

O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Gabriel Henrique CUSTÓDIO DIAS PALOMO¹

Caíque Tomaz Leite da SILVA²

RESUMO: O presente trabalho tem por finalidade a promoção de uma abordagem do Imposto Sobre Grandes Fortunas sob o aspecto de sua contribuição como mecanismo implementador da justiça social. Mais especificamente buscou-se a construção de uma análise conceitual e finalista dos elementos e intuítos visados com o advento deste, tanto no sentido de sua integração ao texto constitucional como no cotidiano dos contribuintes. Para isso, tomou-se por base a apresentação de dados e argumentos comprobatórios, de modo que estes pudessem delinear determinados aspectos sociais passíveis de serem corrigidos com a renda proveniente do montante a ser obtido com a arrecadação do imposto.

Palavras-chave: Imposto. Fortunas. Justiça social. Implementação. Mecanismo.

1 INTRODUÇÃO

Desde os tempos mais longínquos temos tido contato com a presença dos impostos em nosso cotidiano. Inicialmente cobrado arbitrariamente pelos monarcas, esta forma de contribuição sofreu significativas alterações ao longo do tempo,

¹Discente da Toledo Prudente Centro Universitário. Pesquisador do grupo de estudos “Estado, Direito e Sociedade”, coordenado pelo Professor Caíque Tomaz Leite da Silva. Email: gabriel_diaas@hotmail.com

²Doutorando em Direito Público (fase de dissertação) e Pós-Graduado em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (POR). Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil (*summa cum laude*). Banca Examinadora da American University (USA). Bolsista do Curso de Direito Internacional Humanitário (*Ius Gentium Coninbrigae*, Instituto de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra). Professor Visitante do IGC-Universidade de Coimbra. Membro do grupo de trabalho encarregado da versão luso-brasileira da obra “Understanding Human Rights”, da Universidade de Coimbra. Professor da Toledo Prudente Centro Universitário (BRA). Professor da Escola Superior da Advocacia (ESA). Coordenador das Jornadas Luso-Brasileiras de Direitos Humanos e Direito Internacional Público (Universidade de Coimbra). Coordenador das Jornadas Luso-Brasileiras sobre Garantismo Constitucional-Penal (Instituto Superior Byssaia Barreto). Advogado e Parecerista. Orientador do trabalho. Email: caique.thomaz@hotmail.com

passando de ferramenta de consolidação despótica para instrumento de manutenção social e financiamento das atividades estatais.

Esta transição finalística chegou a tal ponto que a inovadora Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe consigo a maior prova do zelo dos constituintes para com a sociedade, a taxação das grandes fortunas. Fruto de debates fervorosos, esta iniciativa ainda divide muitas opiniões. Isto pode ser constatado pelo fato de sua implementação ser, ainda, (infelizmente) uma mera expectativa.

Sim, é inegável que nós, o povo, estamos sobrecarregados de obrigações tributárias. Isto é fato e perfeitamente criticável. Todavia, o objeto deste trabalho (Imposto Sobre Grandes Fortunas) tem, por certo, uma das mais nobres justificativas existenciais, a qual, se for levada em consideração, é capaz de refutar com maestria o bombardeio de críticas a que vem sendo submetida desde o início.

É por esta e por outras razões que o presente trabalho busca salientar o verdadeiro objetivo do Imposto Sobre Grandes Fortunas, ressaltando seu aspecto humanitário e sua potencialidade de garantidor de direitos e garantias fundamentais.

2 O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Sujeitos a inúmeras críticas, os impostos fazem parte de uma realidade e ferramenta para que o Estado “sobreviva”. O ordenamento jurídico brasileiro foi inteiramente modificado com o advento da inovadora e visionária Constituição Federal de 1988, mais conhecida como “Constituição Cidadã”. Além de instituir inúmeros direitos e garantias fundamentais, ela também trouxe uma espécie tributária cujo formato já era conhecido em outros países, mas que configurava uma novidade no Brasil, o Imposto sobre Grandes Fortunas.³

O trâmite legislativo formal que antecedeu a presença no texto constitucional deste, que é o único imposto ainda não regulamentado, envolveu calorosas discussões e infindáveis argumentos contrários e favoráveis devido ao fato de que, como bem expõe Ubaldo Cesar Balthazar, era necessária uma “revolução” no sistema tributário brasileiro (no sentido literal da palavra), de modo que este fosse

³Constituição Federal de 1988 - Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: VII – grandes fortunas nos termos de lei complementar.

compatível com a realidade da época, tendo em vista que a última reforma de proporções ocorreu pela última vez nos anos sessenta.⁴

A Assembleia Nacional Constituinte, convocada por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de Novembro de 1986, possuía uma Comissão Temática de Tributação, Orçamento e Finanças, presidida por Francisco Dornelles. Tal Comissão se encontrava vinculada à Subcomissão de Tributos, responsável por elaborar o anteprojeto relacionado ao sistema tributário.

