



# CIDEEFF

## WORKING PAPERS

Nº 13 / 2023

### ASPECTOS REGULATÓRIOS NA TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

UMA ANÁLISE JURÍDICO-COMPARATIVA ENTRE  
BRASIL, ALEMANHA E FRANÇA

Gustavo Fossati

Soraya Noura Y Maurity



CIDEEFF

fct

Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

# **CIDEEFF**

## **WORKING PAPERS**

ISSN: 2795-4218

-

**Nº12/2023**

GOVERNANÇA FISCAL | TAX GOVERNANCE

### **Aspectos regulatórios na tributação do imposto sobre grandes fortunas**

Uma análise jurídico-comparativa entre  
Brasil, Alemanha e França

Author

Gustavo Fossati  
Soraya Noura Y Maurity

WP Coordinators

Ana Paula Dourado  
Pedro Infante Mota  
Miguel Moura e Silva  
Nazaré da Costa Cabral

Publisher

**CIDEEFF - Centre for Research in  
European, Economic, Fiscal and Tax Law**

[www.cideeff.pt](http://www.cideeff.pt) | [cideeff@fd.ulisboa.pt](mailto:cideeff@fd.ulisboa.pt)



Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa



Esta publicação é financiada por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/04176/2020

-

Design & Production

OH! Multimedia  
[mail@oh-multimedia.com](mailto:mail@oh-multimedia.com)



# Aspectos regulatórios na tributação do imposto sobre grandes fortunas

Uma análise jurídico-comparativa entre  
Brasil, Alemanha e França

GUSTAVO FOSSATI  
SORAYA NOUIRA Y MAURITY

## Índice

**Resumo / Abstract** (pag. 4) ►

**1. Introdução** (pag. 6) ►

**2. O cenário político-legislativo para a instituição do IGF no brasil** (pag. 9) ►

2.1. O fracasso legislativo na instituição do IGF (pag. 9) ►

2.2. A variedade de abordagens para a instituição do IGF (pag. 13) ►

**3. A experiência no Direito comparado** (pag. 17) ►

3.1. Países que instituíram o IGF (pag. 17) ►

3.2. A experiência francesa (pag. 19) ►

3.3. A experiência alemã (pag. 23) ►

**4. Aspectos regulatórios na tributação mediante o IGF** (pag. 32) ►

4.1. Critérios ideais de tributação eficiente (pag. 32) ►

4.2. Capacidade contributiva, progressividade e pessoalização (pag. 35) ►

4.3. Riscos de exílio fiscal (pag. 38) ►

**5. Conclusão** (pag. 43) ►

**6. Tabela anexa** (pag. 45) ►

**7. Referências bibliográficas** (pag. 51) ►

## Resumo

Até a presente data, o Congresso Nacional conta com cerca de 56 (cinquenta e cinco) projetos de lei para a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Em suma, os projetos objetivam a redução das desigualdades sociais. No entanto, embora louvável o objetivo, até a presente data, nenhum desses projetos foi aprovado. Assim, o objetivo do presente trabalho se volta a descrever e analisar as perspectivas jurídicas e regulatórias da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), a partir dos projetos de lei complementar tramitados no Congresso Nacional a partir de 2008, bem como a partir da experiência no direito comparado e, especialmente, do direito francês e do direito alemão. A metodologia é essencialmente descritiva, quantitativa e comparativa. Ao final, serão apresentadas as dificuldades que envolvem a utilização de um imposto com essa materialidade, especialmente no que toca i) aos seus aspectos de igualdade, no âmbito da avaliação dos diferentes tipos de bens e da aplicação entre seus destinatários, ii) ao efeito confiscatório gradual desse tipo de tributação, iii) ao favorecimento do gastador em detrimento do poupador, iv) ao baixo potencial arrecadatório (ao menos na experiência francesa e alemã), v) aos elevados custos de cobrança e fiscalização, vi) ao agravamento do risco de fuga de capitais e vii) à ilegitimidade da cobrança concomitante desse imposto ao lado dos impostos já existentes sobre I) a renda, II) o patrimônio, III) o consumo, IV) a transferência de bens e direitos, V) heranças e doações e VI) rendimentos gerados pelo patrimônio financeiro.

## Palavras-chave

*Direito tributário. Imposto sobre o patrimônio. Aspectos regulatórios. Política fiscal. Exílio fiscal.*

## Abstract

*To date, the National Congress has around 55 (fifty-five) bills for the creation of the Large Wealth Tax (IGF). In short, the projects aim to reduce social inequalities. However, although the goal is laudable, to date, none of these projects have been approved. Thus, the goal of this paper is to describe and analyse the legal and regulatory perspectives of the institution of the Tax on Great Fortunes (IGF), based on the complementary bills processed in the National Congress from 2008 onwards, as well as from the experience in comparative law and, especially, French law and German law. The methodology is essentially descriptive, quantitative, and comparative. At the end, the difficulties involved in the use of a tax with this materiality will be presented, especially with regard to i) its equality aspects, within the scope of the evaluation of different types of goods and the application between its taxpayers, ii) the effect of a gradual confiscation of this type of taxation, iii) favouring the spender to the detriment of the saver, iv) the low revenue potential (at least in the French and German experience), v) the high collection and inspection costs, vi) the worsening risk of escape of capital and vii) the illegitimacy of the concomitant collection of this tax alongside existing taxes on I) income, II) assets, III) consumption, IV) the transfer of goods and rights, V) inheritances and donations and VI) income generated by financial assets.*

## Keywords

*Tax law. Wealth tax. Regulatory aspects. Fiscal policy. Tax exile.*



## 1. Introdução

A despeito de sua previsão expressa na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) nunca foi instituído no Brasil. No entanto, também, nunca saiu *totalmente* do debate público. Seus defensores o consideram urgente, pelo que serviria para arrecadar mais daqueles que contribuem menos: os “ricos”. Assim, a instituição do IGF seria uma opção de justiça fiscal e distributiva<sup>1</sup>, imprescindível para reduzir desigualdades e alcançar maior equilíbrio social. Afinal, o Brasil, consoante relatório de desenvolvimento humano realizado pelo Programa das Nações Unidas em 2019<sup>2</sup>, é o segundo país com maior concentração de renda, com cerca de 6,5% (seis e meio por cento) da população em estado de extrema pobreza e, em 2022, um coeficiente Gini ainda elevado de 0,51 para a renda domiciliar do trabalho e 0,481 para a renda individual<sup>3</sup>. O argumento, além de socioeconômico, é jurídico, porque a redução das desigualdades foi insculpida na Constituição como objetivo fundamental da República (art. 3º, inciso III) e consubstancia um dos princípios gerais a lastrear o exercício da atividade econômica (art. 170, inciso VII, da CRFB/88), cuja omissão congressual quanto à sua regulamentação poderia configurar eventual inconstitucionalidade<sup>4</sup>.

Em sentido contrário, seus opositores alertam que a instituição do IGF seria econômica e tributariamente contraproducente, porquanto acarretaria, invariavelmente, fuga de capitais e investimentos, com efeitos deletérios para o mercado e o desenvolvimento nacional. Riscos estes capazes de prejudicar ainda mais a arrecadação tributária e, portanto, reforçar desigual-

---

1 COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (versão digital), p. 274.

2 Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relat%C3%B3rio-do-desenvolvimento-humano-2019>. Acesso em: 06/01/2022.

3 Quanto mais perto de zero, menos desigual. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indice-de-gini/#:~:text=Ap%C3%B3s%20o%20pico%20de%20desigualdade,0%2C481%20para%20a%20renda%20individual>. Acesso em: 06/01/2023.

4 A exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 55, ajuizada em 2019 pelo Psol, cuja petição foi assinada pelo advogado Fábio Konder Comparato.

dades<sup>5</sup>. Além disso, apontam que há uma série de obstáculos jurídico-tributários à instituição de um imposto nesse formato, ao lado e concomitantemente ao demais impostos já existentes, especialmente sobre a renda, sobre a propriedade de alguns bens, sobre o consumo de bens e serviços e sobre heranças e doações. Alegam, inclusive, que o IGF poderia gerar em determinadas situações um confisco gradual sobre a propriedade, além de privilegiar o gastador em detrimento do poupador. Assim, o imposto não passaria de um símbolo político, de retórica populista e extremamente ineficiente.

A crise sanitária decorrente da pandemia do Coronavírus (Covid-19) despertou, novamente, o debate. Alguns países da América Latina, como a Argentina e a Bolívia, passaram a instituir um imposto sobre grandes fortunas, com vistas a angariar recursos para fazer frentes às necessidades sociais de despesas públicas com saúde, assistência social e fomento à economia. A crise sanitária foi o motivo que faltava para justificar a necessidade de criar um imposto que incidisse sobre os patrimônios mais elevados.

A tendência foi seguida no Brasil, já que o ano de 2020 marca o período em que houve o maior número de projetos apresentados no Congresso Nacional para instituição do IGF. No total, só no ano de 2020, foram 19 (dezenove) projetos apresentados, dos quais 15 (quinze) mencionam, em suas justificativas, os efeitos da crise advindos da pandemia. Nos anos seguintes, mais três projetos aludem, em suas justificativas, aos efeitos da pandemia<sup>6</sup>. Nenhum desses projetos, contudo, foi sancionado e promulgado até a data do presente trabalho.

Para reforçar a necessidade de se estabelecer a “nova” espécie tributária, alguns desses projetos<sup>7</sup>, a título de justificativa, mencionam a tendência dos países-membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), dos quais 12 (doze) já instituíram o imposto<sup>8</sup>. Dentre esses países, um dos exemplos mais antigos é o da França, cujo governo institui o imposto em 1981 e, embora tenha sido substancialmente alterado ao longo dos anos, vige até hoje. Entretanto, também não escapa a múltiplas frentes de críticas, seja em razão dos riscos de exílio fiscal, seja porque a forma de tributação continua favorecendo os mais ricos em detrimento dos mais pobres.

Nesse cenário, o objetivo do presente trabalho se volta a analisar as perspectivas jurídicas e regulatórias da instituição do IGF. Toma-se por base, essencialmente, os projetos de lei complementar que tramitam no Congresso Nacional, com recorte a partir de 2008, momento em que houve um maior número de apresentação de projetos, bem como a partir da experiência no direito comparado, especialmente, no direito francês e no direito alemão.

---

5 “A incidência sobre as grandes fortunas ou, em alguns países, sobre o patrimônio, tem se mostrado frustrante e, não raro, retórica e ideológica. (...) O imposto sobre grandes fortunas é um tributo arcaico, injusto, de difícil administração e prejudicial à economia. O legislador complementar brasileiro, ao não regulamentá-lo, prestou um benefício ao País.” TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, vol. IV - Os tributos na Constituição / Ricardo Lobo Torres - Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 206 e 208.

6 São esses: PLP 101/2021; PLP 130/2022 e PLP 69/2023.

7 A exemplo do PLP 268/2020.

8 A exemplo dos PLP 95/2020, 103/2020, 268/2020 e 101/2021.



A hipótese que se coloca é que não há estudos sistêmicos e congruentes suficientes acerca da instituição do IGF que possa garantir que o tributo surta efetividade, no sentido de chegar a um ponto ótimo entre o valor a ser arrecadado, a capacidade contributiva e as despesas de fiscalização e arrecadação. Para tanto, a capacidade contributiva será analisada sob a perspectiva da progressividade e da personalização na instituição do IGF, bem como dos riscos de confisco e de exílio fiscal. A metodologia é essencialmente descritiva e analítica, por meio de abordagem quantitativa, e inclui uma revisão de todos os projetos de lei em trâmite a partir de 2008, aliada a um estudo teórico do direito brasileiro e comparado sobre o imposto sobre grandes fortunas. O estudo do direito comparado se faz necessário, visto que a experiência vivida na França e na Alemanha poderá trazer elementos e dados necessários a uma adequada e coerente reflexão acerca da viabilidade econômica e tributária da instituição e cobrança da exação no Brasil.

Num primeiro momento, será analisado o cenário político-legislativo no Congresso Nacional, para assentar o fracasso legislativo na instituição do IGF e a variedade de projetos em tramitação, abordando as principais temáticas e a forma como os projetos definem “fortuna” (seção 2). Em seguida, serão retratadas as experiências no direito comparado acerca da instituição do tributo, detalhando as experiências francesa e alemã (seção 3). Por fim, serão trabalhados os aspectos jurídicos e regulatórios que o tributo enseja, com enfoque na justiça tributária e na eficiência econômica (seção 4).



## 2. O cenário político-legislativo para a instituição do IGF no Brasil

### 2.1. O Fracasso Legislativo na Instituição do IGF

O IGF está previsto no art. 153, inciso VII, da CRFB/88, desde a sua redação original. Assim, desde 1988, compete à União instituir impostos sobre “*grandes fortunas, nos termos de lei complementar*”<sup>9</sup>. Além disso, a Emenda Constitucional nº 31/2000, deu nova redação ao art. 80, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e estabeleceu que o produto da arrecadação do IGF comporia o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP).

Nesse ensejo, vale abrir um breve parêntese acerca da discussão a respeito da normatividade da lei de instituição do IGF, se lei ordinária ou lei complementar. Uma primeira corrente entende que a criação do IGF deve estar veiculada, exclusivamente, por lei complementar, conforme leitura conjunta do art. 153, inciso VII, e do art. 146, inciso III, letra “a”, da CRFB/88. Uma segunda corrente entende que a lei complementar serviria tão somente de base para o estabelecimento de normas gerais sobre IGF<sup>10</sup>, especialmente para definir a expressão “grandes fortunas”, enquanto a sua instituição, em si, dependeria de lei ordinária<sup>11</sup>.

Seja como for, o fato jurídico a deflagrar a imposição é a “*fortuna*”, considerada como a partir titularidade de patrimônio mobiliário e imobiliário no território nacional, conjugada com

---

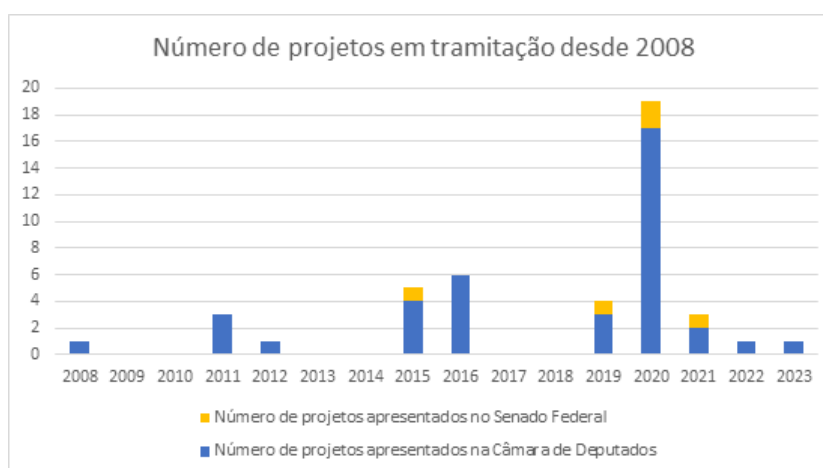
9 Vale mencionar que o Presidente Lula propôs um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 41/2002) para excluir a menção à “lei complementar” do texto.

10 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 1ª de. Editoras Malheiros. 2012. ISBN 978-85-392-0261-4. p.117-119. Ainda, para Hugo de Brito Machado, a lei complementar pode se revistar como um conceito de lógica jurídica ou como um conceito jurídico-positivo. O conceito lógico-jurídico corresponde à remissão à lei complementar para designar uma lei que completa uma regra da Constituição. Assim, todas as leis seriam *complementares* à Constituição. No sentido jurídico-positivo, se refere a um quórum específico, como no caso do IGF.

11 Nesse sentido: CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 567. Ver também: JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; PASIN, João Bosco Coelho. **Tributos em Espécie: Fundamentos e Elementos**. / coordenadores Eduardo Marcial Ferreira Jardim, João Bosco Coelho Pasin. - Rio de Janeiro : Elsevier, 2010. ISBN: 978-85-352-3951-5. p.63.

critérios material, espacial e temporal previstos em lei complementar<sup>12</sup>. Esses critérios, contudo, ainda não foram delineados e são objeto de disputa.

Com efeito, até o presente momento, embora numerosas as tentativas, nenhuma reforma tributária resultou na instituição do IGF. Ao total, desde a promulgação da Constituição da República até a presente data, cerca de cinquenta projetos<sup>13</sup> foram apresentados no Congresso Nacional para a instituição do tributo, com quarenta e cinco atualmente em tramitação e cinco arquivados<sup>14</sup>. O número de propostas cresceu exponencialmente em 2020, com um total de 17 (dezesete) projetos apresentados pela Câmara dos Deputados e dois pelo Senador Federal<sup>15</sup>. O aumento, naquele ano, deveu-se essencialmente ao cenário de crises econômica, social e financeira decorrentes da pandemia do coronavírus<sup>16</sup>, momento em que foi necessário pensar em novas formas de carrear recursos públicos para fazer frente, de forma transitória ou permanente, a gastos públicos com a seguridade social e às diversas consequências das políticas públicas de isolamento social. O contexto levou alguns deputados e senadores a considerarem a tributação, embora ideologicamente contra<sup>17</sup>. Assim, conforme se depreende do gráfico abaixo, a maioria dos projetos possui origem na Câmara dos Deputados, e houve um “boom” de projetos em 2020.



Ver nota <sup>18</sup>

12 *Idem*, 64.

