

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FABIO PAESI ARAUJO

**IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL:  
ARRECAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA**

Porto Alegre

2019

FABIO PAESI ARAUJO

**IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL:  
ARRECADAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2019

FABIO PAESI ARAUJO

**IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL:  
ARRECADAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª. Dra. Rosa Angela Chieza

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Me. Ario Zimmermann

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de dizer que sou muito grato à Professora Rosa por ser um exemplo em nossa comunidade na busca de uma sociedade melhor. Sua dedicação e profissionalismo inspiram alunos na esperança de um mundo mais justo. Gostaria de agradecer por ter aceitado o convite para ser minha orientadora.

Também gostaria de agradecer a disponibilidade dos Professores Róber e Ario em participarem da banca.

A minha avó, Lucinda, e os meus pais, Luis e Maria Luiza, pelo amor incondicional. Agradeço por sempre me incentivar a buscar o meu melhor.

Por fim, gostaria de agradecer a Pipi, minha companheira e meu amor. Obrigado por entender a minha ausência nos momentos de estudos e por incentivar o meu crescimento, tanto pessoal como profissional. Sou eternamente grato por todo amor, incentivo e atenção que me foi dado.

## RESUMO

O presente trabalho visa estimar a arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e verificar o efeito na redução da desigualdade patrimonial através da implementação do IGF no Brasil. Para a realizar esse objetivo, o estudo apresenta a função do Estado como ente responsável pela correção das distorções de riquezas tendo como ferramenta o sistema tributário, expõe a Teoria da Tributação Equitativa e a Teoria da Tributação Ótima com a sua revisão, analisa a Carga Tributária Brasileira e sua composição, bem como os impostos sobre propriedade, revisa a fundamentação legal, as razões da não regulamentação do IGF no país, reúne os estudos sobre a implementação do IGF no Brasil. A partir desta análise, este estudo apresenta uma proposta de IGF, com valor de isenção e alíquotas, assim como uma estimativa de arrecadação e impacto na desigualdade patrimonial para os anos compreendidos no período entre 2014 e 2017. A conclusão do estudo aponta que o IGF tem potencial de arrecadação alto, porém a simulação realizada demonstrou baixa redução da desigualdade medida pelo Índice de Gini (IG).

**Palavras-chave:** Imposto sobre Grandes Fortunas. Tributação sobre Patrimônio. Concentração Patrimonial. Desigualdade. Progressividade.

## ABSTRACT

The present work aims to estimate the revenue of wealth tax and to verify the effect on the reduction of wealth inequality through the implementation of the tax in Brazil. To achieve this objective, the study presents the role of the State as the entity responsible for the correction of wealth distortions using the tax system as a tool, exposes the Equitable Tax Theory and the Optimal Tax Theory with its review, analyzes the Brazilian Tax Burden and its composition, as well as property taxes, reviews the legal basis and the reasons for the non-regulation of the wealth tax in the country, brings together the studies on the implementation of wealth tax in Brazil. From this analysis, this study presents a proposal for wealth tax, with exemption value and tax rates, as well as an estimate of the tax revenue and impact on wealth inequality for the years between 2014 and 2017. The conclusion of the study indicates that wealth tax has high revenue potential, but the simulation performed showed low reduction of inequality measured by the Gini Index (GI).

**Keywords:** Wealth Tax. Property Taxation. Property Concentration. Inequality. Progressivity.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comportamento de Impostos Proporcionais .....	21
Figura 2 - Comportamento de Impostos Progressivos .....	21
Figura 3 - Comportamento de Impostos Regressivos .....	22

