SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Major Olimpio

PARECER Nº , DE 2020

SF/20069.27702-20

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 183, de 2019, do Senador Plínio Valério, que *regulamenta o disposto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, para instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas*.

Relator: Senador **MAJOR OLIMPIO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 183, de 2019, do Senador Plínio Valério, nos seus doze artigos, pretende instituir e regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

O primeiro dos dispositivos institui o imposto. O art. 2º estabelece como contribuintes do IGF as pessoas físicas domiciliadas no País, as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior, em relação ao patrimônio que detenham no País, e os espólios a eles referentes.

O art. 3º define o fato gerador do imposto como sendo *a titularidade de grande fortuna, definida como o patrimônio líquido que exceda o valor de 12.000 (doze mil) vezes o limite mensal de isenção para pessoa física do imposto de que trata o art. 153, inciso III, da Constituição Federal, apurado anualmente, no dia 31 de dezembro do ano-base de sua incidência*.

No § 1º do art. 3º, esclarece-se que patrimônio líquido, para efeitos do tributo, é a diferença entre o total de bens e direitos de qualquer natureza, localização e emprego, e as obrigações do contribuinte. O § 2º estatui que, na apuração do fato gerador, cada cônjuge da sociedade conjugal ou companheiro da união estável será tributado pela titularidade do patrimônio individual e, se for o caso, de metade do valor do patrimônio comum. Os bens e direitos dos filhos menores serão tributados juntamente com os dos pais (§ 3º do art. 3º).

Por fim, o § 4º do mesmo artigo prevê que, para fins de aplicação da nova Lei Complementar, a titularidade referida abrange propriedade, posse e domínio útil.

SF/20069.27702-20

A base de cálculo do IGF é o patrimônio líquido do contribuinte, e as suas alíquotas serão progressivas (art. 4º). Para a faixa de patrimônio líquido de valor superior a 12.000 (doze mil) vezes o limite mensal da isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, o equivalente a R$ 28.559.700,00 (vinte e oito milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil e setecentos reais), e igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) vezes este mesmo limite, o equivalente a R$ 47.597.833,00 (quarenta e sete milhões, quinhentos e noventa e sete mil e oitocentos e trinta e três reais), incidirá alíquota de 0,5% (zero vírgula cinco por cento). Sobre a faixa de patrimônio líquido de valor superior a 20.000 (vinte mil) e igual ou inferior a 70.000 (setenta mil) vezes o mesmo limite mensal de isenção, o equivalente a R$ 166.598.250,00 (cento e sessenta e seis milhões, quinhentos e noventa e oito mil e duzentos e cinquenta reais) incidirá alíquota de 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento). A faixa de patrimônio líquido que superar 70.000 (setenta mil vezes o limite de isenção referido) sofrerá a incidência a uma alíquota de 1% (um por cento).

O parágrafo único do artigo esclarece que *o montante devido pelo contribuinte será a soma das parcelas determinadas mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o valor compreendido em cada uma das três faixas previstas*.

Quando da apuração da base de cálculo, devem ser considerados, no caso de bens imóveis sujeitos à tributação pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o valor da avaliação pelo município. Para créditos pecuniários sujeitos a correção monetária, considera-se o seu valor total, atualizado de acordo com a medida oficial de inflação estabelecida pelo Banco Central do Brasil, salvo se o instrumento de que se origina o crédito dispuser outra forma de atualização. Nos demais casos, considerar-se-á o seu custo de aquisição (art. 5º).

Na apuração do patrimônio líquido, sempre que não mereça fé, por notoriamente diferente do de mercado, o valor ou preço informado pelo contribuinte, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará o valor ou preço (parágrafo único do art. 5º).

O art. 6º exclui do computo da base de cálculo do tributo o imóvel de residência do contribuinte, até o limite de 20% (vinte por cento) do seu patrimônio, os instrumentos de trabalho utilizados pelo contribuinte em suas atividades profissionais, até o limite de 10% (dez por cento) de seu patrimônio, os direitos de propriedade intelectual ou industrial que permaneçam no patrimônio do autor e que, no caso de propriedade industrial, não estejam afeitos a atividades empresariais, e os bens de pequeno valor, conforme definido em regulamento. O parágrafo único esclarece que não serão consideradas para fins de cálculo do patrimônio líquido as obrigações do contribuinte contraídas na aquisição dos bens previstos no artigo.