13 Fonte da Câmara Legislativa: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=&autor=&inteiroTeor=imposto+sobre+grandes+fortunas&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPLP+-+Projeto+de+Lei+Complementar%5D&data=04/05/2017&page=false>. Acesso em 06/01/2022.

14 Foram arquivados os PLP 70/1991; PLP 77/1991; PLP 193/1994; PLP 249/2016; PLP 112/2020.

15 Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

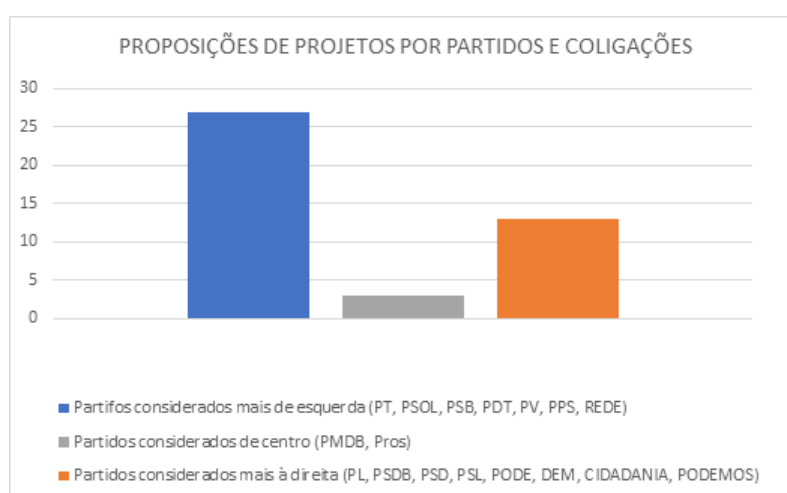
16 Os PLP 38/2020, 50/2020, 59/2020, 77/2020, 82/2020, 88/2020, 95/2020, 102/2020, 112/2020, 123/2020, 188/2020, 190/2020, 201/2020, 924/2020 e 964/2020 citam a crise sanitária em suas justificativas.

17 Como as alas que costumam ser classificadas como mais à direita.

18 Tabela de elaboração própria. Com base nos dados da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/noticias/684835-projeto-cria-imposto-sobre-grandes-fortunas-com-aliquota-de-25/>) Acesso em 06/01/2022). Nota-se que, entre 1989 e 2007, fora 8 projetos apresentados.

Como elemento em comum, todos os projetos elencam, nas suas justificativas, a necessidade de combater a desigualdade social por meio de geração de novas receitas para a seguridade social – que inclui saúde, previdência e assistência social –, sem descuidar do equilíbrio fiscal. De forma geral, conforme se depreende dos gráficos abaixo relacionados, no Congresso Nacional brasileiro, a instituição do IGF é uma pauta mais inclinada aos partidos qualificados como de “esquerda”, os quais tendem a consagrar um valor menor como mínimo patrimonial tributável para fins de preenchimento do conceito de “fortuna”. Os partidos mais inclinados à “direita” apresentaram a maioria dos seus projetos em 2020 e objetivam uma tributação transitória<sup>19</sup>.

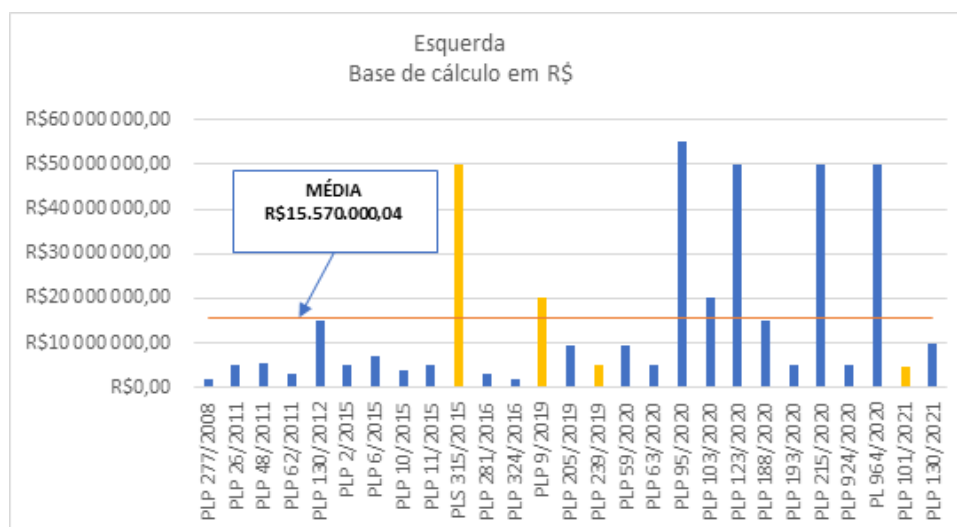
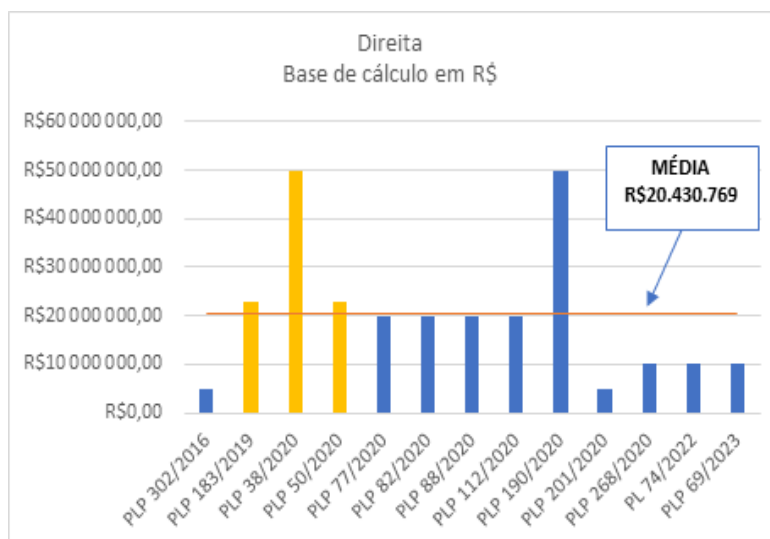
Naturalmente, estreimar partidos entre *esquerda* e *direita* envolve juízo que pode ser considerado arbitrário, mas a utilidade se presta a analisar a vontade política combinada com a situação econômica. Para James Alt *et. al.*<sup>20</sup>, analisar o cenário político auxilia a compreender os motivos pelos quais uma determinada política pública é adotada ou não, essencialmente em relação às pautas ideológicas dos partidos classificados como de “esquerda” e de “direita”. Nessa linha, o gráfico menciona o nome do partido no momento da propositura do projeto, e não o atual, e não contabiliza as coautorias.



Os partidos mais inclinados à “direita”, de modo geral, tendem a colocar como piso de “grande fortuna” um valor mais alto.

19 Como os PLP 38/2020, 50/2020, 112/2020 e 190/2020.

20 ALT, James; PRESTON, Ian; SIBIETA, Luke. **The Political Economy of Tax Policy**. Disponível em: <https://ifs.org.uk/publications/5230>. p. 1-42.



Em paralelo, o Partido Socialismo e Liberdade (Psol) ajuizou, em outubro de 2019, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 55), cujo julgamento chegou a entrar em pauta no Supremo Tribunal Federal (STF), em novembro de 2022, mas terminou sendo adiado. Na cautelar, o relator da ação, Min. Gilmar Mendes, lembrou que, conforme art. 8º, do Código Tribunal Nacional (CTN)<sup>21</sup>, a competência tributária tem natureza facultativa<sup>22</sup>; assim, o seu exercício “sinaliza opção político-normativa, levando em conta a autonomia de cada ente federado na gestão das receitas financeiras”.

21 Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

22 Nesse sentido, também: CARRAZZA, Antônio Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, ISBN 978-85-392-0186-0. p. 573.

A pauta relacionada ao IGF tem natureza invariavelmente política, visto que remete, simbolicamente, a uma noção de solidariedade e de justiça social diante de classes desfavorecidas que, proporcionalmente, sofrem o efeito da regressividade na tributação sobre o consumo de forma mais drástica. Contudo, cumpre analisar a seguir os aspectos relacionados à eventual instituição do tributo e a sua interface com a capacidade contributiva e os riscos de evasão fiscal. Preliminarmente, detalhar-se-á a variedade de abordagens propostas para a instituição do IGF no Brasil.

## 2.2. A Variedade de Abordagens para a Instituição do IGF

Os projetos mapeados apresentam características bastante variadas. Alguns são mais extensos e procuram detalhar as minúcias da forma de tributação, de modo a garantir maior igualdade material e a reduzir os riscos de evasão fiscal. Outros são mais enxutos e se limitam a propor uma base de cálculo com pouca ou nenhuma faixa de progressividade<sup>23</sup> ou sem deduções fiscais e alíquotas mais ou menos dispersas, entre 0,5 e 6%<sup>24</sup>.

Um dos projetos mais antigos, o PLP nº 277/2008, de autoria de Luciana Genro (Psol/RS), Chico Alencar (Psol/RJ) e Ivan Valente (Psol/SP), está, atualmente, com 33 (trinta e três) apensos<sup>25</sup>. O projeto inicial previa a instituição do IGF, estabelecendo, como fato gerador, a titularidade, em 1º de janeiro de cada ano, de “fortuna” considerada como patrimônio em valor superior a R\$ 2.000.000,00, expressos em moeda de poder aquisitivo de 1º de janeiro de 2009. O art. 5º do projeto prevê alíquotas progressivas, de 1% a 5%. Nos projetos apensados, as bases de cálculos variam para fins de consideração da “grande fortuna”. Os PLPs nº 77 e nº 88/2020 estipulam, por exemplo, cobranças de 1% a 3% aplicadas sobre patrimônio superior a R\$ 20.000.000,00.

Os PLPs nº 48/2011 e 10/2015 destacam-se por estabelecer não um imposto, mas uma contribuição: a “Contribuição Social das Grandes Fortunas” (CSGF). Nesses projetos, é estabelecida uma tabela de incidência a partir de R\$ 5.520.001,01, com alíquota de 0,55%, podendo chegar até 1,80%, no primeiro caso, e a partir de R\$ 4.000.000,01, com alíquotas de 0,40% a 2,10%, no segundo caso. O objetivo da contribuição é permitir a vinculação do produto arrecadado, escapando à regra do art. 167, inciso IV, da CF.

Ao lado dessas propostas, todas com pretensão de permanência, os projetos nº 183/2019, nº 38/2020 e nº 50/2020, todos apresentados perante o Senado Federal por partidos mais inclinados à “direita”, preveem um imposto temporário, essencialmente para fazer frente às necessidades de proteção social decorrentes da pandemia da Covid-19. O PLP nº 101/2021, por sua

---

23 O PLS nº 315/2015, por exemplo, não estabelece progressividade. A base de cálculo é considerada a partir de R\$ 50 milhões de reais e a alíquota é de 1%.

24 O PLP nº 103/2020, por exemplo, só prevê duas bases de cálculos.

25 PLP nº 26/2011, PLP nº 48/2011, PLP nº 62/2011, PLP nº 9/2019, PLP nº 130/2012, PLP nº 2/2015, PLP nº 6/2015, PLP nº 121/2021, PLP nº 10/2015, PLP nº 11/2015, PLP nº 281/2016, PLP nº 294/2016, PLP nº 302/2016, PLP nº 324/2016, PLP nº 335/2016, PLP nº 205/2019, PLP nº 239/2019, PLP nº 59/2020, PLP nº 63/2020, PLP nº 201/2020, PLP nº 77/2020, PLP nº 82/2020, PLP nº 88/2020, PLP nº 95/2020, PLP nº 103/2020, PLP nº 123/2020, PLP nº 188/2020, PLP nº 190/2020, PLP nº 193/2020, PLP nº 215/2020, PLP nº 268/2020, PLP nº 130/2021, PLP nº 74/2022.

vez, institui uma “Contribuição Extraordinária sobre Grandes Fortunas”, que intenciona financiar as ações e os serviços de saúde, prioritariamente, no combate à pandemia da Covid-19 e para a complementação do auxílio emergencial destinado às famílias mais vulneráveis. Os projetos variam com alíquotas de 0,5% a 3%, consoante a faixa de patrimônio líquido progressivamente considerada. Vale destacar que o PLP nº 50/2020, em sua justificativa, ressalva que esse tipo de tributação *“não é aconselhável em tempos normais, pelo risco de elisão e evasão”*, mas que a anormalidade da situação justificaria impor um mecanismo voltado à fraternidade, à solidariedade e à justiça. Ainda, o PLP nº 964/2020, de autoria do deputado Helder Salomão, também é de natureza transitória. O projeto considera como “fortuna” o patrimônio de valor superior a R\$ 50.000.000,00 e as alíquotas variam de 2% a 3% sobre o patrimônio existente em 31 de dezembro de 2019. O PLP nº 190/2020, também transitório, prevê a instituição de empréstimo compulsório, tomando por base o fato gerador do IGF, com alíquotas entre 0,5% e 5,5%.

Alguns projetos, ainda, demonstram preocupação quanto ao pacto federativo. Seis deles previram que o produto da arrecadação será objeto de transferência obrigatória aos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>26</sup>, enquanto outros não mencionaram a discriminação da receita da arrecadação. O PLP nº 121/2021<sup>27</sup>, de autoria de “Boca Aberta” (Pros/PR), por exemplo, foi apensado ao PLP nº 06/2015, e prevê a repartição do produto da arrecadação do IGF com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

O PLP nº 74/2022, de autoria do Deputado Nereu Crispim (PSD/RD), apensado ao PLP nº 130/2021, institui o imposto sobre a propriedade, a posse ou o domínio útil de bens, bem como sobre a titularidade de direitos, que constituam “grande fortuna” em 1º de janeiro de cada ano, considerada a partir de R\$ 10.000.000,00. As alíquotas são progressivas e variam de 1% a 3%, a serem reduzidas após 5 anos da instituição do imposto. O projeto ressalva, contudo, bens e direitos aplicados em projetos considerados, pela lei, prioritários para o desenvolvimento nacional; bens objeto de tombamento ou de declaração de utilidade pública e os gravados por reserva legal ou voluntária para fins de utilização social ou de preservação ambiental; bens dados em usufruto a entidades culturais e beneficentes de assistência social, na forma do regulamento, enquanto durar o usufruto; bens cujo uso esteja interditado por posse ou invasão reconhecida judicialmente, enquanto durar a interdição; e doação de bens consumíveis ou não destinados à alienação. O mais recente, PLP 69/2023, tem previsões semelhantes.

Da variedade de formas de tributação, percebe-se que não há estudos sistematizados que subsidiem o parlamento para a instituição do IGF e que sejam capazes de trazer parâmetros de certeza e confiabilidade quanto à incidência ideal do IGF. Pelo contrário, predominam escolhas aleatórias para a definição das bases de cálculos e das alíquotas, embora alguns projetos mencionem alguns estudos técnicos esparsos.

---

26 Seis projetos, os PLP nº 6/2015, nº 324/2016, nº 335/2016, nº 205/2019, nº 924/2020 e nº 121/2021, previram a repartição das receitas com os entes subnacionais.

27 A instituição do imposto sobre “fortuna”, definida esta como o patrimônio líquido que exceda o valor de R\$ 5.000.000,00, expressos em moeda de poder aquisitivo de 1º de janeiro de 2021. As alíquotas variam de 1% a 5%, com base de cálculo progressivamente considerada entre cinco e quarenta milhões de reais.

As bases de cálculo, para considerar o que se entende como “fortuna”, variam entre R\$ 2.000.000,00 e cerca de R\$ 55.000.000,00<sup>28</sup>, sejam estes considerados como patrimônio líquido, patrimônio bruto, renda anual ou, ainda, atrelados ao limite mensal da isenção do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas (IRPF)<sup>29</sup> ou sobre o salário-mínimo<sup>30</sup>.

Com relação aos contribuintes, a maioria dos projetos (28 dos 42 projetos considerados) estabelece como contribuintes as pessoas físicas domiciliadas no País, as pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no exterior em relação ao patrimônio que possuam no País e o espólio. Alguns outros projetos definem somente as pessoas físicas como contribuintes<sup>31</sup>, e outros sequer definem o contribuinte<sup>32</sup>. Observa-se que somente três projetos previram, além da pessoa física, a pessoa jurídica residente e/ou domiciliada no território como contribuinte do IGF<sup>33</sup>. A previsão tão somente do contribuinte *pessoa física* pode gerar incentivos para constituir pessoas jurídicas, de modo a transferir a titularidade do patrimônio tributável para escapar à incidência do imposto, embora alguns projetos tenham expressamente previsto a responsabilidade tributária solidária da pessoa jurídica nesses casos de dissimulação<sup>34</sup>.

Alia-se a isso que alguns projetos previram diversas faixas de progressividade, com alíquotas diferentes ou com apenas duas ou nenhuma alíquota<sup>35</sup>. Ainda, determinados projetos preveem a redução da alíquota após determinado prazo estabelecido<sup>36</sup>. Há projetos que cometem impropriedades e vinculam a arrecadação do imposto, em violação ao art. 167, inciso IV, da CRFB/88<sup>37</sup>. O art. 80, inciso III, do ADCT, prevê a destinação do produto da arrecadação do IGF ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, descaracterizando a natureza de imposto do IGF, transformando-o na prática em uma contribuição especial, com finalidade e destinação específicas para o combate e a erradicação da pobreza.