A Emenda apresentada a esta Subcomissão objetivava a criação do “Imposto Sobre o Patrimônio Líquido das Pessoas Físicas”. Todavia, a Emenda aprovada definitivamente e que constava no relatório final consistia em uma tradução literal do imposto francês '*Impôt Sur Les Grandes Fortunes*'⁵, isto é, 'Imposto Sobre Grandes Fortunas'.

No que tange à titularidade da ideia do Imposto Sobre Grandes Fortunas, atribui-se tal honraria ao Deputado Federal paraibano Antonio Mariz. Alguns de seus argumentos empregados na luta pelo surgimento do referido imposto foram reproduzidos no relatório do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em relação ao projeto de Lei Complementar nº 277/2008⁶ de autoria da Deputada Luciana Genro.

Isso deixa clara a nobreza do empenho de Mariz em apoiar a tributação das grandes fortunas, de modo que suas colocações transcendem as realidades dos diferentes contextos. Segundo ele,

esse dispositivo visa a corrigir graves disparidades econômicas entre pessoas e classes sociais, que a função extrafiscal da tributação pode reduzir injustiças provocadas pela obtenção e acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes até da sonegação de impostos pelo beneficiário ou por seus ancestrais, que a tributação normal dos rendimentos ou mesmo das heranças e doações nem sempre é suficiente para produzir as correções desejáveis, que daí à necessidade de novo imposto que alcance as situações anormais de riqueza acumulada e não produtiva”. (grifo nosso)

Desta maneira, após diversos debates, no dia 14 de Abril de 1988, foi aprovado o Imposto Sobre Grandes Fortunas com 308 votos a favor, 84 contra e 8

⁴ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituinte: reforma ou revolução? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A24, 30 Dez. 1986.

⁵ Este imposto foi suprimido no início de 1987, mas retornou ao ordenamento jurídico francês no ano de 1989 com o nome de '*Impôt de solidarité sur la fortune*'.

⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/760702.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2014.

abstenções⁷. Houve, no entanto, uma segunda votação no dia 26 de Agosto de 1988, cujo resultado ainda manteve o imposto. Este, então, integrou o ordenamento jurídico brasileiro como uma novidade, devendo ter sua regulamentação providenciada mediante Lei Complementar.

3 CONCEITO DE GRANDE FORTUNA

O principal obstáculo à tributação das grandes fortunas reside na dificuldade encontrada para se definir de forma clara quais fortunas podem ser consideradas suficientemente grandes para ser tributadas. Infelizmente este paradigma se mostra longe de ser solucionado, uma vez que tanto a doutrina quanto os projetos de Lei Complementar já apresentados divergem grandemente na conceituação deste, que é elemento da espécie tributária supracitada.

Sabe-se que riqueza não é sinônimo de fortuna. Ao versar sobre isso, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins (1990, p. 269) esclarecem que:

O tributo apenas permitirá a incidência sobre “grandes fortunas”, nem mesmo podendo incidir sobre “fortunas” que não sejam grandes. Definitivamente, a classe média e a classe alta não detentora de grande fortuna estarão a salvo deste tributo, se a Constituição for respeitada pelos legisladores. Fortuna é mais do que riqueza. E grande fortuna é mais do que fortuna. A pessoa rica, portanto, não se deverá submeter a qualquer imposição, incidível apenas sobre os grandes bilionários deste país. O universo de sua aplicação terá que ser necessariamente restrito.

