio a partir do qual se dá a tributação varia bastante de país para país, talvez por conta de outras opções seguidas no arranjo do tributo, notadamente alíquotas e deduções. Na Holanda é de apenas € 17 mil (R\$ 57,8 mil) e, na Suíça, Fr 50 mil (R\$ 160 mil). Já na França, é de € 800 mil (R\$ 2,72 milhões); na Islândia, US\$ 635,5 mil (R\$ 2 milhões); e na

Espanha, € 700 mil (R\$ 2,38 milhões), com incidência restrita aos que ganham acima de € 2 milhões (R\$ 6,8 milhões). Além do limite de isenção, é comum o tratamento diferenciado a certos ativos, notadamente o imóvel residencial e os ativos previdenciários.

A alíquota raramente fica acima de 1,5%, normalmente progressiva. A França usa seis alíquotas, que vão de 0,55% a 1,8%. Outro procedimento não raro é limitar a tributação conjunta do IGF e do imposto de renda a certo percentual da renda, como a França que estabelece o limite de 50%; Espanha, com limite de 60% e Noruega, que adota o percentual de 80%. O Uruguai permite o abatimento de 50% do imposto de renda pago.

3. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE NO BRASIL E O POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DO IGF

Uma das possíveis definições de fortuna é a de riqueza acumulada. Assim, o imposto sobre grandes fortunas (IGF) pode ser considerado um tipo de imposto sobre propriedade, a exemplo de imóveis, veículos e aplicações financeiras. No Brasil, existem cinco tipos de impostos sobre a propriedade. Três deles incidem sobre a titularidade de bens: veículo (IPVA), imóvel urbano (IPTU) e imóvel rural (ITR). Dois deles incidem sobre a transferência de titularidade: doação e herança (ITCMD) e alienação (ITBI)⁵. À exceção do ITR, são todos de competência estadual e municipal.

⁵ Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD); e Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI).

A participação desses impostos na arrecadação do setor público no Brasil é reduzida, ainda que tenha subido levemente nos últimos anos. Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) correspondia a 1,41% do PIB, em 2013 (1,21% do PIB, em 2008), ou 3,92% do total da carga tributária de 35,95% do PIB. Desses cinco impostos, apenas o IPVA e o IPTU têm importância arrecadatória, com receitas equivalentes a 0,6% e 0,5% do PIB, em 2013. Segue-se o ITBI (0,21% do PIB). Chama a atenção o peso desprezível da arrecadação do ITCMD e do ITR: 0,09% e 0,02% do PIB, respectivamente⁶.

A comparação com outros países é dificultada pela insuficiência de dados e diferenças metodológicas. À parte os obstáculos usuais da comparação internacional, a própria RFB apresentou um quadro bastante interessante comparando o Brasil e os demais países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), dados de 2012.

Na média do clube das economias mais desenvolvidas, a arrecadação advinda de impostos sobre a propriedade chegou a 1,9% do PIB contra 1,4% do PIB no Brasil⁷. Considerando-se o PIB do Brasil em 2012, R\$ 4,4 trilhões, essa diferença de meio ponto percentual corresponde a R\$ 22 bilhões (R\$ 25,5 bilhões utilizando-se o PIB preliminar de 2014). Assim, se em 2012 o Brasil tivesse arrecadado R\$ 22 bilhões a mais com impostos sobre a propriedade, a carga tributária sobre essa base econômica teria alcançado a média da OCDE.

⁶ Os dados foram extraídos de publicação anual da RFB que afere a carga tributária no Brasil. Ver o número relativo a 2013, páginas 7 e 11 (<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/Estatisticas/default.htm>).

⁷ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os dados estão no estudo sobre a carga tributária no Brasil relativa a 2013, página 11.

Cabe perguntar se o aumento da carga tributária sobre o patrimônio no Brasil poderia ser alcançado ajustando-se a legislação dos cinco impostos já existentes ou se o IGF teria que preencher esse espaço. Os R\$ 22 bilhões calculados acima correspondem a aumento de 36% da receita com impostos sobre o patrimônio que foi de R\$ 61,1 bilhões, em 2012. O acréscimo não é pequeno, mas pode ser alcançado gradualmente.