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Brasil: Evolução da Carga Tributária entre 1987 a 2017 (em %)	31
Gráfico 2 - Participação no Patrimônio Líquido do Brasil dos 1% mais ricos e os 4% seguintes da População brasileira Adulta entre 2014 e 2017, em %	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil: Carga Tributária Bruta, em R\$ bilhões, 2016 e 2017.....	34
Tabela 2 - Brasil: Arrecadação Tributária por Base de Incidência entre 2002 e 2017, em % .	35
Tabela 3 - Brasil: Arrecadação Tributária sobre Patrimônio entre 1999 e 2017, em R\$ milhões .....	37
Tabela 4 - Potencial Tributário do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil- 1999 e 2000, em R\$ milhões .....	45
Tabela 5 - Simulação de Potencial de Arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil - 2014 .....	46
Tabela 6 - Estimativa de arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas com parâmetros da Base municipal de candidatos às eleições de 2016, com o cruzamento da população declarante do IRPF, Brasil.....	47
Tabela 7 - Estimativas sobre o Patrimônio Líquido entre 2014 e 2017 no Brasil.....	49
Tabela 8 - Brasil: Participação no Patrimônio Líquido por decil da População Adulta entre 2014 e 2017, em %.....	50
Tabela 9 - Brasil: Patrimônio Líquido e Patrimônio Líquido Médio por decil da População Adulta entre 2014 e 2017, em R\$.....	53
Tabela 10 - Brasil: Comparativo entre as Declarações do IRPF e os 20% mais ricos considerados no <i>Global Wealth Report</i> para o período de 2014 a 2017 .....	53
Tabela 11 - Brasil: Estimativa de Arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas com Alíquota Única de 1,5% entre 2014 e 2017 .....	55
Tabela 12 - Brasil: Análise comparativa entre o Índice de Gini do Patrimônio Líquido Original e o Patrimônio Líquido Disponível entre 2014 e 2017, em% .....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CTB	Carga Tributária Brasileira
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IG	Índice de Gini
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IPTU	Imposto sobre a propriedade Territorial Rural
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Predial e Territorial Urbano
Jr.	Júnior
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
NME	Nova Matriz Econômica
OCDE	Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Patrimônio Líquido
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
STB	Sistema Tributário Brasileiro
STF	Superior Tribunal Federal
TTE	Teoria da Tributação Equitativa
TTO	Teoria da Tributação Ótima

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 ESTADO E TEORIAS DE TRIBUTAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1 FUNÇÕES DO ESTADO E TRIBUTAÇÃO.....	14
2.2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA .....	20
2.3 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E SEUS NOVOS POSTULADOS .....	22
<b>3 TRIBUTAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO NO BRASIL: UM TEMA NEGLIGENCIADO.....</b>	<b>30</b>
3.1 CARGA TRIBUTÁRIA: HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO .....	30
3.2 IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE.....	36
3.3 BASE LEGAL E AS RAZÕES DA NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IGF .....	40
<b>4 IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL: ARRECADAÇÃO E DESIGUALDADE.....</b>	<b>44</b>
4.1 IMPLEMENTAÇÃO DO IGF NO BRASIL: REVISÃO DA LITERATURA.....	44
4.2 BASE DE DADOS E METODOLOGIA .....	48
4.3 ARRECADAÇÃO E RESULTADOS DISTRIBUTIVOS DO IGF: UMA SIMULAÇÃO .....	52
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A função do Estado brasileiro de redução das desigualdades sociais está presente no Art. 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O artigo estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária a fim garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação. Uma importante ferramenta à disposição do Estado para alcançar esses objetivos é a política tributária. Através da tributação, o governo pode corrigir a distribuição de riqueza dos cidadãos, taxando mais alguns e menos outros, de forma a atingir uma distribuição final mais justa.

O Sistema Tributário Brasileiro (STB) atual está em vigor desde a promulgação da CF/88, a qual estabelece que a capacidade contributiva do contribuinte deve ser observada na cobrança dos tributos. A atual conjuntura política no Brasil caracteriza-se por importante divergência em relação a qual política macroeconômica deve ser adotada para melhorar as contas públicas, que desde 2014 apresenta déficit fiscal primário (ALVES, 2019), e combater as desigualdades sociais, que aumentaram nos últimos 17 trimestres. Considerando o IG da renda, o valor aumentou de 0,6003 no último trimestre de 2014 a 0,6309 no primeiro trimestre de 2019 (NERI, 2019).

De um lado, estudos mostram que apesar de carga tributária do Brasil ser equivalente a média dos países da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), em torno de 32,43% em 2017 (RFB, 2018), e ainda contribuintes com maiores rendas, pagam proporcionalmente menos tributos em relação aos contribuintes com menores rendas, contribuindo para o aumento da desigualdade (LAWSON et al, 2019; CHIEZA et al, 2017).

De outro, o STB tem 93 tipos diferentes de cobrança entre impostos, taxas e contribuições segundo o Portal Tributário (2019) e a percepção de “96,5% dos empresários brasileiros de que a alta carga tributária e a complexidade do sistema tributário representam uma barreira para o desenvolvimento de suas empresas” (CNDL; SPC; SEBRAE, 2019, p 5). Segundo essa visão, isso prejudica o ambiente de negócios, a produtividade e o crescimento econômico.

