

TRIBUTAÇÃO SOBRE O PATRIMÔNIO: O CASO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

André Luiz Fonseca Fernandes

I. Introdução

O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) é de competência da União Federal (art. 153, VII da CF).¹ Tal competência ainda não foi, entretanto, exercida.

Apesar da existência de alguns projetos de lei complementar sobre o assunto - dos quais destacam-se um de autoria do Poder Executivo e outro de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso, alterado pelo Senador Roberto Campos (Projeto de Lei do Senado nº 162, de 1989) - o IGF ainda não é cobrado no Brasil.

Mas nada impede que isto ocorra a qualquer momento. O art. II, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) impõe tal conclusão. O dispositivo tem a seguinte redação: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. A União tem a obrigação de criar o tributo. Ou então será vista, definitivamente, como ente irresponsável na gestão fiscal.

E também não se pode esquecer do art. Iº da Emenda Constitucional nº 31, de 14.12.2000, que acrescentou os arts. 79 a 83 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O citado art. 79 instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Já o art. 80,

1. “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: (...) VII - grandes fortunas, nos termos da lei complementar.”

III (relembre-se, do ADCT), destinou o produto da arrecadação do IGF a tal Fundo.

Além disto, há a proposta de reforma tributária do Governo Luís Inácio Lula da Silva (Proposta de Emenda à Constituição n° 41, de 30.4.2003 - versão original). Ela pretendeu alterar, entre outros, o art. 153, inciso VII da CF/88. A alteração consistia, segundo a exposição de motivos da referida proposta, na “eliminação da necessidade de regulamentação [do IGF] por lei complementar, equiparando-o, neste aspecto, aos demais impostos que são regulamentáveis por lei ordinária”.

A proposta de modificação constitucional parece indicar a intenção do Governo de levar a cabo a efetiva cobrança - mediante lei ordinária - do IGF em futuro próximo (notando-se que tal dispositivo do referido projeto de emenda não foi aprovado até o momento, sendo impossível prever se e quando o será).

Tais circunstâncias tomam relevante a discussão do IGF no Brasil, o que se pretende fazer sem a pretensão de esgotar o assunto, dadas as inúmeras facetas nele contidas.

Assim é que o IGF será estudado a partir das circunstâncias que levaram à sua introdução na competência tributária da União (na CF/88). Espera-se ver, aí, o que se pretendeu - e ainda se pretende - com tal tributo.

Em seguida, o IGF será apreciado tendo em vista a distinção entre as várias espécies de impostos sobre o patrimônio, de acordo com a classificação comumente adotada pela doutrina.

Postas as características de um tributo do tipo do IGF, o foco da observação será deslocado para o direito comparado, com o objetivo de verificar (i) se tributo deste tipo é - ou não - cobrado em outros países e (ii) caso o seja, o que pensa a doutrina estrangeira sobre o assunto.

A apreciação mencionada no parágrafo anterior permitirá voltar ao caso brasileiro para concluir pela pertinência ou não do IGF aos fins a que se propõe.

2. A introdução do IGF na Constituição Federal de 1988 e os projetos de lei complementar que pretendem disciplinar o tributo

A idéia de introdução do IGF na Constituição Federal de 1988 precedeu os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1º.2.1987.

A “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, criada pelo Decreto nº 91.450, de 18.7.1985, para “desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da Nação brasileira” e presidida por Afonso Arinos de Melo Franco, previu um tributo algo parecido em seu anteprojeto constitucional, ao menos no que se refere ao possível fato econômico objeto da incidência do IGF. Tratava-se do “imposto de bens móveis de caráter suntuário”.

Segundo Hamilton Dias de Souza, a referida Comissão (e também a Comissão do Instituto dos Advogados de São Paulo e da Associação Brasileira de Direito Financeiro, que igualmente pôs o referido imposto de bens móveis de caráter suntuário em seu anteprojeto constitucional) tinha em vista um imposto assemelhado ao então cobrado na Espanha - o “Impuesto Extraordinário sobre el Patrimonio de las Personas Físicas” - que o mencionado autor denomina de “imposto sobre o luxo” por se tratar de imposto cobrado fundamentalmente sobre a ostentação, sobre determinados bens.²

A Assembléia Nacional Constituinte não adotou o imposto contido no anteprojeto Afonso Arinos. Preferiu o “Imposto sobre Grandes Fortunas”, de inspiração francesa (a França cobrou, entre 1982 e 1987, o *Impôt sur les Grandes Fortunes*; tal imposto retornou ao sistema tributário francês - em 1º. 1.1989 - com o nome de *Impôt de Solidarité sur la Fortune*). Tal inspiração se repete, como

2. SOUZA, Hamilton Dias de. Os tributos federais. In: VÁRIOS AUTORES. *A Constituição Brasileira de 1988: interpretações*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p. 320.

reconhece Luciano Amaro³, no já mencionado projeto de lei complementar de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso.

