

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

HUGO DE BRITO MACHADO SEGUNDO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Hugo de Brito Machado Segundo, Raymundo Juliano Feitosa– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-046-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito tributário. 3. Direito financeiro. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

É com grande júbilo e honra que apresentamos o livro do GT de Direito Tributário e Financeiro. Trata-se da primeira vez em que foram concentrados, em um mesmo Grupo de Trabalho, os referidos temas. Tal fato ocorreu, após reflexão conclusiva, de professores destacados para tal, neste sentido, por uma razão básica. O Direito Financeiro abrange o Direito Tributário; em outras palavras, quando tratamos de Direito Tributário, estamos, efetivamente, tratando de uma parte de singular importância do Direito Financeiro, associada à ideia da receita como componente fundamental do orçamento público, objeto central das finanças públicas. Por outro lado, o acentuar-se de uma divisão que é meramente didática, levou, durante décadas, ao estudo de temas tributários feito de maneira inteiramente divorciada da destinação dada aos recursos arrecadados (que seriam "problema do Direito Financeiro" e, por isso mesmo, ignorados pelos tributaristas). Aos poucos, isso parece ter conduzido a uma consideração meramente formal do Direito Tributário, demasiadamente preocupado com temas como o da estrutura da norma tributária, com o abandono de abordagens substanciais do fenômeno financeiro, voltadas à justiça da tributação, à capacidade contributiva, à igualdade e à extrafiscalidade, aspectos que, aos poucos, vão sendo retomados, com uma saudável reaproximação entre o Direito Tributário e o Direito Financeiro.

Por isso, consolidando-se a proposição, avaliação, aprovação, apresentação, discussão e, afinal, publicação em livro eletrônico, de temas absolutamente irmanados e interdependentes, permite-se não só a otimização daqueles procedimentos como a obtenção de conclusões melhor sistematizadas e devidamente contextualizadas.

Percebe-se nos trabalhos apresentados uma considerável evolução do pensamento e mesmo crítica quanto ao papel do Estado, enquanto credor e quase sempre destinatário das receitas tributárias.

Delimitando-se o conjunto de artigos apresentados, afere-se, numa mesma ou aproximada perspectiva, sub-grupos temáticos voltados para o processo tributário, seja ele judicial ou administrativo; como no caso do artigo denominado "o devido processo legal no sistema constitucional tributário brasileiro", bem como " o prazo para resposta no processo de consulta tributária". Em outro sentido, os tributos em espécie são tratados, em seus mais variados matizes e impactos sobre a vida do contribuinte brasileiro, abarcando o IGF, ITR,

ICMS IPI, dentre outros. Neste caso, a título de ilustração, conferimos artigos como "não incidência de imposto sobre produtos industrializados na importação de veículos automotores realizada por pessoa natural" ou mesmo "o uso extrafiscal do IPTU a partir da sanção premial como efetivo instrumento de políticas urbanas municipais".

Já sobre uma concepção mais voltada ao Direito Financeiro, sobretudo sob à luz do controle da atividade financeira no país, nos deparamos com articulados de peso como no caso aquele nominado "o controle da atividade financeira estatal pelo tribunal contas da União na Constituição Federal de 1988", acompanhado de "considerações sobre a política fiscal e os caminhos da extrafiscalidade".

Derradeiramente, fechando estes divisores no mesmo GT, identificam-se conteúdos associados à defesa do contribuinte brasileiro, reconhecidamente tão assolado pelo manto muitas vezes sufocante da tributação desmedida e mesmo incompreensível em suas incessantes mutações normativas. Nesta senda, apontamos "a lei de transparência fiscal: panorama da tributação sobre o consumo na esteira do acesso à informação".

Vale dizer que cada um dos trabalhos apresentados valeria longa reflexão e ponderação dadas à sua densidade científica e provocação contra o conservadorismo dogmático mormente na área de seu alcance.

O grande desafio que se desenha, há tempo imemoriais de nossa república, se dá por conta do real impacto de trabalhos, tão consistente na visão míope e renitente do legislador tributário brasileiro, em conjunto com a exegese dos tribunais cuja prestação jurisdicional, para nossa frustração, frequentemente, é calcada em repetição e obediência irrestrita aos desmandos normativos, estribados na incessante necessidade em fazer-se caixa em detrimento do direito cada vez mais fragilizado de propriedade, já que seu exercício se vê limitado dadas à sua repartição, ao Estado, que nos obrigamos a fazer, para as diversas esferas de tributação brasileira, cuja federação se desnuda, quase que exclusivamente, na competência tributária atribuída a todos os seus componentes, trazendo, com isso, maior e crescente vulnerabilidade financeira à toda sociedade brasileira.

EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO UMA ALTERNATIVA AO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL RIGHTS: THE SOLIDARITY TAX ON WEALTH AS AN ALTERNATIVE TO FINANCING OF THE PUBLIC POLICIES

**Simone Coelho Aguiar
Carolina Soares Hissa**

Resumo

O presente artigo tem como escopo realçar a necessidade de efetivação dos direitos sociais, sem perder de vista que, para tanto, é imprescindível promover políticas públicas, mesmo diante da escassez de recursos públicos, para o atingimento desse fim, sendo a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas IGF a opção aqui apresentada para incrementar seu financiamento, sendo este seu objetivo principal. Como objetivo secundário, evidencia, de forma concisa, a envergadura dos direitos fundamentais e a sua relação umbilical com o constitucionalismo moderno. Outrossim, examina o IGF no âmbito da Constituição Federal de 1988, bem como enumera as várias tentativas de regulamentação dessa espécie tributária. Na sequência, apresenta o Imposto sobre Grandes Fortunas como uma alternativa viável ao financiamento das políticas públicas, enfatizando, inclusive, a experiência francesa, bem como a desigualdade econômica brasileira, além de salientar que o contexto político-social hoje vivenciado sinaliza um ambiente oportuno para o IGF ser regulamentado. A metodologia utilizada na elaboração deste artigo constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica, pura quanto à utilização dos resultados, e de natureza qualitativa. A partir das pesquisas empreendidas, conclui que nada obstante essa espécie de imposto ainda se encontre pendente de regulamentação por lei complementar, e apesar de todos os percalços que envolvem sua implementação, essa exação pode trazer bons frutos, gerar incremento considerável na arrecadação pública, além de representar uma faceta da justiça social distributiva.

Palavras-chave: Direitos sociais, Efetividade, Políticas públicas, Tributos, Imposto sobre grandes fortunas (igf)

Abstract/Resumen/Résumé

This article has the objective to highlight the need for effective social rights, bearing in mind that, for this, it is essential to promote public policies, despite the scarcity of public resources, for achieving this goal, being the regulation of Solidarity Tax on Wealth STW the option presented here to increase its funding, which is its main goal. As a secondary objective, evidences, concisely, the scope of fundamental rights and their umbilical relationship with the modern constitutionalism. Furthermore, examines the STW under the Federal Constitution of 1988 and lists the various attempts to regulate this tax's species.