Em relação a desigualdade em nível mundial, em 2018, as 26 pessoas mais ricas detinham a mesma riqueza dos 3,8 bilhões mais pobres, que correspondem a 50% da

humanidade (LAWSON et al, 2019). No Brasil, em 2017, o 1% com maior riqueza detinha 43,57 % do Patrimônio Líquido (PL) brasileiro (CREDIT SUISSE, 2017). Esse nível de concentração de propriedade é inviável no longo prazo em termos econômicos, éticos, sociais e políticos.

Todavia, ambas as visões concordam com a necessidade de se pensar em novas políticas para tornar o STB mais justo e eficiente. Nesse sentido, uma possibilidade é a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Inspirado no *Impôt sur les Grandes Fortunes*, equivalente francês da década de 1980, o IGF está previsto no inciso VII do art. 153 da CF/88. Para sua instituição, a regulamentação do referido artigo exige a aprovação de Lei Complementar (LC), por maioria absoluta, do Congresso Nacional. O IGF é o único tributo de competência da União que, até o momento, não foi instituído, conforme exige o Art. 11 da Lei e Responsabilidade Fiscal (LC nº 1101/2000).

Um sistema tributário é regressivo quando o pagamento dos tributos aumenta menos que proporcionalmente com a renda dos contribuintes (STIGLITZ, 2000, p. 159). O STB é considerado regressivo, pois faz com que os impostos pesem mais para pessoas com baixa renda do que para aqueles que possuem rendas mais elevadas. Em especial, o Brasil é assim caracterizado porque o potencial distributivo dos Impostos Diretos não tem compensado a alta regressividade característica dos Impostos Indiretos.

Diante desse contexto, a instituição do IGF sobre o patrimônio pode ser justificada por estimular a realização da equidade tributária respeitando o princípio da capacidade contributiva. O princípio da capacidade contributiva é um importante conceito econômico e de justiça social, legítimo preceito da lei tributária (NOGUEIRA<sup>1</sup>, 1964 *apud* GREGORIO, 2007). Sua implementação permitiria, por meio da arrecadação, uma melhor distribuição de rendas e riquezas, fazendo com que as desigualdades sociais de nosso país sejam diminuídas.

Devido à alta concentração da renda (INTROÍNI et al, 2018; PIKETTY, 2014; MILÃO, 2017) e, principalmente, de patrimônio (CREDIT SUISSE, 2019), faz-se necessário que os impostos recorrentes sobre este último, cujas características são intrinsecamente mais progressivas, tenham maior importância no contexto brasileiro. Diante deste cenário, o presente trabalho indaga se o IGF é uma alternativa que possibilita aumentar a arrecadação tributária e ao mesmo tempo reduzir a concentração patrimonial ao tributar o patrimônio da parcela mais rica da população brasileira? Para responder essa questão, parte-

---

<sup>1</sup> NOGUEIRA, R.B. **Direito Financeiro**: Curso de Direito Tributário. São Paulo: José Bushatsky, 1964.

se da hipótese de que o STB é regressivo e desigual, ou seja, o percentual de tributos diminui conforme aumenta a renda dos contribuintes. Assim, este trabalho objetiva estimar a arrecadação do IGF e verificar o efeito na redução da desigualdade patrimonial através da implementação do IGF no Brasil.

Para atingir ao objetivo, além desta Introdução, apresenta-se no Capítulo 2 a função do Estado como ente responsável pela correção das distorções de riquezas tendo como ferramenta o sistema tributário. No Capítulo 3 aborda-se a constituição da Carga Tributária Brasileira (CTB), por campo de incidência, e por fim apresenta-se a fundamentação legal e as razões da não regulamentação do IGF no Brasil. No Capítulo 4 apresenta-se uma revisão da literatura sobre aplicação do IGF no Brasil; a base de dados e a metodologia utilizada para estimar a arrecadação e o impacto na concentração de riqueza decorrentes da instituição do IGF, e os resultados obtidos. Por fim apresentam-se as considerações finais sobre o tema.

## 2 ESTADO E TEORIAS DE TRIBUTAÇÃO

O objetivo deste Capítulo é analisar a função do Estado como ente responsável pela correção das distorções de riquezas tendo como ferramenta o sistema tributário. Para isso, na Seção 2.1 apresenta-se as funções do Estado e da tributação. Em especial, apresentam-se as funções do Estado, as funções da tributação de Neumark, e a relação existente entre os postulados de ambos autores. Destacam-se as características que todo o sistema tributário deve ter. Para isso, serão apresentados os conceitos de princípio do benefício e capacidade contributiva. Na Seção 2.2 e apresenta-se a Teoria da Tributação Equitativa (TTE). Dentro deste contexto, serão apresentados os conceitos de progressividade, proporcionalidade e regressividade. Por fim, na Seção 2.3 apresenta-se a Teoria da Tributação Ótima (TTO) e trata-se sobre o *trade-off* entre eficiência e equidade, dilema que ficou novamente em voga com os novos postulados da TTO.