O deputado Juarez Marques Batista, por exemplo, define grande fortuna no projeto de Lei Complementar nº 108, de 06/06/1989, como “a soma dos valores dos bens e direitos de uma pessoa física, deixados aos dependentes, que ultrapassem o equivalente a 2.999.999 bônus do Tesouro Nacional, fixa as alíquotas”⁸. Já a deputada Luciana Genro, por sua vez, no projeto de Lei Complementar nº 277/2008, conceitua o mesmo ponto como sendo “o conjunto de todos os bens e direitos situados no país ou no exterior que integrem o patrimônio do contribuinte”, ressalvadas determinadas

⁷ CONSTITUINTE aprova imposto sobre as grandes fortunas por 308 votos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A4, 15 abr. 1988.

⁸ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21475>> Acesso em: 20/07/2014.

exceções como instrumentos utilizados em atividades que gerem rendimentos de trabalho autônomo ou assalariado de até R\$ 300.000,00; objetos antigos, de coleção ou arte; e objetos cuja posse seja considerada de alta relevância social, econômica ou ecológica pela lei⁹. Isso serve para ilustrar quão díspares são as definições e quão necessária é a regulamentação.

Embora tenham sido realizados levantamentos a respeito da distribuição de renda na sociedade brasileira, ainda é cedo para se delimitar uma quantia que represente as grandes fortunas. Para tanto, faz-se necessário uma estudo mais complexo, detalhado e específico no que diz respeito ao acúmulo de bens, de tal maneira que os excessos e as precariedades fiquem bem delimitados a fim de evitar injustiças sociais e a neutralização de determinados direitos fundamentais.

4 DIALÉTICA ARGUMENTATIVA

Toda ideia ou fato verdadeiramente inovador causa insegurança e estranheza naqueles que estão acostumados com a comodidade do obsoleto. Em relação ao Imposto Sobre Grandes Fortunas não foi diferente. Divergências surgiram não somente em relação à conceituação de seus elementos, mas, principalmente, em relação à sua viabilidade.

O Imposto Sobre Grandes Fortunas, mesmo adentrando o ordenamento jurídico como um potencial instrumento de justiça social, também é alvo de críticas. Ives Gandra da Silva Martins é um dos que apresentam antíteses quanto ao advento do referido imposto, ressaltando que:

[...] o Imposto Grandes Fortunas afasta investidores. A alguém que já teve toda a espécie de tributação sobre seu trabalho, propriedade ou circulação de bens e de dinheiro, não agrada saber que aquilo que “sobrou” da voracidade fiscal para sustentar esclerosadas estruturas de poder ainda receberá uma tributação adicional, pelo simples fato de existir. A tendência é procurar países com políticas que não tributem as “sobras” a título de fazer redistribuição de riquezas, através do próprio Estado.¹⁰

⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/547712>> Acesso em: 22/06/2014.

¹⁰ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0908200209.html>> Acesso em 09/07/2014.

Rebatendo o relevante argumento anteriormente levantado, Amir Khair estabelece que:

Em vez de afugentar, deve atrair mais o capital ao permitir a desoneração do fluxo econômico, gerando maior consumo, produção e lucros. Não teria nenhum conflito com os impostos existentes, pois sua base tributária é o valor total dos bens.¹¹

Aqueles que são contrários à implementação do Imposto Sobre Grandes Fortunas provavelmente utilizam como suporte a tal posicionamento, com base em experiências internacionais, o argumento de que a arrecadação gerada seria de baixa notoriedade. Entretanto, Almir Teubl Sanches propõe interessante reflexão elucidando que:

Os que argumentam nesse sentido [...] se esquecem de que os países examinados têm em comum justamente aquilo que se diferenciam do Brasil: são países desenvolvidos, com excelentes níveis de distribuição de renda. Sem grandes desnivelamentos sociais, é natural que a arrecadação de um imposto sobre grandes fortunas não seja muito expressiva quando comparada à de outros tributos. Não é viável, no entanto, um país marcado pela injustiça social, em que a concentração de renda é uma das dez maiores do mundo, se dar ao luxo de esnobar o IGF ao fundamento de que a arrecadação seria baixa.¹²

Desta forma, Hugo de Brito Machado arremata estatuidando que:

O verdadeiro motivo da não instituição do imposto sobre grandes fortunas é de ordem política. Os titulares de grandes fortunas, se não estão investidos de *poder*, possuem inegável *influência* sobre os que o exercem.

