

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOÃO RICARDO CLÈVE KRAVETZ

IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E TRIBUTAÇÃO ÓTIMA

CURITIBA

2022

IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E TRIBUTAÇÃO ÓTIMA

Artigo científico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Betina Treiger Grupenmacher

CURITIBA

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

Imposto sobre Grandes Fortunas e tributação ótima

JOÃO RICARDO CLEVE KRAVETZ

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

DocuSigned by:
Betina Treiger Grupenmacher

426D0E74DB42418...

Betina Treiger Grupenmacher
Orientador

Coorientador

DocuSigned by:
Anne Caroline Marciquevik Alves

276786AA47E84A3...

Anne Caroline Marciquevik Alves
1º Membro

DocuSigned by:
Barbara das Neves

724036ED4E114C3...

Bárbara das Neves
2º Membro

*Aos meus avôs, Jeorling Joely Cordeiro
Cleve e René Kravetz, em memória.*

RESUMO

O imposto sobre grandes fortunas é o único entre aqueles compreendidos no âmbito da competência privativa dos entes federativos que não foi instituído desde a promulgação da Constituição. Por isto mesmo, muito se discute – sem que haja consenso – sobre os benefícios ou prejuízos a serem causados pela incidência de um imposto sobre as tais grandes fortunas. Sob as lentes da análise econômica do direito, a proposta do artigo é analisar quais seriam as consequências de eventual lei complementar que instituísse o imposto previsto pelo art. 153, inc. VII, da Constituição Federal.

Palavras-chave: imposto sobre grandes fortunas, competência tributária, justiça fiscal, capacidade contributiva, análise econômica do direito, tributação ótima.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO:	6
2. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA	7
2.1. POR QUE PAGAMOS TRIBUTOS?	7
2.2. POR QUE PAGAMOS IMPOSTOS (SOBRE O PATRIMÔNIO)?	8
2.3. POR QUE PAGARÍAMOS UM IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS?	12
3. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E O ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	13
3.1. FACULTATIVIDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS.....	14
3.2. A NÃO-INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL	18
4. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E TRIBUTAÇÃO ÓTIMA	21
5. CONCLUSÃO	27

1. INTRODUÇÃO:

O imposto sobre grandes fortunas é único imposto listado pela Constituição entre aqueles de competência privativa dos entes federativos que não foi instituído desde a promulgação do texto constitucional. Esta particularidade – a de não ter sido instituído – suscita vários questionamentos sobre se estaria havendo uma negligência da União para com uma possível fonte de receita que poderia contribuir para o aumento da arrecadação estatal em tempos de crise fiscal.

Em linhas gerais, os argumentos favoráveis à instituição do imposto fazem referência à ideia de que quem acumula um patrimônio tão expressivo (“grande fortuna”) possui o dever de contribuir mais incisivamente para os cofres públicos do que os demais cidadãos. De fato, não há dúvida de que um sistema tributário justo deve conformar-se à capacidade contributiva dos cidadãos, mas convém ressaltar que esta premissa – por si só – não basta para justificar a instituição do imposto.

Entre outros aspectos, há que se considerar a efetividade da arrecadação tributária e as consequências de eventual lei complementar que instituísse o imposto sobre grandes fortunas. Talvez seja este o principal problema na argumentação favorável à instituição do imposto sobre grandes fortunas: apesar de utilizar-se uma premissa acertada, não se costuma fazer considerar o sistema tributário sob uma perspectiva mais abrangente.

Na prática, por detrás de intenções aparentemente louváveis de preocupação com a justiça fiscal, o discurso daqueles que apresentam-se como sendo favoráveis à instituição do imposto sobre grandes costuma carregar conotação fortemente populista. Quer dizer, cogita-se da instituição do imposto para transparecer suposta preocupação com a redistribuição de riquezas – sem que haja aprofundamento sobre a efetividade ou as consequências da implementação desta decisão.

Recorrentemente, e com mais força às vésperas da realização de eleições, a discussão sobre os eventuais benefícios da instituição do imposto sobre grandes fortunas desponta no cenário político brasileiro – acompanhada da ilação sobremaneira equivocada de que a não instituição significa necessariamente um privilégio para os mais abastados ou uma despreocupação dos governantes com os menos favorecidos.

Neste contexto, para além das lentes estritas do princípio da capacidade contributiva, a proposta do artigo é de discorrer sobre quais seriam as consequências de eventual lei complementar que instituísse o imposto sobre grandes fortunas no ordenamento jurídico-brasileiro – recorrendo, para isto, à análise econômica do direito e ao cotejo com os requisitos necessários para a caracterização de um “tributo ótimo” sob a perspectiva econômica.

2. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA‘

As considerações sobre por que pagamos tributos; e principalmente por que pagamos impostos (sobre patrimônio e renda) são particularmente importantes para compreender o art. 153, inc. VII, da Constituição Federal, conforme o qual compete à União instituir impostos sobre grandes fortunas. Apesar de intuitivo, quer-se reforçar – introdutoriamente – por que a prescrição constitucional de um imposto sobre grandes fortunas é uma forma de realização de justiça fiscal.

2.1. POR QUE PAGAMOS TRIBUTOS?

A civilização, nas palavras de Marçal Justen Filho, “... é o resultado de um processo de repressão dos instintos animais dos indivíduos.”¹ As raízes desta ideia estão no contratualismo clássico: os indivíduos se reúnem em torno de uma autoridade central – a que se dá o nome de Estado –, pactuando o dito “contrato social”, para afastar-se de um estado natural hobbesiano em que potencialmente destruiriam uns aos outros.

Explicando, sem delongas, a criação do Estado, vê-se que os indivíduos renunciam a uma porção de liberdade individual “... para que a liberdade de todos seja possível, o que requer (...) a existência de um ‘guarda-noturno’ para que ninguém seja tentado a usurpar a liberdade do próximo.”² A esfera privada – da primeira à terceira geração de direitos fundamentais –, portanto, apenas existe quando sustentada por este “guarda-noturno”.

¹ FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. 11ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 87.

² CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. 2ª edição. São Paulo: Almedina Brasil, p. 142.

Se não houvesse Estado, não haveria de se cogitar da inviolabilidade da esfera privada. No estado natural hobbesiano, por exemplo, os tais instintos animais poderiam fazer com que um indivíduo invadisse a “propriedade” de outro; e a disputa pelas terras seria resolvida à força. Não haveria quem garantisse juridicamente que os “proprietários” conseguiriam resistir à invasão de suas terras por outrem.