### 2.1 FUNÇÕES DO ESTADO E TRIBUTAÇÃO

O avanço das relações econômicas e sociais faz com que o Estado precise se transformar para atender às exigências que surgem com o tempo. O pensamento econômico e as diferentes escolas que surgiram acompanham essa relação e enriquecem o debate sobre a intervenção do Estado na economia. No atual contexto, a afirmação de que o Estado deve intervir na economia para alcançar seus objetivos é uma realidade amplamente aceita. A questão que as sociedades debatem não é a intervenção em si, mas principalmente em que grau ela deve existir.

Sendo necessária a atuação governamental para nortear, compensar ou mesmo suplementar os mecanismos de mercado, surge a importância da formulação de políticas fiscais, as quais visam a que o Estado consiga atender às necessidades fundamentais da sociedade. A teoria de finanças públicas, seguindo a linha de pensamento de intervenção estatal na economia, considera os postulados clássicos de Musgrave (1974<sup>2</sup> *apud* MACHADO, 2004) para distinguir três grandes esferas que dão origem às funções clássicas do Estado: regulação, distribuição e alocação. Assim, ao Estado cabe ajustar a alocação de

---

<sup>2</sup> MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

recursos, harmonizar a distribuição da renda, manter a estabilidade econômica com um alto nível de emprego e preços estáveis.

De acordo com a função alocativa, compete ao Estado garantir a maior eficiência na utilização dos recursos existentes na economia através dos mecanismos fiscais e econômicos. Certos bens e serviços podem manifestar inviabilidade econômica para o mercado por possuírem custos elevados, incerteza de retorno nos investimentos realizados ou impossibilidade de serem comercializados. O ente público encarrega-se de determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e a calcular o nível de contribuição de cada consumidor. Conseqüentemente, o Estado corrige a alocação de recursos que o mercado, normalmente, não destinaria à sua oferta.

A manutenção da estabilidade econômica através de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamento e razoável taxa de crescimento econômico (GIACOMONI<sup>3</sup>, 2012, p. 26 *apud* MEDEIROS, 2015) é fundamental para o Estado. A função estabilizadora relaciona-se com os aspectos macroeconômicos e o nível de demanda agregada. O ente público pode, através de sua política fiscal, atuar diretamente sobre a demanda agregada, estimulando-a ou restringindo-a. Dessa forma, a manutenção da estabilidade da economia mantém esforços na neutralização dos efeitos dos ciclos econômicos. Podendo, ainda que, favorecer a promoção do desenvolvimento econômico.

Para o sistema econômico capitalista, a renda é resultado da oferta de capital e trabalho no mercado. Nesse sistema, e ainda no âmbito um pouco mais restrito pretendido por este trabalho, é de comum conhecimento que há concentração de riquezas nas mãos de um pequeno grupo de pessoas em detrimento da exclusão social de muitos indivíduos. As imperfeições do mercado de bens privados e o próprio critério de eficiência na alocação dos bens públicos não corrigem e até introduzem distorções na distribuição da renda e da riqueza. Compete ao Estado, conforme a função redistributiva, estabelecer políticas destinadas a corrigir estas desigualdades.

Para tanto, a redistribuição pode ser realizada através de ferramentas como transferências diretas de renda, dos impostos progressivos e de subsídios. Mais diretamente, o ente responsável pode realizar transferências diretas de recursos entre a sociedade, tributar seletivamente através da concessão de incentivos ou isenções fiscais, tributar

---

<sup>3</sup>GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

progressivamente a riqueza das pessoas ou empresas, e pode, também, oferecer subsídios. Esses mecanismos oferecem uma oportunidade crucial para que o Estado trabalhe na correção das distorções de renda geradas pelo sistema capitalista, redistribuindo riquezas de forma equitativa entre a sociedade.

A história da tributação relaciona-se com a história do Estado. Pode-se dizer que a finalidade primordial da tributação é proporcionar receitas para que o Estado possa fazer frente às necessidades da sociedade mediante o exercício de suas funções. Os tributos são a principal fonte de receitas do Estado, motivo pelo qual passaram a serem encarados como meio essencial para suprir as necessidades financeiras do setor público. Assim, a tributação consiste na força-motriz do Estado, sem a qual este dificilmente existiria (SANTOS, 2011).