Following, presents the Solidarity Tax on Wealth as a viable alternative to the financing of public policies, also emphasizing the french experience, as well as the brazilian economic inequality, and underlines that the political and social contexts today experienced signal an appropriate environment for STW to be regulated. The methodology used in the preparation of this essay is in a descriptive-analytic study, developed through bibliographical research, pure as the use of outcomes, and qualitative in its nature. From the research undertaken, concludes that nevertheless this kind of tax is still pending its regulation by complementary law, and despite all the mishaps involving its implementation, this tax can bring good fruits, generate considerable increase in tax collection, as well to represent a facet of distributive social justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social rights, Effectiveness, Public policies, Taxes, Solidarity tax on wealth

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os vários protestos que ocorreram em 2013¹ e 2014², os quais, em certa medida, foram manifestações legítimas pela melhoria do serviço público no Brasil – transporte público de qualidade, hospitais e escolas com efetivas condições de funcionamento, segurança pública eficaz, combate à corrupção etc. – evidenciam que o povo brasileiro tem inúmeras demandas frente ao Estado brasileiro e que este tem sido ineficiente no atendimento de várias dessas necessidades.

De um lado, em sua concepção pós Revolução Francesa, sobretudo a do Século XX, o Estado, sob a égide de seu texto constitucional, tem o dever de prestar às pessoas uma série de direitos individuais (liberdade, propriedade etc.) e sociais (trabalho, saúde, dentre outros). Por outro lado, assegurar os direitos tão arduamente conquistados ao longo dos séculos, que cada vez mais têm seu rol ampliado, inclusive em face do direito ao não retrocesso, implica em custos exponencialmente crescentes. O Estado, portanto, socorre-se da população a fim de custear o atingimento de suas finalidades por meio da tributação que, ressalte-se, já é deveras pesada no Brasil. Todavia “o lençol é curto”, isto é, a verba arrecadada não faz frente à magnitude das despesas, seja por causa da corrupção e desvio de dinheiro, ou em virtude da própria ineficiência da máquina pública em gerenciar suas atividades, dentre outras causas.

Por fim, há de ressaltar que o Brasil vivencia, a um certo tempo, baixo crescimento econômico. Consoante a análise econômica de Marcos José Mendes (2014, p. 23), “A economia brasileira tem mostrado fraco desempenho em termos de crescimento econômico desde a redemocratização. O Gráfico 1.1 mostra que o crescimento médio do PIB per capita foi de 1,4% ano entre 1985 e 2012.”

Ante essa miríade de fatores a serem considerados, o presente artigo propõe-se a realçar a necessidade de efetivação dos direitos sociais, sem perder de vista que, para tanto, é imprescindível promover políticas públicas mesmo diante da escassez de recursos públicos para o atingimento desse fim. Nessa ordem de ideias, é premente investigar quais alternativas se prestam a solucionar ou, pelo menos, amenizar esse impasse, sendo a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF a opção aqui apresentada, tendo em vista que, em tese, essa espécie tributária pode contribuir, e muito, no incremento da arrecadação estatal

1 Consoante Marcos José Mendes, “A classe política foi surpreendida quando, em junho de 2013, milhares de manifestantes tomaram as ruas, irados com a visão de estádios bilionários construídos ao lado de hospitais decrepitos e sem equipamentos, transporte público ineficiente e insuficiente, habitações precárias se equilibrando no alto dos morros e escolas que pouco ensinam.” (2014, p. 1).

2 A informação ventilada é de conhecimento notório e foi veiculada em vários meios de comunicações. A título exemplificativo, cita-se a matéria divulgada pelo Jornal Nacional, no dia 15.05.2014 (*ON LINE*, 2015).

destinada ao custeio das políticas públicas.

1 NOTAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS

Nada obstante, hoje, encontrem-se tão facilmente enumerados na vigente ordem constitucional brasileira, os direitos fundamentais representam uma conquista por demais expressiva do cidadão, da sociedade e da humanidade. Imagine-se, num primeiro momento, ainda no Século XVIII, à época da Revolução Francesa, sair do *Ancien Régime* e ter garantido como fundamental o direito de ir e vir³, bem como o princípio da legalidade⁴ (direitos esses negativos frente ao Estado). Esse panorama já demonstra a envergadura dessa empreitada e expressa as garantias introduzidas pelo constitucionalismo moderno.

Consoante realça Paulo Bonavides, esses direitos de primeira geração⁵ “são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente” (2006, p. 563).

Noutra fase, já no pós 2ª Guerra Mundial, ter assegurado direitos trabalhistas e à saúde e à educação (positivos no sentido de dever prestacional do Estado) também foi de suma importância. A transformação do Estado Liberal para o Estado Social, o conceito de *Welfare State*, o conteúdo impregnado de valores das constituições posteriormente promulgadas, configuram um segundo momento dessa mudança de paradigmas.

À época, a garantia pura e simples dos direitos de liberdade não assegurava, materialmente, a justiça social⁶. Ademais a “mão invisível”⁷ de Adam Smith (2003) não se

3 Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Art. 2 *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.*” (FRANÇA, on line, 2015).

4 Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Art. 4 *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.*” (FRANÇA, on line, 2015).

5 Registra-se que outros doutrinadores optam pelo uso de dimensões ao invés de gerações de direitos. Neste artigo, segue-se o escólio de Paulo Bonavides e usa-se “gerações de direitos” (2006).

6 Sobre a temática da justiça, indica-se a leitura da obra “Justiça – O que é fazer a coisa certa” de Michael J. Sandel. “Nesse sentido, tornar-se virtuoso é como aprender a tocar flauta. Ninguém aprende a tocar um instrumento lendo um livro ou assistindo a aulas. É preciso praticar. Também ajuda ouvir músicos competentes e observar como eles tocam. Ninguém se torna um violinista sem tocar violino. O mesmo acontece com relação à virtude moral: ‘Tornamo-nos justos ao praticar ações justas, comedidos ao praticar ações comedidas, corajosos ao praticar ações corajosas.’” (SANDEL, 2012, p. 244).

7 “O estadista que tentasse orientar indivíduos privados quanto à maneira como deveriam aplicar seus capitais não apenas se incumbiria do mais desnecessário cuidado, como ainda assumiria uma autoridade que não seria sábio confiar não só a uma única pessoa, mas mesmo a qualquer conselho ou senado; autoridade esta que não poderia ser depositada em lugar mais perigoso do que nas mãos de um homem tolo e presunçoso o suficiente para se imaginar capaz de exercê-la” (SMITH, 2003, p. 568).

mostrou suficientemente eficiente para orientar a ordem política no sentido de aliviar as desigualdades socioeconômicas⁸. Com efeito, a necessidade de intervenção estatal nos mais diversos setores, sobretudo economia, afigurou-se premente a fim de buscar garantir o mínimo existencial do ser humano.

Tem-se, então, os direitos da segunda geração que “São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX” (BONAVIDES, 2006, p. 564).