Arrematando o raciocínio: apenas a autoridade central do Estado é que consegue assegurar a inviolabilidade da esfera privada; e, para isto, precisa de recursos. Isto porque, conforme ensinam Cass Sunstein e Stephen Holmes, em livro com o título sugestivo de “O Custo dos Direitos”, a proteção dos direitos fundamentais não se restringe a uma atuação negativa – de abstenção –, mas sim requer uma atuação positiva do Estado:

Para proteger os direitos de propriedade dos proprietários de terras, o sistema jurídico não se limita a deixar-lhes em paz, mas exclui coercitivamente os não proprietários (os sem-teto, por exemplo), que, na ausência dessa exclusão coercitiva, sofreriam talvez a forte tentação de entrar na propriedade que não lhes pertence. (...) Os direitos de propriedade dos credores, como os proprietários de terra, seriam palavras vazias sem as ações positivas de autoridades cujo salário é pago com o dinheiro público.³

Por que, então, pagamos tributos? Genericamente considerados, os tributos são o preço que pagamos por uma sociedade civilizada – recorrendo às palavras de Oliver Wendell Holmes Jr., ex-juiz da Suprema Corte americana. Os indivíduos, por seus representantes na Assembleia Constituinte, concordam com a tributação para que possam ver respeitados os seus direitos à vida, à liberdade, à propriedade, entre vários outros.

2.2. POR QUE PAGAMOS IMPOSTOS (SOBRE O PATRIMÔNIO)?

Os impostos – que, com as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais, são espécie do gênero “tributo” – são definidos como sendo a espécie tributária cuja hipótese de incidência

³ HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass. **O custo dos direitos – por que a liberdade depende dos impostos?** 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, p. 34-35.

não está vinculada a uma atividade estatal relativa à pessoa do contribuinte; e cuja arrecadação não está vinculada a qualquer órgão, fundo ou despesa.⁴

Se definir é a “... operação linguística que busca a determinação clara e precisa de um conceito ou objeto”⁵, havemos de identificar – nas entrelinhas da definição apresentada – os critérios que nos permitem determinar clara e precisamente o conceito de imposto, a pretexto de distingui-los das demais espécies tributárias. Recorre-se, para isto, aos critérios (i) da vinculação ou não a atividade estatal; e (ii) da destinação do produto legal da arrecadação.⁶

Baseado nestes critérios, os impostos se distinguem das taxas, das contribuições de melhoria, dos empréstimos compulsórios e das contribuições especiais por serem a única espécie tributária a combinar as particularidades de (i) serem desvinculados de uma atividade estatal; e de (ii) não terem uma destinação legal específica para o produto da arrecadação.

Destaque-se que a instituição de taxas ou de contribuições de melhoria, por exemplo, gera recursos para suportar as despesas do ente tributante com um serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte; e a instituição de empréstimos compulsórios ou de contribuições especiais gera recursos cuja destinação está especificada na Constituição Federal ou na legislação infraconstitucional.

A causa para que se cobrem impostos – se não a remuneração pela prestação de uma atividade estatal ou a destinação do produto legal da arrecadação para o cumprimento de uma finalidade específica – é eminentemente arrecadatória. O Estado

⁴ SCHOUEIRI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, p. 210.

⁵ HOUAISS, Instituto Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Objetiva: Rio de Janeiro.

⁶ Apesar de, historicamente, a controvérsia sobre a classificação dos tributos envolver principalmente as teorias dicotômica e tricotômica, ressalta-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, preponderou na doutrina e jurisprudência brasileiras a teoria quinquipartida. Identifica-se, no ordenamento jurídico brasileiro, que são espécies tributárias os impostos, (ii) as taxas, (iii) as contribuições de melhoria, (iv) os empréstimos compulsórios e (v) as contribuições especiais: A identificação dos tributos, neste novo contexto, em proposta de Eurico de Santi, depende de um critério intrínseco, que compõe a definição do objeto classificado; e de um critério extrínseco, que é externo ao objeto classificado. O critério intrínseco é aquele que considera a vinculação ou não do tributo a uma atividade estatal; e o critério extrínseco é precisamente a destinação legal do produto e a restituibilidade para a determinação do regime jurídico. Nas palavras de Eurico de Santi, não se pode prescindir do critério extrínseco porque, “... se o imposto não pode ser destinado especificamente a nenhum órgão, não basta ser tributo não vinculado; exige-se também que seja não destinado”. Sustenta-se, por isto mesmo, que o art. 4º, inc. II, do Código Tributário Nacional, não foi recepcionado pela Constituição.

precisa da contribuição dos cidadãos para custear suas atividades de prestar serviços públicos, de poder de polícia, de fomento e de intervenção.

Desponta, neste contexto, a noção da capacidade contributiva: atribui-se não a um ou outro contribuinte, mas a toda a coletividade o dever de contribuir – na medida de sua capacidade – objetivando o custeio das despesas ordinárias do Estado. A proposta é de que cada cidadão contribua tanto quanto puder para o bem da comunidade, cooperando de maneira altruística para o cumprimento de fins de interesse coletivo.

Sobre a importância de que os impostos se conformem à capacidade contributiva, Roque Carrazza ensina que:

O princípio da capacidade contributiva informa a tributação por meio de impostos. Intimamente ligado ao princípio da igualdade, é um dos mecanismos mais eficazes para que se alcance a tão almejada justiça fiscal.

(...)

Os impostos, quando ajustados à capacidade contributiva, permitem que os cidadãos cumpram, perante a comunidade, seus deveres de solidariedade política, econômica e social. Os que pagam este tipo de exação devem contribuir para as despesas públicas não em razão daquilo que recebem do Estado, mas de suas potencialidades econômicas. Com isso, ajudam a remover os obstáculos de ordem econômica e social que limitam, de fato, a liberdade e a igualdade dos menos afortunados.⁷

Tributar mais incisivamente os ricos, conforme impõe o princípio da capacidade contributiva, contribui – bem ou mal – para a redistribuição de riquezas entre os cidadãos. Cobrar mais impostos dos ricos se presta efetivamente a “... remover os obstáculos de ordem econômica e social que limitam, de fato, a liberdade e a igualdade dos menos afortunados.”⁸

Os impostos, sobretudo porque não são vinculados a uma atividade estatal e não têm o produto legal da arrecadação vinculado a uma finalidade específica (ressalvadas as hipóteses de repartição obrigatória de receitas previstas na Constituição), proporcionam margem de liberdade consideravelmente ampla para o Estado definir o que fará com os recursos arrecadados. Por isto mesmo, entre as

⁷ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 86.

⁸ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 86.

espécies tributárias, os impostos são a que realça com tintas mais fortes a elogiável preocupação do legislador com a redistribuição de riquezas.