É interessante observar as justificativas do Deputado Antônio Mariz, da Paraíba, para a criação deste imposto. O Deputado sustentou:

Esse dispositivo [referência ao artigo que dispunha sobre o IGF] visa a corrigir graves disparidades econômicas entre pessoas e classes sociais, que a função extrafiscal da tributação pode reduzir injustiças provocadas pela obtenção e acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes até da sonegação de impostos pelo beneficiário ou por seus ancestrais, que a tributação normal dos rendimentos ou mesmo das heranças e doações nem sempre são suficientes (síc) para produzir as correções desejáveis, que daí a necessidade de novo imposto que alcance as situações anormais de riqueza acumulada e não produtiva.⁴

Pode-se afirmar, com razoável grau de correção, que as justificativas acima foram fundamentais na inclusão do IGF na Constituição Brasileira. Também é possível afirmar que elas são comuns à maioria dos países que cobram tributo assemelhado ao IGF (França, Espanha, entre outros).⁵

Será que tais justificativas fazem sentido? Será que o IGF pode corrigir a concentração exagerada de riquezas nas mãos de poucos? Será que um tributo deste tipo pode realmente atuar na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais, permitindo a

3. AMARO, Luciano. Imposto sobre Grandes Fortunas. *Resenha*, n. 24, ABDF, jan./90-dez./91, p. 18.

4. SZKLAROWSKY, Leon Freda. Impostos sobre Grandes Fortunas. *Revista de Direito Tributário*, n. 49/50.

5. MARTINEZ, Jean-Claude; MALTA, Pierre di. *Droit Fiscal Contemporain: Les Impôts, Le Droit Français, Le Droit Comparé*, t. 2. Paris: Litec, 1989. p. 189-91.

construção de uma sociedade justa e solidária (objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil - art. 3º, I e III, da CF)?

A indagação não é meramente retórica. Como visto nos tópicos anteriores, nada impede que o IGF seja efetivamente instituído no Brasil a qualquer momento (sendo - obviamente - necessária para sua cobrança a observância do princípio da anterioridade - art. 150, III, “b” e “c” da CF).

E a resposta - ou, pelo menos, uma possível resposta - passa pela apreciação das variadas espécies de impostos sobre o patrimônio.

Antes de tal apreciação, porém, é necessário fazer uma ressalva.

Como explicado, após a introdução do IGF na Constituição brasileira, seguiram-se alguns projetos de lei complementar que pretendiam regulamentá-lo. Dois projetos devem ser destacados. O projeto de autoria do Poder Executivo tem por objetivo, *nos termos de sua exposição de motivos* (repetindo, uma vez mais, as afirmações comuns à maioria dos países que cobram tributo assemelhado ao IGF), não a criação de mais uma fonte de recursos financeiros, mas sim a maior equidade no sistema fiscal como um todo, tanto pelo caráter redistributivo quanto pela melhor estruturação impressa no conjunto de impostos diretos.⁶

O outro projeto, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso, adaptado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal pelo Senador Roberto Campos teve, como anotado, inspiração francesa, traduzindo para a realidade brasileira alguns dispositivos do *Impôt de Solidarité sur la Fortune*.

Ambos os projetos têm por propósito tributar o *patrimônio* dos contribuintes *acima de determinado valor*, que configuraria, portanto, uma “grande fortuna”. Não cabe fazer aqui uma análise

6. SZKLAROWSKY, Leon Freda. Impostos Sobre Grandes Fortunas. *Revista de Direito Tributário*, n. 49/53.

de aijibos, sobretudo porque não se sabe se serão aproveitados na futura cobrança do tributo.

A referência a eles tem outro objetivo: revelar as características de um imposto sobre o patrimônio acima de determinado valor -já que esta seria, possivelmente, a feição do IGF - em contraposição com os demais impostos incidentes sobre o patrimônio.

3. Classificação dos impostos sobre o patrimônio

Há diferentes espécies de imposto sobre o patrimônio. Este é, de fato, um só, constituído por um conjunto de bens e direitos de conteúdo econômico. Mas pode ser visto sob ângulos diversos, de acordo com o critério adotado pelo observador. É tal variedade de ângulos que explica a existência de diferentes impostos sobre o patrimônio, diferentes formas de tributar o patrimônio.

Entre tais impostos, vale a pena destacar alguns. Assim é que, com base em critério material, é possível falar em imposto sobre categorias específicas do patrimônio, sobre parcelas específicas de riqueza mobiliária ou imobiliária (*tributação analítica*) e em imposto sobre categoria mais ampla, sobre a quase totalidade do patrimônio (*tributação sintética*).

São exemplos brasileiros de tributação analítica do patrimônio: o IPTU, o IPVA e o ITR. Exemplo de tributação sintética do patrimônio seria o IGF, que englobaria, nos termos dos projetos de lei complementar antes mencionados, todo (ou quase todo) o patrimônio dos contribuintes acima de determinado valor.