---

28 A exemplo do PLP nº 964/2020, que considera o valor de R\$ 50.000.000,00 como fortuna.

29 Como no caso dos PLPs nº 130/2012, nº 183/2019, nº 205/2019 e nº 50/2020.

30 A exemplo do PLP nº 6/2015, cuja vinculação é de duvidosa constitucionalidade, consoante art. 7º, inciso IV, da CRFB/88.

31 A exemplo dos PLP 62/2011, 315/2015, 9/2019, 239/2019, 38/2020 e 101/2021.

32 A exemplo dos PLP 63/2020 e 77/2020.

33 PLP 324/2016, 201/2020 e 130/2021.

34 A exemplo do PLP 121/2021.

35 A exemplo do PLP nº 38/2020. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV – salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

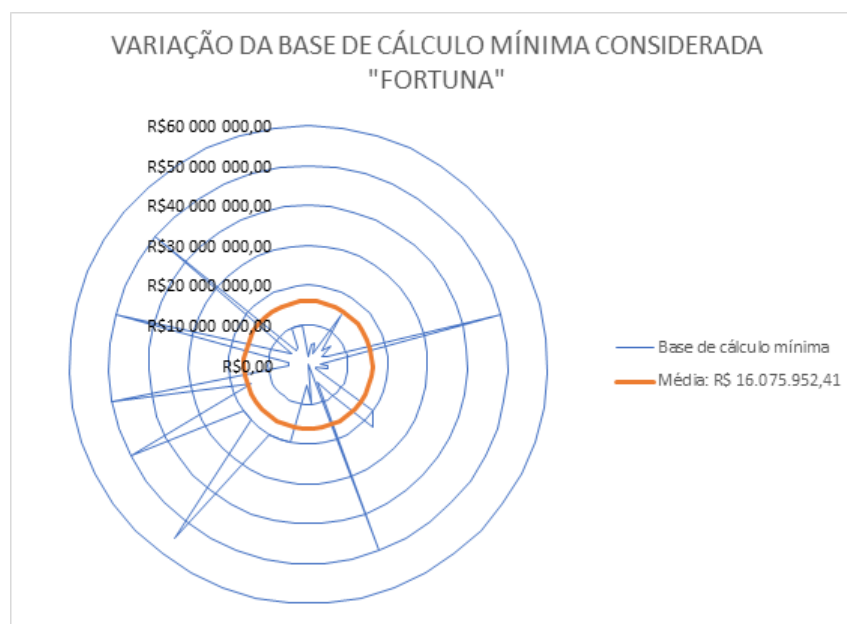
36 A exemplo do PLP 74/2022, do PLP 130/2021.

37 A exemplo do PLP 215/2020, que institui o IGF “Art. 2º, §2º. Os recursos arrecadados serão destinados exclusivamente a projetos para construção de unidades de ensino ou de saúde credenciados pelo Governo Federal, pelos Estados ou pelos Municípios.”



Outros projetos referem-se a contribuições<sup>38</sup> ou a empréstimo compulsório<sup>39</sup>. Quanto às finalidades do tributo, embora voltadas, de forma geral, à justiça social, variam ao sabor da pauta ideológica do autor do projeto, sejam estas calcadas em projetos sociais mais longevos e estruturais ou relacionadas a intervenções episódicas e pontuais, como a calamidade pública.

Como exemplo de maior relevância relativo à divergência nos parâmetros, extrai-se dos projetos de lei complementar que tramitam desde 2008 essa variedade acerca do mínimo a ser considerado para fins de “fortuna”, conforme a tabela abaixo. Vale notar que os valores selecionados são aqueles expressos nos projetos, sem atualizações – já que não houve aprovação –, e, quando relacionados ao salário-mínimo ou à faixa de isenção do imposto de renda, foram arredondados:



Apresentada a variedade de conteúdo dos projetos, de modo a verificar se há balizas formais e materiais que possam justificar o que seria uma instituição ideal do IGF, vale analisar a forma de tributação do IGF nos países em que foi instituído. Assim, cumpre analisar a experiência no direito comparado, com enfoque no direito francês e no alemão.

38 Como os PLP nº 48/2011 e 10/2015, que estabelecem a Contribuição Social das Grandes Fortunas (CSGF).

39 A exemplo dos PLP 112/2020, 190/2020 e 50/2020.



### 3. A experiência no Direito comparado

#### 3.1. Países que instituíram o IGF

De forma geral, no exterior, a tendência é de abandono do IGF. O Japão instituiu o tributo em 1950, mas o extinguiu em 1953<sup>40</sup>; a Itália o aboliu em 1974<sup>41</sup>; e a Irlanda instituiu o tributo em 1974 e o extinguiu em 1978<sup>42</sup>. No mesmo ano, em julho de 1978, o Primeiro-Ministro francês, Raymond Barre, constituiu um grupo de estudo para analisar os problemas decorrentes de uma imposição fiscal sobre grandes fortunas. O grupo formulou, então, o *Relatório Ventejol-Blot-Méraud (rapport Ventejol-Blot-Méraud)*<sup>43</sup> que reúne todos os argumentos a favor e contra a instituição de um IGF. A metodologia aborda aspectos teóricos e empíricos, por meio de uma análise no direito comparado. As conclusões são, em apertada síntese, negativas. Em determinado trecho do documento, os autores concluem que, paradoxalmente, é nos países em que não se adota o IGF que a pressão fiscal sobre o patrimônio é mais alta, indicando que a instituição do tributo, em verdade, tende a levar à diminuição de outros tributos sobre o patrimônio e a maiores deduções sobre a tributação globalmente considerada<sup>44</sup>. Assim, o IGF representaria apenas uma das formas de imposição sobre o patrimônio e não necessariamente a mais eficiente.

Nos anos seguintes, a tendência dos países foi de abandonar o tributo. A Áustria o extinguiu em 1994; a Dinamarca, em 1996<sup>45</sup>; os Países-Bascos, em 2001; a Finlândia e o Luxemburgo, em 2006; a

---

40 BONNEFOUS, Edouard. **L'impôt sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em: 22/12/2022. p.6.

41 Embora ainda tribute os ativos financeiros e propriedades imobiliárias mantidos no exterior, sem intermediação italiana, por contribuintes residentes no país.

42 BONNEFOUS, Edouard. **L'impôt sur La Fortune**. *Op.cit.* p.6.

43 Ventejol, Gabriel ; Blot, Robert ; Méraud, Jacques. **Rapport**. Paris : Documentation Française. Published items: 3 hits in ECONIS- Online Catalogue of the ZBW.

44 *Idem*. “Il apparaît paradoxalement que c’est dans les pays où il n’existe pas de taxe annuelle sur la fortune que la pression fiscale globale sur le patrimoine est la plus élevée»,

45 *Idem*. p. 60-62.

Suécia, em 2007<sup>46</sup>. Em sentido oposto, a Espanha o instituiu em 2007, o suspendeu em 2008, mas o reestabeleceu em 2011, após a crise financeira<sup>47</sup>. Consoante estudo realizado pela OCDE em 2018<sup>48</sup>, a tendência de abandono do tributo, nos países membros, confirma-se entre 1990 e 2017.



Recentemente, em decorrência da crise sanitária global, alguns países como a Argentina<sup>49</sup> e a Bolívia<sup>50</sup> voltaram a instituí-lo. De caráter extraordinário, o tributo, na Argentina, incide uma só vez e tem por objetivo mitigar a crise decorrente da pandemia do coronavírus. Na Bolívia, todavia, a incidência pretende ser anual. A Colômbia também planeja uma nova tributação progressiva sobre a riqueza para patrimônios considerados acima de 3 bilhões de pesos em 2023<sup>51</sup>. Do outro lado do Atlântico, em 2021, a Bélgica estabeleceu um imposto de solidariedade sobre contas de valores mobiliários, embora a Corte Constitucional do país tenha julgado, em 2019, inconstitucional a tributação.

Atualmente, o IGF também subsiste na Espanha, na Suíça<sup>52</sup>, na Noruega, no Lichtenstein, na Índia e, como abordaremos agora, na França.

#### 46 **Tributos em Espécie.** P.60-61.

47 “O imposto sobre o patrimônio foi introduzido na Espanha pela Lei 50/ 1 977, com caráter provisório e sob a denominação de *Impuesto Extraordinário sobre el Patrimonio de las Personas Físicas*. Transformou-se, pela Lei 1 9/1991, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1 992, no *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP), tornando-se permanente.” TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, vol. IV- Os tributos na Constituição / Ricardo Lobo Torres- Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p.211.

48 OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>. Acesso em 06/01/2023.

49 Ley n° 27.605, de 18 de dezembro de 2020, chamada de “*Aporte solidario y extraordinario para ayudar a a morigerar los efectos de la pandemia*”. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/prime-ra/238732/20201218>. Acesso em 06/01/2022.

50 Ley n° 1.357, que tributa as grandes fortunas, definidas como valores acima de 30 milhões de bolivianos, com incidência anual.

51 O tributo já era instituído desde 2002 e reformulado pela Lei n° 1739/2014, com pretensão transitória até 2017 para pessoas físicas e 2018 para pessoas jurídicas.

52 BONNEFOUS, Edouard. **L’impôt Sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em: 06/01/2022. p.6.

### 3.2. A Experiência francesa

Em que pese o *Relatório Ventejol-Blot-Méraud* tenha, em 1978, retratado um quadro pouco otimista para o IGF, a França o instituiu poucos anos depois. O imposto foi autorizado, pela primeira vez<sup>53</sup>, na Lei Orçamentária de 1981, que cuidou da execução orçamentária do exercício de 1982 (*Loi de Finances pour 1982- articles 2 à 9, de la Loi du 30 décembre 1981*), com o nome de “Imposto sobre as Grandes Fortunas” (“*Impôt sur les grandes fortunes*”), cujas condições de imposição são inspiradas, em grande medida, no já existente imposto sobre doações e sucessões. O IGF corresponde a uma das 110 proposições para a França<sup>54</sup>, elaboradas pelo então candidato à Presidência da República François Mitterrand (mandato de 1981 a 1995), do Partido Socialista, considerado pertencente à ala ideológica da “esquerda”, e o objetivo principal era combater as desigualdades sociais. À época, a França se tornou o primeiro país a adotar, de modo cumulativo, todas as técnicas de tributação conhecidas pelos países europeus.<sup>55</sup>

Sob o governo de Pierre Mauroy, Primeiro-Ministro à época, o IGF incide sobre o conjunto de bens móveis e imóveis de titularidade de *peçoas físicas*, cujo valor venal líquido, em 1º de janeiro de cada exercício financeiro, seja avaliado acima de 3 milhões de francos, em 1982, e acima de 3,6 milhões de francos em 1986<sup>56</sup>. As alíquotas são progressivas, de 0,5%, para faixas de 3 a 5 milhões de francos, de 1%, para faixas entre 5 e 10 milhões de francos, e de 1,5% para acima de 10 milhões<sup>57</sup>. A lei prevê algumas desonerações parciais ou totais, relativas a bens profissionais e artísticos. A base de contribuintes, contudo, no decorrer dos anos, sofreu uma certa erosão, pelo que, em 1982, o imposto incidia sobre 117 mil contribuintes, com uma arrecadação média de 5,3 bilhões de francos, sem dedução dos custos de arrecadação de cerca da 1% do produto arrecadado<sup>58</sup>. Em 1983, esse número cai para 109 mil e, em 1984, para 106 mil, isto é, apenas meio por cento da população francesa<sup>59</sup>. Isso indica uma clara expatriação de divisas.

53 O debate não era novo no cenário político francês. Antes disso, o primeiro projeto de lei a contemplar o IGF era de 1914, de autoria de Joseph Caillaux, também autor do projeto de imposto de renda progressiva, lastreado no art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (“*Pour l’entretien de la force publique, et pour les dépenses d’administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.*”). BONNEFOUS, Edouard. **L’impôt Sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em: 06/01/2022.

54 Disponível em: <https://www.mitterrand.org/110-propositions-pour-la-france.html>. Acesso em 06/01/2022. A proposição é de número 34: “34. Un impôt sur les grandes fortunes, selon un barème progressif, sera institué. Les droits de succession seront réformés afin d’alléger les successions modestes (en ligne directe ou non) et de surtaxer les grosses successions. Le capital des sociétés sera taxé sur la base de l’actif net réévalué.”

55 BONNEFOUS, Edouard. *Op.cit.* p.5.

56 BABEAU, André. **L’expérience française d’impôt sur les grandes fortunes (I.G.F.) 1982-1986**. In: Revue d’économie politique, Vol. 97, No. 3 (mai-juin 1987), pp. 321-336. Editions Dalloz. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24698486>. Acesso em 03/01/2023. p.322.

57 BONNEFOUS, Edouard. **L’impôt Sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em 06/01/2022. p.5.

58 Notícia disponível em: <https://www.sudouest.fr/economie/finances/impot-sur-la-fortune-plus-de-40-ans-de-controverses-autour-de-l-039-isf-1178420.php>

59 BABEAU, André. *Op.cit.* p. 326.

Depois de instituído, o IGF foi extinto em 1986 pelo governo do então Primeiro-Ministro em coabitação<sup>60</sup>, Jacques Chirac, sob a alegação de que prejudicava o crescimento econômico e afugentava investimentos no país, sem demonstrar uma contrapartida arrecadatória relevante.

Em 1988, todavia, o Presidente François Mitterand é reeleito à presidência e, sob o governo de Michel Rocard, a imposição é reestabelecida por meio de autorização na Lei Orçamentária de 1989 (art. 26). Desta feita, a denominação do tributo passou a se referir à *solidariedade* sobre a fortuna ou ISF (“*L’Impôt de Solidarité sur la Fortune*”). Nessa nova tentativa, houve um cuidado maior na mensagem e simbologia atinentes à tributação, com uma preocupação política e econômica de aliviar a carga tributária sobre as empresas de pequeno porte e aqueles que reinvestem seus benefícios. Ainda, o objetivo inicial revela a necessidade de constituir um fundo (“*revenue minimum d’insertion*”) com vista a suprir, assistencialmente, os mais desfavorecidos por meio de auxílios sociais<sup>61</sup>. A escolha da palavra “*solidarité*” demonstra o efeito simbólico que o imposto possui. Não se quer transparecer que o intuito é “castigar” aqueles que se tornaram mais ricos, mas demonstrar que, abdicar de um pouco do seu próprio patrimônio tem um valor social, em prol da solidariedade, sentimento este que seria inato a todo cidadão e que ultrapassa uma definição meramente jurídica ou econômica.

Sob novas vestes, o ISF passa a tributar “fortunas” acima de 4 milhões de francos, com uma alíquota máxima de 1% e uma limitação – *um teto* – para que o valor da tributação não ultrapasse 70% da renda do contribuinte. O Estado, à época, estimava as receitas a serem obtidas em 4 bilhões de francos, envolvendo cerca de 110 mil contribuintes<sup>62</sup>.

Nesse primeiro momento, para aquilatar o sucesso do imposto, o Instituto Insee (*Institut national de la statistique et des études économiques*) realizou cinco estudos sucessivos, em 1986, 1992, 1996, 1998 e 2000, com vistas a analisar a concentração e a dispersão de rendas e riquezas<sup>63</sup>. Como resultados, o instituto concluiu que houve uma diminuição *pouco expressiva* da dispersão de rendas, no que concerne ao pequeno percentual dos maiores patrimônios. Para chegar a essa conclusão, foi calculada a diferença entre o piso acima do qual os 10% mais ricos se situam e o patrimônio médio do francês. Essa relação passou de 4,6, em 1986, para 3,4, em 2000, o que denota uma tendência geral de diminuição da concentração da riqueza, mas o índice não avalia a redistribuição entre os 3% ou 1% mais ricos, o que prejudica uma análise objetiva sobre uma redistribuição efetiva de maior parcela da concentração de riqueza.

---

60 Fala-se em “coabitação” quando o Presidente da República e o Primeiro Ministro pertencem a partidos ideologicamente opostos. Enquanto o Presidente, François Mitterand, era do Partido socialista, considerado de esquerda, o Jacques Chirac, por sua vez, era membro do UMP (*Union pour un mouvement populaire*), considerado de direita.

61 Objetivo também do PLP 193/2020.

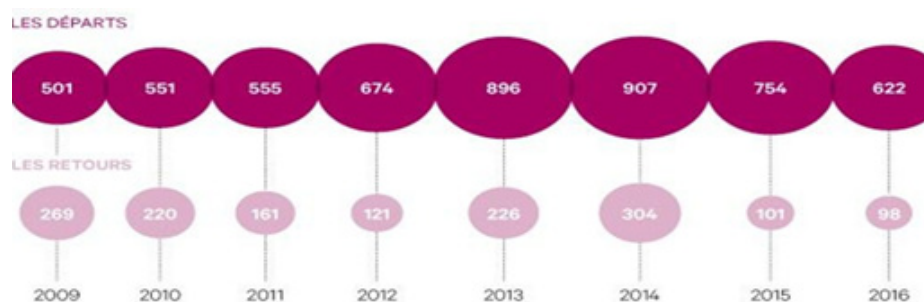
62 BABEAU, André. **Impôt Sur le Capital : Les Avatars d’une Vieille Idée**. Revue Des Deux Mondes, 1989, pp. 108–16. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44185267>. Acesso em 06/01/2022.

63 BABEAU, André. **L’expérience française d’impôt sur les grandes fortunes (I.G.F.) 1982-1986**. In: **Revue d’économie politique**, Vol. 97, No. 3 (mai-juin 1987), pp. 321-336 Published by: Editions Dalloz Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24698486>. Acesso em: 06/01/2022. p.324-326.