Realça Sandoval Alves da Silva que, com o advento do Estado Providência, ao lado do dever de não interferência na liberdade (*status positivis libertatis*), emerge outro dever de igual importância: o de intervir no *status positivis socialis*. Com efeito, é dado o pontapé inicial à necessidade de proteção dos direitos sociais por meio de prestações fornecidas pelo Estado, isto é, os chamados direitos fundamentais de segunda geração. (SILVA, 2007).

As gerações de direitos não se findam nos de segunda geração. Todavia, para a finalidade deste artigo, não se irá abordar as demais, considerando-se suficiente mencionar que há direitos de terceira (desenvolvimento, paz, meio ambiente) e quarta (democracia, informação, pluralismo) gerações (BONAVIDES, 2006).

2 O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

O Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF foi previsto pela primeira vez na Constituição brasileira de 1988⁹, como um imposto da União Federal a ser instituído por lei complementar. Conforme articula Gilmar Ferreira Mendes (2014, p. 1262):

A União ficou com a competência para tributar importação, exportação, renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, propriedade territorial rural e grandes fortunas, de acordo com o que prevê o art. 153 da Constituição Federal. Este último, como se sabe, nunca chegou a ser criado, em que pese as várias proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema. Se, efetivamente, instituído, ter-se-ia mais um imposto a incidir sobre o patrimônio além dos hoje vigentes: IPVA, ITR e IPTU. No caso do imposto sobre grandes fortunas, no entanto, seria necessária a edição de lei complementar para sua instituição, ao contrário do que ocorre com os demais, para os quais basta lei ordinária.

8 O Liberalismo, como regime econômico, é destacado no âmbito social do século XVIII, com a publicação de Adam Smith, denominada A Riqueza das Nações. A obra defende a ideia da liberdade total da movimentação da economia, da não intervenção do Estado nas questões de mercados, e na crença de que a lei da oferta e da procura, bem como da livre concorrência seriam os mecanismos mais seguros para o aquecimento da economia. (HISSA, 2012).

9 Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

O IGF possui um princípio tributário bem específico e nem sempre aplicado aos demais impostos: o da seletividade que vem a transparecer no próprio enunciado do imposto federal sobre grandes fortunas (art. 153, VII). Trata-se de imposto sobre o patrimônio (AMARO, 2006), mas a expressão utilizada fortuna "grande" indica que o imposto deve ser dirigido a patrimônios de maior expressão, demonstrando-se, assim, a seletividade da aplicação deste imposto.

Ocorre que, apesar de existirem projetos de lei que versem sobre a instituição deste tributo, o mesmo até hoje não foi aprovado.

O Imposto sobre Grandes Fortunas foi colocado na Constituição de 1988, após grandes debates, liderados pelo então deputado Plínio de Arruda Sampaio. No entanto, ao prever que uma lei complementar regularia a cobrança do imposto, a Constituição apenas autorizou o governo a cobrá-lo, o que nunca foi feito. (LARCHER, 2015, *online*).

O disciplinamento do referido imposto mediante lei complementar tornou a questão mais difícil, especialmente no que se refere ao processo legislativo para a sua aprovação, que se encontra previsto na vigente Constituição entre os arts. 59 e 69¹⁰. E é justamente o último artigo que altera o procedimento do modo ordinário para um especial, na medida em que o quórum para aprovação destas leis exige a maioria absoluta¹¹.

Muito se debate acerca da não implementação, até a presente data¹², deste imposto afora a previsão da necessidade de lei complementar e a aprovação por maioria absoluta. As justificativas mais recorrentes são duas: a primeira, de que os contribuintes que seriam definidos como sujeitos passivos, ou seja, aqueles que possuem grandes fortunas, estariam muito bem representados no parlamento federal, de forma a inibir qualquer iniciativa no sentido de exercício da competência.

10 Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

II - leis complementares;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

[...]

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

11 Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

12 “Esse é um imposto ideológico, e é uma antiga reivindicação dos socialistas, mas caiu em desuso e nem a esquerda quer mais esse imposto na Europa”, destaca o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que é especialista em tributação. Essa também é a justificativa dele para que a primeira proposta para regulamentar o imposto seja do então senador Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Hauly, o imposto fazia sentido em 1989, quando o ex-presidente apresentou o Projeto de Lei Complementar 202/89, mas não é possível mais pensar em tributar estoques, como ativos financeiros e patrimônio. O imposto, segundo ele, deveria recair sobre fluxos de renda, ou seja, quando esse patrimônio gera riqueza realmente. Além disso, argumenta, os impostos sobre patrimônio atuais são de difícil cobrança, e arrecadam pouco. Hauly ressalta que IPTU, ITR, IPVA e os impostos de transmissão de herança não passam de 4% da arrecadação no Brasil. (JUSBRASIL, *on line*, 2015).

Na segunda hipótese, a criação de mais um imposto levaria a uma “fuga de capitais¹³” do território brasileiro, dentro do prazo da *vacatio legis* que, no caso do direito tributário deve respeitar o princípio da anterioridade, que poderá ser a espera do próximo exercício financeiro ou prazo nonagesimal.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 2015, *online*).

Assim, pelos dispositivos constitucionais, a instituição ou o aumento de tributo, salvo as exceções constitucionalmente previstas, deve ser publicado em um exercício financeiro para ser cobrada somente no exercício subsequente, respeitado ainda o período de vacância de 90 dias. Isso poderia levar a uma diminuição real da arrecadação prevista quando da regulamentação do tributo, além de culminar com outros impactos em outras áreas como a trabalhista, empresarial, desenvolvimento econômico etc. Não é o que pensa Amir Khair (*ON LINE*, 2015), conforme explica:

Nenhuma dessas alegações procede. Em vez de afugentar, deve atrair mais o capital ao permitir a desoneração do fluxo econômico, gerando maior consumo, produção e lucros. Não teria nenhum conflito com os impostos existentes, pois sua base tributária é o valor total dos bens. Quanto às dificuldades de avaliação dos títulos mobiliários, o registro eletrônico das transações e as posições fornecidas pelos bancos podem resolver o problema.

Ainda em relação à “fuga de capitais”, o jornal *Le Figaro* noticiou, por exemplo, a mudança de domicílio de Gérard Departieu (um dos atores franceses mais bem pagos) para a Bélgica porque, dentre outros fatores, escaparia – ao menos parcialmente – dos impostos franceses (*ON LINE*, 2015). De outra parte, para o jornal *Le Parisien*, haveria uma conexão entre o pedido de naturalização do homem mais rico da França e da Europa, Bernard Arnault, dono do império de luxo Louis Vitton, e a intenção do Presidente francês François Hollande de aumentar alíquotas de impostos (*ON LINE*, 2015)

Um último paralelo a se fazer antes de se adentrar aos projetos de lei que buscam a instituição do IGF versa sobre a não implementação do imposto pela União Federal e a Lei de

13 Inclusive este foi um forte argumento utilizado pela oposição quando da avaliação do projeto de lei na Câmara, veja-se o argumento do deputado Guilherme Campos (DEM-SP) um dos principais opositores da proposta na Comissão de Fianças e Tributação: "É uma boa intenção, e temos de elogiar a deputada Luciana Genro pela dedicação, mas num mundo com capital sem fronteira o resultado seria o inverso, o imposto provocaria a fuga de investidores para outros países." (JUSBRASIL, *ON LINE*, 2015).

Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000)¹⁴. O art. 11 inicia o capítulo destinado a tratar das receitas públicas, onde um dos aspectos a serem disciplinados concerne aos aspectos financeiros de previsão e arrecadação das receitas.

Art. 11. 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.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Pela interpretação do artigo, entende-se que o agente público não pode deixar de criar ou disciplinar um tributo que a Constituição lhe conferiu competência. Pois, se assim o faz, está ofendendo o princípio da responsabilidade no manejo das verbas públicas já que não cumpriu com o que prevê o art. 11 da LRF. Na verdade, o que se buscou com essa determinação foi retirar da competência tributária a sua facultatividade condicionando os entes a não terem mais opção quanto ao fato de criarem ou não impostos de sua competência.

Mais que estabelecer uma obrigatoriedade e não mais uma faculdade, o parágrafo único ainda impõe uma penalidade para os inertes que não instituírem os impostos de sua competência: não poderão receber as transferências voluntárias, aqueles repasses de verbas denominadas de auxílio financeiro, advindas de outros entes da Federação. Assim sendo, a União Federal estaria ofendendo o art. 11 da LRF ao não criar o IGF, porém, sabendo-se que referido ente não recebe transferências voluntárias, apenas as remete, não se encontram resultados práticos à aplicação do previsto no parágrafo único pela inexistência da arrecadação do IGF.

Findas as primeiras considerações acerca do IGF no âmbito constitucional, tributário e fiscal, passa-se à análise da evolução histórica da tentativa de regulamentação do imposto, para que assim se possa chegar ao ponto em que se justifica a necessidade do mesmo para o financiamento de políticas públicas e, por conseguinte, a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

No ano seguinte da publicação da Constituição Federal de 1988, as propostas de lei para disciplinamento do imposto começam a ser apresentadas para apreciação do Congresso Nacional. A primeira delas é de propositura do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, à época senador, com a PLP 202/89¹⁵, onde a taxação seria de 0,3% sobre

14 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

15 Identificação da Matéria

DIVERSOS (CN) Nº 4, DE 1991

Autor: MESA - Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

patrimônios acima de 2 milhões de cruzados novos, hoje algo em torno de 6,3 milhões de reais (LARCHER, 2015).

A esta proposta foram pensadas quatro outras que tratavam do mesmo tema: PLP 108/1989¹⁶, PLP 208/1989¹⁷; PLP 218/1990¹⁸; PLP 268/1990¹⁹ que foram avaliadas e aprovadas pela Comissão de Finanças e Tributação²⁰ em 1999 e pela de Constituição e Justiça e de Cidadania²¹ em 2000, todas da Câmara, onde foram mantidos os mesmos percentuais para a taxação da proposta originária.

No ano de 2008 o PSol, na representação da deputada Luciana Genro, e o PT apresentaram propostas acerca do tema no projeto de reforma tributária, mas o texto final do Dep. Sandro Mabel (PR-GO) não tratou da matéria. A crítica dada pelo PSol, no PLP 277/2008, era de que havia a necessidade de alteração do texto proposto em 1989, em virtude da possibilidade de desconto no Imposto de Renda (IR) no caso da tributação do IGF.

Ementa: CONVOCAM EXTRAORDINARIAMENTE, SEM ÔNUS DE QUALQUER NATUREZA, O CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO DE 17 A 20 DE DEZEMBRO DE 1991, PARA APRECIÇÃO DAS SEGUINTE MATERIAS: PLN 26/91, PLC 41/91, PLC 135/91, RQS 856/91, PLS 258/91, PL 2452/91, PL 2159/91, PLP 91/91, PDS 135/91, PL 2455/91, PLP 71/89, PL 2380/91, PL 4580/90, **PLP 202/89**, PL 2155/91.

Data de apresentação: 16/12/1991

Situação atual: Local: 16/12/1991 - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO

Situação: 16/12/1991 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA

Indexação da matéria: Indexação: CONVOCAÇÃO EXTRAORDINARIA, CONGRESSO NACIONAL, APRECIÇÃO, MATERIA. (Grifo nosso). (BRASIL, *on line*, 2015).

16 Autor: JUAREZ MARQUES BATISTA - PSDB/MS. Apresentação 06/06/1989. Ementa: Institui o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o inciso VII, do art.153 da Constituição e dá outras providências. Explicação da Ementa: Define grande fortuna como a soma dos valores dos bens e direitos de uma pessoa física, deixados aos dependentes, que ultrapassem o equivalente a 2.999.999 bônus do Tesouro Nacional, fixa as alíquotas. (BRASIL, 2015, *online*).

17 Autor: ANTONIO MARIZ - PMDB/PB. Apresentação 11/12/1989. Ementa: Regulamenta o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, que dispõe sobre o imposto das grandes fortunas. Explicação da Ementa : Define como grandes fortunas os patrimônios líquidos de valor superior a 5.000 vezes o limite mensal de isenção do imposto sobre a renda da pessoa física, vigente no mês de janeiro do exercício da incidência. (BRASIL, *on line*, 2015).

18 Autor: Poder Executivo. Apresentação 22/03/1990. Ementa: Institui o Imposto sobre Grandes Fortunas e dá outras providências. Explicação da Ementa: Complementa o disposto no inciso VII do art. 153 da Constituição Federal de 1988. Urgente 155. (BRASIL, *on line*, 2015).

19 Autor: IVO CERSOSIMO - PMDB/MS. Apresentação 11/12/1990. Ementa: Dispõe sobre instituição de imposto sobre grandes fortunas e determina outras providências. Explicação da Ementa: Regulamenta o inciso VII do artigo 153 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, *on line*, 2015).

20 16/06/1999: Comissão de Finanças e Tributação (CFT)

APROVAÇÃO DO PARECER DO RELATOR, DEP MARCOS CINTRA, PELA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTARIA DAS EMENDAS E NO MÉRITO, PELA REJEIÇÃO, CONTRA OS VOTOS DOS DEP RICARDO BERZOINI, DEP MILTON TEMER, DEP LUIZ SALOMÃO, DEP EVILASIO FARIAS E EM SEPARADO DO DEP JOSE PIMENTEL (EMENDAS DE PLENARIO). (BRASIL, *on line*, 2015).

21 06/12/2000: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

APROVAÇÃO UNANIME DO PARECER DO RELATOR, DEP FERNANDO CORUJA, PELA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TECNICA LEGISLATIVA DA EMENDA 01, COM AS SUBEMENDAS 08, 10, 14, 16, 17 E 20; PELA INJURIDICIDADE DAS 02 E 18; PELA INCONSTITUCIONALIDADE DAS 04, 06, 11, 12, 13, 15 E 19 E PELA REJEIÇÃO POR FALTA DE TECNICA LEGISLATIVA DAS 03, 05, 07 E 09. (BRASIL, *on line*, 2015).