Eis porque a busca por justiça fiscal talvez seja o principal traço definidor dos impostos sobre patrimônio ou a renda (denominados “impostos diretos”), a exemplo do imposto de renda, do imposto sobre a propriedade territorial urbana, do imposto territorial rural do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – e, eventualmente, de um imposto sobre grandes fortunas. De fato, os impostos diretos contribuem mais para a busca de justiça fiscal do que os impostos indiretos, principalmente quando apresentam alíquotas progressivas.

Sobre a importância dos impostos progressivos para a redistribuição de riqueza, recorre-se novamente aos ensinamentos do professor Roque Carrazza, para quem:

A progressividade das alíquotas tributárias, longe de atritar com o sistema jurídico, é o melhor meio de se afastarem, no campo dos impostos, as injustiças tributárias, vedadas pela Carta Magna. Sem impostos progressivos não há como atingir-se a igualdade tributária. Logo, o sistema de impostos, no Brasil, deve ser informado pelo critério da progressividade.

(...)

Impostos com alíquotas crescentes em função do aumento das suas bases tributáveis (bases de cálculo *in concreto*) levam corretamente em conta que o sacrifício suportado pelo contribuinte para concorrer às despesas públicas é tanto maior quanto menor a riqueza que possui (e vice-versa). Ademais, permitem que o Estado remova, pelo menos em parte, as desigualdades econômicas existentes.⁹

Por que, então, pagamos impostos? Os impostos são a espécie tributária que possibilita a redistribuição de riqueza entre os cidadãos, porque, como visto, estão desvinculados de uma atividade estatal relativamente à pessoa do contribuinte; e porque não possuem uma destinação específica para o produto legal da arrecadação – de modo que a receita pode ser utilizada na implementação de programas sociais, por exemplo.

Mais especificamente, os impostos sobre o patrimônio e a renda – entre os quais, reitera-se, está o imposto sobre grandes fortunas – conseguem contribuir mais

⁹ CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 88.

decisivamente para a busca por justiça fiscal; e, retomando as palavras transcritas de Roque Carrazza, “... permitem que o Estado remova, pelo menos em parte, as desigualdades econômicas existentes.”¹⁰

2.3. POR QUE PAGARÍAMOS UM IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS?

A regra-matriz de incidência tributária do imposto sobre grandes fortunas, trasladando a estrutura própria de qualquer outra norma jurídica, compor-se-ia de um suposto, descritor de um fato, que apresenta os critérios – material, temporal e espacial – para o reconhecimento de um fato; e de um consequente, prescritor de uma relação jurídica, que apresenta os critérios – pessoal e quantitativo – para a identificação dos elementos que formariam a relação jurídica tributária.

Imaginando a hipótese de incidência tributária do referido imposto, baseado em um os projetos de lei complementar que tramitam no Congresso Nacional (projeto de lei complementar n. 183/2019), o artigo terceiro estabelece que o imposto sobre grandes fortunas teria por fato gerador “... a titularidade de grande fortuna, definida como o patrimônio líquido que exceda o valor de doze mil vezes o limite mensal de isenção para a pessoa física do imposto de que trata o art. 153, inciso III, da Constituição Federal” (imposto de renda)¹¹.

Genericamente, portanto, podemos dizer que aqueles que possuísem patrimônio líquido em valor superior ao estabelecido em lei complementar – que, no projeto de lei, seria de aproximadamente 28,6 milhões de reais – estariam instados a pagar o imposto sobre grandes fortunas para a União Federal. Seria despiciendo afirmar, sobretudo no Brasil, que a titularidade de patrimônio tão expressivo coloca o indivíduo entre os mais ricos do país.

Retomando a ideia sobre por que pagamos tributos, ressalta-se que o imposto sobre grandes fortunas é justo porque o indivíduo apenas consegue ser titular de um patrimônio tão expressivo porque aquele conjunto de bens e direitos é assegurado

¹⁰ CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 88.

¹¹ Acesso em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7985029&ts=1610051721573&disposition=inline>.

pelo Estado. Em outras palavras, a própria fortuna dos indivíduos apenas existe por causa de uma atuação positiva do Estado.

Transcreve-se, sobre o assunto, a pertinente síntese de Liam Murphy e Thomas Nagel, nos termos em que traduzidos pela professora Tathiane Piscitelli, para explicar a relação de coexistência que se estabelece entre o sistema jurídico (tributário) e a possibilidade de manutenção de um conjunto de bens e direitos sob a propriedade dos indivíduos:

Não existe mercado sem governo e não há governo sem tributos; e qual tipo de mercado existe depende das leis e de decisões políticas que o governo deve tomar. **Na ausência de um sistema jurídico suportado por tributos, não pode haver direitos, bancos, corporações, mercado de ações, patentes ou uma moderna economia de mercado – nenhuma das instituições que tornam possível a existência de quase todas as formas contemporâneas de renda e riqueza.** (Destacamos)¹²

Sob as lentes estritas do princípio da capacidade contributiva, então, não há dúvida de que aqueles que acumulam um patrimônio tão expressivo – respaldando-se em atuação positiva do Estado – devem contribuir mais pesadamente do que os demais cidadãos; e que, portanto, *em tese*, a instituição de um imposto sobre as grandes fortunas faria sentido.

3. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E O ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Apesar de a conclusão introdutória ter sido de que o imposto sobre grandes fortunas faz sentido sob as lentes estritas da busca por justiça fiscal (e do princípio da capacidade contributiva), convém sublinhar que existem diversos caminhos para fazer com aqueles que acumulam patrimônio expressivo contribuam para com o custeio das

¹²“There is no market without government and no government without taxes; and what type of market there is depends on laws and policy decisions that government must make. In the absence of a legal system supported by taxes, there couldn’t be money, banks, stock exchanges, patents, or a modern market economy – none of these institutions that make possible the existence of almost all contemporary forms of income and wealth.” MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. **The Myth of Ownership: Taxes and Justice**: apud. PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 31.

despesas do Estado – e que o imposto sobre grandes fortunas não é necessariamente o mais adequado entre eles.