Nos governos seguintes, inclusive naqueles liderados pela direita, o imposto foi mantido, quase como uma tradição. Martine Aubry chega a cunhar o tributo de “*pacto republicano*”<sup>64</sup>. No entanto, suas condições foram contemporizadas ou remodeladas para desafogar a carga tributária total e atrair novos ou antigos investidores. Assim, por exemplo, Nicolas Sarkozy, em 2007, limitou a cobrança do ISF para empresas que investissem em empresas de pequeno porte. Nesses casos, a tributação foi limitada à 50% das rendas do contribuinte, de sorte a melhorar a atratividade fiscal da França. Em 2011, o Presidente anunciou querer extinguir o ISF, porquanto geraria uma receita de apenas 3,8 bilhões de euros, o que seria “marginal”, considerando os seus custos de arrecadação. Assim, o piso é alterado para passar a contemplar patrimônios acima de 1,3 milhões de euros, em vez dos 800 mil euros anteriores.

Na eleição seguinte, com o Presidente François Hollande, do Partido Socialista, as deduções são retiradas, o limite da imposição sobe para 75% das rendas do contribuinte e o imposto volta a ser progressivo. Essas alterações levaram a expatriações fiscais, que aumentaram a partir de 2003. O exemplo emblemático é o do ator Gérard Depardieu que decidiu constituir residência na Bélgica, cujo cenário fiscal era mais favorável<sup>65</sup>. No ensejo, o jornal “*Les Échos*” publicou um gráfico, com base nos dados obtidos pelo Ministério da Economia Francesa, para pinçar o quantitativo do exílio fiscal.

Os dados demonstram que há mais pessoas ricas saindo (“*les départs*”) do país do que entrando ou voltando (“*les retours*”), com uma perda considerável do número de contribuintes, não só do ISF, mas dos tributos franceses como um todo. Assim, cerca de 5.000 contribuintes pertencentes ao maior percentual de riqueza saíram do país<sup>66</sup>.



O cenário muda drasticamente, em 2018, com o Emanuel Macron à presidência, “*nem de direita, nem de esquerda*”<sup>67</sup>. Em meio a uma reforma tributária mais ampla, o ISF é esvaziado em

64 Notícia: <https://www.sudouest.fr/economie/finances/impot-sur-la-fortune-plus-de-40-ans-de-controverses-autour-de-l-039-isf-1178420.php>

65 Notícia disponível em: <https://www.sudouest.fr/economie/vingt-des-100-plus-grosses-fortunes-francaises-installees-en-belgique-8158438.php>

66 DROZ-GEORGET, Corentin. **Ce que l'ISF a fait perdre à la France.** <https://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/ce-que-lisf-fait-perdre-la-france>

67 Em referência à célebre frase da campanha do candidato: “*ni de droite, ni de gauche*”.

uma significativa parte do seu conteúdo e substituído pelo Imposto sobre a Fortuna Imobiliária (“*Impôt sur la Fortune Immobilière*”), cujo fator gerador se cinge à titularidade, em 1º de janeiro de cada exercício financeiro em que o imposto estiver autorizado na lei orçamentária francesa, de bem ou direito patrimonial imobiliário superior ao valor de 800 mil euros<sup>68</sup>. As alíquotas foram assim estabelecidas:

| Fração do valor líquido patrimonial      | Alíquota |
|------------------------------------------|----------|
| Até 800.000 euros                        | 0%       |
| Entre 800.000 e 1.300.000,00 euros       | 0,50%    |
| Entre 1.300.000,00 e 2.570.000,00 euros  | 0,70%    |
| Entre 2.570.000,00 e 5.000.000,00 euros  | 1%       |
| Entre 5.000.000,00 e 10.000.000,00 euros | 1,25%    |
| Acima de 10.000.000,00                   | 1,5%     |

Ver nota <sup>69</sup>

Como contrapartida, a lei prevê a dedutibilidade do valor de doações realizadas em favor de organizações da sociedade civil, de interesse geral, no patamar de 75% do valor das doações realizadas, no limite total de cinquenta mil euros. Não há, contudo, deduções relacionadas ao pagamento de tributos incidentes sobre o bem imóvel, como a chamada “taxa de habitação”, cujo abandono também é pauta política da reforma tributária iniciada sob a Presidência do Emmanuel Macron. Como teto, o valor pago no exercício financeiro passado e o valor a ser pago no exercício corrente não podem ultrapassar 75% da renda obtida no exercício financeiro anterior. Ainda, estão isentas as obras de arte, instrumentos de trabalho e outros bens móveis considerados de “alta luxuosidade”.

Parte do objetivo do IFI, como o seu nome indica, é restringir a sua incidência ao patrimônio imobiliário, de modo a fomentar investimentos na economia formal, aprimorar a concorrência e a competitividade da França no cenário europeu e internacional, bem como permitir o retorno das riquezas exiladas. Ainda, os incentivos criados são dignos de menção. A incidência independe de estar atrelada ou não à rentabilidade ou produtividade do patrimônio imobiliário, de modo que a sua instituição estimula que o bem seja rentabilizado de modo a custear a despesa com o IFI, fomentando a utilização efetiva do patrimônio imobiliário privado. A tributação, em verdade, já não serve para redistribuir renda, mas para equalizar a perda de uma renda com a obtenção de outra<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Valor considerado em 1º de janeiro de 2022.

<sup>69</sup> Fonte: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F138>. Acesso em 06/01/2022.

<sup>70</sup> DUVAL Guillaume, « Les riches tirent-ils l'économie ? (introduction au dossier) », Alternatives Économiques, 2017/11 (Nº 373), p. 10-10. DOI : 10.3917/ae.373.0010. URL : <https://www.cairn.info/magazine-alternatives-economiques-2017-11-page-10.htm> Acesso em 06/01/2022.



### 3.3. A experiência alemã

A Alemanha já teve o seu “imposto sobre grandes fortunas”, devidamente ancorado em regra constitucional de competência tributária. No entanto, por força de entendimento da Corte Constitucional (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG), que julgou incompatível com a Constituição Federal alemã (*Grundgesetz*- GG) a forma de apuração da base de cálculo do imposto, ele não foi mais cobrado depois de 31.12.1996. De lá para cá, houve várias iniciativas, tanto para a sua formal revogação, como também para sua renovação mediante lei federal, todas elas sem sucesso.

No plano constitucional, a regra de competência tributária prevê a possibilidade de instituição e cobrança, pelos Estados (*Länder*), de um *imposto sobre o patrimônio* (*Vermögensteuer*)<sup>71</sup>. Trata-se de um imposto, cuja materialidade consiste na existência do patrimônio (*Vermögensbestand*). A exação busca apreender a *força potencial de geração de riqueza* vinculada ao respectivo patrimônio. Na época da sua vigência na Alemanha, o imposto sobre o patrimônio não estava atrelado a bens específicos (como a um carro ou a um imóvel), mas sim ao patrimônio total. Base de cálculo era essencialmente o valor do patrimônio global, o qual era apurado conforme a *Lei de Avaliação Patrimonial*.

Todavia, o BVerfG declarou o imposto incompatível com a GG, em virtude da forma de apuração da base de cálculo do imposto, considerada como contrária à igualdade<sup>72</sup>. Na ocasião do julgamento, o BVerfG declarou o § 10, inc. 1, da Lei do Imposto sobre o Patrimônio, desde o ano fiscal de 1983 (com alterações posteriores), incompatível com o art. 3º, inc. 1 da GG (princípio da igualdade), visto que o § 10, inc. 1 tributava a propriedade de forma vinculada a um *valor unitário*, cuja avaliação não foi mais ajustada à variação dos respectivos valores das diferentes categorias de bens desde 1964/74, e tributava o patrimônio a ser avaliado pelos parâmetros atuais com a mesma alíquota. Na época, o dispositivo legal previa que o Imposto sobre o Patrimônio perfazia anualmente, para pessoas físicas, o percentual de 1% sobre o patrimônio tributável<sup>73</sup>. A alíquota era reduzida para 0,5%, quando houvesse propriedade rural, bens vinculados ao estabelecimento empresarial ou bens comerciais em geral, no sentido trazido pelo § 110, inc. 1, nr. 3 da Lei de Avaliação Patrimonial.

Em síntese, o BVerfG entendeu que, quando o legislador determina para todo o patrimônio tributável *uma alíquota única*, então uma tributação isonômica somente pode ser assegurada nas bases de cálculo de cada um dos bens econômicos a serem avaliados. A base de cálculo deve, por isso, ser vinculada de forma justa e coerente à capacidade de geração de rendimentos de cada um dos bens isoladamente considerados e refletir seus respectivos valores na sua respectiva relação de forma coerente à realidade. Além disso, as limitações constitucionais à tribu-

71 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art. 106, § 2- Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu: 1. die Vermögensteuer, (...)

72 BVerfGE 93, 121 (*Einheitswerte II*).

73 Vermögensteuergesetz (VStG). § 10 Steuersatz. Disponível em: [https://www.gesetze-im-internet.de/vstg\\_1974/\\_10.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vstg_1974/_10.html). Acesso em: 19 set 2023.



tação do patrimônio por meio do Imposto sobre a Renda somado ao Imposto sobre o Patrimônio delimitam a intervenção tributária sobre a capacidade de geração de riqueza do patrimônio. A esses limites relativos à tributação total do patrimônio devem se orientar as diferenciações devidas por força do próprio princípio da igualdade.

O Imposto sobre o Patrimônio somente pode incidir paralelamente aos demais impostos incidentes sobre os rendimentos, enquanto a carga tributária total sobre os *rendimentos potencialmente geráveis*, por ocasião de uma análise tipificada - considerando receitas, despesas dedutíveis e demais desonerações -, permanecer próxima de uma *divisão pela metade* entre o proprietário e o poder público. Isso mais tarde passou a ser referido na doutrina alemã como o “princípio da divisão pela metade” (*Halbteilungsgrundsatz*), que por muito tempo sugeriu, como decorrência desse raciocínio, que toda tributação deveria ser analisada de forma global, sem jamais superar 50%, considerando que metade da riqueza do particular deveria poder ficar com ele. Mais tarde, em decisão tomada pelo próprio BVerfG em 2006, mas com outra composição, esse entendimento foi superado<sup>74</sup>.

Na prática, o BVerfG não afastou a possibilidade de se instituir e cobrar um “imposto sobre grandes fortunas” ou um “imposto sobre o patrimônio”, mesmo porque a GG continha expressamente regra de competência tributária, autorizando uma exação com essa materialidade. O que ocorreu foi a declaração de incompatibilidade do mencionado dispositivo legal da época com o art. 3 da GG (princípio da igualdade), visto que a *forma de quantificação* do imposto (o aspecto quantitativo do fato gerador da obrigação tributária, portanto) não estava parametrizada com base em valores atualizados, considerando que havia a previsão de uma alíquota única para todo o patrimônio, desconsiderando as peculiaridades de avaliação pertinentes a cada categoria de bem.

No entanto, cumpre-nos, após essa breve apresentação da moldura legal e jurisprudencial do imposto na realidade alemã, adentrar na abordagem crítica dessa escolha de política tributária, o que será realizado abaixo, à luz dos seguintes aspectos:

### **a) contexto histórico**

Muitos historiadores apontam para o Imposto sobre o Patrimônio como um dos impostos mais antigos, que remonta à Idade Média como o principal imposto na época e que apenas com a introdução de impostos sobre os rendimentos, especialmente o Imposto de Renda, teria se tornado um imposto secundário, de menor valor e relevância<sup>75</sup>. Em 1893, houve uma reforma tributária na Prússia que introduziu o imposto patrimonial como imposto complementar ao Imposto de Renda. A tendência permaneceu crescente até a reforma de 1974, já na Alemanha unificada. O fato é que, historicamente considerado, o Imposto sobre o Patrimônio teve – se é que se pode falar nestes termos – um certo protagonismo dentre os demais tipos de impostos

---

74 Ver aqui FOSSATI, Gustavo. *Constituição Tributária Comentada*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2022, p. 91 e 241s.

75 TIPKE, Klaus. *Die Steuerrechtsordnung*. 2. ed. Köln: Dr. Otto Schmidt, 2003, p. 914s.

apenas em situações de exceção estatal e sob condições muito excepcionais, quando então a Constituição Federal alemã autorizava uma intervenção estatal sobre a substância do patrimônio, não sobre os potenciais rendimentos que ele poderia gerar. Assim, pode o legislador alemão em 1919 tributar a substância do patrimônio dos cidadãos da época para fins de financiamento das obrigações impostas no Tratado de Versalhes após a Primeira Guerra Mundial<sup>76</sup>. De forma semelhante agiu o legislador alemão em 1952, após a Segunda Guerra Mundial.

Portanto, uma tributação adicional do Imposto sobre o Patrimônio concomitantemente à imposição do Imposto de Renda somente é justificável em uma situação histórica excepcional, como fora também após a queda do império alemão ou após a reunificação da Alemanha. A mera necessidade adicional de recursos, por exemplo, durante a crise financeira de 2008, não pode justificar a situação especial de exceção prevista no art. 106, inc. I, nr. 5 GG<sup>77</sup>.

Vale reiterar que em 1990, 12 países membros da OCDE cobravam um imposto dessa natureza<sup>78</sup>. Em 2017, apenas 4 insistiam com essa prática. Havia muitos países membros da OCDE que cobravam esse imposto, mas o revogaram: Áustria (1994), Dinamarca (1997), Holanda (2001), Finlândia, Islândia, Luxemburgo (todos em 2006) e Suécia (2007). Em 2017, França, Noruega, Espanha e Suíça eram os únicos países da OCDE que cobravam esse tipo de imposto<sup>79</sup>.

#### **b) natureza jurídica de imposto sobre a capacidade de geração de rendimentos ou de imposto sobre a própria substância patrimonial?**

Um imposto que possui como materialidade o patrimônio ou, em outras palavras, que incide sobre o patrimônio (ou sobre grandes fortunas, no caso brasileiro), é, em princípio, um imposto sobre a própria substância patrimonial, aferida mediante regular e válida avaliação. Nesse caso, não há o que se falar em potencial ou efetiva geração de riqueza dele advinda, pois não se trata de um imposto sobre a renda (ou sobre o ganho de capital, quando o bem ou o direito é alienado).

O imposto alemão sobre o patrimônio nasce, conforme acima exposto, com a denominação de “imposto sobre o patrimônio”, mesmo porque esse é o núcleo da materialidade previsto no art. 106, inc. II, nr. 1 GG. No entanto, da exposição de motivos da lei alemã, se pode aferir que, por força da previsão de uma alíquota moderada, o imposto deveria ser extraído dos rendimentos gerados do patrimônio. Assim, a melhor denominação deveria ter sido “imposto sobre os rendimentos do patrimônio”. Na prática, a lei alemã não se preocupou, se o patrimônio abrangido gerava

---

76 BverfGE 93, 121.

77 Ver aqui SEER, Roman. § 16 Vermögensteuer. In: Tipke, Klaus; Lang, Joachim. Steuerrecht. 21. Ed. Köln: Dr. Otto Schmidt, 2013, p. 818.

78 OECD (2018), The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris, p. 16. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>. Acesso em: 21 set 2023.

79 Para um amplo e atualizado levantamento global dos países que cobram o imposto, ver PWC. Net wealth/Worth tax rates. Disponível em: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/net-wealth-worth-tax-rates>. Acesso em: 21 set 2023.

rendimentos ou não. Além disso, vale considerar que determinados bens, dos quais não se extrai rendimentos correntes, podem gerar eventual ganho de capital por ocasião da sua alienação.

O BVerfG enquadrou a exação como um imposto sobre a capacidade ou potencial de geração de rendimentos. O Tribunal partiu literalmente da noção de “capacidade de geração de rendimentos” do patrimônio e exigiu que “a substância da propriedade” fosse preservada. Na fundamentação da decisão de 1995, extrai-se a seguinte passagem, digna de menção: “O Imposto sobre o Patrimônio apenas pode ser medido de tal maneira que ele, no seu efeito final com os demais tributos incidentes, deixe intocável a essência, a raiz do patrimônio, e possa ser adimplido a partir dos possíveis rendimentos ordinariamente esperáveis (*Sollerträgen*)”. Caso contrário, a tributação patrimonial levaria ao final a um confisco gradual, que oneraria o contribuinte de forma excessiva e prejudicaria de forma desproporcional sua realidade patrimonial.

Sobre o acima exposto, vale lembrar que todo imposto é vinculado à renda em alguma perspectiva, seja ela dinâmica ou estática. O Imposto de Renda abrange a renda auferida, a qual poderá ser convertida em patrimônio. Uma cobrança anual de um imposto sobre a substância patrimonial abarca retroativamente e anualmente novamente a renda poupada, que já havia ingressado na esfera patrimonial do contribuinte e já havia sido submetida ao Imposto de Renda. Essa retirada anual de uma parcela e do mesmo patrimônio configura um confisco gradual, mesmo porque a lei alemã não limitou no tempo a expropriação patrimonial anual. Se considerarmos um cenário de inflação crescente combinado com essa tributação que se repete anualmente e indefinidamente, o patrimônio será, com o tempo, em parte consumido pela inflação e em parte deteriorado pela tributação. Nesse cenário, como fica o estímulo à poupança?