Isto é descabido, uma vez que o objetivo é exatamente aumentar a tributação sobre as camadas mais ricas da população, e que possuem capacidade contributiva. As alíquotas e faixas de tributação também teriam de ser revistos, uma vez que os valores estão desatualizados, e as alíquotas propostas não possuem progressividade suficiente, considerando que o Brasil é um país de grande concentração de riqueza. Segundo o Atlas da Exclusão Social (organizado pelo economista Márcio Pochmann), as 5 mil famílias mais ricas do Brasil (0,001%) têm patrimônio correspondente a 42% do PIB, dispendo cada uma, em média, de R\$ 138 milhões. Cabe ressaltar também que, para que o IGF seja implementado corretamente, deveria haver melhorias na fiscalização tributária. Caso contrário, dificilmente os dispositivos deste PLP serão cumpridos. (BRASIL, *on line*, 2015).

A proposta apresentada pelo PT, PLP 130/2012, foi apensada²² ao PLP 277/2008 do PSol. Na sua justificativa, demonstra uma melhor distribuição de renda na sociedade brasileira, mas apresenta a necessidade de complementação de arrecadação tributária, haja vista não ser possível confiar apenas nesses dados para um constante crescimento, não só econômico, do Estado brasileiro. Acabam por enfatizar a cobrança apenas e exclusivamente para aqueles contribuintes, definidos como sujeito passivo do IGF no projeto que apresenta com as seguintes justificativas:

Pretende-se, com este projeto de lei, que a incidência do Imposto atinja tão somente aqueles que apresentam grandes fortunas, estimados em cerca de 10 mil famílias e, principalmente, dentro desse universo de contribuintes, as cinco mil famílias que teriam um patrimônio equivalente a 40% do PIB. O número de famílias que recolheriam o Imposto sobre Grandes Fortunas corresponderia a 0,04% do universo das pessoas físicas que declararam imposto de renda em 2007. Esse percentual é reduzido para 0,02%, quando consideramos a “superelite” de cinco mil famílias. Estima-se que a arrecadação total desse imposto fique no patamar mínimo de R\$ 6 bilhões, no primeiro ano de seu recolhimento. (BRASIL, *on line*, 2015).

A relevância do assunto se configura pelo atual momento de instabilidade econômica em que se encontra o Estado brasileiro. O início do ano de 2015 tem mostrado-se muito instável do ponto de vista político, especialmente no que concerne às relações ente o Executivo e o Legislativo para aprovação dos pacotes de ajustes financeiros e arrecadação tributária com vistas a não se permanecer em situação de *deficit*.

Cita-se, por exemplo, a batalha travada entre o Congresso Nacional e o Executivo por conta do reajuste da tabela de Imposto de Renda para o exercício 2015. “A Presidente vetou a proposta do Congresso de reajuste de 6,5% em virtude do grande impacto que surgiria aos cofres públicos” (ESTADÃO, *on line*, 2015). O veto foi encaminhado para o Congresso a fim de que se decidisse acerca da manutenção ou derrubada do veto. A manutenção do veto foi realizada no mês de março, o que gerou mal-estar nos membros de oposição.

A manutenção do veto na noite desta quarta-feira, 11, só foi possível graças a um

22 Atualmente, encontram-se apensados ao PLP 277/2008 os seguintes projetos: PLP 26/2011; PLP 62/2011; PLP 130/2012; PLP 48/2011; PLP 2/2015; PLP 6/2015; PLP 10/2015; PLP 11/2015 (BRASIL, *on line*, 2015).

acordo capitaneado pela cúpula do PMDB no Congresso. Renan encampou um texto pelo qual o reajuste variará entre 4,5% e 6,5%, de acordo com os ganhos do trabalhador: correção de 6,5% para faixa dos isentos (até R\$ 1.903,98) e para os que têm renda até R\$ 2.840,06; de 6% para rendimento até R\$ 3.751,06; de 5% até R\$ 4.664,68 e de 4,5% para ganhos mensais acima de R\$ 4.664,68. O custo para os cofres públicos deve ser menor, de cerca de R\$ 6 bilhões, segundo o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, que foi duas vezes ao Congresso ontem para negociar os termos do acordo. Para avalizá-lo, foi editada hoje uma Medida Provisória com os valores do reajuste escalonado. Na sessão desta tarde, 239 deputados votaram pela anulação do veto de Dilma à correção do IR, resultado que não atingiu o mínimo necessário. Para a derrubada, o placar deveria ser de pelo menos 257 votos. A reunião foi marcada por troca de críticas de parlamentares da base e da oposição. Para os opositoristas, a proposta governista penaliza a classe média e não repõe as perdas da inflação. "Como a presidente Dilma edita uma MP para retirar poder do Parlamento brasileiro? A quem cabe decidir sobre uma proposição legislativa? Fica aqui a minha repulsa", declarou o líder do DEM na Câmara, deputado Mendonça Filho (PE). (ESTADÃO, *on line*, 2015).

Isso reforça a ideia de que as despesas derivadas²³ estão “apertadas”, ou até mesmo “comprometidas” em virtude da arrecadação tributária. Dessa forma, a instituição de um imposto, constitucionalmente previsto, mas até a presente data não regulamentado, poderia ajudar no aumento da tributação sem aumentar a carga tributária de toda a sociedade, haja vista o sujeito passivo da contribuição ser delimitado especificamente como aquele que detém grandes fortunas. Ressalte-se que, por falta de definição legal, até hoje se discute o conceito de “grandes fortunas”, buscando-se, inclusive, inspiração no direito comparado.²⁴

3 O IGF COMO ALTERNATIVA AO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

À luz do direito positivo-constitucional brasileiro, os direitos sociais são verdadeiros direitos fundamentais²⁵, tanto em sentido formal, pois estão na Constituição e têm *status* de

23 As despesas derivadas são custeadas por meio da arrecadação das receitas derivadas, estas obtidas quando o Estado por meio de seu poder de império vincula atividades típicas por ele realizadas à “contribuição” de parcela do patrimônio das pessoas sujeitas a tal cobrança para seus cofres públicos. “As *receitas derivadas* agrupam, pois, os rendimentos do setor público que procedem do setor privado da economia, por meio de prestações pecuniárias compulsórias- quase sempre, na forma de tributos-, devidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que desenvolvam atividades econômicas.” (SABBAG, 2014, p. 38).

24 “Nos questionamentos sobre a constitucionalidade do IGF muitos (*sic*) discussões permeavam sobre a definição do termo “grandes fortunas”. Questionava-se que a fortuna seria o que excedesse a um determinado valor ou a riqueza de uma fração dos mais ricos do país. Muitos juristas, partindo do ponto de vista literal, colocam que a fortuna seria maior que a riqueza e grande fortuna seria maior que fortuna. (...) Já no campo do direito comparado, como a Constituinte se inspirou no *Impôt sur les Grandes Fortunes* da França (em vigor até 1987), uma alternativa para o problema seria determinar o limite de isenção nos mesmos moldes da legislação francesa (em valores atualizados e em paridade de poder de compra).” (REGINATO; XAVIER DE JESUS, 2014, p. 10).