A questão traz a baila o potencial de arrecadação do IGF no Brasil. Quanto maior (menor) esse potencial, menos (mais) os demais impostos sobre a propriedade teriam que ser acionados para elevar a carga tributária sobre a propriedade. O grande obstáculo ao cálculo desse potencial é a falta de informações a respeito da distribuição da propriedade no Brasil. Um bom conjunto de dados informaria com detalhes a distribuição da propriedade (ou fortuna) da parcela mais rica da população, de preferência separando-se o grupo que compõe o 1% mais rico, o grupo seguinte dos 5% mais ricos e assim por diante. As estatísticas que chegam mais próximas disso são compilações que a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) faz das declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (DIRPFs).

A última compilação da RFB refere-se a 2012 (declaração entregue em 2013)⁸. Lá (pgs. 6 e 7), pode-se ver que, dos 25,6 milhões de declarantes, 4,32 milhões tinham renda acima da faixa mais elevada (R\$ 49 mil já com deduções) e foram responsáveis por quase 90% dos impostos devidos. O total do patrimônio líquido (bens e direitos subtraídos de dívidas e ônus) desse grupo era de R\$ 2,23 trilhões (R\$ 2,42 trilhões sem a

8

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/GNIRPFAC2012.pdf>

subtração), o que resulta em patrimônio líquido médio de R\$ 515,6 mil (R\$ 560,8 mil sem subtrair dívidas e ônus).

Portanto, de acordo com as DIRPFs, os 4,32 milhões de contribuintes com renda mais alta possuíam em 2012 patrimônio líquido médio de R\$ 515,6 mil. Corrigido pela variação do IPCA em 2013 e 2014, esse número chega a R\$ 581 mil. Segundo a FIPE, esse valor permite adquirir um apartamento de cerca de 77 metros quadrados considerando-se o preço anunciado do metro quadrado de R\$ 7.500,00, média das vinte cidades brasileiras apuradas⁹

Seria desejável que a RFB divulgasse a distribuição do patrimônio entre os 4,32 milhões de declarantes de renda mais alta, mas não há detalhamento nesse sentido. É até estranho que um grupo tão extenso tenha sido juntado no topo da pirâmide. Mesmo assim, pode-se afirmar que o patrimônio líquido médio de R\$ 581 mil dos mais ricos não é um número que sugira ser elevado o potencial de arrecadação do IGF. Pode haver uma ou duas centenas de milhares de contribuintes com mais de R\$ 5 milhões de patrimônio líquido. Se dentro desse contingente 200 mil contribuintes tiverem patrimônio de R\$ 5 milhões, os 4,12 milhões restantes teriam patrimônio médio de R\$ 320 mil. Ainda que R\$ 3 milhões fossem considerados grande fortuna e, por isso, taxados com alíquota de 1,5% sobre o excedente, os 200 mil contribuintes mais ricos renderiam aos cofres públicos R\$ 6 bilhões.

Conforme foi dito, os dados da RFB não são satisfatórios por não desagregarem o grupo de 4,32 milhões de contribuintes mais ricos.

⁹ Índice FIPEZAP de Preços de Imóveis Anunciados, fev./2015, pg. 2. <http://www2.fipe.org.br/Content/downloads/indices/fipezap/releases/Índice%20FipeZAP%20-%20Divulgação%20201502.pdf>

Recentemente, o Credit Suisse divulgou relatório sobre a riqueza mundial, fornecendo alguns dados extras¹⁰. Segundo o relatório, no Brasil (pg. 60), o patrimônio médio, líquido de obrigações, era de US\$ 23,3 mil, em 2013, resultado de um total de US\$ 3,15 trilhões em ativos, divididos por 130 milhões de adultos. Em termos de distribuição, dois terços da população tinha patrimônio líquido inferior a US\$ 10 mil; 30,5% tinha entre US\$ 10 mil e US\$ 100 mil; 2,7%, de US\$ 100 mil a US\$ 1 milhão; e 0,2% acima de US\$ 1 milhão. Considerando-se a taxa de câmbio de 2,16, média de 2013, ano em que o relatório foi feito, o patrimônio médio dos milionários (mais de US\$ 1 milhão), cerca de 221mil pessoas, equivalia a R\$ 2,16 milhões. Corrigindo-se esse valor pela variação do IPCA de meados de 2013 até o final de 2014 chega-se a R\$ 2,36 milhões. Vê-se, portanto, que os dados do Credit Suisse indicam potencial arrecadador ainda menor para o IGF relativamente ao verificado tomando-se por base os dados da RFB. Nesse caso, pelo menos seria teoricamente possível haver cerca de 200 mil pessoas com patrimônio líquido de R\$ 5 milhões.