O economista alemão Fritz Neumark<sup>4</sup> (1974 *apud* SANTOS, 2011), considerando as necessidades do Estado e as condições de países democráticos com considerável grau de desenvolvimento econômico, apresentou três funções para a tributação. A primeira, a função político-financeira consiste na busca de meios para financiar gastos públicos que não podem ou não devem ser financiados por outros mecanismos. A segunda, a função político-econômica consiste na contribuição para a geração de desenvolvimento econômico. A terceira, a função sociopolítica consiste na busca pela redistribuição de renda (NEUMARK, 1974 *apud* SANTOS, 2011). As funções clássicas do Estado de Musgrave e as funções indicadas por Neumark para o sistema tributário convergem entre si. Ao confrontar as duas teorias constata-se que os objetivos com os quais o Estado se depara e as possíveis finalidades da tributação acabam por se confundir, tornando-se indissociáveis (SANTOS, 2011).

É tarefa incessante e contínua de qualquer governante atingir um sistema tributário “ideal”. De maneira geral, quando abordam sistemas tributários, os economistas apontam para características que todo o sistema desejavelmente deve ter. De acordo com o economista norte-americano Stiglitz (2000), elas são as seguintes: eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, transparência e justiça ou equidade.

Por eficiência econômica entende-se que o sistema tributário deve influenciar o mínimo possível na eficiência das alocações de fatores econômicos. A tributação não deve ocasionar direcionamentos no comportamento dos agentes econômicos tendo como único

---

<sup>4</sup>NEUMARK, F. **Principios de la Imposición**. Trad. José Zamit Ferrer, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

critério a questão fiscal. Essa é uma regra desejada pela doutrina das finanças públicas e critério para se chegar à justiça fiscal.

Musgrave & Musgrave (1976<sup>5</sup> *apud* BOITEUX, 1980; MACHADO, 2004; PESSÔA, 2008) apontam que para o Estado, ao exercer sua função redistributiva, há um "custo em eficiência". Essa consequência não é, em si, uma prova conclusiva contra tais políticas. Ela tão somente nos diz que qualquer mudança distributiva deve ser implementada pelo menor custo em eficiência e que existe a necessidade de equilibrar os conflitos entre objetivos políticos. Assim, a eficiência econômica é característica fundamental para a existência de um sistema tributário ideal; no entanto, deve-se estar ciente de que ela está conectada à adoção, por parte do Estado, da política econômica como um todo.

Entende-se por simplicidade administrativa que o sistema tributário deve ser fácil e relativamente barato de administrar. Quanto mais descomplicado o corpo normativo para o contribuinte e o Estado, melhor será a qualidade da tributação. A simplicidade do sistema dispensa os contribuintes de custos desnecessários com a interpretação e aplicação das normas tributárias.

A simplicidade não serve apenas para o contribuinte, mas também para a administração tributária. Para o Estado, a instituição de um sistema tributário de fácil implementação e interpretação, no qual a complexidade seja limitada, é extremamente vantajoso. Com normas tributárias mais singelas, o trabalho da administração tributária também fica mais facilitado e os custos com a fiscalização e cobrança dos tributos também podem ser reduzidos. A simplicidade tributária aumenta a eficiência do Estado.

Flexibilidade é a capacidade de cada sistema tributário de responder prontamente à modificação das condições econômicas. Deseja-se flexibilidade suficiente para permitir que se alterem as bases tributárias e alíquotas, de forma rápida, sem precisar de grandes negociações. Faz-se necessário um corpo legal que conceda, dentro de certos limites, liberdade suficiente ao sistema tributário de modo que possa ser alterado e utilizado como instrumento de controle e estabilização econômica. Assim, o sistema tributário pode exercer função dupla, funcionando como instrumento de arrecadação e instrumento de estabilização da economia.

Um sistema tributário é transparente quando assume responsabilidade política e é formatado de maneira que os contribuintes possam verificar o que eles estão pagando e

---

<sup>5</sup>MUSGRAVE, R. A. MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. Mc Graw- Hill Kogakusha, 1976.

avaliar quão corretamente o sistema reflete suas preferências. A sociedade merece saber quanto paga de impostos e sua destinação, de modo que possa avaliar o custo-benefício dos serviços e produtos ofertados pelo governo. Relacionando-se com a simplicidade administrativa, um sistema tributário transparente e facilmente compreensível afasta as possibilidades de elisão, elusão e evasão fiscais de ordem prática advindas de um sistema complexo, cheio de regras e exceções.