25 “Para ser mais claro, os direitos do homem possuem um conteúdo bastante semelhante ao direito natural... Eles (direitos do homem) são a matéria-prima dos direitos fundamentais, ou melhor, os direitos fundamentais são dos direitos do homem positivados. [...] Toda vez que a Constituição se refere ao âmbito internacional, ela fala em 'direitos humanos'. E, quando ela tratou dos direitos que ela própria reconhece, chamou de 'direitos fundamentais' [...]. (MARMELSTEIN, 2014, p. 23-24).

norma constitucional, quanto em sentido material, posto serem valores intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana (MARMELSTEIN, 2014).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enumera, em seu art. 6º, uma lista de direitos sociais, a saber: saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

Outrossim, “Se não bastasse a existência de um elenco tão extenso, o constituinte brasileiro adotou um rol não exaustivo (ou seja, aberto) de direitos fundamentais.” (MARMELSTEIN, 2014, p. 21). Consoante registra David Wilson de Abreu Pardo, “os direitos fundamentais não se esgotam naqueles direitos reconhecidos no momento constituinte originário, mas estão submetidos a um permanente processo de expansão” (ON LINE, 2015).

Nessa ordem de ideias, é oportuno registrar, como bem salientou Sandoval Alves da Silva, “na concepção de Estado social, os principais meios de garantia dos direitos humanos de segunda dimensão, oponíveis ao Estado ou dele exigidos, são as políticas públicas” (2007, p. 24), pois, afinal, “De que adianta uma Constituição tão boa se ela não é aplicada? De que vale conhecer o texto constitucional se, na prática, ele não tem utilidade? Para que estudar os direitos fundamentais se eles praticamente não possuem efetividade?” (MARMELSTEIN, 2014, p. XXI).

Contudo, não obstante a envergadura desses direitos, nada pode ser feito no sentido de dar-lhes efetividade sem recursos públicos que custeiem os direitos sociais. Outrossim, conforme pondera Cinara Palhares, “os direitos sociais, que por sua própria natureza prestacional já encontram uma série de dificuldades para a sua implementação, sofrem ainda com uma diminuição de importância em razão de uma nova mudança de paradigma: do Estado Social para o Estado Neoliberal” (ON LINE, 2015).

Nessa ordem de ideias, indaga-se: diante dessas dificuldades, o que fazer? Certamente, nada fazer não se mostra uma opção viável, afinal, lutou-se tanto para ter os direitos fundamentais reconhecidos e garantidos para se chegar neste ponto e manter-se inerte. O ordenamento jurídico brasileiro oferece uma série de alternativas que passam desde o fortalecimento das instituições de controle (interno, externo, social), como também pelo combate à corrupção, racionalização dos gastos públicos.

Noutra vertente, ao voltar o olhar sobre a ordem tributária, verifica-se que uma alternativa que vários outros países se socorreram para financiar o Estado Social, qual seja, o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF , *Impôt de Solidarité sur le Fortune – ISF* na França, também conhecido nos países de língua inglesa de *Solidarity Tax on Wealth* e, em espanhol,

Impuesto sobre el Patrimonio o Impuesto sobre la Riqueza.

Thomas Piketty²⁶, ao abordar a questão da transparência financeira e de transmissão de informações, sinaliza a tributação das pessoas mais afortunadas (2014, p. 502-503):

[...] A meu ver, o objetivo deveria ser um imposto anual e progressivo arrecadado sobre o capital individual, ou seja, sobre o valor líquido dos ativos controlados por cada pessoa. Para os indivíduos mais ricos do planeta, a base da tributação corresponderia, então, às fortunas individuais estimadas por revistas como a *Forbes* (supondo, é claro, que elas tenham reunido informações corretas – essa seria, aliás, uma boa oportunidade para averiguar). Para todo o resto, o patrimônio tributável também seria determinado pelo valor de mercado de todos os ativos financeiros (especialmente os depósitos e contas bancárias, ações títulos e participações de todas as naturezas dentro de empresas cotadas em bolsa ou não) e não financeiros (sobretudo imobiliários) detidos pela pessoa em questão, líquido de dívidas. [...] Por ora, o ponto importante é que o imposto sobre o capital seja um imposto progressivo e anual sobre o patrimônio global: trata-se de tributar mais os patrimônios maiores e de levar em consideração o total dos ativos, quer sejam imobiliários, financeiros ou corporativos, sem exceção.

Na sequência, pontua que um imposto anual progressivo, todavia com alíquotas relativamente moderadas, sobre as maiores riquezas poderia gerar receitas bastante significativas, inclusive defendendo um imposto europeu sobre a riqueza (PIKETTY, 2014), proposta a qual se amolda ao escopo deste artigo.

Guardadas as proporções (tendo em vista que nessa obra é abordada uma realidade europeia e norte-americana), Thomas Piketty lança as seguintes luzes acerca da destinação desse “imposto sobre grandes fortunas europeias”, cujo produto da arrecadação seria um bom complemento ao financiamento do Estado Social (2014, p. 514):

[...] Consideremos, por exemplo, o caso de um imposto sobre a riqueza que fosse arrecadado à taxa de 0% para patrimônios inferiores a 1 milhão de euros, 1% para patrimônios entre 1 e 5 milhões de euros e 2% para patrimônios acima de 5 milhões de euros. Se fosse aplicada em todos os países da União Europeia, ele afetaria 2,5% da população e geraria a cada ano o equivalente a 2% do PIB europeu. Esse retorno elevado não surpreende: ele simplesmente vem do fato de que os patrimônios privados representam mais de cinco anos de PIB e que os centésimos superiores detêm uma parte considerável desse valor. Vimos então que, se um imposto sobre o capital não pode financiar sozinho o Estado social, o complemento de recursos que ele pode gerar não deve ser ignorado.

Em um país como o Brasil, onde se convive com uma desigualdade econômica equivalente a de países da África Subsaariana, de fato, não pode e não deve ser ignorado um incremento desse porte no financiamento das políticas públicas. A título ilustrativo, é oportuno citar o seguinte trecho do estudo de Marcos José Mendes (2014):

No Brasil um engenheiro ganha 7 vezes mais que um carpinteiro. No Reino Unido essa diferença é de apenas 2,1 vezes, nos EUA não passa de 1,8 e no Canadá é 1,7 vezes. O curioso é que o emprego de alta renda no Brasil tem remuneração similar ao dos países desenvolvidos. O engenheiro brasileiro ganha, em média, US\$ 3,7 mil

26 Ainda sobre textos de Thomas Piketty, indica-se a leitura de “A economia da desigualdade” (2015).

por mês, mais que o canadense (US\$ 3,0 mil), quase igual ao britânico (US\$ 3,8 mil) e um pouco menos que o norte-americano (US\$ 4,7 mil).