O fato de concordar com a justiça fiscal e com o princípio da capacidade contributiva não significa que o imposto sobre grandes fortunas precisa ser instituído. Esta decisão pressupõe a consideração do ordenamento jurídico-tributário em perspectiva mais abrangente, contrastando-se a capacidade contributiva, por exemplo, com o princípio da praticabilidade da tributação, que orienta os intérpretes no sentido de que:

A atribuição de competência tributária aos entes políticos ocorre para que possam, legitimamente, buscar recursos no patrimônio privado para fazer frente aos gastos públicos como custeio e investimentos. O exercício da tributação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento. Só se admite a intervenção no patrimônio das pessoas porque é necessário para o financiamento das atividades que cabe ao Estado promover. **É essencial, por isso, que a tributação ocorra por mecanismos que lhe permitam chegar aos seus objetivos do modo mais simples, econômico, confortável e eficiente possível.**

É necessário, assim, que as leis tributárias sejam aplicáveis, de modo que a apuração dos créditos seja viável e que o Fisco disponha de mecanismos que reduzam o inadimplemento e a sonegação, bem como facilitem e assegurem a fiscalização e a cobrança. (Destacamos)¹³

Neste contexto, despontam importantes questionamentos para serem respondidos sobre eventual instituição do imposto sobre grandes fortunas: (i) existe omissão legislativa da União relativamente à instituição do imposto?; (ii) sob uma perspectiva histórica, quais foram as justificativas para a não instituição do imposto?; e – com mais profundidade –, (iii) sob uma perspectiva contemporânea, a instituição do imposto é uma política fiscal desejável?

3.1. FACULTATIVIDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

O entendimento doutrinário predominante – ressalvada a discordância praticamente solitária de José Souto Maior Borges¹⁴ – é que a Constituição não cria

¹³ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 97-98.

¹⁴ “A fixação constitucional, pelo mecanismo de competência, do âmbito material de validade das leis tributárias é criação do direito e pois criação do tributo”. (BORGES, José Souto Maior. **ISS e serviços de vigilância prestados por empresa privada**. In: Revista de direito tributário, v. 2, 1977, p. 65. *Apud*.

tributos, mas apenas distribui competência tributária entre os entes federativos. Sob estas lentes, a competência tributária pode ser definida como sendo “... a possibilidade jurídica de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas”.¹⁵

Por força do princípio da estrita legalidade, estampado no art. 150, inc. I, da Constituição, a aptidão jurídica dos entes federativos para criar tributos deve ser desempenhada por lei. Via de regra, a lei instituidora dos tributos será ordinária; mas, excepcionalmente, para alguns tributos específicos – entre os quais está o imposto sobre grandes fortunas (por força do disposto no art. 153, inc. III, da Constituição) –, o constituinte originário estabeleceu a necessidade de que sejam instituídos por lei complementar.

Uma particularidade do imposto sobre grandes fortunas está em que a lei instituidora do imposto jamais foi aprovada pelo Congresso Nacional, enquanto os demais impostos privativos de União, Estados e municípios possuem as respectivas leis instituidoras aprovadas e em vigor. Portanto, o imposto sobre grandes fortunas consiste no único imposto entre os listados nos arts. 153, 155 e 156 da Constituição Federal que não foi instituído desde a promulgação do texto constitucional.

Por isto mesmo, recentemente, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 55, com vistas à obtenção de declaração da omissão da União relativamente à instituição do imposto sobre grandes fortunas. Quer-se, em termos pragmáticos, que o Poder Judiciário – suprindo a suposta omissão – estabeleça um prazo para que o Poder Legislativo aprove uma lei complementar instituindo o imposto.

Até o momento, no primeiro e único voto apresentado, o ministro aposentado Marco Aurélio decidiu por dar provimento à ação, sob o fundamento de que:

A análise da conduta omissiva no tocante à concretização jurídico-política dos preceitos relativos aos poderes fiscais faz-se considerado o contexto

DO VALLE, Maurício Dalri Timm. **Considerações sobre as características da competência tributária no Brasil**. In: Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 4, n. 6, Jan.-Jun. p. 13.)

¹⁵ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 427.

vivenciado. Indaga-se: A quadra histórica observada nos últimos trinta anos franqueia o abandono de instrumento arrecadatário previsto no texto constitucional? A resposta é desenganadamente negativa.

A grave e renitente crise econômica revelada pelo déficit persistente das contas públicas dos entes federados, potencializada em decorrência da pandemia covid-19, constitui obstáculo ao cumprimento dos objetivos contidos no artigo 3º da Carta da República.

(...)

Nesse cenário, o Imposto sobre Grandes Fortunas é mecanismo apto ao aumento da arrecadação, estimulando a promoção das metas buscadas pelo constituinte, ao mesmo tempo que diminui os impactos da crise sobre os menos favorecidos.

Tem-se tributo potencialmente não regressivo, capaz de promover a justiça social e moralização das fortunas, amenizando os efeitos nefastos na população mais pobre, além de observar os princípios informadores do sistema tributário nacional, em especial o da capacidade contributiva.¹⁶

Apesar de carregar uma elogiável preocupação com a justiça fiscal (e com o princípio da capacidade contributiva), em conformidade com o que dissemos na introdução, o entendimento do ministro aposentado de que houve omissão do Congresso Nacional não parece ser o mais acertado – principalmente porque ignora uma das características intrínsecas à própria competência tributária, que é a facultatividade do seu exercício.

Tradicionalmente, as características da competência tributária listadas pela doutrina são: (i) a privatividade; (ii) a indelegabilidade; (iii) a incaducabilidade; (iv) inalterabilidade; e (v) a facultatividade do exercício.¹⁷ Interessa, sobretudo, a facultatividade do exercício, que, em definição tautológica, corresponde à possibilidade de os entes federativos decidirem se querem ou não instituir os tributos compreendidos em suas respectivas competências.

Até mesmo o professor Paulo de Barros Carvalho, que hesita em incluir a facultatividade do exercício entre as características da competência tributária, reconhece que – via de regra – o exercício da competência tributária é facultativo; e exemplifica justamente com o imposto sobre grandes fortunas: “... a União tem a faculdade ou permissão bilateral de criar o imposto sobre grandes fortunas, na forma

¹⁶ Acesso em: <https://www.conjur.com.br/dl/mam-fortunas.pdf>.

¹⁷ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, p. 439.

que estatui o inc. VII do art. 153 da CF. Até agora não o fez, exatamente porque tem a faculdade de instituir ou não o gravame.”¹⁸

Apenas para fins de registro, ressalta-se que os pareceres da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal – com acerto – pugnam pelo desprovimento da ADO 55. Convém transcrever, a este propósito, um trecho bastante elucidativo apresentado no parecer do ilustre Procurador-Geral da República, que corrobora o argumento de que a não instituição do imposto sobre grandes fortunas constitui uma opção – e não omissão – legislativa:

O art. 153, VII, da CF outorga à União competência tributária para, mediante lei complementar, instituir o imposto sobre grandes fortunas (IGF).

Trata-se de norma que delimita esfera de atuação tributária, mas que em momento algum estabelece obrigação de instituição do imposto.

Por conseguinte, a instituição do IGF consubstancia mera faculdade da União, que avaliará a oportunidade e a conveniência de instituir o tributo.

O art. 153, VII, da CF não veicula norma de natureza impositiva, e sim mera faculdade da União para a instituição do IGF, motivo pelo qual, ausente o dever de legislar, não há que se falar em mora inconstitucional do Legislativo.