É importante salientar que:

(i) o direito comparado mostra inexistir tributo que englobe a totalidade do patrimônio. Há sempre regras isentivas que reduzem

o conjunto de bens e direitos sujeitos ao gravame⁷. Apesar disto, a distinção entre tributação analítica e tributação sintética do patrimônio é válida - a primeira abrange, normalmente, parcela menos ampla de patrimônio que a segunda;

(ii) a distinção referida na parte final do item acima pode não ser muito nítida. Henry Tilbery cita o caso da *property tax* (EUA), um tributo sobre parcela específica do patrimônio que chegou a ter abrangência muito ampla, quase como uma tributação sintética do patrimônio.⁸

Ainda com base em critério material, seria possível falar em imposto *nominal* - (medido) pelo patrimônio e imposto *real* - sobre o patrimônio. O primeiro seria nominal porque sua base de cálculo seria o patrimônio, mas o tributo seria suportado pela renda. O segundo seria real porque sua base de cálculo seria o patrimônio e o tributo atingiria efetivamente a substância patrimonial, oneraria o patrimônio.

Henry Tilbery revela a preferência da maioria dos países pelo imposto *nominal* sobre o patrimônio.⁹ Mas tal preferência é, às vezes, posta de lado. Assim é que, por exemplo, *situações excepcionais* poderiam levar à adoção do imposto real sobre o patrimônio (que, dadas as circunstâncias de sua criação, poderia ser considerado ainda um imposto *extraordinário* sobre o patrimônio, em contrapartida a um imposto *ordinário, periódico*, cobrado regularmente por períodos de incidência definidos).

Um das situações citadas no parágrafo anterior seria o término de conflito internacional gerador de grande dívida pública. Henry Tilbery cita o caso da Inglaterra, que criou a *Special Contribution* em

7. TORRES, Ricardo Lobo. Imposto sobre Grandes Fortunas no Direito Comparado. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Direito Tributário e reforma do sistema. São Paulo: RT/CEU, 2003. p. 96-107.

8. TILBERY, Henry. Reflexões sobre a tributação do patrimônio. In: *Imposto de Renda - Estudos n° 4*. São Paulo: Resenha Tributária, 1987. p. 293.

9. *Idem*, p. 286-7.

1948 para fazer frente às despesas decorrentes da Segunda Guerra Mundial. Tal tributo elevou a carga tributária inglesa da época a patamar superior a 100% do rendimento dos contribuintes, atingindo, assim, a substância de seu patrimônio.¹⁰

Um imposto real sobre o patrimônio também poderia ser adotado com o objetivo de promover a fragmentação de fortunas muito grandes em mãos de um pequeno grupo de pessoas (correção de concentração exagerada de riquezas). Henry Tilbery não menciona qualquer país que tenha adotado tal imposto nestes termos. Mas cita relatório elaborado por comissão nomeada pelo Governo Britânico em 1974 (*Green Paper*) que permite ver o imposto de que se cuida como alternativa para a redistribuição de riquezas.¹¹

É interessante distinguir ainda a tributação *estática* e a tributação *dinâmica* do patrimônio. Tributação estática é a que atinge a situação estática, isto é, o estoque de bens patrimoniais em determinado momento, geralmente o primeiro dia do exercício fiscal. Já a tributação dinâmica atinge o movimento dinâmico do patrimônio, isto é, o acréscimo patrimonial por transferência de bens, o acréscimo decorrente do ingresso de novos bens.

3.1. Classificação dos impostos sobre o patrimônio e o IGF

O art. 153, VII, da CF não permite aferir muita coisa sobre o IGF. Observando-se os demais dispositivos constitucionais que cuidam de competência tributária, os projetos de lei complementar que disciplinam o IGF e, sobretudo, a inspiração francesa do imposto em comento, explicitada a seguir, poder-se-ia dizer, como explicado linhas atrás, que o IGF seria exemplo de tributação sintética do patrimônio: englobaria a quase totalidade daquele (e não parcela

10. *Idem*, p. 291.

11. *Idem*, p. 288.

específica, como a riqueza imobiliária, o que configuraria tributação analítica do patrimônio) acima de determinado valor.

Não se pode afirmar, porém, que o IGF teria necessariamente a feição de imposto nominal sobre o patrimônio (como sói ocorrer na maioria dos países) ou de imposto real sobre o patrimônio. Também não se pode dizer que o IGF seria exemplo de tributação estática ou tributação dinâmica do patrimônio.

E por que não se pode chegar às afirmações acima? Porque não há um conceito constitucional (ou legal) de “grandes fortunas”. Trata-se, na verdade, de um tipo, obviamente aberto, e não de um conceito. Qual a diferença de ambos (tipo e conceito)?

A citada diferença está bem explicada na obra de Luís Eduardo Schoueri.¹² Dali é possível extrair várias conclusões:

(i) um tipo é necessariamente aberto e, por isto, se opõe ao conceito. Enquanto um conceito jurídico permite uma definição exata, com contornos precisos, um tipo, por outro lado, não define, mas descreve. O conceito se define a partir de seus contornos, indicando os pontos que ele não pode ultrapassar; o tipo se descreve a partir de seu cerne, ou daquilo que deve preferencialmente possuir. Sua descrição não apresenta os elementos necessários para uma diferenciação, mas aqueles característicos de acordo com um determinado ponto de vista, ou “típicos”;

(ii) pensamento por conceitos e por tipos implica abstração da realidade, forma de que se vale o Direito para captar uma mesma realidade: eles tomam algumas propriedades, relações ou proporções comuns e dão nome ao conjunto. O primeiro (pensamento por conceitos) procura, entretanto, uma nova abstração, por meio

12. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Tributação e desenvolvimento econômico*: contribuição ao estudo do regime jurídico do emprego de normas tributárias indutoras como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico. 2002. Tese (Concurso de Professor Titular na Cadeira de Legislação Tributária) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 176-86.

da eleição de algumas das características antes escolhidas, gerando conceito mais geral. O segundo (pensamento por tipos) impõe que as características sejam tomadas sempre como um todo, descabendo novas abstrações;

(iii) o tipo exige, em sua descrição, a reunião do maior número possível de características. O conceito permite que se desprezem algumas delas;

(iv) por não apresentar limites em sua descrição, o tipo permite *evolução*: com o tempo, algumas características típicas podem predominar sobre outras, que perdem força ou mesmo desaparecem. Outras características podem prevalecer sobre as primeiras e assim por diante. A conclusão é que toda vez que determinado objeto é reconhecido como pertencente a um tipo, este é modificado, passando a admitir novas características que possibilitarão o fenômeno acima, dado que o novo objeto poderá servir como modelo típico;

(v) por fim, é possível falar em *inclusão* ou *exclusão* conforme o objeto se enquadre ou não no tipo (por semelhança). Diferencia-se do conceito, onde cabe a *subsunção* (identidade exata do objeto com o conceito).

As explicações acima permitem concluir que a tipicidade se encontra na CF exatamente na repartição das competências tributárias.

Motivo: tal repartição se enquadra na formulação tipológica porque abrange expressões fluidas (e não rígidas, como no conceito), que implicam interpenetração e permitem o nascimento de conflitos de competência. Não surgiriam conflitos, a serem resolvidos por lei complementar (art. 146, I, CF), se a repartição de competências fosse permeada por conceitos, de contornos precisos. É a lei complementar, na hipótese, que acaba por expressar a mesma realidade contida no tipo na forma de conceito. É ela, por exemplo, que define os conceitos de ICMS e ISS. É ela, também, que terá de definir o conceito do IGF, evitando conflitos, por exemplo, com a tributação analítica do patrimônio.

É de se ressaltar, por oportuno, que o tipo não encontra (ou encontrará) guarida no fato gerador abstrato do IGF. A essência constitucional da legalidade tributária (que abrange todas as matérias compreendidas no art. 97 do CTN) exige a *definição* do fato gerador da obrigação tributária principal pela lei. O que se exige é definição, e não descrição. Conceito, em vez de tipo, ainda que tal conceito seja, porventura, indeterminado.

É possível falar de uma ou algumas características envoltas no tipo do IGF? Certamente que sim. Mas há problemas na descrição daquelas.

Explica-se. “Grande fortuna” significa, obviamente, algo superior à “fortuna”. Mas o que seria “fortuna”? A palavra é ambígua. Alguns bons dicionários, tais como o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, repetem a ambigüidade. O referido dicionário considera que “fortuna” é o “conjunto de bens e capital pertencente a um indivíduo, família, empresa etc.” Considera, por outro lado, que fazer fortuna é “acumular grande quantidade de bens ou dinheiro; enriquecer”. Nestas condições, “grande fortuna” seria tanto a posse de grande quantidade de bens quanto a posse de grande quantidade de bens e capital que toma uma pessoa rica.

É evidente que a noção corrente de “fortuna” não é somente a de possuir grande quantidade de bens. A “fortuna” é algo mais; é característica de uma pessoa “rica”. Mas isto não resolve o problema, já que é muito difícil descrever o que significa ser “rico” em país no qual a maior parte da população vive em condições miseráveis.

A dificuldade na descrição do conjunto das características do tipo IGF não afasta - pelo contrário, evidencia - a necessidade de a lei complementar definir o conceito (ainda que indeterminado) do IGF (fato gerador abstrato).

Saliente-se, porém, que a definição deve se valer de alguns e desprezar outros elementos do tipo, impondo, outrossim, que se

olhe para o lado, que sejam examinados outros objetos para compará-los com aquele definido. O que significa, em outras palavras, que a definição de “grandes fortunas” impõe a comparação das diferentes situações (compostas de diferentes características) de modo a se averiguar se uma situação está subsumida na definição posta - de grande fortuna - ou se, por exemplo, está aquém daquele conceito.

4. A tributação sintética do patrimônio no Direito Comparado: argumentos favoráveis e desfavoráveis

Como se disse linhas atrás, o IGF teve clara inspiração francesa. É o que afirma Ricardo Lobo Torres: “A novidade [o IGF] surgiu no bojo de inúmeras medidas socializantes aparecidas naquele texto [da CF] e sofreu, até no nome, a influência do direito francês, que passara pela experiência do *Impôt sur les Grandes Fortunes (IGF)* nos primeiros anos do governo socialista de Mitterrand (1982-1986).”¹³

A inspiração francesa do tributo brasileiro parece indicar que nenhuma análise do IGF pode prescindir da apreciação das características do tributo assemelhado hoje cobrado na França (o que não significa que tributo do mesmo tipo não seja cobrado em outros países, como é o caso de Espanha e de Suíça).