### **c) (in) adequação ao princípio da capacidade contributiva**

O princípio da capacidade contributiva, no Direito alemão, vale para todos os impostos com finalidade fiscal, incluindo os impostos indiretos<sup>80</sup>. Ele é um *Ist-Prinzip*, não um *Soll-Prinzip*. Isso significa que a capacidade contributiva deve ser medida com base na renda efetiva, real, não com base na renda potencial ou presumida. Recorrer ao método da renda presumida ou tipificada ou à capacidade de geração de renda apenas se justifica, quando ela não pode ser apurada mediante meios proporcionais. Dito de outra forma: apenas quando a verificação da renda efetiva ou real depender da utilização de meios desproporcionais ou que leve a incorrer em despesas desproporcionais de aferição. Assim, é equivocado, legalmente partir do valor do patrimônio para se chegar à conclusão sobre sua capacidade de geração de rendimentos, visto que os rendimentos efetivos e reais podem ser apurados com razoável simplificação.

Portanto, ao princípio da capacidade contributiva – que é um princípio vinculado à riqueza efetiva e real – não se adequa um imposto sobre a capacidade de geração de rendimentos<sup>81</sup>.

---

80 TIPKE, StRO, p. 494.

81 TIPKE, StRO, p. 918.

#### **d) ausência de justificativa a partir da regra constitucional de competência tributária (do art. 106 GG)**

Com acerto sustentou Tipke, que o imposto alemão sobre o patrimônio não se encontra justificado ou legitimado, apenas porque foi listado na regra constitucional de competência tributária (art. 106, inc. II, nr. 1 GG)<sup>82</sup>. Isso porque o que a Constituição Federal traz é apenas a autorização para o ente federado instituir e cobrar o imposto, nada mais. No caso da GG, esta se limita a prever adicionalmente as regras de repartição da receita gerada com a respectiva arrecadação. Nem o dispositivo em questão, nem os demais previstos para regular constitucionalmente o sistema tributário alemão trazem normas relativas à justa distribuição da carga tributária sobre os cidadãos. Dito de outra forma, a norma insculpida no art. 106, inc. II, nr. 1 GG não contém qualquer conteúdo ético-jurídico de justiça para a distribuição isonômica da carga tributária entre os cidadãos, de modo que o imposto sob análise não pode ser justificado unicamente a partir de uma mera previsão constitucional de competência tributária. Pelo contrário, conforme exposto acima, todos os impostos com finalidade fiscal devem ser orientados por um princípio ético-jurídico de justiça, que melhor possa realizar a distribuição isonômica do ônus tributário entre os cidadãos. Esse princípio é o da capacidade contributiva<sup>83</sup>. Tipke chega ao ponto de afirmar que, como o imposto sobre o patrimônio não é mais cobrado na Alemanha, que ele pode (e deveria) ser *riscado* do catálogo do art. 106, inc. II GG<sup>84</sup>.

#### **e) ausência de justificativa vinculada à antiguidade do imposto**

A “idade” ou o período no qual determinado imposto já foi cobrado, no qual se pode acumular proporcionalmente maior ou menor experiência com relação a sua dinâmica de apuração, fiscalização e arrecadação, nada pode afirmar acerca da sua legitimidade e justificativa no presente. O fato de determinado imposto ter sido eficiente no passado ou ter sido a única *ratio* tributária disponível à época, não significa que ele ou a forma de sua cobrança continue sendo justificada. Em uma época, quando os recursos técnicos para a apuração dos rendimentos passíveis de obtenção dos diferentes tipos de bens ainda não haviam se desenvolvido, era válido tributar o patrimônio *aparente* até mesmo como fonte de percepção de rendimentos. O imposto sobre o patrimônio, no contexto da sociedade rural do passado – estruturada economicamente sobre o terreno e o respectivo solo – fora uma das alternativas encontradas à época para se tributar aquilo que era mais evidente à época como signo presuntivo de riqueza. Essa noção cedeu espaço, com o passar do tempo, para a realidade industrial e comercial, cujo patrimônio passou a ser apreensível tributariamente a partir de outros critérios, os quais permitiram que a tributação se tornasse cada vez mais uma *Ist-Besteuerung*, ou seja, uma tributação mais próxi-

---

82 TIPKE, StRO, p. 918.

83 Ver aqui FOSSATI, Gustavo. Die sozialstaatliche und freiheitsschonende Dimension des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes im Umsatzsteuerrecht- Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Brasilien. Frankfurt am Main, Oxford: Peter Lang, 2014.

84 TIPKE, StRO, p. 919.

ma da realidade, daquilo que efetivamente é e não apenas deve ser. Portanto, o imposto sobre o patrimônio fora antigamente uma forma *primitiva* de tributação dos rendimentos, que hoje não se justifica mais.

#### **f) ausência de justificativa em virtude da necessidade orçamentária**

A doutrina alemã, notadamente aquela representativa da Escola de Colônia, sempre sustentou com propriedade, que a necessidade orçamentária não pode justificar a cobrança do imposto, muito menos seu potencial arrecadatório<sup>85</sup>. Nesse contexto, vale mencionar que a arrecadação do imposto patrimonial na Alemanha sempre foi moderada: em 1997, perfazia a receita do imposto 1,7 bilhões de DM (*Deutsche Mark*) dentro de uma arrecadação tributária total de 812,8 bilhões de DM, isso é 0,2 %. Que os orçamentos públicos não dependem desse imposto, demonstra a maioria esmagadora dos países da União Europeia, que não o cobram (mais).

#### **g) teoria da capacidade contributiva especial dos afortunados**

A noção, segundo a qual os “afortunados” necessariamente dispõem de maior ou de especial capacidade contributiva, nem sempre é verdadeira. Para se desmistificar essa aparente noção, vale descrever o seguinte exemplo:

A e B auferem renda anual de 100.000 Euro, mas A possui um patrimônio avaliado em 500.000 Euro. Inicialmente, vale lembrar, que A e B, por receberem a mesma quantidade de renda, possuem mesma capacidade contributiva, de modo que pagam a mesma quantia de Imposto de Renda. Com relação ao patrimônio formado por A, no valor de 500.000 Euro, cumpre questionar: a sua mera existência denota necessariamente maior capacidade contributiva?

Se A liquidar seu patrimônio, ele terá em princípio uma disponibilidade econômica (líquida) de (aproximadamente) 500.000 Euro. Isso se ele não obtiver ganho de capital, hipótese em que ele será novamente tributado. No entanto, não é essa análise que deve ser realizada. Muito antes, precisamos voltar para a comparação com B, o qual não constituiu patrimônio, pois despendeu toda sua renda em atos de consumo (ou em outros atos jurídicos que impliquem a utilização da renda). Isso posto, cabe agora questionar: por que privilegiar aquele que gastou tudo em detrimento daquele que poupou? Porque B, que gastou tudo prontamente, não pagou qualquer imposto sobre o patrimônio, enquanto A, que economizou, paga anualmente o imposto sobre o patrimônio, sobre uma presumida capacidade de geração de rendimentos, os quais nem sempre são positivos e, quando não são, geram o nefasto efeito da tributação confiscatória gradual. Além disso, tão logo A resolva aplicar sua renda acumulada em atos de consumo, pagará o IVA alemão e eventualmente outro imposto sobre o consumo (imposto seletivo), mas com uma capacidade econômica mais reduzida quando comparado com B, pois A pagou o imposto patrimonial ano após ano, independentemente do seu patrimônio ter gerado resultados positivos. Portanto, há apenas uma aparente maior capacidade contributiva por parte de A, no contexto específico da justificação para fins de imposição de um imposto patrimonial.

---

85 TIPKE, StRO, p. 920.

Visto sob outro ângulo, nos sistemas tributários em que há um imposto eficiente sobre a renda, de base ampla – tanto sobre aquela, fruto do trabalho, como aquela, fruto do capital – e um IVA igualmente de base ampla – que não faz quaisquer distinções entre operações com produtos, mercadorias e serviços – não há espaço para um imposto sobre o patrimônio, no formato vigente à época na Alemanha. Essa conclusão é ainda reforçada, se o sistema tributário sob análise ainda dispõe de um imposto específico sobre heranças e doações e de impostos específicos sobre a propriedade, ao menos dos bens tangíveis mais recorrentes, como imóveis e veículos automotores, que também é o caso da Alemanha.

#### **h) tentativa de justificativa como imposto distributivo**

É evidente que há um certo sentimento de justiça, ao se cobrar esse imposto daqueles que optaram por constituir patrimônio, vinculado ao potencial distributivo da sua arrecadação. Precisamente o seu aspecto arrecadatório foi mencionado textualmente pelo BVerfG em 1995, quando afirmou que esse imposto “de todo modo, visto sob a ótica global do Direito Tributário alemão atual, *não ostenta qualquer efeito distributivo significativo*”.

Outro aspecto a ser aqui considerado se relaciona ao destinatário da (re) distribuição. Voltemos ao exemplo de A e B, que auferem a mesma renda anual de 300.000 Euro. A vive modestamente e aumenta seu patrimônio anualmente em média em 150.000 Euro; B não constitui reservas, pois aplica tudo em atos de consumo. Como A, que possui patrimônio, paga anualmente o imposto, a respectiva arrecadação gerada será, em tese, redistribuída, a partir de alguma medida de noção de justiça distributiva. Caso essa redistribuição não seja realizada por prestações assistenciais diretas (entrega de dinheiro) aos mais pobres, em princípio, toda a sociedade se beneficiará dela, inclusive B, que gastou toda sua renda, não constituiu reservas e não pagou o imposto. Novamente, privilegia-se o gastador e pune-se o poupador. Não há qualquer lógica nisso.

#### **i) desigualdade na avaliação vinculada às diferentes espécies de bens**

Conforme já mencionado acima, as discrepâncias na avaliação especialmente relativas a imóveis, de um lado, e a aplicações financeiras, de outro lado, sempre foram um obstáculo à constitucionalidade da lei alemã. Essas discrepâncias nunca foram superadas. Por exemplo, os valores relativos aos imóveis alcançavam frequentemente pouco mais de 10% do valor de mercado do imóvel. Em nenhuma época durante a vigência da lei alemã se alcançou uma avaliação contemporânea dos imóveis<sup>86</sup>. A doutrina alemã já há muito sinalizava na direção de uma evidente violação ao princípio da igualdade, mas o BVerfG somente em 1995 reconheceu essa violação em virtude da tributação diferenciada da propriedade imobiliária, de um lado, vinculada ao valor unitário, e do patrimônio em geral, de outro lado, não vinculado ao valor unitário<sup>87</sup>.

---

86 TIPKE, StRO, p. 940.

87 TIPKE, StRO, p. 940.

No entanto, a Corte Constitucional atuou na decisão da mesma forma como o STF no Brasil vem atuando em questões tributárias, favorecendo claramente o equilíbrio do orçamento do Estado. O BVerfG exigiu a necessária correção da lei, de forma a atender às exigências da igualdade, apenas para o futuro e legitimou até o fim de 1996 ainda a aplicação do direito inconstitucional. O Tribunal justificou a medida com base nas “exigências de um planejamento financeiro e orçamentário confiável” e pela necessidade de uma execução administrativa isonômica em períodos fiscais já encerrados. Em outras palavras, como bem observou Tipke, “toda vez que o Tribunal Constitucional ainda premia os equívocos do poder público, ele isenta o Governo e o Parlamento de toda e qualquer responsabilidade e provoca o Legislativo para somente afastar evidentes inconstitucionalidades por força de razões fiscais ou de oportunismo eleitoral, quando o Tribunal Constitucional a exige para o futuro”<sup>88</sup>.

#### **j) dificuldade de aplicação isonômica**

A responsabilidade do legislador tributário não se limita a produzir normas tributárias, as quais garantirão o objetivo primordial da tributação, manifestado na efetiva e eficiente geração de receitas tributárias. Antes disso, deve ele se preocupar com a eficiência da aplicação isonômica das leis. Não se trata de um mero discurso de retórica em torno da igualdade perante a lei – ou como “postulado” –, mas sim de tratamento isonômico e de tributação isonômica na realidade (*realitätsgerecht*)<sup>89</sup>.

A experiência alemã já comprovou que são inúmeras as dificuldades de abrangência das diferentes categorias de bens integrantes do patrimônio e as correspondentes dificuldades de avaliação, as quais trouxeram comprovadamente para a administração fazendária da época um incremento desproporcional de despesas somente no âmbito do Imposto sobre o Patrimônio<sup>90</sup>. Tipke chega a afirmar que, em que pese todo esse dispêndio desproporcional de despesas fazendárias adicionais, nunca se alcançou uma avaliação isonômica do patrimônio imobiliário, de um lado, e do restante do patrimônio, de outro lado, e uma avaliação isonômica e justa também não se alcançaria no futuro. Tanto Joachim Lang quanto Dieter Birk – este defensor do imposto – reconhecem que os desafios em torno da justa avaliação são tão grandes, que a avaliação deveria se limitar apenas àquilo que estivesse sob a forma de dinheiro em espécie ou em aplicação financeira e terrenos; todo o restante, joias, objetos de arte e outros bens particulares não seriam abrangidos pela tributação<sup>91</sup>.

Outro ponto não menos importante: como ficam as dificuldades de delimitações conceituais? Mesmo que se pretenda, digamos, tributar apenas “bens de luxo”, o que são atualmente “bens de luxo”? Quais bens integram essa categoria? O que é “grande fortuna” no Direito

---

88 TIPKE, StRO, p. 940s; TIPKE, Besteuerungsmoral und Steuermoral, p. 94s.

89 TIPKE, StRO, p. 946.

90 TIPKE, StRO, p. 946.

91 DStJG v. 22, 1999, p. 23.



brasileiro? E caso se opte por adotar uma ou outra diferenciação, que pela própria natureza já coloca a igualdade em risco, como ficam as despesas fazendárias de fiscalização e cobrança? Tipke sentencia com segurança, a partir da experiência vivida na Alemanha: “uma abrangência e avaliação isonômicas do patrimônio nunca ocorreu e nunca ocorrerá. Isso, no entanto, significa: um imposto sobre o patrimônio que seja conforme a igualdade e, portanto, constitucional, nunca poderá existir, precisamente por força da desigualdade de abrangência e de avaliação do patrimônio, bem como da desigualdade de implementação da respectiva legislação”<sup>92</sup>. Por fim, a alíquota única não consegue esconder, que diferentes avaliações de diferentes espécies do patrimônio conduzem a diferentes tributações do patrimônio.

### **k) Conclusões relativas à experiência alemã**

O Imposto sobre o Patrimônio na Alemanha, que não é mais cobrado há muitos anos, foi pensado como um imposto sobre a capacidade de geração de rendimentos do patrimônio. Nesse desenho, ele nunca encontrou justificativa e legitimidade na sua antiguidade, nem na necessidade orçamentária, nem no princípio da equivalência, nem na regra constitucional de competência do art. 106, inc. II, nr. 1 GG.

Em sistemas tributários, nos quais já há formas de imposto de renda, imposto sobre a propriedade de bens imóveis, imposto sobre a propriedade de veículos automotores, imposto sobre a transmissão de bens e direitos, imposto sobre heranças e doações, imposto sobre o consumo (IVA) e impostos seletivos, não há espaço apto o suficiente para justificar a existência adicional e concomitante de um imposto sobre o patrimônio.

Além de tudo o que foi acima exposto e discutido, vale lembrar que a tributação incide sobremaneira sobre a *renda*, que é o signo presuntivo de riqueza por excelência, em três momentos distintos: no *auferimento* (IR), no *acúmulo* (impostos patrimoniais, como IPTU, ITR e IPVA, na realidade brasileira) e no *dispêndio* ou consumo (IVA e impostos seletivos). Essa é a essência da tributação, que ainda pode ser aperfeiçoada com impostos sobre a transmissão de bens e direitos (ITBI e ITCD, na realidade brasileira) e imposto sobre heranças e doações (ITCD, na realidade brasileira). Todos esses impostos, vistos sob a perspectiva sistêmica, já se apropriam da riqueza sob diferentes formas e em distintos momentos. A incidência anual, infundável e concomitante de um imposto sobre o patrimônio, independentemente se ele gerou rendimentos ou não, gera uma nova expropriação sobre uma riqueza que já foi expropriada, gerando o nefasto efeito de um confisco gradual e privilegiando o gastador em detrimento do poupador. Sem falar de que, em países como a Alemanha e o Brasil, nos quais o Imposto de Renda também incide sobre os rendimentos gerados nas aplicações financeiras – ou seja, gerados pelo patrimônio financeiro-, já se explora a capacidade contributiva manifestada no acúmulo de capital.

---

92 TIPKE, StRO, p. 948.





## 4. Aspectos regulatórios na Tributação mediante o IGF

### 4.1. Critérios Ideais de Tributação Eficiente

As consequências regulatórias ou indutoras de comportamento da eventual instituição do IGF podem ser as mais diversas. O imposto pode se mostrar *contraprodutivo*, resultando nos efeitos inversos daqueles almejados, desacelerando a economia, aprofundando as desigualdades sociais, aumentando desproporcionalmente as despesas fazendárias com a respectiva arrecadação e fiscalização, dentre outras. Ele pode ter efeitos *nulos ou insignificantes*, no sentido de não ser relevante para alterar eficientemente a realidade social. Pode ter *ampla eficácia e efetividade*, no sentido do potencial de geração de arrecadação aos cofres públicos e, em razão disso, se tornar um instrumento essencial de transformação da realidade social e da redução das desigualdades. Todas essas são hipóteses, das quais muitas delas já foram confirmadas ou rejeitadas pela experiência internacional, conforme se viu acima.