Os engenheiros brasileiros, portanto, podem ter um padrão de vida similar ao dos seus colegas dos outros países. A situação do carpinteiro brasileiro é muito diferente. Enquanto este ganha US\$ 512 por mês, os seus colegas acima do Equador recebem na faixa de US\$ 1,8 mil (Reino Unido e Canadá) a US\$ 2,5 mil (EUA). Provavelmente o carpinteiro brasileiro terá um padrão de vida bem mais pobre que os colegas estrangeiros. Esse grande fosso remuneratório é um retrato da grande desigualdade brasileira.

Ademais, acredita-se que, diante do contexto político-social ora vivenciado, seja o momento oportuno para o IGF sair do papel – e tantos foram os projetos de lei versando sobre a temática – e, finalmente, ser regulamentado e arrecadado. O que se projeta é que o mesmo não tardará a ser instituído, pois “esse tipo de tributo é cobrado na maioria das economias desenvolvidas, e não há como o Brasil não implantar o mecanismo” (FOLHA DE SÃO PAULO, *on line*, 2015).

“Conforme a **Folha** revelou na sexta-feira (27), o ministro Nelson Barbosa (Planejamento) afirmou aos senadores do PT, numa reunião no Palácio do Planalto na quarta-feira (25), que o governo vai anunciar em breve iniciativas para aumentar a tributação sobre os mais ricos. Essa é uma reivindicação dos congressistas do partido, como forma de compensar o desgaste das medidas já anunciadas que tornam mais rígida a concessão de direitos trabalhistas como o seguro-desemprego e o abono salarial.”

A proposta de reforma tributária, de 28 de fevereiro de 2008, vem a trabalhar a hipótese de instituição do IGF de formas mais viável, na medida em que o Governo Federal se propõe a partilhar mais da metade do arrecadado com os Estados e Municípios. Acendendo, assim, os ânimos e interesses para a aprovação dessa nova fonte de recursos.

Indo além, a proposta cria condições para que a base de partilha federativa possa ser ampliada no futuro, na medida em que incorpora o Imposto sobre Grandes Fortunas (previsto na Constituição, mas nunca regulamentado) e a competência residual (novos impostos que eventualmente vierem a ser criados pela União). Sobre esta base de partilha federativa são calculadas as destinações ao FPE e ao FPM, mantendo as porcentagens já definidas na Constituição, bem como ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (4,8%) e ao Fundo de Equalização de Receitas (1,8%). Neste último caso, a porcentagem definida corresponde aos 10% do IPI hoje destinados ao FPEX. (BRASIL, *on line*).

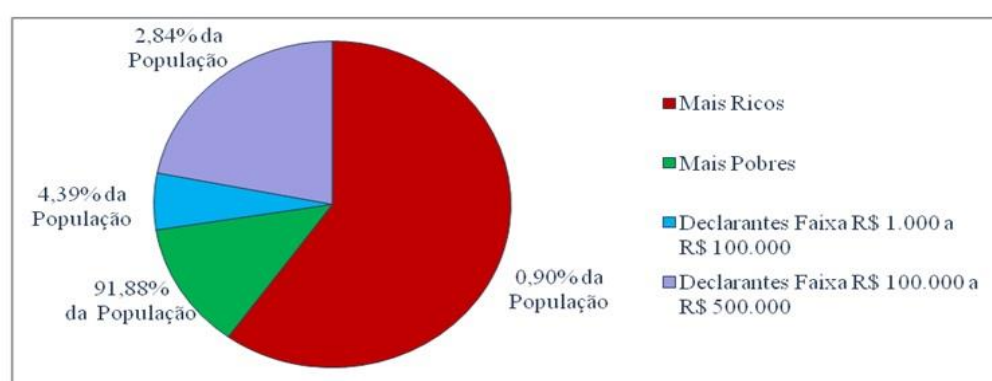
Com base no estudo difundido a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, verificou-se certo avanço entre os dados de 2012 para 1013, conforme informa Róber Iturriet Avila: “Nesse início de século 21, a apropriação de renda daqueles que estão na faixa dos 10% mais elevados passou de 47,44% em 2001 para 41,55% em 2013. Já aqueles que estão nas faixas 50% mais baixas passaram de 12,6% para 16,41%.” (ON LINE, 2015).

Os estudos mostram que em 2012 0,21% da população detinha 46,67% do

patrimônio declarado, enquanto 0,69% da população detinha 21,82%. O que pode observar é que a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% do total notificado, bem como o patrimônio médio dos que estão entre os 0,21% brasileiros mais ricos é de R\$ 5,8 milhões, mesmo que o corte esteja a partir de R\$ 1,5 milhão (AVILA, *on line*, 2015).

Infere-se, então, que o patrimônio está concentrado nas mãos dos indivíduos que se encontram na seara mais restrita da distribuição de renda; renda esta de capital, enquanto as demais se concentram na renda advinda do trabalho.

Gráfico 1 - Repartição da Riqueza no Brasil pertencente às percentuais da população – 2012



FONTE: Receita federal do Brasil Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/trabalhos-academicos/trabalhos-academicos-pagina>. Acesso em 10 dez. 2014

Nota: A Receita Federal disponibiliza os dados dos declarantes. O gráfico foi realizado estimando a riqueza dos não declarantes como sendo equivalente à média das 4 primeiras faixas dos declarantes (patrimônio até R\$ 30.000,00).

(AVILA, *on line*, 2015)

Tabela 1 - Distribuição de bens e direitos – 2006 e 2012

Faixa de valor dos bens	2006				2012		
	Bens (%)	Pop. (%)	Declarantes (%)	Bens (%)	Pop. (%)	Declarantes (%)	
Até R\$ 1.000,00	0,02	5,33	41,29	0,00	4,88	37,52	
De R\$ 1.000,00 a R\$ 100.000,00	13,84	5,37	41,64	6,41	4,39	33,75	
De R\$ 100.000,00 a R\$ 500.000,00	30,46	1,81	14,04	25,09	2,84	21,83	
De R\$ 500.000,00 a R\$ 1.500.000,00	19,56	0,31	2,38	21,82	0,69	5,32	
Acima de R\$ 1.500.000,00	36,12	0,08	0,65	46,67	0,21	1,59	
TOTAL	100,00	12,90	100,00	100,00	13,01	100,00	

FONTE: Receita federal do Brasil Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/trabalhos-academicos/trabalhos-academicos-pagina>. Acesso em 10 dez. 2014.

(AVILA, *on line*, 2015)

A configuração da tributação brasileira favorece a concentração existente. O Imposto de Renda encontra limitação na sua própria lei de regulação, quer seja na definição da base de cálculo, quer seja na aplicação dos valores referentes às alíquotas, ou até mesmo pela falta de atualização dos valores dos bens declarados (imóveis e ações).

Desse modo, afigura-se mais uma vez a necessidade de mudanças tributárias que oportunizarem recursos para financiar educação e outros serviços públicos que permitam a

ascensão daqueles que estão na base da pirâmide social, ou seja, o financiamento real dos direitos sociais que são constitucionalmente garantidos.