É bem possível que o patrimônio esteja subestimado nas DIRPFs por causa do baixo valor declarado dos imóveis, sonegação ou qualquer outro motivo. Tal constatação permitir concluir que o potencial de arrecadação do IGF é maior do que se pode deduzir das DIRPFs. Há, entretanto, outros fatores que vão na direção oposta.

Em primeiro lugar, os R\$ 3 milhões utilizados na estimativa acima não parecem caracterizar grande fortuna. Um poupador que aplique

¹⁰ Credit Suisse. Global Wealth Report 2013.

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fresistir.info%2Fvarios%2Fglobal_wealth_report_2013.pdf&ei=TtsGVZmXD83TgwTAtIGQCA&usg=AFQjCNGyza_XrhCd64r8xKCMwn6ahmpHQ&bvm=bv.88198703,d.ZWU

mensalmente R\$ 5 mil remunerados a 0,80% ao mês, líquido de imposto de renda, percentual compatível com a atual taxa Selic, terá, depois de 18,5 anos de previdência, o patrimônio financeiro de R\$ 3 milhões. Esse perfil se assemelha a um representante da classe média alta, e não a um detentor de grande fortuna. Pode-se alegar que muitos chegaram ao montante por vias menos nobres, como herança, doação, jogos ou atividades ilegais. Entretanto, as três primeiras hipóteses podem ser enfrentadas com políticas para tributos específicos, como o ITCMD, ITBI e IRPF. Já o acúmulo de patrimônio com atividades ilegais deve ser combatido por meio do aparelho repressivo e judicial do Estado, inclusive com o bloqueio e expropriação dos bens.

Em segundo lugar, é preciso considerar também que a eventual introdução no ordenamento do IGF muito provavelmente viria acompanhada de algumas importantes isenções, a exemplo dos imóveis residenciais ou dos bens utilizados em atividades profissionais. Em terceiro, a alíquota única de 1,5% ao ano parece elevada. O mais razoável, de acordo com a experiência internacional, são alíquotas que comecem em 0,5% e aumentem com o patrimônio para 1,5% ou 2,0%. Em quarto, a avaliação do potencial de receita de certo tributo deve levar em conta a reação esperada dos contribuintes após a sua introdução. No caso do IGF uma reação esperada é que o patrimônio seja “escondido” ou enviado a outro país com legislação mais benevolente.

Enfim, se houver a opção por elevar a carga tributária sobre o patrimônio no Brasil, pelo menos ao nível alcançado pela média dos países da OCDE, as poucas informações disponíveis sugerem que a arrecadação propiciada pela eventual introdução do IGF teria papel apenas secundário frente aos ganhos advindos de mudanças nas regras dos outros impostos

sobre propriedade. Para que o potencial fosse elevado, a abrangência da incidência teria que ser elevada de modo significativo, incluindo, por exemplo, pessoas jurídicas, opção ainda menos usual na experiência internacional do que a tributação sobre a riqueza pessoal. Outra alternativa seria tributar o patrimônio a partir de um valor bem inferior ao que se pode entender como grande fortuna. Nesse caso, seria necessário alterar o art. 153, VII, da Constituição Federal, substituindo-se a expressão “imposto sobre grandes fortunas” por “imposto sobre o patrimônio”.

4. PROPOSIÇÕES SOBRE O IGF EM TRAMITAÇÃO

Conforme já adiantado, desde a inclusão do IGF na Constituição Federal, em 1988, vários projetos foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Existe certa similaridade entre eles, notadamente os apresentados em períodos próximos. De modo geral, a fonte de inspiração é o substitutivo ao projeto do então Senador Fernando Henrique Cardoso, aprovado no Senado Federal ao final de 1989.

Também existem algumas Propostas de Emenda à Constituição que dizem respeito ao Imposto sobre Grandes Fortunas, das quais duas merecem destaque pela sua polarização. A PEC 45/2007, que tramita na Câmara dos Deputados, propõe, entre outras alterações, a revogação do dispositivo que cria o IGF, argumentando que sua exigência incentivaria a fuga de capitais, não apenas estrangeiros, mas também nacionais e, ainda, que a experiência internacional com esse imposto já teria demonstrado que sua receita é extremamente baixa, não compensando os problemas que acarretaria. Por outro lado, temos a PEC 101/2011, que não inova acerca da regulamentação, mas propõe a destinação dos recursos

possivelmente arrecadados pelo IGF para financiar o Plano Nacional de Educação. Como veremos mais adiante, tal tipo de iniciativa também surge nos projetos de lei que regulamentam o imposto.