A omissão normativa distingue-se da opção normativa, uma vez que, por não haver o dever constitucional de legislar na segunda, apenas a primeira é sindicável pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 53- AgR/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 7.11.2019).¹⁹ (Destacamos)

Considerando-se a característica da facultatividade do exercício, a conclusão é que não há omissão legislativa, mas mera opção (legítima) do legislador, pela não instituição do imposto sobre grandes fortunas – e, conseqüentemente, em rigor, a ADO 55 deve ser desprovida. Portanto, o imposto sobre grandes fortunas apenas deve ser instituído quando – e se – o legislador infraconstitucional decidir por sua conveniência.

¹⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 248.

¹⁹

Acesso

em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752960496&prcID=5786819>.

3.2. A NÃO-INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL

Desde a promulgação da Constituição, em 1998, o país teve governos com as mais variadas posições políticas, alguns mais liberais, outros mais estadistas; e que se apresentavam – conforme a inclinação ideológica – menos ou mais preocupados com a redistribuição de renda. Para além das distinções entre as posições políticas dos governos, sublinha-se que nenhum deles esforçou-se efetivamente para instituir um imposto sobre grandes fortunas.

Para sintetizar por que o imposto sobre grandes fortunas não foi instituído desde a promulgação da Constituição, o professor Paulo Caliendo escreve que:

[o imposto sobre grandes fortunas] **nunca foi instituído no Brasil por ausência de consenso político sobre a conveniência, validade e modo de implementação.** Diversas são as razões extraídas da experiência internacional que têm desaconselhado a sua implementação, tais como: dificuldades administrativas, redução da poupança nacional interna, evasão de divisas, possibilidade de confisco e conflitos com os tributos sobre a renda e patrimônio existentes.²⁰ (Destacamos)

Realmente, a ausência de consenso político parece ser uma explicação pertinente para que o imposto não tenha sido instituído. Rememora-se, a este propósito, que o imposto sobre grandes fortunas deve ser instituído por lei complementar – com processo legislativo mais rígido do que as leis ordinárias, por pressupor quórum qualificado de aprovação (maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional).

Apesar do processo legislativo mais rígido, convém ressaltar que até mesmo aqueles presidentes e parlamentares com posição política mais à esquerda do espectro ideológico – e que, em tese, estariam mais propensos a concordar com a tributação das fortunas – não demonstram empenho em instituir o imposto sobre grandes fortunas.

Ilustrativamente, destaca-se que o fato de que o Partido dos Trabalhadores – com posição política declaradamente à esquerda; e que sempre reafirmou o compromisso com a redistribuição de riquezas entre ricos e pobres no país – esteve

²⁰ CALIENDO, Paulo. **Comentário ao art. 153, VII.** In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1702.

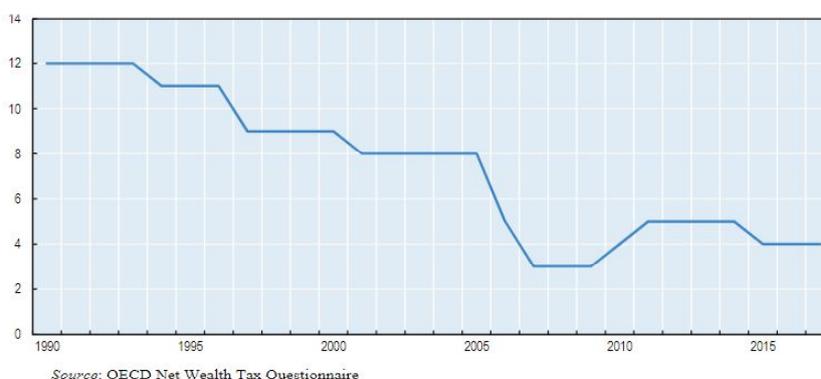
com representante do partido na presidência da República por mais de dez anos e definitivamente não demonstrou entusiasmo com a criação do imposto, apesar de, naquela época, possuir respaldo popular para tentar fazê-lo.

Em aproximação perfunctória, podemos incluir entre as justificativas para a ausência de consenso político relativamente à instituição do imposto sobre grandes fortunas: (i) eventual inconveniência do imposto, decorrente das experiências fracassadas a que assistimos no direito comparado; e (ii) as dúvidas sobre o modo de implementação, decorrentes da própria indefinição na regra-matriz de incidência do imposto.

Sobre a inconveniência do imposto sobre grandes fortunas, ressalta-se que o direito comparado apresenta reiteradas tentativas fracassadas de instituir impostos similares. Na década de 1990, existiam 12 países-membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE com previsão de um imposto sobre grandes fortunas; mas, mais recentemente, em 2017, apenas quatro deles – França, Noruega, Espanha e Suíça – insistiam neste tipo de imposto para tributar as grandes fortunas.

Percebe-se que, paulatinamente, conforme ilustra o OECD Net Wealth Questionnaire (“Questionário sobre o Patrimônio Líquido da OCDE”, em tradução livre), os países que compõem a OCDE foram abandonando o imposto sobre grandes fortunas:²¹

Figure 1.1. Evolution of the number of OECD countries levying individual net wealth taxes between 1990 and 2017



²¹ The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, n. 26, p. 16. Paris: OECD Publishing. Acesso em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page18.

Em contornos gerais, o relatório apresenta como sendo justificativas para o abandono do imposto sobre grandes fortunas: o risco de fuga de capital, decorrentes da facilidade no deslocamento de capitais e no acesso aos paraísos fiscais; o fracasso na implementação da redistribuição de riquezas, decorrentes de uma base de tributação sobremaneira estreita e da evasão fiscal; e os altos custos administrativos para a fiscalização.²²

Sobre as dúvidas relativas ao modo de implementação, ressalta-se que a regramatriz de incidência do imposto sobre grandes fortunas suscita dúvidas importantes relativas à sua estrutura – principalmente no critério quantitativo. Mais especificamente, quer-se afirmar que a materialidade da base de cálculo do imposto sobre grandes fortunas não se apresentam tão bem definidos quanto em outros impostos..

O próprio termo “grande fortuna” – demasiadamente genérico –, a que fez referência o constituinte originário, carrega consigo um grau significativo de vagueza. Afinal de contas, o que seria uma grande fortuna? Na pertinente provocação do professor Ives Gandra, “... é de se lembrar que ‘grande fortuna’ é mais do que ‘fortuna’; e ‘fortuna’ é mais do que ‘riqueza’. Se o imposto incidir apenas sobre grandes fortunas, serão poucos os contribuintes no país”.²³

Os projetos de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional apresentam definições de piso muito distintas para o que seria considerado uma grande fortuna para fins da incidência tributária. No PLP 277/2008, considera-se que o imposto sobre grandes fortunas incidirá sobre os bens e direitos superiores a dois milhões de reais; em contraste, no PLP 183/2019, considera-se que incidirá apenas sobre os bens e direitos superiores a 28,6 milhões de reais.