A equidade de um sistema tributário representa a mensuração da parcela que cada cidadão deve contribuir para os custos do governo. Esta parcela há de ser justa. Há equidade quando o sistema tributário é equitativo no tratamento relativo de diferentes indivíduos. O conceito de equidade na tributação pode ser resgatado ainda em Adam Smith (2009<sup>6</sup> *apud* SANTOS, 2011). Para o autor, os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento que cada um desfruta sobre a proteção do Estado.

Musgrave (1974 *apud* MACHADO, 2004) sugere tributar de maneira semelhante os semelhantes (equidade horizontal), enquanto os diferentes devem ser tributados de maneira diferente (equidade vertical). O princípio da equidade horizontal trata, portanto, das exigências de justiça com relação às pessoas iguais, isto é, com o mesmo nível de riqueza ou consumo. Enquanto, de acordo com o princípio da equidade vertical, alguns indivíduos estão em posição de pagar tributos mais altos que os outros e, portanto, fazer justiça às pessoas que estão em situação desigual. Para diferenciar vertical e horizontalmente os contribuintes, devem ser observados conforme os benefícios recebidos e as suas capacidades contributivas.

De acordo com Richard Musgrave e Peggy Musgrave (1976 *apud* BOITEUX, 1980; MACHADO, 2004; PESSÔA, 2008): “Sob um regime estrito de tributação de acordo com o princípio do benefício, cada contribuinte seria tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos”. Para essa definição, há diferentes interpretações. Simões (1920<sup>7</sup> *apud* PESSÔA, 2008) e Hugon (1945<sup>8</sup> *apud* PESSÔA, 2008), concluem que os mais pobres pagariam tributos maiores. De acordo com o pensamento de Hayek (1959<sup>9</sup> *apud* PESSÔA, 2008), a aplicação do referido princípio implicaria em uma tributação proporcional. Em outra linha de interpretação, Murphy e Nagel (2005) propõem que o princípio levaria os mais ricos a pagar tributos maiores mais que proporcionalmente.

---

<sup>6</sup> SMITH, A. **The Wealth of Nations** (livros IV e V). Nova Iorque: Classic House Books, 2009.

<sup>7</sup> SIMÕES, J. M. **Finanças**. Coimbra: Livraria Neves, 1920.

<sup>8</sup> HUGON, P. **O Imposto**: Teoria Moderna e Principais Sistemas. São Paulo: Editora Renascença, 1945.

<sup>9</sup> HAYEK, F. **The Constitution of Liberty**. South Bend, Indiana: Gateway Editions Ltd, 1959.

Simões (1920 *apud* PESSÔA, 2008) e Hugon (1945 *apud* PESSÔA, 2008), apresentam duas críticas ao referido princípio. Em primeiro, sugerem que não é possível determinar os valores individuais que cada um recebe do Estado e, por conseguinte, o princípio do benefício não pode ser aplicado na prática. Em segundo, mesmo que se conseguisse determinar o que cada um recebe, em termos de serviço do Estado, uma tributação baseada no princípio do benefício conduziria a uma tributação maior dos mais pobres e a uma tributação menor dos mais ricos.

Em seu livro *The Constitution of Liberty*, Hayek (1959 *apud* PESSÔA, 2008) fornece seu argumento para derivar a tributação proporcional do princípio do benefício. De acordo com o autor austríaco, “uma pessoa que detenha mais recursos em uma sociedade ganhará proporcionalmente mais daquilo que o governo contribuiu”. Por conseguinte, deverá pagar tributos proporcionalmente maiores.

Liam Murphy e Thomas Nagel (2005) criticam a interpretação de Hayek para o princípio do benefício e propõem uma interpretação diferente:

[...] a afirmação de que é justo cobrar impostos na proporção dos benefícios recebidos não significa que cada pessoa deve pagar uma determinada quantia em dólares em proporção aos benefícios que recebeu, mas sim que cada pessoa deve ser onerada em termos reais na proporção dos benefícios recebidos. E uma vez levado em conta o fato conhecido da decrescente utilidade marginal do dinheiro, não fica clara qual é a estrutura de alíquotas de imposto de renda recomendada pelo princípio do benefício. (MURPHY, NAGEL, 2005, p.24-25).

Segundo a interpretação dos autores, o princípio do benefício estabelece que as pessoas devem ser oneradas em termos reais na proporção dos benefícios recebidos. Logo, quem recebe mais deve ser mais onerado em termos reais. A aplicação do princípio não é, em grande parte, possível. A mensuração do benefício frente aos custos incorridos não apresenta aplicabilidade prática (GIAMBIAGI; ALÉM<sup>10</sup>, 2001 *apud* MACHADO, 2004). A capacidade de pagamento representa um método mais praticável de tributação. Cada indivíduo colabora de acordo com a renda, o consumo, a riqueza, a produção ou o valor da transação realizada.