Os textos dos projetos de lei que regulamentam o IGF geralmente são compostos por dispositivos relativos a (i) contribuintes, (ii) fato gerador, (iii) alíquotas, (iv) deduções e isenções, (v) avaliação de bens e direitos, (vi) sanções e (vii) aplicação dos recursos do IGC. É com base nesses itens que vamos comentar os projetos que tramitam no Congresso Nacional.

Na nossa análise contemplaremos os seguintes projetos de lei complementar:

- PLS 534/2011 de 31/08/2011 – Complementar, do Senador Antonio Carlos Valadares;
- PLP 277/2008, da deputada Luciana Genro - PSOL/RS, e dos deputados Chico Alencar - PSOL/RJ, Ivan Valente - PSOL/SP;
- PLP 26/2011, do deputado Amauri Teixeira - PT/BA;
- PLP 48/2011, do deputado Dr. Aluizio - PV/RJ;
- PLP 62/2011, do deputado Cláudio Puty - PT/PA;
- PLP 130/2012, dos deputados Paulo Teixeira - PT/SP, Jilmar Tatto - PT/SP, Amauri Teixeira - PT/BA, Assis Carvalho - PT/PI, Cláudio Puty - PT/PA, José Guimarães - PT/CE, Pedro Eugênio - PT/PE, Pepe Vargas - PT/RS e Ricardo Berzoini - PT/SP;
- PLP 2/2015, do deputado Sarney Filho - PV/MA;
- PLP 6/2015, do deputado Hissa Abrahão - PPS/AM;

- PLP 10/2015, da deputada Jandira Feghali - PCdoB/RJ;
- PLP 11/2015, do deputado Valmir Assunção - PT/BA.

Interessante destacar que, atualmente, dois projetos têm sido alvo de maior atenção, razão pela qual servirão como eixos de comparação neste estudo. São o PLS 534/2011 – Complementar, do Senador Antonio Carlos Valadares, e o PLP 130/2012, da Câmara dos Deputados.

4.1 Contribuintes

Quanto aos contribuintes, no art. 2º do PLP 130/2012, constam as pessoas físicas domiciliadas no País, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio existente no País, e o espólio das pessoas físicas – no caso daquelas domiciliadas no exterior, também apenas em relação ao patrimônio existente no País. Utiliza-se, portanto, o critério do domicílio do contribuinte: se o domicílio é no Brasil, alcança qualquer bem, não importando a nacionalidade do contribuinte ou a localização do seu patrimônio; se o domicílio é no exterior, alcança apenas o patrimônio no país, não importando a nacionalidade do contribuinte. Todos os demais projetos oriundos da Câmara seguem esse critério.

Já o PLS 534/2011 – Complementar utiliza, também no art. 2º, a nacionalidade do contribuinte como critério principal. Outra distinção importante é que esse Projeto não inclui pessoas jurídicas entre os contribuintes. A inclusão de pessoas jurídicas não domiciliadas pode desestimular a entrada de capital no país. Nem tanto o investimento direto, que usualmente é feito por pessoa jurídica já estabelecida no país. O capital especulativo, por sua vez, não é desejável, embora o país por vezes dele dependa para financiar o déficit nas suas transações correntes. O maior

problema é o desestímulo aos fluxos financeiros menos especulativos como os recursos trazidos pelos fundos de pensão que buscam diversificar seu portfólio em países com boa rentabilidade.

4.2 Fato gerador e limites

Em relação ao fato gerador do IGF, todos os Projetos optam pela titularidade de patrimônio líquido, deduzido, portanto das suas obrigações. Parece razoável que se considere o conceito líquido, e não o bruto, pois o primeiro melhor se aproxima da noção de fortuna ou riqueza. Por exemplo, não há acréscimo de patrimônio de um contribuinte que adquire um imóvel com financiamento.

Um alerta a ser feito diz respeito à expressão *titularidade* empregada nos projetos. Ela pode ser utilizada para restringir a tributação apenas à propriedade e não a outros tipos de relação jurídica como posse ou domínio útil. Não há, entretanto, uma solução clara para essa questão. O fato é que a introdução de um novo imposto gera controvérsias que só são dirimidas ao longo do tempo por via administrativa, judicial ou legal. É um processo de aprendizado. Uma possível solução talvez seja a inserção de dispositivo que esclareça a questão.