Defende-se, assim, a regulamentação do IGF, pois será possível aumentar a arrecadação tributária, sem aumento efetivo em todas as camadas da sociedade, diminuir a regressividade do sistema tributário, aumentar os recursos para Estados e Municípios – haja vista a proposta de repasse de metade da arrecadação para estes entes –, desonerar a folha de pagamento das empresas; já que a LRF obriga que qualquer desoneração tributária seja compensada por montante equivalente. Criando um sistema de arrecadação menos sobrecarregado para as empresas é, quase que imediata, a redução da informalidade, da sonegação e, conseqüentemente, um aumento na geração de emprego e renda, possibilitando, assim, um maior consumo e, por conseguinte, um efetivo desenvolvimento econômico e social do país.

CONCLUSÕES

A presença dos direitos fundamentais – gênero do qual fazem parte os direitos sociais – nos textos constitucionais atuais representa uma das conquistas mais expressivas do homem tanto em sua esfera individual, como social, política e humana, e é, sem exageros, a viga mestra do constitucionalismo moderno.

Todavia, no Brasil, notadamente os direitos sociais, em face de sua natureza programática, de serem verdadeiramente prestações positivas do Estado – ao menos no plano do dever-ser –, a este oponíveis mesmo quando não regulamentadas, trazem si um grande dilema: sua efetividade, ou melhor, a falta de efetividade de muitos dos direitos sociais, mormente saúde e educação. As demandas são infinitas e há escassez de recursos. Existem sim políticas públicas voltadas a essas áreas, os planos plurianuais evidenciam isso. Entretanto, como se costuma dizer na seara do controle externo e na economia: o “lençol é curto”, ao se contemplar um certo direito, outro será descoberto.

As mudanças de caráter político, econômico e social do Estado Liberal ao do Estado Social, e deste ao Estado Neoliberal (ou Estado pós moderno) não foram suficientes para alcançar níveis aceitáveis de desenvolvimento humano em áreas bastante sensíveis (educação, saúde, segurança pública, moradia, transporte público, proteção à criança e ao adolescente).

Diante desse quadro, é premente que não só os juristas mas também o controle social e a sociedade em geral busquem alternativas ao custeio dos direitos sociais. Certamente, o combate à corrupção, o fortalecimento dos órgãos de controle, uma maior transparência no

trato do dinheiro público, o uso racional dos recursos públicos, são medidas que colaboram na consecução dessa finalidade.

Por outro lado, faz-se mister ampliar os horizontes, examinar o que é oferecido pelo próprio ordenamento jurídico pátrio, compará-lo com experiências no plano internacional. Foi este o propósito deste artigo: lançar novas luzes sobre o financiamento de políticas públicas por meio do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF.

Nada obstante essa espécie de imposto ainda se encontre pendente de regulamentação por lei complementar, a literatura especializada mostra que, apesar de todos os percalços que envolvem sua implementação, essa exação pode trazer bons frutos, além de representar uma faceta da justiça social distributiva posto que auxilia na redução das desigualdades (social, econômica etc.). Somado a isso, entende-se o contexto político-social ora vivenciado acena para um ambiente propício a retomada desse debate e, enfim, a regulamentação e arrecadação desse tributo que, em muito, pode contribuir com o financiamento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

AVILA, Róber Iturriet. **Os limites atuais da distribuição de renda e riqueza no Brasil**. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/os-limites-atuais-da-distribuicao-de-renda-e-riqueza-no-brasil/>>. Acesso em 22 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 108/1989**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21475>>. Acesso em 20 mar. 2015

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 208/1989**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21597>>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 218/1990**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21599>>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 268/1990**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21624>>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 277/2008**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=547712&filename=PLP+277/2008>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PLP 130/2012**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=966232&filename=Avulso+-PLP+130/2012>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária de 28 de fevereiro de 2008**. Disponível em: <http://www.nossareformatributaria.com.br/pdf/cartilha_reforma_tributaria.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Senado Federal. **Projetos e matérias legislativas**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=2776&p_sort=ASC&p_sort2=A&p_a=0&cmd=sort>. Acesso em 20 mar. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ESTADÃO. **Congresso mantém veto de Dilma ao reajuste de 6,5% da tabela do Imposto de Renda**. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-mantem-veto-de-dilma-ao-reajuste-de-6-5-da-tabela-do-imposto-de-renda,1648998>>. Acesso em 20 mar. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo estuda taxar lucros e dividendos e herança**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login-colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leonardosouza/2015/03/1596952-governo-estuda-taxar-lucros-e-dividendos-e-heranca.shtml>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

HISSA, Carolina Soares. **Crise econômica e acesso ao crédito** - 125 f. Dissertação (mestrado) “Orientação: Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu.” – Universidade de Fortaleza, 2012.

JORNAL NACIONAL. **Doze cidades do Brasil têm protestos contra a Copa do Mundo**. 15 de maio 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/05/doze-cidades-do-brasil-tem-protestos-contra-copa-do-mundo.html>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

JUSBRASIL. **IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS REACENDE DEBATE SOBRE REFORMA TRIBUTÁRIA**. Disponível em: <<http://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/2255704/imposto-sobre-grandes-fortunas-reacende-debate-sobre-reforma-tributaria>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

KHAIR, Amir. **Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf>. Acesso em 04 mar. 2015.

FRANÇA. *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>>. Acesso em: 05 fev.2015.

LE FIGARO. *Gérard Depardieu élit domicile em Belgique*. 10 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/impots/2012/12/10/05003-20121210ARTFIG00321-gerard-depardieu-elit-domicile-en-belgique.php>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

LARCHER, Marcello. **O Imposto sobre Grandes Fortunas**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/agencia/flash/1297165731e.swf>>. Acesso em 20 mar. 2015.

LE PARISIEN. *Bernard Arnault veut devenir belge « pour un investissement sensible »*. 08 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.leparisien.fr/economie/bernard-arnault-l-homme-le-plus-riche-de-france-veut-devenir-belge-08-09-2012-2155839.php>>. Acesso em: 23 mar. 2015

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PALHARES, Cinara. **Ensaio sobre a eficácia dos direitos sociais**. Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI/UFBA – Salvador. 19 a 21 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/cinara_palhares.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

PARDO, David Wilson de Abreu. **Direitos fundamentais não enumerados: justificação e aplicação**. Tese de Doutorado (UFSC). 2005. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/tese___direitos_fundamentais_nao_enumerados___justificacao_e_aplicacao.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2015.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução: André Telles. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

_____. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

REGINATO, Alexandre Orion; XAVIER DE JESUS, Rafael. **Uma análise a respeito da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil**. In: *Direito Tributário I [Recurso eletrônico on-line]*. Organização CONPEDI/UFPA; coordenadores: Ana Paula Basso, Antônio Carlos Diniz Murta, Raymundo Juliano Rego Feitosa. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANDEL, Michael J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. Tradução: Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais: leis orçamentárias como instrumento de implementação**. Curitiba: Juruá, 2007.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução: Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.