A revisão teórica sobre as funções do Estado e da tributação nos ajuda a compreender os fundamentos das principais teorias tributárias. Dessa forma, o Subcapítulo 2.2 introduz a TTE. O Subcapítulo 2.3 apresenta a TTO e trata também sobre o recente processo de revisão teórica, realizado a partir do aumento da desigualdade mundial nas últimas décadas.

---

<sup>10</sup>GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas** - Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

## 2.2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA

A TTE representa um alicerce relevante para formulação de sistemas tributários em diversos países. Ela esteve presente nas discussões sobre tributação nas décadas de 1940 e 1970. Alcançar uma distribuição da carga tributária socialmente justa consiste em seu objetivo fundamental. Neumark (1970<sup>11</sup>, *apud* LAGEMANN, 2001, p. 289) sugeriu que para a estruturação de um sistema tributário racional é fundamental a justa distribuição da carga tributária, que deve ser realizada segundo a capacidade de pagamento ou de contribuição.

Dentre os difusores da capacidade contributiva, Richard Musgrave e Peggy Musgrave (1976 *apud* BOITEUX, 1980; MACHADO, 2004; PESSÔA, 2008) sugerem que a distribuição do ônus tributário deve ser justa e equitativa, ficando a determinação do montante dessa contribuição ao ente público em função da adoção de políticas fundadas no princípio do benefício ou por eles denominado princípio da capacidade contributiva (*ability-to-pay principle*). O princípio da capacidade contributiva distingue-se do princípio do benefício. Não se procura mais a identificação da singularidade do benefício em comparação com o benefício ocasionado por uma determinada atuação do Estado.

O pensamento acerca do princípio da capacidade contributiva é a introdução de uma diretriz comum de tributação para a população, independentemente de uma correlação entre os cidadãos e as melhorias geradas por atos do ente público. Mediante esse princípio, o esforço tributário deve gerar equidade horizontal. Deve, também, gerar equidade vertical ao diferenciar capacidades de pagamento distintas. Considerando isso, a ideia de tributação escalonada por diferentes faixas de riqueza melhor atende aos princípios de justiça tributária e redistribuição da riqueza, funções correlatas do sistema tributário e do Estado.

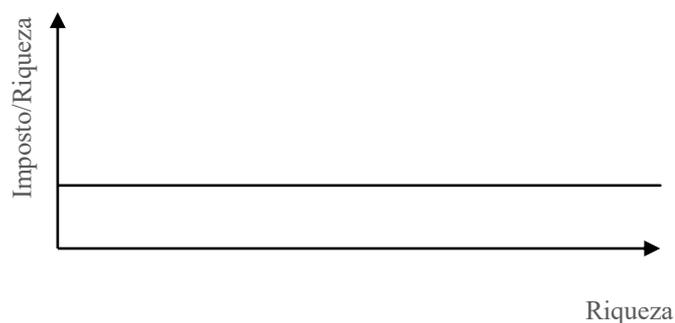
A proporcionalidade na tributação não permite o tratamento desigual em vista dos diferentes índices de riqueza dos cidadãos (Figura 1). Apesar da proporcionalidade da tributação realizar equidade horizontal ao tributar de maneira semelhante os indivíduos em situação semelhantes, ela não realiza equidade vertical. Logo, um sistema tributário, para realizar sua função redistributiva, deve procurar tributar as pessoas de forma progressiva, ou seja, aqueles que possuem maior riqueza devem pagar maiores tributos (Figura 2). Nesse

---

<sup>11</sup> NEUMARK, F. *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen: Mohr, 1970

âmbito, a progressividade possibilita a distribuição de renda e tem profunda relação com a equidade entendida como critério fundamental de justiça social.

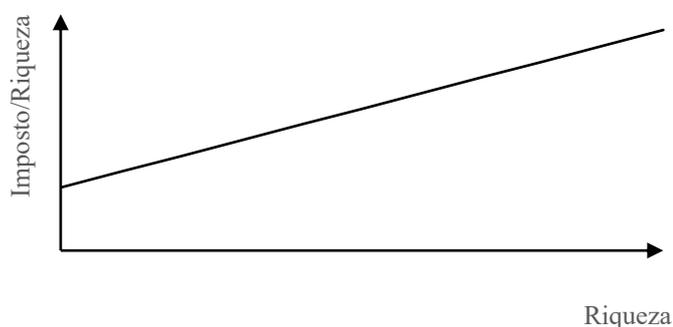
**Figura 1 - Comportamento de Impostos Proporcionais**



Fonte: Dorneles (2013) com base em Lagemann (2001).