Neste sentido, é importante lembrar que o tributo francês que serviu de inspiração ao IGF foi suprimido em 1.º.1.1987, tendo retomado ao sistema tributário francês, com feição similar, em 1.º.1.1989. Recebeu, então, o nome de imposto de solidariedade sobre a fortuna (*Impôt de Solidarité sur la Fortune - ISF*).

Ricardo Lobo Torres esclarece que a regulamentação básica do ISF francês aparece no art. 885 do Código Geral de Impostos (*Code*

13. *Idem*, p. 97.

General des Impôts). O autor destaca alguns de seus principais aspectos:¹⁴

(i) o ISF incide sobre fortunas superiores a 4.000.000 de francos (equivalentes a, aproximadamente, 609.796,07 euros);

(ii) os contribuintes são as pessoas físicas com domicílio fiscal na França, em razão de seus bens situados na França ou no estrangeiro, e as pessoas físicas domiciliadas no estrangeiro em razão de seus bens situados na França;

(iii) as alíquotas são progressivas;

(iv) a base de cálculo é o valor líquido, em 1º de janeiro de cada ano, do conjunto de bens e direitos que constitui o patrimônio do contribuinte;

(v) são isentos, entre outros, os objetos de arte e os bens necessários ao exercício, a título principal, de profissão industrial, comercial, artesanal, agrícola ou liberal.

O tributo francês vem sofrendo inúmeras críticas doutrinárias. Encontra, também, defensores. Com base nas críticas e na defesa que se lhe faz - e citando-se, aqui e ali, posições pertinentes formuladas por doutrinadores de outros países, sempre tendo em vista a tributação sintética do patrimônio - é possível esclarecer quais seriam - ou deveriam ser - as principais vantagens e desvantagens do tributo em discussão.

4.1. Argumentos favoráveis à tributação sintética do patrimônio

Jean-Claude Martinez e Pierre di Malta esclarecem que as *vantagens* da tributação sintética do patrimônio seriam, resumidamente, as seguintes:¹⁵

(i) *sociais*: o imposto seria justificável por considerações de justiça (afirmação que esconde fundamentação profundamente ideológica,

14. *Idem, ibidem*, p. 98-99.

15. *Idem, ibidem*, p. 189 a 191.

normalmente incluída na plataforma de partidos políticos de esquerda - caso do partido de Mitterrand). Ele permitiria alcançar uma *equidade horizontal e vertical* no meio social. Equidade horizontal, por garantir a tributação equivalente da capacidade contributiva fundada no patrimônio e da capacidade contributiva fundada na renda. Equidade vertical, por limitar a acumulação de riquezas, favorecendo a repartição desta e a redução da desigualdade;

(ii) *econômicas*: o imposto influenciaria a escolha de aplicação da renda, desencorajando o acúmulo e induzindo a aplicação da riqueza na produção (favorecendo, assim, o trabalho);

(iii) *financeiras*: o imposto importaria nova fonte de receita para o Estado, sendo esta a função primeira que o imaginário popular lhe atribuiria. Este argumento desdobra-se numa espécie de *função psicológica* do referido tributo, sintetizada na certeza espalhada entre as classes sociais de que os ricos estariam pagando os impostos atinentes à sua condição social, contribuindo, desta forma, com a redução das desigualdades em um Estado que lhes possibilitou atingir a posição privilegiada que ocupam;¹⁶

(iv) *técnicas*: o imposto serviria como complemento do imposto de renda e de outros impostos. A declaração de patrimônio do contribuinte facilitaria, por exemplo, a verificação, pela administração tributária, da veracidade da declaração de imposto de renda apresentada pelo mesmo contribuinte.

Ponderações do mesmo gênero levaram Hugo de Brito Machado¹⁷, Kiyoshi Harada¹⁸ e Alysso Leandro Mascaro¹⁹ à defesa da

16. Como explica Maurice Lauré em seu livro *Science Fiscale* (Paris: PUF, 1993. p. 174-5).

17. MACHADO, Hugo de Brito. Imposto sobre Grandes Fortunas. In: I Congresso Nacional de Estudos Tributários - Tema: o Sistema Tributário na Nova Constituição do Brasil. Coord. Dejalma de Campos, São Paulo: Resenha Tributária e ABDT, 1988. p. 241-69.

18. HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 361-2.

19. MASCARO, Alysso Leandro. A refundação da universalidade. In: *Filosofia do Direito e Filosofia Política*: a justiça é possível. São Paulo: Atlas, 2003. p. 25.

cobrança do IGF no Brasil (ressaltando-se que o último autor baseia-se na premissa de um modelo socialista de organização social e institucional).