Outra coincidência importante entre os projetos é a existência de limite de isenção, vale dizer, a tributação inicia-se apenas a partir de certo nível de patrimônio líquido, recomendação também presente na solicitação. A diferença está no limite fixado e na metodologia empregada.

Por um lado há os projetos que fixam esse limite:

- a) O PLP 48/2011, indica valor de R\$ 5,5 milhões;

- b) O PLP 62/2011 apresenta um limite de R\$ 3 milhões;
- c) O PLP 26/2011, PLP 2/2015 e o PLP 11/2015 indicam limite de R\$ 5 milhões;
- d) O PLP 10/2015 apresenta limite de R\$ 4 milhões;

Por outro, há aqueles que optaram por definir o limite por meio de algum tipo de indexação:

- a) O PLS 534/2011 – Complementar, opta por um valor de R\$ 2,5 milhões, atualizado monetariamente;
- b) PLP 130/2012, iguala o limite a oito mil vezes a renda mensal isenta do imposto sobre a renda da pessoa física. Considerando-se a renda de isenção em vigor em 2014 (R\$ 1.787,77), o limite seria superior a R\$ 14,3 milhões. Vale observar também que ambos os projetos preveem o pagamento anual do IGF;
- c) O PLP 6/2015 iguala o limite a 6 mil salários mínimos, o que equivaleria em valores atuais a aproximadamente R\$ 4,7 milhões.

O limite de R\$ 2,5 milhões parece muito baixo, difícil de ser caracterizado como grande fortuna, enquanto o de R\$ 14,3 milhões parece muito alto, comprometendo a arrecadação mínima desejável frente aos custos de administração do tributo. Parece-nos que o limite de R\$ 5 milhões representa um valor razoável, tendo em vista o desejável equilíbrio entre, de um lado, incidência do IGF apenas sobre a parcela mais rica da

população e, de outro, geração de montante mínimo de receitas que justifique a existência do imposto.

Já em relação à correção automática do limite de isenção do IGF, o que deve ser evitado é a indexação da economia a índices passados de inflação, algo altamente prejudicial em um país com o histórico inflacionário do Brasil. Por isso, o PLS 534/2011 – Complementar erra ao prever a atualização anual do limite de isenção do IGF com base na inflação. Na verdade, esse dispositivo reproduz o substitutivo ao Projeto do Senador Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, na época da sua aprovação, o país estava às portas da hiperinflação.

Atualmente, como não há regra de correção da renda mensal isenta do IRPF, não haveria problema em utilizá-la para corrigir também o limite de isenção do IGF. No entanto, a indexação ao salário mínimo cria um efeito inverso ao desejado pela instituição do imposto, uma vez que se mistura à política de valorização ao salário mínimo, ou seja, vincula-se a uma política de distribuição de renda. Além disso, caso ainda seja possível manter os aumentos reais do salário mínimo, o IGF perderia com muita rapidez sua base de contribuintes.

4.3 Alíquotas

Quanto às alíquotas, todos os Projetos optam pela progressividade, vale dizer, alíquotas crescentes em função do tamanho do patrimônio. No entanto, há uma variação imensa da quantidade de faixas (de 3 a 9 faixas) e do percentual da alíquota atribuído a cada uma delas (de 0,5% para as primeiras faixas até 5%, para as últimas).

O Projeto de Lei Complementar nº 130, de 2012, prevê alíquotas de 0,5%, 0,75% e 1,0% para três faixas de patrimônio que vão dos R\$ 14,3 milhões até os R\$ 134 milhões, valor a partir do qual passa a incidir a alíquota mais alta. Já O PLS 534/2011 – Complementar opta, por cinco alíquotas, de 0,5% a 2,5%, aplicadas às respectivas faixas de rendimento que vão de R\$ 2,5 milhões até R\$ 40 milhões, valor a partir do qual passa a incidir a alíquota mais alta. Ambos os projetos seguem a incidência em cascata das alíquotas, pois o patrimônio do contribuinte é dividido em faixas, incidindo sobre cada faixa a alíquota correspondente.

Alíquotas baixas, entre 0,5% e 1,5%, são comuns na experiência internacional, possivelmente para conter os efeitos indesejados do imposto. Sabe-se também que um número exagerado de alíquotas incentiva o contribuinte a seguir estratégias destinadas a enquadrá-lo em alíquotas menores, o que, em geral, leva à reação do fisco e ao aumento do custo de administração do tributo. A existência de três alíquotas parece suficiente para evitar as distorções, além de viabilizar certa progressividade.