Pichet<sup>93</sup>, com suporte em Adam Smith<sup>94</sup>, propõe que uma teoria normativa da boa tributação deve ser lastreada com base em 4 critérios. *Em primeiro lugar*, deve-se preocupar com a *isonomia* entre os contribuintes (*égalité des contribuables*), de sorte a que cada contribuinte pague seus tributos de forma proporcional à sua própria capacidade econômica. *Em segundo lugar*, deve-se garantir a *segurança jurídica*, para que não haja surpresa ou arbitrariedade nas regras da tributação. *Em terceiro lugar*, deve-se respeitar o *princípio da economicidade*, com base no qual o impacto do tributo sobre o patrimônio do contribuinte seja o menor possível. Por fim, o *princípio da conveniência*, cuja orientação é a de que todos os tributos devem ser cobrados no período e na forma que for mais conveniente para o contribuinte.

---

93 “Le principe d’équité selon lequel l’impôt doit être payé en fonction des moyens de chacun (en y ajoutant la prise en compte des externalités positives comme celle du pollueur-payeur); le principe de sécurité juridique qui doit interdire toute forme d’arbitraire (mais aussi toute forme d’insécurité tout au long de la vie des montages que le contribuable peut faire en fonction des incitations fiscales); le principe d’économie qui veut que l’impôt doit être le plus bas possible pour ne pas nuire au développement économique (et même si possible l’encourager) et le principe de commodité qui ordonne que l’impôt doit être simple et facile à recouvrer”. PICHET, Éric. **Théorie Générale des Dépenses socio-fiscales**. Paris. Les Editions du Siècle. 2016. p. 62-63.

O autor conclui ao afirmar que um bom imposto seria aquele cuja arrecadação se encontre num *ponto ótimo* entre: (i) uma fonte de receitas relevante para o Estado<sup>95</sup>; (ii) uma carga tributária aceitável para o contribuinte. Nesse ponto, Hugo de Brito Machado e Aliomar Baleeiro remetem à ideia de “consciência fiscal” (*tax consciousness*) como limitação ao poder de tributar. A consciência fiscal seria o sentimento das pessoas quanto ao ônus que o tributo representa em suas vidas<sup>96</sup> ou o “estado de espírito de quem sabe em quanto montam aproximadamente os seus sacrifícios de dinheiro para a manutenção dos serviços públicos”<sup>97</sup>; (iii) uma efetividade econômica comprovada e (iv) uma igualdade social reconhecida. O problema, contudo, estaria na inviabilidade de se aliar, num mesmo imposto, todas essas características, as quais podem se apresentar, por vezes, contraditórias (um “quadrelema” tributário). Por isso, preconiza que a fonte tributária não há de ser única, e o sistema, como um todo, deve tender a equilibrar esses objetivos por meio de diversos instrumentos<sup>98</sup>.

---

94 Adam Smith esboçou as quatro máximas sobre os impostos: igualdade (capacidade contributiva), certeza (segurança jurídica), comodidade e economia na cobrança (eficiência). SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. Vol. II.** Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1950, v. 2. ISBN 978-972-31-0610-7. p. 485-488. “*Todo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público. Um imposto pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público das quatro maneiras seguintes. Em primeiro lugar, o seu lançamento poderá requerer um grande número de oficiais cujos ordenados podem consumir a maior parte do produto do imposto e cujos emolumentos podem impor outra taxa adicional sobre o povo. Em segundo lugar, pode obstruir a iniciativa das pessoas e desencorajá-las de se aplicarem em certos ramos de negócio que poderiam garantir sustento e emprego a grande número de pessoas. Enquanto obriga as pessoas a pagar, pode deste modo diminuir ou talvez destruir alguns dos fundos que poderiam proporcionar-lhes a fazer tal. Em terceiro lugar, pela confiscação e outras sanções em que incorrem esses infelizes, tentando, sem êxito, evadir-se dos impostos, pode muitas vezes levá-los à ruína, e desse modo acabar com o benefício que a comunidade poderia ter recebido do investimento dos seus capitais. Um imposto pouco judicioso oferece uma grande tentação para a fraude. Mas as sanções para a fraude devem aumentar na proporção da tentativa. A lei, contrária a todos os princípios da justiça, cria primeiro a tentação e depois pune aqueles que a ela cedem. Geralmente encarece a punição em proporção com a própria circunstância que deve certamente aliviá-la - a tentação de cometer o crime. Em quarto lugar, ao sujeitar o povo a frequentes inspeções e ao exame odioso dos cobradores de impostos, pode expô-lo a desnecessárias dificuldades, vexames e opressões. E embora o vexame não seja, rigorosamente falando, uma despesa, é certamente equivalente ao custo pelo qual todo o homem estaria disposto a redimir-se dele. É numa ou noutra destas quatro diferentes maneiras que os impostos são frequentemente mais onerosos para as pessoas do que benéficos para o soberano.*”

95 Cujas preocupação deve estar em angariar receitas, mas também promover a seguridade social, um ambiente seguro e a redistribuição de riquezas. PICHET, Éric. **Théorie Générale des Dépenses socio-fiscales.** Paris. Les Editions du Siècle. 2016. p. 64.

96 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 1ª de. Editoras Malheiros. 2012. ISBN 978-85-392-0261-4. p. 109.

97 BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças.** 14 ed., Rio de Janeiro, Forense. 1987. p. 238-239.

98 “En conclusion, un bon impôt serait donc un prélèvement qui se place au point optimal entre rendement intéressant pour l’État, charge fiscale acceptable pour le contribuable, efficacité économique avérée et équité sociale reconnue. Ces quatre critères sont assez clairement les ressorts d’un impôt efficace, tout le problème réside dans le fait qu’il paraît difficile d’allier dans un même impôt ces critères exigeants et parfois contradictoires. On tend alors à penser qu’une diversification des impôts par le législateur a effectivement le mérite d’équilibrer ces critères en s’évertuant à créer un «pacte fiscal» dont les déterminants prennent en compte les ressources de l’État, le contrat social et l’espace économique.” P. 304-305.

Joseph Stiglitz, por sua vez, embora especifique o ponto ótimo da tributação num determinado sistema conforme as características do mercado e o tipo de tributação, estabelece que, para todo sistema tributário, há sempre cinco características desejáveis a serem adotadas por todo governo: (i) a eficiência econômica (*economic efficiency*), de modo que a tributação não interfira na alocação eficiente de recursos na economia em geral; (ii) a simplicidade administrativa (*administrative simplicity*), em que o sistema tributário deve ser fácil e relativamente barato para a administração. Assim, um bom sistema se baseia em incentivos de autoconformação do contribuinte ou em que a conformação é fácil e voluntária para o contribuinte; (iii) a flexibilidade (*flexibility*), no que o sistema tributário deve saber responder com facilidade e, em certos casos, automaticamente às alterações das circunstâncias econômicas; (iv) a transparência (*transparent political responsibility*), para que o contribuinte consiga compreender o que está pagando e avaliar como o sistema reflete suas preferências; e (v) a justiça (*fairness*), consagrando uma proposta de igualdade material na tributação dos indivíduos<sup>99</sup>.

Transportados esses critérios para as especificidades do IGF, vale ponderar inicialmente que a *eficiência econômica* deve adicionalmente estar atrelada a uma tributação que não induza a fuga de capitais e investimentos. A *simplicidade*, que fora mencionada em alguns projetos no Brasil<sup>100</sup>, pode ser relacionada ao estímulo ao compliance voluntário por parte dos contribuintes e à consequente geração de maior economia ou, no mínimo, ao não agravamento das despesas fazendárias de arrecadação e fiscalização. A *flexibilidade* pode ser alcançada mediante a previsão de incidência simplificada e apenas sobre a parcela do patrimônio representada por recursos em espécie e (eventualmente) adicionalmente por imóveis (consideradas aqui as já apontadas dificuldades de avaliação imobiliária, conforme a experiência alemã). A *transparência* do modelo normativo é condição necessária para se assegurar clareza e certeza na aplicação isonômica da lei e consciência relativa àquilo que se está pagando e às respectivas razões subjacentes de justificativa, de modo a, só assim, estabelecer a necessária relação de confiança entre o Fisco e o contribuinte e a correlata e necessária aceitação (legitimidade) da imposição fiscal. No entanto, os projetos de lei no Brasil não demonstram preocupação quanto a este critério. Por fim, busca-se alguma medida de *justiça material*, em determinados projetos, nos quais há previsão de instituição da progressividade do tributo e de determinados mecanismos de pessoalização por meio de certas deduções fiscais.

---

99 STIGLITZ, Joseph E; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. Fourth ed. New York: W.W. Norton & Company; 2015. p. 511-512.

100 Como no PLP 9/2019 em que é usado o sistema do IRPF. No PLP 215/2020, a justificativa é um pouco extravagante: “Daí a opção agora pela simplicidade, pelo incontroverso, pela nítida proteção e estímulo ao patrimônio produtivo. Buscou-se inspiração nas antigas “leis suntuárias”, presentes ao longo da história universal, desde o século VII a.C., com destaque para a “Lei das Doze Tábuas” da Roma Antiga e os regulamentos da dinastia Ming, de inspiração confucionista, na China. Não se pretende aqui sequer se condenar a propriedade e uso de bens suntuários. Pelo contrário, o que aqui se propõe lhe dará dignidade, pois instrumento da repartição patrimonial e do incremento do bem comum. A aplicação direta dos recursos na atividade finalística dará segurança ao contribuinte, que poderá assim assistir a cada passo da consolidação do fruto que semeou.”

Na doutrina brasileira, já se reconheceram as dificuldades – talvez intransponíveis – para fins de viabilização econômica e jurídica de um imposto no formato ora debatido. Ricardo Lobo Torres há muito tempo já havia alertado, com suporte na doutrina alemã – acima esmiuçada e mais bem detalhada por nós –, que um imposto como o IGF é ultrapassado e injustificado nas bases do atual arcabouço constitucional-tributário brasileiro<sup>101</sup>.

Diante dessas dificuldades, cumpre tecer algumas considerações acerca dos aspectos de *justiça material*, com base na capacidade contributiva, e de *eficiência econômica*, especialmente relacionados aos riscos de evasão fiscal.

#### 4.2. Capacidade Contributiva, Progressividade e Pessoalização

Uma discussão relevante está relacionada à preservação da isonomia tributária, vinculada ao respeito ao princípio constitucional da capacidade contributiva, insculpido no art. 145, § 1º. Em termos práticos, um dos desafios do IGF é estabelecer o parâmetro ideal para a dimensão justa da sua materialidade, adequado à captação efetiva (mas, proporcional) de riqueza, sem, contudo, resultar em confisco. Com efeito, conforme a situação socioeconômica do indivíduo, podem-se apresentar diversos cenários: (i) baixa renda e nenhuma fortuna; (ii) baixa renda, mas elevado patrimônio mobiliário ou imobiliário, podendo ser resultante de herança ou doação; (iii) elevada renda e reduzido patrimônio líquido; ou (iv) elevada renda e “grande fortuna”. No primeiro caso, é evidente a ausência de riqueza. No último, também é evidente a presença de riqueza para fins de mensuração de capacidade contributiva. No entanto, nas situações (ii) e (iii), embora seja possível estimar que haja, no mínimo, certa *capacidade econômica* (não necessariamente capacidade contributiva, pois são conceitos distintos), o pagamento anual do imposto, sem que haja o prévio e anterior acréscimo de renda, gerará possivelmente uma perda considerável da substância do patrimônio do contribuinte, provocando o já mencionado efeito do confisco gradual.

De forma geral, a capacidade contributiva consubstancia uma noção de justiça ou de igualdade perante a lei<sup>102</sup>, baseada na teoria do igual sacrifício, no sentido de que cada um deve contribuir na proporção de suas rendas e de seus haveres<sup>103</sup>. Nunca se olvide que a *capacidade contributiva* se diferencia da *capacidade econômica*<sup>104</sup>: aquela é sustentada por um dever de *solidariedade*, isto é, um dever orientado e caracterizado por um prevalecente interesse coletivo; esta é apenas uma condição necessária para a existência da capacidade contributiva<sup>105</sup>.

---

101 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, vol. IV- Os tributos na Constituição / Ricardo Lobo Torres- Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 207.

102 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário - Valores e princípios constitucionais tributários**- 2.ed. | Ricardo Lobo Torres.- Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 489.

103 STIGLITZ, Joseph E; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. Fourth ed. New York: W.W. Norton & Company; 2015. p.533.

104 Sobre capacidade econômica, ver SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. [S. L.]: Forense, 2005. ISBN 8530919467.

105 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 1ª de. Editoras Malheiros. 2012. ISBN 978-85-392-0261-4. p.107.

A capacidade contributiva, como forma de limitar o poder de tributar, pode ser realizada por diversos mecanismos ou subprincípios<sup>106</sup>, entre os quais: (i) a *proporcionalidade*, situação na qual a base de cálculo varia em função da capacidade contributiva, mas a alíquota permanece a mesma; (ii) a *seletividade*, em alguma medida, onde há o estabelecimento de alíquotas seletivas conforme o critério da essencialidade da prestação<sup>107</sup>; (iii) a *pessoalização*, em que se consideram características individuais do contribuinte; e (iv) a *progressividade*, a qual pressupõe a majoração da base de cálculo do imposto com o correspondente aumento da alíquota.

Um aspecto potencialmente polêmico – ao menos no passado – é relacionado à viabilidade técnica e à correspondente legitimidade constitucional de aplicação da técnica da progressividade na instituição de tributos reais, aqueles estruturados conforme as características do bem. Em síntese didática, o *imposto real* leva em consideração aspectos econômicos objetivos relativos à coisa, independentemente da situação (personalíssima) de cada contribuinte, a exemplo do que ocorre, na realidade brasileira, nos casos do IPVA, do IPTU, do ITR e do ITCD. O *imposto pessoal*, por sua vez, leva em consideração aspectos pessoais do contribuinte, de sorte que sua incidência é estabelecida adequadamente à capacidade econômica real (*realitätsgerecht*), a exemplo do IR, onde são considerados o número de dependentes, as despesas médicas, um determinado valor de despesas com educação, entre outras despesas<sup>108</sup>.

Por muito tempo, parte da doutrina<sup>109</sup> sustentou, com amparo na jurisprudência do STF<sup>110</sup> à época, que o imposto real não seria adequado à progressividade, uma vez que ele estaria vinculado à coisa, não admitindo pessoalização, necessária à progressividade. Esta seria um mecanismo de aperfeiçoamento da capacidade contributiva nos impostos pessoais apenas. Contudo, em 2013, o STF alterou o seu entendimento, no julgamento do RE 562.045, confirmando a constitucionalidade da Lei Gaúcha nº 8.821/89, a qual previa a progressividade das alíquotas do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD), de 1% a 8%. Em síntese, entendeu a Corte Suprema que esse imposto, por mais que possa estar à primeira vista vinculado aos bens e direitos transmitidos por ocasião da morte ou em virtude de doação, admite certo grau de pessoalização, de modo a poder acomodar na sua estrutura normativa a progressividade das

---

106 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário - Valores e princípios constitucionais tributários** - 2.ed. | Ricardo Lobo Torres. - Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 324-340. O autor menciona também a generalidade, a universalidade, a neutralidade a repercussão legal obrigatória, a não-cumulatividade,

107 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 1ª de. Editoras Malheiros. 2012. ISBN 978-85-392-0261-4. p. 70.

108 BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das Finanças**. 14 ed., Rio de Janeiro, Forense. 1987. p.265.

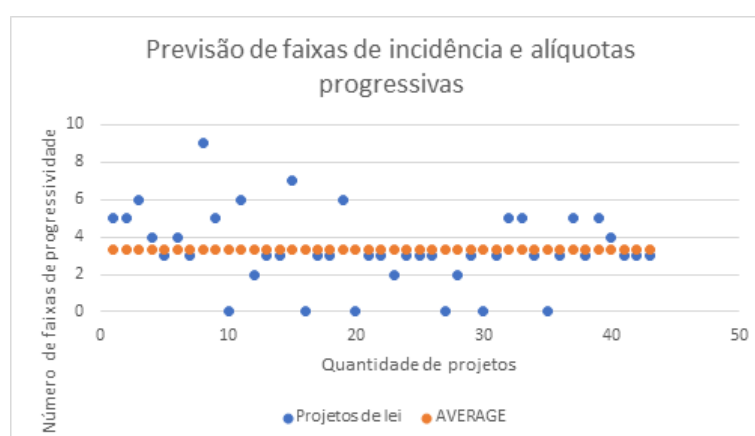
109 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. IV - Os tributos na Constituição** / Ricardo Lobo Torres- Rio de Janeiro: Renovar, 2007. P.341-344.

110 O STF chegou a adotar esse entendimento quanto ao IPTU, no RE 602.347-MG, em razão da ausência de base constitucional para a progressividade do tributo.

alíquotas, fortalecendo a capacidade contributiva e, em última análise, a isonomia tributária. Assim, o STF passou a admitir a progressividade, inclusive para aqueles impostos para os quais não há previsão constitucional expressa para a progressividade.

Assim, embora não haja uma perfeita relação direta entre as características do tributo e os mecanismos de aferição e captação de riqueza vinculados ao contribuinte, importante salientar que a progressividade lastreada unicamente em argumentos de índole exclusivamente patrimonial não é a ideal, uma vez que calcada em características objetivas do bem, negligenciando aspectos pessoais do contribuinte. Conduzido ao extremo, esse tipo de tributação pode levar a determinadas situações de injustiça fiscal e, eventualmente, de efeitos confiscatórios, caso não haja cláusulas compensatórias de equidade, visando a atenuar o rigorismo excessivo da norma tributária, causadora de efeitos patrimoniais deletérios.