Serão permitidos abatimentos relativos às importâncias efetivamente pagas, no exercício anterior, de tributos incidentes sobre bens constantes da declaração utilizados na apuração da base de cálculo (art. 7º).

SF/20069.27702-20

O art. 8º estabelece a responsabilidade solidária da pessoa jurídica pelo pagamento do IGF sempre que houver indícios de que haja transferência de patrimônio para ela com o objetivo de dissimular o verdadeiro proprietário dos bens e direitos, com propósito de evitar a tributação pelo IGF.

O artigo seguinte veda o parcelamento do crédito constituído em favor da Fazenda Pública em decorrência da incidência do IGF.

Por determinação do art.10, fica a cargo do Poder Executivo Federal disciplinar a administração, a fiscalização, as formas e os prazos de apuração e pagamento do novo imposto, aplicando-se subsidiariamente, no que couber, os dispositivos da legislação do Imposto sobre a Renda referentes a administração, lançamento, consulta, cobrança, penalidades, garantias e processo administrativo (art. 11).

Em respeito ao princípio da anterioridade, a vigência da Lei Complementar em que se transformar o projeto inicia-se em 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação.

Para defender o projeto, o Autor argumenta que a instituição do tributo é prevista na Constituição e que ele seria uma *forma de amenizar a grave desigualdade econômico-social que historicamente assola o País,* reduzindo *injustiças provocadas pelas assimetrias inerentes à economia de mercado, promovendo um ambiente de melhor distribuição de renda e percepção de justiça social*. Destaca, ainda, o seu caráter progressivo, e explica que os *recursos arrecadados com o IGF (...) são destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.* Segundo o autor, o projeto se caracteriza *pela simplicidade e consequente baixo custo de administração, além do bom potencial de receita, sem sacrifício da classe média*.

A proposição foi encaminhada unicamente a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) antes de seguir para Plenário.

II – ANÁLISE

A competência da CAE para opinar sobre matéria tributária advém do inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A iniciativa parlamentar para a propositura tem previsão e amparo nos arts. 60 e 48, I, da Constituição Federal (CF), visto que, segundo o art.153, VII, da CF, o Imposto sobre Grandes Fortunas é de competência da União e deve ser instituído nos termos de lei complementar.

Em relação à juridicidade, a matéria não encontra óbices. O projeto foi elaborado em boa técnica legislativa, utilizando-se do instrumento legislativo adequado, com efeitos potenciais genéricos e eficazes, em acordo com os princípios do ordenamento jurídico vigente.

SF/20069.27702-20

No mérito, entendemos que o sistema atual de tributação progressiva da renda, por si só, não é suficiente para diminuir a concentração de riquezas hoje existente, uma vez que não é apta a alcançar a riqueza acumulada ao longo dos períodos anteriores de baixa tributação sobre o patrimônio e sobre as transmissões gratuitas.

Do ponto de vista do Erário, um tributo como o que se analisa teria a propriedade de ser relativamente estável, com arrecadação pouco relacionada com o ciclo econômico, diversamente do que ocorre em relação a um tributo sobre o lucro, que cessa quando este é igual a zero ou mesmo negativo.

A doutrina cita diversas vantagens desse tipo de tributo. Uma delas é a que atribui ao imposto utilidade na redução da desigualdade da distribuição da riqueza nacional e na promoção da igualdade de oportunidades, por meio de uma maior progressividade do sistema tributário.

A grande e persistente desigualdade de renda no Brasil é notória. Infelizmente, não se dispõe de dados consistentes sobre a desigualdade de renda. Naturalmente, isso significa dizer que a riqueza está altamente concentrada, mas a julgar pelo comportamento dessa variável em vários outros países, é razoável supor que a disparidade de riqueza brasileira possa ser ainda maior que a de renda.