Já a escolha das faixas, assim como a escolha do limite de isenção, requer dados atualizados a respeito da distribuição do patrimônio dos contribuintes. É preciso delimitar os indivíduos com maior patrimônio e distribuir esse grupo em faixas de tal modo a garantir um número razoável de contribuintes em cada faixa. Em que pese a falta de informações e as dúvidas quanto ao potencial de receita do imposto, uma alternativa com certa chance de se mostrar equilibrada no caso do Brasil seria alíquota de 0,5% na faixa de patrimônio de R\$ 5 a 10 milhões, 1% na faixa de R\$ 10 a 20 milhões e 1,5% para patrimônio superior a R\$ 20 milhões, sempre calculados em cascata.

4.4 Deduções e isenções

O próximo item importante a ser definido é a política de isenções. Não se trata da definição do limite de isenção antes discutido, que faz parte do próprio contorno do fato gerador. Desta feita, é preciso decidir se alguma categoria de bem ou direito ou algum contribuinte deve ter tratamento favorecido, que pode ser isenção total ou parcial. Trata-se de uma questão complexa, que envolve a escolha de beneficiados por razões de justiça, política setorial ou mesmo “lobby”. Assim como a presença de inúmeras alíquotas, quanto mais ampla e complexa a política de isenções, menor a arrecadação e maior o custo de administração do tributo, especialmente por conta da necessidade de fiscalizar a correção dos enquadramentos. Limite de isenção e alíquotas razoáveis ajudam a conter as pressões para o aumento das isenções.

Neste quesito há também muita variedade nas isenções, devendo-se avaliar dispositivo a dispositivo.

O PLP 130/2012, por exemplo, em seu art. 6º enumera cinco exclusões do cálculo do patrimônio líquido. Já o PLS 534/2011 – Complementar, é mais generoso, conforme se vê nos sete incisos do art. 4º, além de duas possibilidades de descontar o valor do imposto a ser pago, enumeradas no § 2º do art. 6º, as quais serão discutidas adiante. Ambos os projetos incluem entre os bens agraciados com tratamento especial o imóvel residencial e os bens utilizados em atividade profissional. O segundo não é comum na experiência internacional. Ademais, considerando-se o perfil do contribuinte tributado pelo IGF, é razoável supor que os bens empregados profissionalmente integrem o ativo de alguma pessoa jurídica, não alcançada pelo imposto. Por isso, parece razoável não isentá-los.

Já a isenção do imóvel residencial é usual na experiência internacional. Entretanto, vale restringir a certo limite o valor a ser abatido do patrimônio. Com base nas informações da ZAPImóveis (<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>), o valor médio de um apartamento de três quartos nas regiões centrais de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília está próximo de R\$ 1.000.000,00. Em outras cidades, não chega a tanto. Esse valor pode ser utilizado como limite para o abatimento do imóvel residencial.

Quanto às outras categorias de bens e direitos beneficiadas com a isenção, conforme dito, entendemos que o desejável seria restringir a lista ao mínimo possível, por conta dos efeitos sobre a arrecadação e o aumento do custo de administração. Na impossibilidade, a comprovação do enquadramento deve ser a mais simples possível, de preferência com base em algum documento emitido por órgão público. Já os bens de pequeno valor devem ser desconsiderados, simplesmente.

É digno de registro que a redação do PLS 534/2011 – Complementar tomou o cuidado de excluir das obrigações, utilizada para calcular o patrimônio líquido, as dívidas contraídas para aquisição de bens isentos (*caput* do art. 5º), cuidado que passou em branco no texto do PLP 130/2012.

Conforme dito, o PLS 534/2011 – Complementar enumera, no § 2º do art. 6º, duas possibilidades de descontar o valor do imposto a ser pago. A primeira é o desconto do montante pago por conta dos impostos sobre propriedade discutidos na primeira parte deste estudo. Talvez a intenção tenha sido evitar o pagamento repetido, já que os imóveis rurais e urbanos e os veículos compõem o patrimônio do contribuinte do IGF. O mesmo pode ser dito sobre ITCMD e o ITBI, embora, nesses casos, o fato

gerador não seja a mera titularidade do bem, mas sim a transferência de titularidade por herança, alienação e doação.