4.2. Argumentos desfavoráveis à tributação sintética do patrimônio

Já as *desvantagens* da tributação sintética do patrimônio, também apontadas por Jean-Claude Martinez e Pierre di Malta, seriam, em síntese, as seguintes²⁰:

(i) *econômicas* - o imposto desencorajaria a constituição de poupança - gravada por ele - e incitaria o consumo por parte de alguns de seus contribuintes. Os investimentos seriam fortemente afetados, com efeitos deletérios para a economia;

(ii) *financeiras* - o imposto seria caracterizado por baixa arrecadação, dada a impossibilidade de adoção de alíquota elevada (já que isto poderia levar à fuga de capitais do país);

(iii) *técnicas* - o imposto implicaria controle extremamente complexo a ser realizado por número substancial de funcionários da administração fiscal. Por controle, entenda-se a verificação da relação (declaração) do patrimônio dos contribuintes. Entenda-se, ainda, a análise da avaliação dos bens e direitos que compõem tal patrimônio, o que seria extremamente difícil para o fisco (sem falar nos problemas do contribuinte para avaliar seus bens e direitos em consonância com as normas estipuladas pela administração).

Se as vantagens da tributação sintética do patrimônio são passíveis de objeção, ao menos uma das desvantagens não o é. Pelo contrário. Tal desvantagem é reconhecida até mesmo pelos defensores de tal tributo. É disto que se passa a cuidar.

20. *Idem*, p. 192-4.

4.3. Argumentos favoráveis à tributação sintética do patrimônio: sua refutação

Jean-Claude Martinez e Pierre di Malta sustentam a inexistência de vantagens sociais na tributação sintética do patrimônio. Tal tributação não asseguraria a equidade, horizontal ou vertical.²¹

Tal tipo de tributação implicaria desconsiderar a origem do patrimônio, pondo no mesmo plano tanto aquele resultante de uma herança quanto aquele resultante de especulação imobiliária ou financeira. A tributação criaria ainda uma desigualdade inicial - que poderia perdurar por longo período - entre proprietários de bens imóveis rurais e urbanos e de veículos automotores, que recolheriam o imposto em razão da facilidade de fiscalização de seu patrimônio, e proprietários de bens móveis de elevado valor e difícil fiscalização, tais como jóias, que poderiam evitar facilmente a incidência do tributo escondendo seus bens.²²

Há de se levar em conta também a existência de outros mecanismos na área tributária tão ou mais relevantes que a tributação sintética do patrimônio para garantir a equidade horizontal ou vertical. Basta lembrar da progressividade e das isenções concedidas com o objetivo de preservar o mínimo existencial do ser humano.

Quanto às vantagens econômicas da tributação de que se cuida, Jean-Claude Martinez e Pierre di Malta também apresentam sua discordância.²³

A discordância pode ser resumida no seguinte ponto. A tributação sintética do patrimônio provavelmente incitaria o consumo, implicando a redução do investimento e da poupança. A arrecadação proveniente da tributação sobre o consumo não seria suficiente

21. *Idem*, p. 194.

22. O problema da desigualdade inicial foi apontado por Maurice Duverger em *Finances Publiques*. (Paris: PUF, 1963. p. 618-9).

23. *Idem*, p. 192.

para aplacar os efeitos econômicos negativos da diminuição de investimento/poupança.

Note-se que a premissa, aqui, é a de que a tributação do patrimônio deveria ser suficientemente elevada de modo a afetar as decisões sobre o destino da renda acumulada (que constitui o patrimônio). Mas não elevada a ponto de promover a fuga de capitais (o que, na prática, não seria nada difícil de ocorrer, ainda que a alíquota adotada não fosse elevada).

Acresça-se a isto que a tributação sintética do patrimônio

- por incitar o consumo e implicar a redução de investimento e poupança - poderia levar ao enfraquecimento de certas áreas da economia e, portanto, ao desemprego. Uma desvirtuação de suas vantagens, portanto.

As vantagens financeiras também podem não existir. A doutrina reconhece que, em geral, a tributação sintética do patrimônio implica a adoção de alíquotas baixas, sob pena de estimular a evasão fiscal (com a fuga de capitais do país).²⁴ Sendo baixa a alíquota, a arrecadação do tributo provavelmente seria - e geralmente é - baixa (como reconhece Henry Tilbery²⁵).

Sendo baixa a arrecadação, tal tributação normalmente não implica qualquer vantagem financeira para o Estado, dadas as elevadas despesas da administração tributária com fiscalização/controle.

Por fim, quanto às supostas vantagens técnicas da tributação de que se cuida, é de se notar que ela *não* serviria como complemento do imposto de renda. Ela não tomaria possível a descoberta de patrimônio oculto ou de renda oculta.

Pelo contrário. Como afirma Henry Tilbery: “Esse argumento não interessa ao Brasil, uma vez que a sistemática existente na declaração de bens já propicia à Fiscalização a mesma vantagem de

24. Conferir, novamente, as explicações de Maurice Lauré (*Op. cit.*, p. 176-7).

25. *Idem*, p. 330.

controle. Portanto, em face do instituto que já faz parte da legislação brasileira, que obriga os contribuintes a juntarem à declaração anual do imposto de renda também um anexo contendo uma relação da situação patrimonial, torna-se óbvio que a introdução do imposto anual no Brasil por este aspecto não traria vantagem, ou seja, *não haveria novidade nesse ponto*^{11,26}

4.4. A principal desvantagem da tributação sintética do patrimônio

Como anteriormente explicado, uma das desvantagens da tributação sintética do patrimônio é reconhecida até mesmo pelos defensores de tal modalidade de tributação.