É de se notar, a esse propósito, que os que já detêm um grande patrimônio são os que estão melhor posicionados para acumular ainda mais riqueza, em razão de fatores como: (i) uma maior propensão marginal a poupar, juntamente com uma maior renda disponível; (ii) acesso às opções de investimento mais rentáveis; (iii) acesso facilitado ao mercado de crédito; e (iv) maior capacidade de influenciar os tomadores de decisão em seu favor.

Ressalte-se, ainda, que o objetivo de diminuir as desigualdades de riqueza e renda não advém apenas de um imperativo moral, derivado da ideia de justiça social. A esse propósito, a literatura aponta evidências de que existe uma correlação robusta entre crescimento econômico sustentável e maior homogeneidade na distribuição da renda de uma nação, em particular na medida em que isso signifique diminuir a parcela detida pelos mais ricos e incrementar o quinhão dos mais pobres. Adicionalmente, há evidências de que um aumento da desigualdade compromete o crescimento a longo prazo.

Assim, pelas evidências existentes, afigura-se improvável que a introdução de um IGF no Brasil vá induzir qualquer movimento anormal de fuga de capitais ou expatriação de contribuintes.

Muito se questiona a respeito da viabilidade de um IGF a partir do argumento de que apresentaria uma baixa relação custo-benefício, ou seja, arrecadar-se-ia relativamente pouco em face das dificuldades de sua imposição. Em tese, seria muito caro instituí-lo, em razão dos sistemas de controle e coleta envolvidos, especialmente se considerado o suposto alto incentivo à evasão a ele associado.

SF/20069.27702-20

Essa crítica referente ao custo operacional do tributo é antiga e merece ser relativizada à luz da evolução tecnológica, em geral, e particularmente dos ganhos em eficiência administrativa da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) ao longo dos últimos anos, bem como da ampliação da rede de informações sobre os contribuintes ao dispor das autoridades.

Em princípio, uma vez em vigor, a estrutura administrativa do IGF poderia inclusive ajudar a detectar e desencorajar a evasão em outros impostos sobre o patrimônio, por meio do cruzamento de dados de várias fontes.

No entanto, há uma dificuldade intrínseca ao IGF, relacionada à possível não declaração, assim como problemas de avaliação, por exemplo, de ativos de pouca liquidez e bens pessoais, como joias, ou obras de arte. Para lidar com essa questão, é preciso instituir regras claras, simples e consistentes, que forneçam uma base de avaliação objetiva e legítima.

De todo modo, a ideia de que os impostos sobre o patrimônio líquido são necessariamente caros de administrar e propensos à evasão vem sendo gradualmente revista. A Comissão Europeia, por exemplo, salienta que atualmente muitos dos problemas originalmente associados ao tributo têm sido mitigados devido ao desenvolvimento de acordos locais e internacionais de troca de informações e análise cruzada de declarações.

O fato é que já existem ferramentas de avaliação em massa de propriedades para confrontar com o valor declarado pelos contribuintes e os acordos de troca de informações entre diferentes instituições têm reduzido a probabilidade de subavaliação e evasão. Tais instrumentos tornaram-se financeiramente viáveis em razão da persistente queda dos custos associados à formação de grandes bases de dados computacionais.

Na prática, com o acesso a cadastros com múltiplas finalidades e georreferenciados e ferramentas de avaliação em massa de imóveis, municípios brasileiros já aumentaram significativamente a eficiência na administração e arrecadação do IPTU e do ITBI. Ademais, a experiência brasileira com a CPMF demonstrou que os bancos podem ser uma boa fonte de informação sobre ativos financeiros.

É também importante saber que, de acordo a RFB, a participação dos impostos sobre a propriedade no total da arrecadação no Brasil aumentou de 3,55% em 2008 para 4,67% em 2016, quando correspondeu a 1,51% do PIB, em comparação com uma proporção de 1,21% do PIB em 2008. Os mesmos estudos mostram que, na comparação com os países da OCDE, o País se situa abaixo da média, alcançando 1,4% do PIB, em 2015, contra 1,9% do PIB dos outros países. Ressalte-se que, em meio ao mesmo conjunto de países considerados, além de tributar relativamente pouco a propriedade, o Estado brasileiro também foi o que menos arrecadou sobre renda, lucro e ganho de capital (5,9% do PIB) e o segundo que mais gravou os bens e serviços (15,8% do PIB). Tais dados sugerem que há espaço para que o Brasil amplie a cobrança de tributos sobre a propriedade.