O outro desconto, previsto no § 2º do art. 6º do PLS 534/2011 – Complementar, permite abater do montante devido os valores pagos na manutenção e administração dos bens constantes da base de cálculo do IGF. Não parece fazer muito sentido. Seria o mesmo que permitir descontar do IPVA e do IPTU os gastos com imóveis e veículos. Ademais, a existência de bens isentos enfraquece o argumento em favor da concessão desse benefício.

Por fim, os PLPs 48/2011 e 10/2015 inovam em relação aos demais ao apresentarem regras de apuração da base de cálculo do imposto em caso de bens e direitos sobre os quais recaiam direito de usufruto, uso ou habitação. Os projetos estabelecem faixas de desconto sobre o valor do bem distinguindo os contribuintes entre usufrutuários e nu-proprietários, conforme a faixa etária. A lógica é a de que, quanto mais novo o contribuinte usufrutuário, maior desconto na base de cálculo; e quanto mais novo o nu-proprietário, menor o desconto.

Ainda em relação ao PLP 48/2011, destaca-se a dedução em até 75% do valor das doações efetuadas pelos contribuintes às universidades públicas.

Novamente, assim como as isenções, o desejável é que os descontos sejam prudentemente permitidos, pois, além dos efeitos sobre a arrecadação, podem tornar o IGF mais complexo com o decorrente aumento do custo de administração, já que os impostos pagos por conta dos demais tributos sobre propriedade teriam que ser checados. Ademais, os descontos em questão podem dar margem a que se demande outros

abatimentos, como, por exemplo o imposto pago a título de ganho de capital.

4.5 Avaliação de bens e direitos

Uma última questão essencial em torno da conformação de um projeto que institua o IGF é a dificuldade de se avaliar os bens e direitos para fins de cálculo do imposto. O fato gerador desse imposto não consiste em algum tipo de transação econômica que possa fornecer a base de cálculo automaticamente. A relação tributária surge com a mera condição de titular de patrimônio do contribuinte. Trata-se de um sério problema na administração do IGF, responsável por parte dos elevados custos administrativos apontados pela experiência internacional, além de afetar diretamente a arrecadação.

Há dois modos tradicionais de se avaliar os bens e direitos: custo de aquisição e valor de mercado. O primeiro é o quanto foi despendido na aquisição do bem ou direito; enquanto o segundo é o quanto o titular pode receber em dinheiro caso se desfaça do bem ou direito. Os dois apresentam problemas. O primeiro defasa ao longo do tempo, especialmente em países com inflação elevada como o Brasil. Por isso, alguns sugerem que seja corrigido com base em algum índice de preços, o que eleva o grau de indexação da economia e prejudica o controle da inflação. O segundo é o melhor modo de avaliação, mas não é uma informação fácil de ser obtida, seja pelo contribuinte, seja pelo fisco, já que poucos bens ou direitos têm mercado secundário bem desenvolvido. Na verdade, a informação só está disponível para os ativos novos ou recém negociados.

Todos os projetos tratam da questão da avaliação. Em relação aos imóveis, o PLS 534/2011 – Complementar opta pela utilização da avaliação feita no âmbito do IPTU e do ITR, exceto no caso dos imóveis situados no exterior, avaliados pelo custo de aquisição. Já o PLP 130/2012, recorre apenas às informações relativas ao IPTU, enquanto os imóveis rurais submetem-se ao critério geral que é o custo de aquisição. O problema do uso das informações do IPTU é que os imóveis estão subavaliados. No caso do ITR, dada a arrecadação irrisória, o mais provável é que as informações tenham pouca utilidade.

Afora os imóveis e os créditos pecuniários que serão considerados adiante, ambos os projetos utilizam o custo de aquisição como critério geral de avaliação. Alguns projetos, como o PLS 534/2011 – Complementar e os PLPs 62 e 26/2011, esclarecem qual é o custo de aquisição em algumas situações (doação, herança, legado, permuta e liquidação), enquanto o PLP 130/2012 especifica que se trata do custo de aquisição conforme disposto no art. 16 da Lei nº 7.713, de 1988, atualizado com base em índice oficial de inflação.

Uma solução para as dificuldades trazidas pelo uso do custo de aquisição corrigido pela inflação seria efetuar essa correção uma única vez, com base no aumento de preços no período transcorrido da data de aquisição do bem ou direito até a ocorrência do fato gerador do IGF. Daí em diante, a correção se daria pelo mesmo fator aplicado ao limite de isenção e às faixas de patrimônio.