Trata-se da desvantagem técnica (item iii do tópico 3.2), ou do que se poderia chamar de problema de revelação (*disclosure*) e de avaliação do patrimônio.

Para compreender o problema, admita-se que certo patrimônio englobe dinheiro, jóia, metais preciosos, objetos de arte e outros.

Nesta situação, como o fisco tomaria conhecimento do patrimônio submetido ao tributo? Da seguinte forma: o contribuinte apresentaria declaração discriminando tal patrimônio, patrimônio este previamente avaliado por ele - contribuinte. É o que ocorre nos países que adotam hoje a tributação sintética (França e Espanha, entre outros).

E qual é o problema daí decorrente (problema este que não impediu, porém, a utilização de tal tributação nos países mencionados no parágrafo anterior)? E simples.

É muito fácil para o contribuinte ocultar seu patrimônio e muito difícil para o fisco encontrar tal patrimônio, sobretudo se este estiver além das fronteiras do Estado (o que é reconhecido por

26. *Idem*, p. 327.

John F. Due, um dos grandes defensores da tributação sintética do patrimônio²⁷).

Além disto, a avaliação por declaração do próprio contribuinte traz outros graves problemas para a administração tributária e, pior, também pode acarretar evasão, o que desvirtua ainda mais os motivos de adoção da tributação sintética.

Explica-se. A administração escolhe os critérios de avaliação dos diferentes bens e direitos. Isto normalmente exige grande número de normas, com diferentes formas de cálculo a cargo do contribuinte. Henry Tilbery cita o caso alemão: uma lei dispunha sobre a avaliação em 123 parágrafos²⁸ (notando-se que a Alemanha não mais cobra imposto sintético sobre o patrimônio; como explica Ricardo Lobo Torres, o tributo citado por Tilbery foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional alemão, por ofensa ao princípio da igualdade²⁹).

A complexidade é, então, inerente à tributação sintética. Pode-se dizer que os erros do contribuinte são constantes. E também são constantes as diferenças de opinião (sobre a avaliação) entre contribuinte-fisco.

É por isto que William Vickrey, outro defensor da tributação sintética do patrimônio, afirma que tal tributação só faz sentido se houver uma boa e importante razão. Se não houver, não é recomendável se utilizar dela: “o procedimento de valoração requerido é custoso, incerto e provoca diferenças de opinião”.³⁰

E mais: pode-se concluir que a avaliação por declaração resulta quase sempre em sub-avaliação. Por quê? Porque dificilmente o fisco está preparado - mesmo nos países que se servem da tribu-

27. DUE, John F. La Imposición sobre el Patrimonio Neto. In: *El Impuesto sobre el Patrimonio*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Hacienda, 1972. p. 191.

28. *Idem*, p. 302.

29. *Idem*, p. 104.

30. VICKREY, William. La Imposición sobre el Patrimonio Neto. In: *El Impuesto sobre el Patrimonio*, p. 258.

tação sintética - para fiscalizar todos os contribuintes e verificar a correção de todas as avaliações por eles efetuadas. Se o fisco não está preparado, o contribuinte se sente à-vontade para praticar evasão.

Victor Uckmar também chegou à conclusão acima, o que o levou a se posicionar contra a introdução da tributação sintética na Itália. O fisco também não teria, naquele país, o grau de eficiência necessária para administrar tributo tão complexo.³¹

Ou seja: a revelação (*disclosure*) e a avaliação são os principais problemas da tributação sintética do patrimônio. São problemas bastante graves que, crê-se, deveriam levar ao abandono de tal sistemática. Motivo: tal tributação é normalmente posta em prática sob o fundamento da correção de injustiças; a evasão aí insita (problemas de revelação e de avaliação) não apenas impede que se alcance tal objetivo, mas também cria novas injustiças, possivelmente piores.

5. Conclusão: o IGF deve ou não ser cobrado no Brasil?

O argumento posto no parágrafo anterior parece ser suficiente para dar uma resposta negativa à indagação acima. Todas as vantagens atinentes à tributação sintética do patrimônio não se sustentam depois de uma análise mais detida. Já a desvantagem explicada no tópico 3.4 encontra abrigo até mesmo nas opiniões daqueles que defendem tal tipo de tributação.

E os problemas de revelação (*disclosure*) e de avaliação são mesmo os mais graves no que concerne à tributação sintética do patrimônio. É a partir de tais problemas que se pode dizer que um imposto sintético sobre o patrimônio - como o IGF - dificilmente

31. TILBERY, Henry. *Op. cit.*, p. 318-9.

poderá ser cobrado no Brasil, já que resultará, normalmente, em ofensa ao princípio da igualdade.