Nesse contexto, vale discutir se a progressividade é instrumento ou técnica adequada para o *legal design* do IGF. Como visto, a maioria dos projetos previu a progressividade do imposto; contudo, os projetos variam na quantidade de faixas de incidência e no percentual das alíquotas estabelecidas. No quadro abaixo, são demonstrados os projetos prevendo a progressividade e a quantidade de faixas estabelecidas, sendo 0 correspondente a nenhuma progressividade, 2 correspondente a uma progressividade com 2 faixas, e assim por diante:



De forma geral, percebe-se que a maioria dos projetos previu faixas de progressividade. Apenas 6 projetos previram uma incidência apenas proporcional<sup>111</sup>. Para tanto, as justificativas aludem, *primeiro*, ao direito comparado, em que a tendência é pela progressividade da imposição e, *segundo*, à adequação do mecanismo para promover a desconcentração das riquezas mais elevadas. Com efeito, no direito francês, por exemplo, as faixas de imposição sempre foram progressivas e almejam afunilar, para pressionar, com maior rigor, o reduzido percentual da população com maior concentração de renda.

111 Os PLS 315/2015, PLP 9/2019, PLP 38/2020, PLP 95/2020 e PLP 123/2020.

Alia-se a isso mecanismos de personalização, traduzidos por deduções fiscais, como quanto ao IR<sup>112</sup>, ITR, IPTU, IPVA, ITBI e ICMD<sup>113</sup>. Assim, alguns projetos previram, explicitamente, a exclusão da base de cálculo do tributo de determinados valores, seja para preservar os investimentos, seja para aliviar riscos de bitributação ou de *bis in idem* com demais tributos sobre a renda e o patrimônio<sup>114</sup>, seja para fomentar doações e atividades filantrópicas<sup>115</sup> e, portanto, aliviar a carga tributária de quem atua ativamente na redução de desigualdades sociais.

No entanto, novamente, mantendo a tradição dos projetos de lei em matéria tributária no Brasil, as justificativas não são lastreadas em estudos técnicos relativos à eficiência, neste caso, das faixas de progressividade ou das alternativas de deduções. Além disso, a tributação em pauta gera, inevitavelmente, polêmicas acerca dos riscos de exílio fiscal.

### 4.3. Riscos de exílio fiscal

Toda tributação influencia e depende das condições de mercado<sup>116</sup>. Ao revisitar os cinco critérios essenciais para uma boa tributação, idealizados por Stiglitz, especificamente no que concerne à *eficiência econômica*, o maior risco embarcado na instituição do IGF é a fuga de capitais e investimentos, o chamado “exílio fiscal”<sup>117</sup>. Este é caracterizado, quando os detentores das “grandes fortunas” optam por residir ou investir seu patrimônio em outros países, com tributação mais favorecida, e por não se sujeitar ao fato gerador do IGF<sup>118</sup>. Muitas vezes, riscos de evasão ou do denominado planejamento tributário agressivo<sup>119</sup>, visando a contornar, acobertar ou simplesmente evitar a ocorrência do fato gerador, estão intimamente relacionados a um au-

---

112 A exemplo do PLP 964/2020.

113 A exemplo do PLP nº 59/2020, que permite, no seu art. 7º, o abatimento do valor do IGF sobre as importâncias efetivamente pagas, no exercício anterior, desde que incidentes sobre bens constantes da declaração utilizados na apuração da base de cálculo, a título desses impostos.

114 A exemplo do PLS 183/2019 e PLP 190/2022; e dos PLP 77/2020, quanto à dedução dos valores a título de Imposto Territorial Rural (ITR) e de Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

115 Por exemplo, na redação do PLP 74/2022: “Art. 5º. § 1º Poderão ser excluídos da base de cálculo: I. o valor do saldo devedor do financiamento para aquisição de bens, limitado ao valor dos bens a que se refiram; II. o valor do saldo devedor de dívidas assumidas junto a instituições financeiras para a aquisição de participações societárias de partes não relacionadas ou aumento de participações por aumento de capital; III. o valor dos instrumentos utilizados pelo contribuinte em atividades de que decorram rendimentos do trabalho, limitado a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais); IV. o valor de um único imóvel residencial, limitado a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).”

116 STIGLITZ, Joseph E; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. Fourth ed. New York: W.W. Norton & Company; 2015. p.574-595.

117 O fenômeno já é constatado na Noruega. Veja-se: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/noruegueses-ricos-fogem-para-a-suica-para-escapar-de-imposto-sobre-fortunas.shtml>. Acesso em 06/01/2023.

118 PICHET, Éric. **Les conséquences économiques de l'ISF** In: Revue de droit fiscal, nº 14, 5 avril 2007. 1008. OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, OECD, 2010. p. 151-152.

119 Para Antônio Roque Carrazza, a evasão fiscal é meio ilícito de evitar ou diminuir a carga tributária, enquanto a elisão fiscal consistiria numa conduta lícita, omissiva ou comissiva, do contribuinte, que visa a impedir o nascimento da obrigação tributária, reduzir seu montante ou adiar o seu cumprimento. CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p.359-360.



mento na carga tributária<sup>120</sup>. Alguns estudos chegam a simular a arrecadação do IGF, contudo, não levam em consideração os riscos de exílio fiscal<sup>121</sup>.

O desafio, portanto, na instituição do IGF, é buscar neutralizar os efeitos da tributação sobre a economia. Para Éric Pichet<sup>122</sup>, embora a neutralidade econômica seja um objetivo ilusório, já que toda tributação acarreta, necessariamente, impactos na economia, os mecanismos de arrecadação devem buscar, ao máximo, manter esse ideal de neutralidade<sup>123</sup>.

No Congresso Nacional, alguns projetos abordam especificamente o tema, afirmando inexistir riscos de fuga de capitais. Assim, por exemplo, o PLP nº 294/2016, oriundo do PMDB, em sua justificativa, entende que a instituição do tributo “*não causaria fuga de capitais e investimentos no Brasil*”, já que, no Brasil, é a tributação sobre o consumo que seria perniciosa. Ainda, a justificativa referencia estudos internacionais<sup>124</sup> que indicariam que a arrecadação do imposto não é acompanhada por uma *proporcional* redução do crescimento econômico, mas apenas de uma redução “*um tanto menor*”, o que tornaria ponderadamente justificável a sua instituição. O projeto, contudo, inclui o que entende como medidas aptas a contornar ou reduzir a evasão fiscal do IGF, inspiradas em estudos realizados pela própria Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados<sup>125</sup>. Nessa linha, o projeto elenca: (a) a inclusão dos bens dos filhos menores como patrimônio comum do casal, para evitar a diluição patrimonial dentro da família com o objetivo de escapar da tributação; (b) a previsão de critérios de avaliação do patrimônio que evitem a diminuição indevida da base de cálculo; e (c) a especificação de atos que presumidamente são considerados fraudulentos, permitindo-se a prova em contrário.

O PLP nº 103/2020, de autoria do PT, também descarta o risco de exílio fiscal. Para tanto, cita a interpretação de Albert Hirschman, segundo o qual “*esses argumentos constituem uma reincidente retórica conservadora, tipificada (...) em aspectos de: futilidade, por se tratar de “jogo perdido”, mera ilusão; perversidade, por apenas exacerbar a situação que se quer melhorar; e ameaça,*

---

120 Além disso, existe a possibilidade de haver não-declaração, superdeclaração ou subdeclaração a fim de evadir tributação, ocultar bens obtidos com rendas evadidas ou ainda reduzir valores antecipando partilhas em divórcios. MEDEIROS, Marcelo, **Distribuição Da Riqueza No Brasil: Limitações a Uma Estimativa Precisa a Partir Dos Dados Tabulados Do Irbf Disponíveis**. 2015. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2641192>. Acesso em 06/01/2023.

121 NASCIMENTO, Natassia. **O Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil: Propostas e Simulações**. *Revista de Economia Contemporânea* [online]. 2021, v. 25, n. 3. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/198055272533>>. Acesso em 06/01/2022.

122 PICHET, Éric. **Théorie Générale des Dépenses socio-fiscales**. Paris. Les Editions du Siècle. 2016. p.301: “*Bien sûr, en 2016 comme précédemment, la neutralité économique est un objectif utopique car tout prélèvement obligatoire génère des effets économiques qui ne sont pas neutres. Mais rien n’interdit de rechercher les prélèvements les plus neutres possible.*”

123 STIGLITZ, Joseph E; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. Fourth ed. New York: W.W. Norton & Company; 2015. p.659.

124 A justificativa cita: HASSON, A. **Is the wealth tax harmful to economic growth?** In: *World tax journal*.? Fev. 2010, p. 33.

125 Na justificativa, é citado: ARAÚJO, José Evande C; SILVA, Jules Michelet P. Q. **Medidas antielisivas na instituição e cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.



por colocar em risco algo tido como precioso e que não se pode (ou quer) perder.” A justificativa prossegue, no sentido de que não há consenso sobre os impactos econômicos do IGF, mas que há diversas especificidades que interferem no resultado, tais como: i) o tipo de capital globalizado objeto de competição; ii) o conjunto de países em análise, pois o capital tende a se movimentar entre países de um mesmo *cluster*, com forte viés para o seu país de origem; iii) outros regimes especiais de tributação e o suporte financeiro ou mesmo o desenvolvimento da infraestrutura, objetos de frequentes políticas públicas governamentais que atraem capital estrangeiro. Por fim, descarta o argumento de que a arrecadação do tributo seria insignificante e cita um estudo de Pedro Carvalho Junior e Luana Passos<sup>126</sup> acerca do impacto arrecadatário do IGF na Espanha, na Suíça, na Noruega, na França, no Luxemburgo, na Argentina, no Uruguai e na Colômbia:

| País       | Limite de isenção<br>(em US\$ milhares) | Alíquotas (em %) | Participação na receita<br>(em %) |
|------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------------------------|
| Espanha    | 744                                     | 0,5 a 2,5        | 1,2                               |
| Suíça      | 116                                     | 0,1 a 0,94       | 11,3                              |
| Noruega    | 119                                     | 1                | 7                                 |
| França     | 1.400                                   | 0,5 a 1,5        | 1,7                               |
| Luxemburgo | 6                                       | 0,5              | 4,9                               |

|           |      |             |     |
|-----------|------|-------------|-----|
| Argentina | 61,7 | 0,5         | 1,2 |
| Uruguai   | 130  | 0,7 a 3     | 6,5 |
| Colômbia  | 336  | 0,125 a 1,5 | 4,3 |

Vale destacar o aspecto relativo à reduzida participação na receita tributária total de países como Espanha, França e Argentina, frente aos custos de arrecadação e fiscalização tributária, sem falar do efetivo risco de exílio fiscal embarcado nessa escolha de política fiscal, o qual pode afetar diretamente a arrecadação final e consequentemente reduzir o respectivo percentual de participação na receita tributária global. Como se viu a partir da experiência alemã, quando a arrecadação obtida gera uma participação na receita tão baixa quanto a indicada nesses países, definitivamente não se justifica a instituição e cobrança desse imposto, tendo em vista que os seus custos globais de transação em geral superam os ganhos de eficiência arrecadatária e de geração minimamente razoável de receita líquida.

Por outro lado, alguns projetos admitem existir um risco de fuga de capitais e tentam instituir mecanismos de arrecadação para compensar ou evitar esses riscos. Assim, o PLP nº 101/2021, oriundo do partido Rede, afirma, com base nos estudos de Robert Tannenwald *et. al.*<sup>127</sup>, que o aumento na

126 O estudo citado é o seguinte: Imposto sobre grandes fortunas. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Os dados transcritos na justificativa do PL não foram averiguados.

127 A justificativa cita: TANNENWALD, Robert; SHURE, Jon; JOHNSON, Nicholas. **Tax Flight Is a Myth. Higher State Taxes Bring More Revenue, Not More Migration. Center on Budget and Policy Priorities.** Washington, 05 ago. 2011. Disponível em <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-4-11sfp.pdf>. Acesso em 06/01/2022.

tributação sobre a camada mais rica da população não acarreta fuga de capitais. Todavia, preferiram a instituição de um tributo incidente uma única vez, na modalidade “*one-off tax*”, para evitar distorções de comportamentos na economia, consoante exemplo trazido do Japão no período pós-guerra.

Os PLPs nº 50/2020 e nº 190/2020, oriundos dos partidos Cidadania e PSL, respectivamente, também preveem um imposto temporário, com vista a “*diminuir o receio de fuga de capitais e resistências políticas*”, atrelando a vigência do tributo à existência de teto de gastos – o que talvez já se torne obsoleto<sup>128</sup>.

Outros projetos estabelecem deduções voltadas não só a preservar a isonomia tributária material e evitar o confisco, como também a estimular a manutenção dos capitais e investimentos no país. Assim, por exemplo, no já mencionado PLP nº 294/2016, de autoria do PMDB, houve a previsão de exclusão da base de cálculo do IGF do imóvel residencial, conceituado como bem de família, e a permissão de compensação do IGF pago no exterior, visando a evitar a bitributação ou a validar a reciprocidade de tratamento.

Assim, da leitura das justificativas dos projetos, depreende-se que não há estudos que analisem, previamente, os possíveis impactos econômicos da instituição do IGF na realidade econômica brasileira, nem mesmo menção a estudos que avaliariam o impacto do tributo na economia depois de sua instituição. Os estudos mencionados são calcados em outras realidades econômicas, com base em literatura econômica estrangeira, com argumentos de autoridade que mascaram uma retórica ideológica.

Sob um prisma regulatório, para Baldwin *et. al.*, é essencial que haja capacidade para medir não apenas a qualidade da regulação, mas também o desempenho de ferramentas, instituições e políticas de melhoria regulatória. É dizer, não se deve mensurar apenas o *benchmark*, mas também se a medida alcançou os resultados desejados<sup>129</sup>. O ideal é que a tributação possa revestir uma finalidade que estimule a economia e investimentos no país e que torne, portanto, a imposição mais aceitável e legítima<sup>130</sup>. Para tanto, os projetos deveriam prever mecanismos que possam aferir a efetividade da arrecadação, diante da alternativa de não tributar. Nas palavras de Adam Smith, “*um imposto pouco judicioso oferece uma grande tentação para a fraude*”.<sup>131</sup>

Como contraponto à ideia de que a tributação influencia, por si só, a fuga ou a atração de investimentos, vale mencionar estudo realizado por Stefan Van Parys<sup>132</sup>, segundo o qual as

---

128 Ver Notícia: <https://www.google.com/search?q=stf+permite+teto+dos+gastos&og=stf+permite+teto+-dos+gastos&aqs=chrome..69i57j33i10i160l2.9900j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Acesso em 06/01/2022.

129 BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice**. Oxford: Oup, 2013. p. 50-62

130 BONNEFOUS, Edouard. **L'impot Sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em: 06/01/2022.

131 SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas**. Vol. II. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1950, v. 2. ISBN 978-972-31-0610-7. p. 488.

132 VAN PARYS, Stefan. **The Effectiveness of Tax Incentives In Attracting Investment: Evidence From Developing Countries. Reflets et Perspectives**, LI, 2012/3.

decisões de investimento das empresas não dependem apenas da carga tributária, mas também da disponibilidade de bens públicos financiados com receitas tributárias que gerem um ambiente propício para os negócios. Assim, se, *por um lado*, os governos podem acreditar que baixar a alíquota de impostos pode compensar um clima ruim de investimentos, é bem possível que isso não altere o cenário de investimentos. Isso é demonstrado pelo fato de que países em desenvolvimento caracterizam-se por receitas fiscais muito baixas em percentagem do PIB, mas possuem um clima de investimento fraco. Assim, para o autor, é plausível que um país que aumente sua oferta de bens públicos de alto valor seja capaz de aumentar sua alíquota sem perder investimentos. Da mesma forma, países com baixa capacidade de administração tributária podem dar a impressão de que à tributação falta transparência e responsabilidade. Um bom clima de negócios não tem a ver só com o percentual da alíquota.

Seja como for, sem considerações técnicas prévias e estudos econômicos detalhados sobre a forma de instituição e cobrança do IGF, considerando todos seus aspectos quantitativos e suas respectivas relações com os custos de transação envolvidos e as consequências possivelmente geradas, é muito provável que esse tipo de tributação seja percebido como injusto e inadequado, contribuindo para o agravamento do exílio fiscal e, novamente, repetindo o insucesso verificado na Alemanha, que foi confirmado pela rejeição explícita relativa ao IGF na maioria dos países não só da OCDE, mas do mundo inteiro.



## 5. Conclusão

O IGF, imposto de competência da União Federal, está previsto no art. 153, inciso VII, da CRFB/88, desde a sua redação original. Para alguns, sua instituição seria uma opção real de justiça fiscal e distributiva, enquanto, para outros, seria deletério à economia no balanço final. No entanto, até o presente momento, embora numerosas as tentativas, nenhuma reforma tributária resultou na instituição do IGF. No cenário político-legislativo, a maioria dos projetos possui origem na Câmara dos Deputados, tendo ocorrido um aumento no número de projetos apresentados em 2020, como decorrência das incertezas e inseguranças advindas dos efeitos da crise econômica, social e financeira, vinculados à crise sanitária. Embora estremar partidos entre “*esquerda*” e “*direita*” seja arbitrário e, muitas vezes, sem suporte científico, depreende-se dos projetos apresentados no Congresso Nacional brasileiro que a instituição do IGF é uma pauta mais inclinada aos partidos qualificados como de “*esquerda*”, os quais tendem a consagrar um valor menor como mínimo patrimonial tributável para fins de “*fortuna*”. Os partidos mais inclinados à “*direita*”, por sua vez, apresentaram a maioria dos seus projetos em 2020, e objetivam uma tributação temporária.