Esse método não garantiria que parte dos bens e direitos permanecessem subavaliados, notadamente os imóveis, dado o forte aumento real dos preços desses bens nos últimos anos. Para contornar esse problema, a RFB poderia ter a prerrogativa de ajustar o valor declarado,

mediante processo regular, se constatada a distância entre esse valor e o valor de mercado. Isso seria feito a partir da análise das informações disponíveis, como preços de transações similares ou o valor do aluguel no caso de imóvel. O ajuste não implica em infração e penalidade para o contribuinte se esse seguiu a regra de atualização prevista na lei ou regulamento.

A maior parte dos projetos confere à autoridade fiscal a prerrogativa de corrigir o valor declarado pelo contribuinte quando parecer incorreto. No caso do PLS 534/2011 – Complementar, a correção requer cruzamento de informações obtidas na administração de outros tributos. Já o Projeto de Lei Complementar nº 130, de 2012, exige que haja processo regular e que o valor declarado não mereça fé por notoriamente distinto do valor de mercado. Esses dois dispositivos são adequados e podem ser combinados, com alguns ajustes.

Os dois textos reproduzem o substitutivo do Senador Fernando Henrique Cardoso, aprovado em 1989, daí a ênfase na correção monetária. Atualmente, parcela relevante do patrimônio é composta de aplicações financeiras cuja correção monetária não está discriminada, mas sim diluída no rendimento oferecido, a exemplo dos títulos públicos que rendem taxa Selic ou taxas prefixadas. Talvez seja mais conveniente determinar que os créditos pecuniários sejam atualizados conforme o disposto no instrumento que o origina. Nisso avança o PLP 62/2011.

As instituições financeiras já fornecem informes aos contribuintes com saldo atualizado das aplicações financeiras para fins de preenchimento da declaração exigida pela legislação do imposto sobre a renda da pessoa física. Esses informes podem também ser utilizados para a

valoração do patrimônio, composto em boa parte por aplicações financeiras.

Afora os já comentados dispositivos centrais que individualizam o IGF, os demais dispositivos apresentados pelos projetos são mais heterogêneos.

4.6 Sanções

A maior parte dos projetos enumera as infrações mais importantes e respectivas penalidades, o que convém estar explícito na lei complementar. Entre as infrações estão três das mais importantes no caso do IGF: a subavaliação dos itens do patrimônio, a omissão de bens e direitos e algum tipo de simulação para alcançar o mesmo resultado. O PLP 130/2012 acrescenta que torna a pessoa jurídica solidariamente responsável pelo pagamento do imposto caso seja utilizada para livrar da tributação o verdadeiro proprietário. Os dispositivos justificam-se diante da não incidência do IGF sobre as pessoas jurídicas domiciliadas no país. Só é preciso corrigir a referência equivocada à contribuição no texto do projeto da Câmara.

4.7 Aplicação dos recursos do IGC

A maior parte dos projetos estabelecem que as receitas do IGF sejam aplicadas prioritariamente em algumas políticas públicas, destacadamente vinculadas à área de saúde e educação. A solicitação também demanda essa vinculação. Esse aspecto merece comentários à parte.

O art. 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, mas faz ressalvas como a

destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e educação (art. 192, § 2º, e art. 212). Há dois potenciais problemas, entretanto. O primeiro é que esses dispositivos constitucionais dizem respeito à vinculação de percentual do total da receita com impostos e não à vinculação da receita de algum imposto especificamente. O segundo é que o inc. III do art. 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias destina os recursos do IGF para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Embora os recursos do Fundo possam ser destinados às citadas políticas públicas, não parece que lei complementar seja o meio capaz de obrigá-lo a seguir tal conduta, algo que a Constituição Federal não fez.

Os PLPs 48/2011 e 10/2015 buscam escapar desse dilema, optando por não regulamentar o art. 153, VII, da Constituição. Ao invés disso, eles propõem a criação de uma “Contribuição Social sobre Grandes Fortunas” (CSGF), vinculando seus recursos à área da saúde.

Essas foram as considerações em relação à solicitação formulada. Para quaisquer observações ou esclarecimentos adicionais julgados necessários, a Consultoria Legislativa coloca-se à disposição.

Consultoria Legislativa, 20 de março de 2015.

Josué Alfredo Pellegrini
Consultor Legislativo

Rafael Silveira e Silva
Consultor Legislativo