²² “Many factors have been put forward to justify the repeal of net wealth taxes. The main arguments relate to their efficiency costs and the risks of capital flight, in particular in light of increased capital mobility and wealthy taxpayers’ access to tax heavens; the observation that net wealth taxes often failed to meet their redistributive goal as a result of their narrow tax bases as well as tax avoidance and evasion; and concerns about their high administrative and compliance costs, in particular compared to their limited revenues (The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, n. 26, p. 17. Paris: OECD Publishing. Acesso em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page18)

²³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O imposto sobre grandes fortunas**. Acesso em: http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2013/02/05/73dee55a200268_o_imp_sobre_gdes_forts.pdf.

Considerando-se a disparidade dos valores apresentados pelos projetos de lei complementar em tramitação, os professores João Ricardo Catarino e Denise Lucena Cavalcante destacam um risco de imprecisão na escolha dos destinatários do imposto sobre grandes fortunas:

A disparidade dos valores iniciais da primeira incidência do tributo comprova a ausência da abordagem econômica. **O grande risco é a prevalência de um valor inicial de incidência muito baixa, alcançando assalariados e cidadãos que pouparam durante toda uma vida, de modo a ter segurança e um certo patrimônio que não representa uma grande fortuna; ou, de outro lado, estabelecer um campo de incidência tão alto que a arrecadação se diluirá em poucos, não gerando arrecadação que justifique sua instituição.**²⁴ (Destacamos)

Ademais, conforme será visto no próximo capítulo, em que será enfrentada a questão da complexidade das normas que disciplinam o imposto sobre grandes fortunas, não há consenso sobre quais bens e direitos serão considerados – e quais serão desconsiderados – no patrimônio líquido do contribuinte para fins de definição da base de cálculo; ou sobre quais serão os critérios de mensuração aplicáveis a estes itens.

Portanto, em perspectiva histórica, a não instituição do imposto sobre grandes fortunas no país efetivamente se justifica pela ausência de consenso político relativamente aos seus benefícios, o que pode decorrer – sem prejuízo das demais circunstâncias – (i) das experiências fracassadas de instituição de impostos similares no direito comparado; e (ii) das dúvidas relativas à própria forma de estruturação da regra-matriz de incidência do imposto, principalmente no que se refere ao critério quantitativo.

4. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E TRIBUTAÇÃO ÓTIMA

Por muito tempo, esforçou-se em construir uma concepção “pura” do Direito, despida de quaisquer valores – econômicos e políticos, principalmente – compreendidos para além do universo das normas jurídicas. Na experiência tributária brasileira, entre outros autores, estas vozes encontraram eco no “manicômio

²⁴ CATARINO, João Ricardo; CAVALCANTE, Denise Lucena. **Imposto sobre as grandes fortunas: estudo luso-brasileiro acerca da sua admissibilidade.** NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.37, n.1, p. 387, jan./jun., 2017.

tributário” de Alfredo Augusto Becker, para quem a confusão entre conceitos jurídicos e aqueles denominados “pré-jurídicos” (políticos ou econômicos, por exemplo) consistia em verdadeira patologia.²⁵

O problema desta concepção está em que o estudo do direito tributário, se restrito ao estudo das normas instituidoras, fiscalizadoras e arrecadadoras de tributos, ignora o fato de que existe uma vinculação inafastável entre justiça e eficiência. Nas palavras do professor Paulo Caliendo, “... a rede de significados adotados no direito decorrem de uma conexão entre eficiência e justiça e não há como negar qualquer relação ou determinar ordem de prioridade entre uma e outra.”²⁶

Em apertada síntese, o ferramental de que dispõe a análise econômica do direito é utilizado para responder: (i) quais são as consequências causadas por determinada norma jurídica que está implementada; e (ii) qual é a norma jurídica que deveria ser implementada.²⁷ A primeira pergunta, de viés positivo, presta-se a ajudar a compreender *o que é* o direito; e a segunda pergunta, de viés normativo, propõe-se a investigar *o que deve ser* o direito.

Sobre a distinção entre uma e outra, veja-se:

De forma geral, os juristas-economistas estão preocupados em tentar responder a duas perguntas básicas: (a) quais são as consequências de um dado arcabouço jurídico, isto é, de uma dada regra; e (b) que regra jurídica deveria ser adotada? [...] A primeira parte da investigação refere-se à AED positiva (o que é), enquanto a segunda refere-se à AED normativa (o que deve ser). [...] Em resumo, a AED positiva nos auxiliará a compreender o que é a norma jurídica, qual a sua racionalidade e as diferentes consequências prováveis decorrentes da adoção dessa ou daquela regra, ou seja, a abordagem é eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED normativa nos auxiliará a escolher entre as alternativas possíveis a mais eficiente, isto é, escolher o melhor arranjo institucional [...].²⁸

A pretensão do artigo não é de, invadindo o plano normativo da análise econômica do direito, estabelecer conclusões sobre quais regras jurídicas devem ser

²⁵ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Argumentando pelas consequências no direito tributário**. São Paulo: Editora Noeses, 2011, p. 2-4.

²⁶ CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e Análise Econômica do Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2009, p. 93-94.

²⁷ TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, p. 15.

²⁸ TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, p. 15-18.

implementadas (“sistema tributário ideal”) – apesar de encarar brevemente a questão. Apenas se quer esmiuçar, sem transcender o plano positivo da análise econômica do direito, quais seriam as consequências de uma eventual lei complementar que instituísse o imposto sobre grandes fortunas.

Na discussão sobre a instituição ou não de determinado tributo, que é particularmente importante para o imposto sobre grandes fortunas, os teóricos da análise econômica do direito sustentam que o legislador deve esforçar-se em construir um “tributo ótimo” – que é o termo utilizado para referir-se àqueles tributos que intervenham menos na liberdade econômica dos indivíduos; e, conseqüentemente, causem menos distorções econômicas.

Em seu livro “Teoria da Decisão Tributária”, o professor Cristiano Carvalho – respaldando-se na teorização de Richard Posner – indica cinco requisitos para que um tributo seja considerado “ótimo”:

Richard Posner aponta quatro requisitos para que o tributo alcance o nível ótimo: 1) ter uma base grande de contribuintes; 2) incidir sobre produtos e serviços de demanda inelástica; 3) atenda à isonomia; e 4) ter baixo custo administrativo.