SF/20069.27702-20

Do ponto de vista econômico, o Brasil, assim como o mundo todo, passa por um momento crítico em virtude da Pandemia do Coronavírus, e que os efeitos econômicos dela serão altíssimos, ainda de difícil mensuração, sendo fundamental e oportuna a instituição do IGF nesse momento, ainda que a cobrança do tributo, por força do princípio da anterioridade, só possa ocorrer a partir do próximo ano, pois as consequências econômicas e orçamentárias geradas em virtude do combate ao coronavírus com certeza perdurarão, e o reforço aos cofres públicos, em virtude da aprovação dessa lei, será de fundamental relevância.

E levando-se em consideração os aspectos mais salientes da matéria, a proposição é meritória, pois tende a aumentar a progressividade do sistema tributário e contribuir para diminuir as desigualdades de renda e riqueza.

Além disso, mantidas alíquotas moderadas e base de incidência simplificada, como é o caso do PLP, não há razão para crer que o novo IGF trará distorções significativas na alocação de recursos, e seguramente não mais do que as já acarretadas por tributos existentes.

Tampouco há evidência de que a instituição do IGF levará à fuga de capitais ou deslocamento de contribuintes para outros países.

Por fim, a perspectiva arrecadatória do imposto é bastante alentadora, em face dos tributos sobre a propriedade de maneira geral e, em especial, sob a perspectiva da experiência internacional.

No tocante à responsabilidade fiscal, nenhuma providência a tomar, visto que o projeto, ao prever a criação de tributo, caso aprovado, contribuirá para aumentar a arrecadação tributária, não havendo qualquer impacto negativo.

Entretanto, apesar de bem construída e fundamentada a proposta, pelo momento de saúde pública vivido, acredito que a instituição permanente deste tributo poderá ser debatida em outro momento, com uma discussão mais ampla.

Assim, visando atender a atual circunstância da pandemia que estamos vivendo e seus reflexos e procurando diminuir eventuais resistências à aprovação da proposta que será importante instrumento para o Brasil nesse momento, apresento duas emendas:

A primeira, dando caráter temporário, de dois anos, a vigência do referido imposto, tendo em vista os impactos que serão gerados pelas necessárias medidas que estão sendo tomadas para contenção do coronavírus, que necessitarão de recursos para cobrir as despesas operadas.

E a segunda, dando a destinação desses recursos arrecadados para o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que possuem, dentre outras finalidades, a "transferências para a cobertura de ações e serviços de saúde destinadas a

SF/20069.27702-20

investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial e hospitalar e às demais ações de saúde do SUS a serem executados de forma descentralizada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;", o "financiamentos destinados à melhoria da capacidade instalada de unidades e serviços de saúde do SUS;", o "custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico." e "viabilização a todos os brasileiros do acesso a níveis dignos de subsistência".

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 183, de 2019, com as emendas a seguir indicadas.

EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao Art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 183/2020, a seguinte redação:

"**Art. 1º** Fica instituído com fundamento no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

§ 1º O imposto de que trata esta lei perdurará pelo prazo de 2 (dois) anos, a partir da sua entrada em vigor.

§ 2º A relações jurídicas constituídas e decorrentes desta lei durante sua vigência, continuarão por elas regidas."

EMENDA Nº - CAE

Acrescente-se o seguinte art. 12 ao Projeto de Lei Complementar nº 183/2020, e renumere-se o atual art. 12 para art. 13:

"**Art. 12.** Os recursos arrecadados com o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) terão a seguinte destinação:

I – 50% para o Fundo Nacional de Saúde – FNS;

II – 25% para o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT;

III – 25% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza."

SF/20069.27702-20

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Major Olimpio , Relator