A explicação é de Klaus Tipke: “Ambos, legislador e autoridades fiscais, devem observar o princípio da igualdade. Ele vale para a aplicação da lei do mesmo modo que para sua elaboração. Somente se considera atendido o princípio da igualdade quando tanto o Legislativo como o Executivo o observam, cada um destes poderes dentro de sua própria esfera. Se as leis tributárias ferem o princípio da igualdade, então essa infração persiste mesmo que o Executivo aplique de modo igual a lei inconstitucional. Em sentido oposto: leis tributárias que correspondem ao princípio da igualdade não são em si suficientes para a realização do princípio da igualdade; para tanto, é necessário que as leis tributárias também sejam executadas (aplicadas) de modo igual. Este mandamento é ferido por todos os países do mundo.”³²

Uma lei tributária somente será executada em consonância com o princípio da igualdade se a administração tiver condições efetivas de exercer fiscalização/controlado do respectivo tributo. É possível dizer que, bem ou mal, a administração tributária brasileira (no caso, a União) tem hoje condições mínimas de controlar/fiscalizar os tributos federais ora cobrados.

Tal administração dificilmente disporá de tais condições no caso de fiscalização/controlado do IGF, tributo normalmente mais complexo do que o já complexo imposto de renda. Os problemas de ocultação e de sub-avaliação de bens e direitos - ambos acarretando evasão - já foram referidos nos parágrafos anteriores. Eles são uma constante nos países que adotam a tributação sintética do patrimônio.

Deste modo, se se quer dar uma efetiva aplicação ao princípio da igualdade no Brasil - a aplicação preconizada por Tipke

32. TIPKE, Klaus. A necessidade de igualdade na execução das leis tributárias. In: SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*, v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 363.

- pondo de lado o mau exemplo dado pelos países que adotam a tributação sintética do patrimônio, será necessário ter em vista que o IGF somente poderá ser cobrado caso os problemas acima sejam definitivamente superados. É neste sentido que se afirmou que o IGF dificilmente poderá ser cobrado no Brasil.

Outra linha de raciocínio leva à mesma conclusão. Recorde-se: as vantagens - sociais, econômicas, financeiras e técnicas - atinentes à tributação sintética do patrimônio não se sustentam depois de uma análise mais detida.

A constatação tem reflexos importantes, que decorrem da teoria das causas do imposto. De acordo com Luís Eduardo Schoueri, “parece acertada a idéia de que a causa dos impostos está na necessidade financeira geral do Estado”³³ (causa esta conectada à função arrecadatória do imposto). O ingresso de receitas se daria em consonância com os valores da justiça e da solidariedade (art. 3º da CF), a partir dos ditames da capacidade contributiva.

Pode haver outra causa para os impostos? Pode. A causa do tributo pode estar conectada à função de distribuição da carga tributária, à função indutora ou à função simplificadora (ou a todas ou a algumas delas).³⁴

O imposto sintético sobre o patrimônio não exerce as funções mencionadas no item anterior (já que suas supostas vantagens não se sustentam). Resta saber se exerce a função arrecadatória. A resposta é, só aparentemente, positiva.

E por quê? Porque um tributo não exerce a função arrecadatória simplesmente por dar causa à arrecadação. Pode-se dizer que ele somente exerce tal função se contribuir para as necessidades financeiras gerais do Estado. Se não contribuir, não se pode dizer que o tributo tem, efetivamente, função arrecadatória.

33. *Idem*, p. 118.

34. É o que explica Klaus Vogel. Neste sentido, cf. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Op. cit.*, p. 21.

O que ocorre no caso da tributação sintética do patrimônio? Como exposto no tópico 3.3, a doutrina reconhece que, em geral, a tributação sintética do patrimônio implica baixa arrecadação.

Sendo baixa a arrecadação, tal tributação normalmente não implica qualquer vantagem financeira para o Estado, dadas as elevadas despesas da administração tributária com fiscalização/control. Inexistente vantagem financeira, não será possível falar em função arrecadatória do IGF; não será possível dizer que o imposto contribui para as necessidades financeiras gerais do Estado. Pelo contrário. Ele promoverá, em última análise, o acréscimo de tais necessidades.

Nestes termos, assim como na linha de raciocínio inicialmente desenvolvida neste tópico, o IGF somente poderá ser cobrado no Brasil caso tenha função arrecadatória, caso realmente contribua para as necessidades financeiras gerais do Estado brasileiro. Caso não a tenha - e normalmente não a tem (a função arrecadatória) nos países que adotam a tributação sintética do patrimônio - o IGF não estará de acordo com os ditames da justiça e da solidariedade (art. 3º da CF).

A conclusão do parágrafo anterior leva a um paradoxo: o IGF somente poderá ser cobrado no Brasil se tiver função arrecadatória. Mas, se tiver tal função, o tributo estimulará, sem dúvida, a evasão e a fuga de capitais. Como resolver o paradoxo? Deixando de cobrar o IGF no Brasil.

É bem verdade que não se podem deixar de lado, de modo algum, os fundamentos apresentados pelos defensores do IGF. Há que se fazer algo para resolver os problemas crônicos da pobreza e da miséria. A saída não é, porém, a cobrança do IGF, que traria mais problemas do que soluções.

De fato, o Brasil não está em condições de adotar um imposto de benefícios duvidosos e malefícios quase certos. O caminho que se apresenta é outro: a redução do déficit público, acompanhada de

maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, contribuirão em maior grau para a redução das desigualdades sociais e para o estímulo da economia brasileira do que a criação de um novo imposto que, ao fim e ao cabo, deve acabar sendo absorvido pelas classes média e baixa da população brasileira.