A esses quatro acrescento um quinto requisito: que o tributo seja regulado por poucas regras, e que sejam simples e objetivas

Sob estas premissas, trasladando o raciocínio para o imposto sobre grandes fortunas – com as adaptações necessárias à teorização de Richard Posner e Cristiano Carvalho –, utilizaremos os seguintes requisitos para que fosse considerado um tributo ótimo: (i) a existência de uma base grande de contribuintes; (ii) a inelasticidade da base tributável²⁹; (iii) o respeito à isonomia; (iv) o baixo custo administrativo; e (v) a regulação por regras simples e objetivas.

De fato, rememorando-se a introdução, o imposto sobre grandes fortunas concorda com o princípio da isonomia, cuja ideia geral é de que os iguais devem ser igualmente tratados sob o viés tributário e os desiguais – os proprietários das fortunas e os cidadãos em geral, por exemplo – devem ser tributados conforme a sua

²⁹ Em rigor, por estarem falando genericamente de tributos incidentes sobre consumo, os autores falam em “inelasticidade da demanda” – e não em “inelasticidade da base tributável” – como sendo um requisito para o tributo ser considerado ótimo. Portanto, o requisito da inelasticidade da base tributável é uma adaptação aplicável para os tributos incidentes sobre patrimônio.

desigualdade. Porém, os demais requisitos para que um tributo seja considerado ótimo não são apropriadamente satisfeitos pelo imposto sobre grandes fortunas.

Por primeiro, e talvez mais cristalino, está o fato de que o imposto sobre grandes fortunas – justamente por incidir sobre “grandes fortunas” – não possui uma base grande de contribuintes. Para efeito de ilustração, os dados apresentados pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional) indica que apenas 0,1% dos contribuintes possuem patrimônio superior a 4,87 milhões de reais.³⁰

A definição dos parâmetros do que é uma “grande fortuna” competiria ao legislador complementar; mas ressalta-se que vários projetos de lei tramitam com limites de isenção que superam – por muito – os 4,87 milhões de reais. O projeto de lei complementar n. 183/2019, anteriormente citado, por exemplo, estabelece um limite de isenção que está em 28,6 milhões de reais. Quer dizer que, se promulgado nos termos em que tramita neste projeto, o imposto sobre grandes fortunas possuiria uma base muito inferior a 0,1% dos contribuintes.

Por segundo, está o fato de que o imposto sobre grandes fortunas possui uma base tributável elástica. A elasticidade é um conceito econômico que faz referência “... à sensibilidade de determinada variável em relação a outra variante ou, mais precisamente, representa a variação percentual de uma variável em decorrência da variação de 1% em outra variável”.³¹ Caracteriza-se como sendo “elástica” a base tributável que diminuir significativamente – por estratégias tributárias tais como a elisão ou a evasão tributárias, por exemplo – com o aumento da alíquota do imposto.

Recentemente, em relatório divulgado pelo Insper em maio de 2001, coordenado por Vanessa Rahal Canado, apresentou-se a conclusão de que a elasticidade da base tributável do imposto sobre grandes fortunas induz os contribuintes a esquivar-se da tributação; e, conseqüentemente, conduz à ineficiência do tributo na efetiva geração de receitas tributárias:

³⁰ UNAFISCO NACIONAL. Nota Técnica Unafisco Nº 17/2020: Imposto sobre Grandes Fortunas: Definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia da Covid-19. São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT-17.pdf>. Acesso em 05.03.2022.

³¹ LIMA, Maria Lúcia Pádua (coord.). **Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil. Tomo 1.** São Paulo: Saraiva, 2012. P. 504.

No campo empírico, os trabalhos reunidos (ver Figura 4) para diferentes países mostram que o imposto sobre patrimônio é altamente elástico, quando cobrado de maneira recorrente (em geral, os países analisados o cobram uma vez ao ano). Dito de outra forma: sua introdução está associada a práticas de subdeclaração de bens e direitos, realocação de ativos e retirada de recursos em direção a paraísos fiscais pelos contribuintes. A mediana das semielasticidades calculadas pelos artigos reunidos é de 25%, ou seja, **para cada 1 ponto percentual de aumento na alíquota do IGF há uma queda de 25% da base tributável. Com efeito, trata-se um imposto que tende a ter pouca eficiência em termos de geração de receitas tributárias recorrentes em função do comportamento induzido nos contribuintes.** (Destacamos)

Com efeito, a combinação de uma base pequena de contribuintes e de uma base tributável elástica é profundamente corrosiva em termos de efetividade da arrecadação tributária. Os contribuintes do imposto sobre grandes fortunas, que são pouquíssimos, apresentariam mais propensão a esquivar-se da tributação; e poderiam fazê-lo com relativa facilidade, em conformidade com as leis tributárias (transferindo a residência fiscal para o exterior, por exemplo).

Vários dos cidadãos mais ricos do Brasil possuem residência fiscal no exterior – em movimento que está adquirindo velocidade nos últimos anos –; e sequer estariam sujeitos a eventual imposto sobre grandes fortunas. Por todos, cita-se o exemplo emblemático do empresário Jorge Paulo Lemann, homem mais rico do país, com fortuna estimada em 94,5 bilhões de reais, que possui residência fiscal na Suíça.

Sobre a facilidade de deslocalização das grandes fortunas e eventual fuga de capitais decorrente da instituição de um imposto especificamente destinado a tributá-las, confira-se:

Há, também, um problema de efetividade prática — as grandes fortunas são avessas a ambientes tributários de alta tributação e tendem a deslocalizar-se facilmente, sobretudo se assentarem em ativos financeiros. O planejamento fiscal agressivo é uma realidade com contornos antiéticos, mas não deve ser descurado. Neste contexto, **as jurisdições que optem por tributá-las mais pesadamente de maneira autônoma tendem a perder ativos que são importantes como fonte de liquidez e de investimento, necessário ao desenvolvimento econômico. Isso justifica que as alíquotas que normalmente tributam os rendimentos típicos de capitais tendem a ser mais baixas do que as que tributam as rendas do trabalho assalariado ou as pensões, exatamente porque os Estados não querem perder para outros a disponibilidade dessas fortunas líquidas.** (Destacamos)³²

³² CATARINO, João Ricardo; CAVALCANTE, Denise Lucena. **Imposto sobre as grandes fortunas: estudo luso-brasileiro acerca da sua admissibilidade.** NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.37, n.1, p. 383, jan./jun., 2017.

Por terceiro, está o fato de que – para além de possuir uma arrecadação potencialmente inferior do que supõem as estimativas – o imposto sobre grandes fortunas apresenta um alto custo administrativo para a fiscalização. Em termos pragmáticos, significa dizer que a modesta arrecadação decorrente da instituição do imposto sobre grandes fortunas seria corroída – em partes – pelos altos custos de fiscalização daquela base estreita de contribuintes.