Todos os argumentos que orbitam o campo teórico são completamente válidos. Todavia, será somente na prática que se saberá quem realmente tem razão. Por ora, dá-se ao luxo de supor, enquanto a oportunidade de contribuir socialmente simplesmente passa. Desta maneira, opiniões demasiadamente acaloradas pautadas em um feroz viés crítico demonstram uma análise prematura de tudo aquilo que eventualmente poderia ser usufruído.

¹¹Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jpkupfer/para-animar-o-debate-da-reforma-tributaria/>> Acesso em: 11/07/2014.

¹²Disponível em: <<http://www.1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1412200709.htm>> Acesso em: 11/07/2014.

5 EFEITO “ROBIN HOOD”

Entre os vários efeitos que podem ser gerados pelo Imposto Sobre Grandes Fortunas é bem provável que o principal deles seja o chamado efeito “Robin Hood”. Embora possa parecer cômico de início, esta denominação se encaixa perfeitamente na ilustração de uma realidade vindoura.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 80, III, estabelece que “Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: [...] o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição”, ou seja, o Imposto Sobre Grandes Fortunas. Este é, por certo, um dos maiores exemplos da preocupação do legislador em fazer desta espécie tributária um instrumento de justiça social.

Hodiernamente, segundo levantamento do IDH mundial divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹³, o Brasil ocupa a 79ª posição em um *ranking* de 187 países, figurando como o penúltimo pior da América Latina e estando atrás de países como Arzabaijão, Palau e Trinidad e Tobago.

Além disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta bruscas disparidades em relação à distribuição de renda da população, de modo que, de acordo com a pesquisa, os “10% mais ricos no País têm renda média mensal 39 vezes maior que a dos 10% mais pobres”¹⁴. Em termos práticos, um brasileiro que se encontra na faixa mais pobre da população tem de reunir todos os seus ganhos (R\$ 137,06) durante trinta e nove meses para atingir a renda mensal daquele que integra o grupo mais rico (R\$ 5.345,22).

Allan Moraes, sobre o paralelo existente entre Imposto Sobre Grandes Fortunas e justiça social pondera que:

Nesse estado de coisas, ao invés da criação de mais um tributo a onerar o patrimônio dos contribuintes, o objetivo perseguido pelo legislador poderá ser alcançado de maneira mais eficaz com medidas de redução do déficit público e maior eficiência na aplicação dos recursos.

¹³ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2012.aspx>> Acesso em: 30/07/2014.

¹⁴ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/ibge-renda-dos-ricos-supera-a-dos-pobres-em-39-vezes?page=1>> Acesso: 20/07/2014.

Apesar de válido e verdadeiro, argumentos como este se tornaram clichês quando apresentados frente aos problemas sociais brasileiros, não pelo seu teor, mas pela falta de eficácia. É por este motivo que posicionamentos que vislumbram o Imposto Sobre Grandes Fortunas como agressão ao patrimônio dos mais abastados contrariam as reais necessidades sociais, de modo que bitributação, violação ao princípio da capacidade contributiva e efeito confiscatório configuram deturpadas interpretações do funcionamento e da finalidade deste imposto.

6 PRINCIPAIS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR A RESPEITO DO TEMA

Explicitamente previsto na Constituição Federal de 1988, O Imposto Sobre Grandes Fortunas deve ser regulamentado por meio de Lei Complementar, ou seja, mediante o veículo legislativo que tem como quórum para sua aprovação a maioria absoluta dos votos das duas Casas do Congresso Nacional. Muitos de nossos representantes já se aventuraram na busca desta regulamentação, embora nenhum deles tenha alcançado êxito.

Independentemente do sucesso, devemos valorizar as tentativas, tendo em vista que os motivos da não aprovação dos projetos ocupam a esfera particular e subjetiva de cada caso. Aqui, portanto, segue uma lista dos principais projetos a respeito do tema, tomando por base um levantamento feito por Sergio Ricardo Ferreira Mota (2010, p. 277)¹⁵:

1. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 108, de 06/06/1989, proveniente do deputado Juarez Marques Batista que visava à instituição do imposto sobre grandes fortunas e dava outras providências.
2. Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS) n. 162, de 23/06/1989, de autoria do Senador Fernando Henrique Cardoso, que dispunha sobre a tributação das grandes fortunas.

¹⁵ No levantamento elaborado por Sergio Ricardo Ferreira Mota há a transcrição integral do conteúdo das ementas dos respectivos projetos. No entanto, neste trabalho buscou-se uma adaptação de forma indireta destes mesmos conteúdos, de modo a tornar o texto mais contínuo.

3. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 208, de 11/12/1989, do deputado Antônio Mariz, que tinha por objetivo regulamentar o dispositivo constitucional que tratava do imposto sobre grandes fortunas.
4. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 268, de 11/12/1990, de autoria do deputado Ivo Cersosimo, dispunha sobre a instituição do imposto sobre grandes fortunas e determinava outras providências.
5. Projeto de Lei Complementar (PL) n. 2.097, de 29/10/1991, tendo como autor o deputado Wilson Campos, tal projeto conceituava as grandes fortunas, para efeito tributário, regulamentando o dispositivo constitucional que tratava do tema.
6. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 70, de 19/11/1991, de autoria do deputado Maviel Cavalcanti. Definia grande fortuna e estabelecia critérios para a sua tributação, além de regular o respectivo dispositivo constitucional.
7. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 193, de 30/06/1994, do deputado Ernesto Gradella, buscava a instituição do imposto sobre grandes fortunas em consonância com o respectivo dispositivo constitucional e dava outras providências.
8. Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS) n. 50, de 04/03/2008, de autoria da senadora Serys Slhessarenko, que regulamentava o respectivo dispositivo constitucional para a instituição do imposto sobre grandes fortunas, além de fornecer outras providências.
9. Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS) n. 100, de 26/03/2008, de autoria do senador José Nery, tinha por objetivo a regulamentação do dispositivo que tratava do imposto sobre grandes fortunas.
10. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 277, de 26/03/2008, de autoria da deputada Luciana Genro, que regulamentava o dispositivo constitucional referente à instituição do imposto sobre grandes fortunas.
11. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 128, de 09/04/2008, de autoria do senador Paulo Paim, que instituía o imposto sobre grandes fortunas de que trata o dispositivo constitucional, dando outras providências.
12. Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 130, de 07/02/2012, de autoria do deputado Paulo Teixeira, que instituía o imposto sobre grandes fortunas, de acordo com previsão constitucional.

CONCLUSÃO

Apesar de todas as tentativas frustradas de implementação e dos infindáveis olhares desconfiados sobre sua viabilidade (até mesmo sobre sua legalidade), o Imposto Sobre Grandes Fortunas vem para auxiliar a eficácia de direitos fundamentais que há muito ocupam apenas o “mundo das ideias”. Mais que isso, vem atenuar os efeitos de um sistema tributário bem intencionado, mas mal administrado.

Todavia, para tanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Faz-se necessária adequação jurídica proporcional ao nível das alterações a serem efetuadas e, principalmente, uma preparação moral da nova categoria de contribuintes, de modo que estes desenvolvam conscientemente a compreensão do verdadeiro intuito desta nova espécie tributária.

Assim, após todo trabalho de pesquisa e levantamento de dados comprobatórios, é possível concluir que o Imposto Sobre Grandes Fortunas pode sim fazer valer todo seu potencial de mecanismo implementador da justiça social, bastando, para isso, a libertação do senso comum impregnado nas opiniões de nossos legisladores que petrificam a evolução para o bem da população.

Simplificando, como nossa situação social está distante daquilo entendido como justo, não podemos nos dar ao luxo de protelar ainda mais as coisas com discursos meramente teóricos e que não levarão a lugar nenhum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituinte: reforma ou revolução? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A24, 30 Dez. 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários a Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2000. v.8

CONSTITUINTE aprova imposto sobre as grandes fortunas por 308 votos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A4, 15 abr. 1988.

KHAIR, Almir; Imposto sobre Grandes Fortunas. Disponível em: <<http://www.1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1412200709.htm>> Acesso em: 11/07/2014.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 35. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. 562 p.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Imposto sobre grandes fortunas no Brasil: origens, especulações e arquétipo constitucional. São Paulo: MP Ed., 2010. 288 p.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. Impostos federais, estaduais e municipais. 5. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. 442 p.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Direito tributário. 10. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2009. 479 p.

SANCHES, Almir Teubl; O imposto (cuidadosamente) esquecido. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jpkupfer/para-animar-o-debate-da-reforma-tributaria/>> Acesso em: 11/07/2014.

SILVA NETO, José Francisco da. Apontamentos de direito tributário: em conformidade com a L.C. 116/03 - I.S.S. e as emendas 41/03, 42/03 e 44/04. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.