A pauta relacionada ao IGF tem natureza, invariavelmente política, porque remete, simbolicamente, a uma ideia de solidariedade e de justiça diante de classes desfavorecidas que, proporcionalmente, sofrem a imposição tributária de forma mais gravosa. Contudo, os projetos esbanjam uma variedade de abordagens na sua instituição e regulamentação. Alguns são mais extensos e tentam detalhar as minúcias da forma de tributação, de modo a garantir uma igualdade material e reduzir os riscos de exílio fiscal. Outros são mais enxutos e se cingem a estabelecer uma base de cálculo, com pouca ou nenhuma faixa de progressividade ou deduções fiscais, assim como alíquotas dispersas. Há previsão de impostos, contribuição ou empréstimo compulsório. Da variedade da forma de tributação, percebe-se que não há um estudo sistematizado sobre a instituição do IGF que seja capaz de trazer parâmetros de certeza e confiabilidade quanto ao *legal design* ideal do IGF. As justificativas parecem mais intuitivas do que previamente ponderadas em relação a seus possíveis impactos.

No direito comparado, ressaltados alguns exemplos, a tendência é de abandono do IGF. Na França, o tributo foi profundamente alterado e incide, hoje, tão somente sobre o patrimônio

imobiliário (*Impôt sur la Fortune Immobilière* - IFI). No bojo do *Relatório Ventejol-Blot-Méraud*, os autores concluem que, paradoxalmente, é nos países em que não se adota o IGF que a pressão fiscal sobre o patrimônio é mais alta, indicando que a instituição do tributo, em verdade, tende a levar à diminuição de outros tributos sobre o patrimônio e a maiores deduções sobre a tributação globalmente considerada. O IGF representaria apenas uma das formas de imposição sobre o patrimônio e não, necessariamente, a mais eficaz.

Na Alemanha, o Imposto sobre o Patrimônio, que não é mais cobrado há muitos anos, foi pensado como um imposto sobre a capacidade de geração de rendimentos do patrimônio. Ele nunca encontrou justificativa e legitimidade na sua antiguidade, nem na necessidade orçamentária, nem no princípio da equivalência, nem na regra constitucional de competência do art. 106, inc. II, nr. 1 GG.

Cumpre enfatizar, a título de imprescindível conclusão, que em sistemas tributários, nos quais já há formas de 1) imposto de renda, 2) imposto sobre a propriedade de bens imóveis, 3) imposto sobre a propriedade de veículos automotores, 4) imposto sobre a transmissão de bens e direitos, 5) imposto sobre heranças e doações, 6) imposto sobre o consumo (IVA) e 7) impostos seletivos, não há espaço apto o suficiente para justificar a existência adicional e concomitante de um 8) imposto sobre o patrimônio.

Vale igualmente destacar que a tributação incide sobremaneira sobre a *renda*, que é o signo presuntivo de riqueza por excelência, em três momentos distintos: no *auferimento* (IR), no *acúmulo* (impostos patrimoniais, como IPTU, ITR e IPVA, na realidade brasileira) e no *dispêndio* ou consumo (IVA e impostos seletivos). Essa é a essência da tributação, que ainda pode ser aperfeiçoada com impostos sobre a transmissão de bens e direitos (ITBI e ITCD, na realidade brasileira) e imposto sobre heranças e doações (ITCD, na realidade brasileira). Todos esses impostos, vistos sob a perspectiva sistêmica, já se apropriam da riqueza sob diferentes formas e em distintos momentos. A incidência anual, infindável e concomitante de um imposto sobre o patrimônio, independentemente se ele gerou rendimentos ou não, provoca uma nova expropriação sobre uma riqueza que já foi explorada, gerando o nefasto efeito de um confisco gradual e privilegiando o gastador em detrimento do poupador. Além disso, em países como a Alemanha e o Brasil, nos quais o Imposto de Renda também incide sobre os rendimentos gerados nas aplicações financeiras – ou seja, gerados pelo patrimônio financeiro –, já se explora a capacidade contributiva manifestada no acúmulo de capital.



## 6. Tabela anexa

| PLP          | Nome | Repasses | Contribuintes                                                                                                                                     | Origem | Partido       | Justificativa                                   | Prazo      | Fortuna           |
|--------------|------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------|-------------------------------------------------|------------|-------------------|
| PLP 277/2008 | IGF  | não      | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD     | esquerda (PT) | Combater desigualdades                          | permanente | R\$ 2.000.000,00  |
| PLP 26/2011  | IGF  | não      | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD     | esquerda (PT) | diminuir a regressividade do sistema tributário | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 48/2011  | CSGF | não      | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD     | esquerda (PV) | Combater desigualdades.                         | permanente | R\$ 5.520.001,01  |
| PLP 62/2011  | IGF  | não      | peessoas físicas                                                                                                                                  | CD     | esquerda (PT) | Combater desigualdades.                         | permanente | R\$ 3.000.000,00  |
| PLP 130/2012 | IGF  | não      | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD     | esquerda      |                                                 |            | R\$ 15.000.000,00 |

|              |      |     |                                                                                                                                                   |    |                   |                                                      |            |                   |
|--------------|------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-------------------|------------------------------------------------------|------------|-------------------|
| PLP 2/2015   | ISGF | não | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | esquerda (PV)     | Combater desigualdades                               | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 6/2015   | IGF  | sim | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | esquerda (PPS)    | Combater desigualdades e reforçar o pacto federativo | permanente | R\$ 7.200.000,00  |
| PLP 10/2015  | CSGF | não | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | esquerda (Pc-doB) | Fundo Nacional de Saúde                              | permanente | R\$ 4.000.000,00  |
| PLP 11/2015  | IGF  | não | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | esquerda (PT)     | Combater desigualdades                               | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLS 315/2015 | IGF  | não | peessoas físicas                                                                                                                                  | SF | esquerda (PT)     | Combater desigualdades                               | permanente | R\$ 50.000.000,00 |
| PLP 281/2016 | IGF  | não | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | ES-QUERDA (REDE)  | Combater desigualdades                               | permanente | R\$ 3.000.000,00  |
| PLP 294/2016 | IGF  | não | peessoas físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país | CD | CENTRO (PMDB)     | Combater desigualdades                               | permanente | R\$ 5.000.000,00  |

|              |                                 |     |                                                                                                                                                           |    |                   |                        |            |                   |
|--------------|---------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-------------------|------------------------|------------|-------------------|
| PLP 302/2016 | IGF                             | não | peças físicas domiciliadas no País, o espólio e a pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior em relação ao patrimônio que tenha no país            | CD | DIREITA (PSDB)    | Combater desigualdades | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 324/2016 | IGF                             | não | peças físicas e jurídicas residentes no Brasil e no exterior e espólio                                                                                    | CD | esquerda (PSB)    | Combater desigualdades | permanente | R\$ 2.000.000,00  |
| PLP 335/2016 | IGF                             | sim | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | centro (pmdb)     | Combater desigualdades | permanente | R\$ 2.000.000,00  |
| PLP 9/2019   | IGF                             | não | peças físicas                                                                                                                                             | SF | esquerda (PSB)    | Combater desigualdades | permanente | R\$ 20.000.000,00 |
| PLP 183/2019 | IGF                             | não | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | SF | DIREITA (PSDB)    | Combater desigualdades | permanente | R\$ 22.800.000,00 |
| PLP 205/2019 | IGF                             | sim | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | esquerda (PT)     |                        |            | R\$ 9.500.000,00  |
| PLP 239/2019 | IGF                             | não | peças físicas                                                                                                                                             | SF | esquerda (PCdoB)  |                        |            | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 38/2020  | Imposto Extraordinário sobre GF | não | peças físicas                                                                                                                                             | SF | direita (podemos) | covid                  | temporário | R\$ 50.000.000,00 |



|              |     |     |                                                                                                                                                                |    |                     |                |            |                   |
|--------------|-----|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---------------------|----------------|------------|-------------------|
| PLP 50/2020  | EC  | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | direita (Cidadania) | covid          | temporário | 22.800.00,00      |
| PLP 59/2020  | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | esquerda (PT)       | covid          | permanente | R\$ 9.500.000,00  |
| PLP 63/2020  | IGF | não | não especifica                                                                                                                                                 | CD | esquerda (PT)       | redistribuição | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 77/2020  | IGF | não | não especifica                                                                                                                                                 | CD | direita (DEM)       | covid          | permanente | R\$ 20.000.000,00 |
| PLP 82/2020  | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | Direita (pode)      | covid          | permanente | R\$ 20.000.000,00 |
| PLP 88/2020  | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | Direita (psdb)      | covid          | permanente | R\$ 20.000.000,00 |
| PLP 95/2020  | IGF | não | peessoas físicas e o espólio                                                                                                                                   | CD | esquerda (PDT)      | covid          | permanente | R\$ 55.000.000,00 |
| PLP 103/2020 | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | esquerda (PT)       | covid          | permanente | R\$ 20.000.000,00 |

|              |     |     |                                                                                                                                                                            |    |                     |                                                |            |                   |
|--------------|-----|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---------------------|------------------------------------------------|------------|-------------------|
| PLP 112/2020 | EC  | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios             | CD | DIREITA (PSDB)      | covid                                          | temporário | R\$ 20.000.000,00 |
| PLP 123/2020 | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios             | CD | esquerda (PT)       | covid + gráficos                               | permanente | R\$ 50.000.000,00 |
| PLP 188/2020 | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios             | CD | esquerda (PT)       | pouco no patrimônio. 4,64% em 2018. COVID      | permanente | R\$ 15.000.000,00 |
| PLP 190/2020 | EC  | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios             | CD | direita (PSL)       | covid                                          | temporário | R\$ 50.000.000,00 |
| PLP 193/2020 | IGF | não | peessoas físicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios             | CD | ESQUERDA (PSOL)     | custeio do Programa de Renda Mínima Permanente | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 201/2020 | IGF | não | peessoas físicas e jurídicas domiciliadas no Brasil, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios | CD | direita (república) | covid                                          | permanente | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 215/2020 | IGF | não | peessoas físicas e jurídicas                                                                                                                                               | CD | esquerda (PT)       | leis das 12 tábuas                             | permanente | R\$ 50.000.000,00 |
| PLP 268/2020 | IGF | não | peessoas físicas e espólio                                                                                                                                                 | D  | direita (pode)      | ocde e outros países                           | permanente | R\$ 10.000.000,00 |

|              |                                                    |     |                                                                                                                                                                               |    |                    |       |             |                   |
|--------------|----------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--------------------|-------|-------------|-------------------|
| PLP 924/2020 | IGF                                                | não | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios                     | CD | esquerda (PT)      | covid | temporário  | R\$ 5.000.000,00  |
| PL 964/2020  | IGF                                                | sim | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios                     | CD | esquerda (PT)      | covid | permanente  | R\$ 50.000.000,00 |
| PLP 101/2021 | Contribuição Extraordinária sobre Grandes Fortunas | não | peças físicas                                                                                                                                                                 | SF | esquerda (Rede)    | covid | one-off tax | R\$ 4.670.000,00  |
| PLP 121/2021 | IGF                                                | sim | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios                     | CD | centro (pros)      |       |             | R\$ 5.000.000,00  |
| PLP 130/2021 | IGF                                                | não | peça física ou jurídica no país, no estrangeiro e espólio                                                                                                                     | CD | coligação esquerda | covid | temporário  | R\$ 10.000.000,00 |
| PL 74/2022   | IGF                                                | não | peças físicas domiciliadas no Brasil, as peças físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que tenha no Brasil, e os espólios                     | CD | direita (PSD)      |       |             | R\$ 10.000.000,00 |
| PLP 69/2023  | IGF                                                | não | a pessoa física residente no País; pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no exterior, em relação ao patrimônio que detenha no País; e espólio das peças físicas. | CD | Direita (PL)       | covid | temporário  | R\$ 10.000.000,00 |



## 5. Referências Bibliográficas

ALT, James; PRESTON, Ian; SIBIETA, Luke. **The Political Economy of Tax Policy**. Disponível em: <https://ifs.org.uk/publications/5230>.

ARAÚJO, José Evande C; SILVA, Jules Michelet P. Q. **Medidas antielisivas na instituição e cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

BABEAU, André. **Impôt Sur le Capital : Les Avatars d'une Vieille Idée**. Revue Des Deux Mondes, 1989, pp. 108–16. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44185267>. Acesso em 06/01/2022.

\_\_\_\_\_. **L'expérience française d'impôt sur les grandes fortunes (I.G.F.) 1982-1986**. In: Revue d'économie politique, Vol. 97, No. 3 (mai-juin 1987), pp. 321–336 Editions Dalloz Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24698486>. Acesso em: 06/01/2023.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice**. Oxford: Oup, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das Finanças**. 14 ed., Rio de Janeiro, Forense. 1987.

BOISSIÈRE, GEORGES. **De La Fraude à l'incivisme Fiscal**. Esprit (1940-), no. 152 (1), 1949, pp. 24–32. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24250705>. Acesso em: 06/01/2022.

BONNEFOUS, Edouard. **L'impôt Sur La Fortune**. La Nouvelle Revue Des Deux Mondes, 1982, pp. 3–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44202155>. Acesso em: 06/01/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei Complementar relacionados ao Imposto sobre Grandes Fortunas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=&autor=&inteiroTeor=imposto+sobre+grandes+fortunas&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPLP+-+Projeto+de+Lei+Complementar%5D&data=04/05/2017&page=false>. Acesso em 06/01/2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022**. Disponível em: <https://>

[www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indice-de-gini/#:~:text=Ap%C3%B3s%20o%20pico%20de%20desigualdade,0%2C481%20para%20a%20renda%20individual](http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indice-de-gini/#:~:text=Ap%C3%B3s%20o%20pico%20de%20desigualdade,0%2C481%20para%20a%20renda%20individual). Acesso em: 06/01/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 55. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5786819>. Acesso em 06/01/2022.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário** / Regina Helena Costa. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

DROZ-GEORGET, Corentin. **Ce que l'ISF a fait perdre à la France**. <https://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/ce-que-lisf-fait-perdre-la-france>

DUVAL Guillaume, « **Les riches tirent-ils l'économie ? (introduction au dossier)** », *Alternatives Économiques*, 2017/11 (N° 373), p. 10-10. DOI : 10.3917/ae.373.0010. URL : <https://www.cairn.info/magazine-alternatives-economiques-2017-11-page-10.htm>. Acesso em 06/01/2022.

FOSSATI, Gustavo. **Constituição Tributária Comentada**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2022.

\_\_\_\_\_. **Die sozialstaatliche und freiheitsschonende Dimension des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes im Umsatzsteuerrecht - Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Brasilien**. Frankfurt am Main, Oxford: Peter Lang, 2014.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; PASIN, João Bosco Coelho. **Tributos em Espécie: Fundamentos e Elementos**. / coordenadores Eduardo Marcial Ferreira Jardim, João Bosco Coelho Pasin.- Rio de Janeiro : Elsevier, 2010. ISBN: 978-85-352-3951-5.

MEDEIROS, Marcelo. **Distribuição da Riqueza no Brasil: Limitações a uma estimativa precisa a partir dos dados tabulados do IRPF disponíveis** (*The Distribution of Wealth in Brazil: Limitations for a Precise Estimate from the Existing Tabulated Data from IRPF*) (August 15, 2015). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2641192> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2641192>. Acesso em 06/01/2023.

NASCIMENTO, Natassia. **O Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil: Propostas e Simulações**. Revista de Economia Contemporânea [online]. 2021, v. 25, n. 3. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/198055272533>>. Acesso em 06/01/2022.

OECD (2018), The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>. Acesso em 06/01/2023.

- PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- PICHET, Éric. **Les conséquences économiques de l'ISF** In: Revue de droit fiscal, nº 14, 5 avril 2007. 1008. OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, OECD, 2010.
- PICHET, Éric. **Théorie Générale des Dépenses socio-fiscales**. Paris. Les Editions du Siècle. 2016.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. [S. L.]: Forense, 2005. ISBN 8530919467.
- SEER, Roman. **§ 16 Vermögensteuer**. In: Tipke, Klaus; Lang, Joachim. Steuerrecht. 21ª ed. Köln: Dr. Otto Schmidt, 2013.
- SIQUEIRA, Vanessa. **Direito Tributário Esquemático** / Vanessa Siqueira – Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. Vol. II**. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1950, v. 2. ISBN 978-972-31-0610-7.
- STIGLITZ, Joseph E; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. Fourth ed. New York: W.W. Norton & Company; 2015.
- TIPKE, Klaus. **Die Steuerrechtsordnung**. 2ª ed. Köln: Dr. Otto Schmidt, 2003.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário - Valores e princípios constitucionais tributários**- 2.ed. I Ricardo Lobo Torres.- Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, vol. IV- **Os tributos na Constituição** / Ricardo Lobo Torres- Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- VAN PARYS, Stefan. **The Effectiveness Of Tax Incentives In Attracting Investment: Evidence From Developing Countries. Reflets et Perspectives**, LI, 2012/3.



**CIDEEFF**

## **CIDEEFF WORKING PAPERS**

### GOVERNANÇA FISCAL | TAX GOVERNANCE

Aspectos regulatórios na tributação do imposto sobre grandes fortunas.  
Uma análise jurídico-comparativa entre Brasil, Alemanha e França.