Em última análise, os altos custos de fiscalização estão intimamente vinculados à complexidade das normas que disciplinam o imposto sobre grandes fortunas. Via de consequência, constata-se que o requisito adicional listado pelo professor Cristiano Carvalho para a caracterização de um tributo ótimo – qual seja, a regulação por normas simples e objetivas – não é satisfeito no caso do imposto sobre grandes fortunas.

Convém ressaltar que, mesmo que se defina um piso para as tais grandes fortunas, superando-se a indefinição existente nos projetos legislativos, a definição dos critérios adequados para a mensuração de determinados bens e direitos que compõem a fortuna seria problemática.

Para ilustrar o argumento, transcreve-se o pertinente exemplo mencionado por Edson Isfer e Henrique Roth Isfer, que fazem referência alguns itens de luxo e ativos digitais como sendo bens de difícil mensuração e fiscalização:

A dificuldade de fiscalização e de mensuração dos ativos também persiste como desafio. Além da facilidade de transferência de saldos bancários e a introdução de novas tecnologias digitais, como os criptoativos, os órgãos fiscais teriam que se deparar com antigas problemáticas nacionais, como a contabilização de cabeças de gado e a identificação e avaliação de bens como joias de alto padrão. Basta lembrar o caso da ex-primeira-dama do Rio de Janeiro, Adriana Ancelmo, que possuía cerca de cinco milhões de reais em artigos pessoais não declarados. .³³

Em síntese, no cotejo com os requisitos necessários para a caracterização de um “tributo ótimo” sob a perspectiva econômica, a conclusão é que o imposto sobre

³³ ISFER, Edson. ISFER, Henrique Roth. **Afinal, o imposto sobre grandes fortunas poderia auxiliar na situação fiscal?** Acesso em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/afinal-poderia-o-imposto-sobre-grandes-fortunas-auxiliar-na-situacao-fiscal-21072020>.

grandes fortunas – por conjugar base de contribuintes demasiadamente restrita, base tributável elástica e altos custos de fiscalização (com regras complexas) – seja potencialmente insignificante para o incremento da arrecadação de recursos para os cofres públicos.

5. CONCLUSÃO

Considerando-se a potencial insignificância para o incremento da arrecadação estatal, a conclusão é que eventual instituição do imposto sobre grandes fortunas seria uma opção simplista do legislador, com vistas a escoimar-se da complexidade da discussão envolvendo a construção de um sistema tributário que não apenas concordasse com a capacidade contributiva dos cidadãos, mas que satisfizesse – com mais eficiência – a premissa básica da tributação de custear as despesas do Estado.

Na esteira da pertinente advertência do professor Sacha Calmon, não se pode esquecer que a fortuna, como sendo um conjunto de bens e direitos, consiste em um acúmulo de manifestações de riqueza que foram – ou, em princípio, que deveriam ter sido – tributados no momento em que foram originadas e pelo imposto de renda; e que está parcialmente consubstanciada em bens tais como imóveis, propriedades rurais ou veículos.

Sob esta perspectiva, o imposto sobre grandes fortunas pode ser encarado como sendo um “imposto residual”, que incidiria sobre aquilo que remanesce no patrimônio dos contribuintes após a incidência de outros tributos. Quer dizer, a manifestação de riqueza consistente em uma “grande fortuna” – por estar prévia ou periodicamente sujeito a outros impostos – pode ser tributada de outras formas mais eficientes.

Apenas para fins de ilustração, entre as providências que poderiam ser implementadas sem desconsiderar a busca por um sistema tributário mais progressivo, cita-se: (i) no âmbito da União, a criação de novas faixas de incidência na tabela progressiva, o fim da isenção sobre dividendos ou das deduções do imposto de renda, por exemplo; e (ii) nos demais entes federativos, o aumento das alíquotas incidentes sobre transmissões intervivos e *causa mortis* e outras providências tais

como a edição de lei complementar prescrevendo a incidência do ITCMD sobre heranças provenientes do exterior

Se efetivamente vier a ser implementado, o imposto sobre grandes fortunas deve ser amadurecido para mitigar os possíveis efeitos danosos decorrentes da combinação das características apresentadas – base de contribuintes demasiadamente restrita, base tributável elástica e regras complexas –, que poderiam estimular os contribuintes a esquivar-se da tributação por meio da transferência de capitais para o exterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, José Souto Maior. ISS e serviços de vigilância prestados por empresa privada. In: Revista de direito tributário, v. 2, 1977, p. 65. *apud*. DO VALLE, Maurício Dalri Timm. Considerações sobre as características da competência tributária no Brasil. In: Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 4, n. 6, Jan.-Jun;

CALIENDO, Paulo. Comentário ao art. 153, VII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013;

CALIENDO, Paulo. Direito tributário e Análise Econômica do Direito. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2009;

CARVALHO, Cristiano. Teoria da decisão tributária. 2ª edição. São Paulo: Almedina;

CARRAZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros.

CATARINO, João Ricardo; CAVALCANTE, Denise Lucena. Imposto sobre as grandes fortunas: estudo luso-brasileiro acerca da sua admissibilidade. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.37, n.1, p. 387, jan./jun., 2017.

FILHO, Marçal Justen. Curso de direito administrativo. 11ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais;

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass. O custo dos direitos – por que a liberdade depende dos impostos? 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes;

HOUAISS, Instituto Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Objetiva: Rio de Janeiro;

ISFER, Edson. ISFER, Henrique Roth. Afinal, o imposto sobre grandes fortunas poderia auxiliar na situação fiscal? Acesso em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/afinal-poderia-o-imposto-sobre-grandes-fortunas-auxiliar-na-situacao-fiscal-21072020>;

LIMA, Maria Lúcia Pádua (coord.). Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil. Tomo 1. São Paulo: Saraiva, 2012;

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O imposto sobre grandes fortunas. Acesso em: http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2013/02/05/73dee55a200268_o_imp_sobre_gdes_forts.pdf;

MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. The Myth of Ownership: Taxes and Justice: *apud*. PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021;

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Argumentando pelas consequências no direito tributário. São Paulo: Editora Noeses, 2011;

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva; The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, n. 26. Paris: OECD Publishing. Acesso em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page18;

TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito e economia no Brasil. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas;

UNAFISCO NACIONAL. Nota Técnica Unafisco Nº 17/2020: Imposto sobre Grandes Fortunas: Definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia da Covid-19. São Paulo, abr. 2020. Acesso em: <https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT-17.pdf>.