A progressividade pode ser característica da carga tributária, de tributos como um todo, ou individualmente em um tributo. Por carga tributária entende-se o esforço necessário de uma sociedade para o financiamento do seu respectivo Estado realizar suas funções. Uma carga tributária progressiva possui relação mais que proporcional entre o montante total de tributos arrecadados conforme aumenta a faixa de riqueza tributada. Ou seja, conforme aumenta a riqueza tributada, aumenta mais que proporcionalmente o esforço com o ônus tributário (Figura 2).

**Figura 2 - Comportamento de Impostos Progressivos**

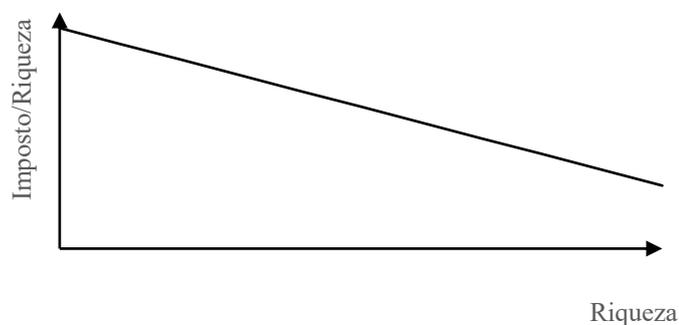


Fonte: Dorneles (2013) com base em Lagemann (2001).

Os tributos, quando analisados individualmente, podem ser constantes em percentual, fixos em valores monetários, ou variáveis com percentual de alíquota diferentes conforme a base de cálculo. A adoção de um tributo com uma alíquota ou valor fixo, gera, conforme apresentado, uma falta de equidade. Por outra forma, a fixação de alíquotas contradiz os

princípios que regem a justiça da tributação na sociedade. Todavia, não é por ter alíquota variável que um imposto passa a respeitar os princípios de justiça tributária. Tributos podem ser regressivos quando o percentual arrecadado diminui em relação ao aumento da base de cálculo do tributo (Figura 3).

**Figura 3 - Comportamento de Impostos Regressivos**



Fonte: Dorneles (2013) com base em Lagemann (2001).

Com alíquotas variáveis, tributos progressivos captam uma porção de seus valores tanto maior quanto mais elevada seja a base de cálculo do tributo. Isto é, a alíquota aumenta conforme eleva-se a base de cálculo do tributo. Dentro da progressividade de um tributo, existem ainda, a denominada progressividade cumulativa e a não-cumulativa. Para a primeira, cada alíquota se aplica por inteiro sobre o total da base de cálculo. Para a progressividade não-cumulativa, a cada valor da base de cálculo se aplica uma percentagem correspondente. Cada alíquota do tributo é sobre a parcela de valor compreendida entre um limite superior e inferior, e o valor do imposto devido é a soma dos produtos parciais.

A justiça tributária e a equidade consistem no objetivo da TTE. Adversa a essa ideia, A TTO crê que os tributos devem ser instituídos de forma a atingir, primeiramente, os objetivos da eficiência econômica, ou seja, de causar menos impacto nas decisões dos indivíduos. Nesse sentido, o próximo subcapítulo apresenta a TTO e aprofunda o debate sobre o trade-off entre equidade e eficiência.

### 2.3 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E SEUS NOVOS POSTULADOS

A tributação consiste na transferência compulsória de recursos do setor privado para o setor público. Assim, acredita-se que a tributação interfere no comportamento dos agentes econômicos. Ao longo do século XX, pesquisadores da área econômica buscaram

alternativas aos sistemas tributários existentes e a TTO foi desenvolvida com o objetivo de maximizar a receita tributária e gerar um custo mínimo possível para a sociedade. Nela, a justiça social está associada ao bem-estar da sociedade como uma função de utilidades individuais. Segundo a teoria, os tributos devem ser instituídos de forma a atingir, primeiramente, os objetivos da eficiência econômica, ou seja, de causar menos impacto nas decisões dos indivíduos (SIQUEIRA; NOGUEIRA; BARBOSA, 2004<sup>12</sup> *apud* SANTOS 2011).

O primeiro artigo de referência sobre a TTO geralmente é atribuído a Frank Ramsey (1927<sup>13</sup> *apud* LAGEMANN, 2004; GOBETTI, 2018). No artigo “*A Contribution to the Theory of Taxation*” publicado em 1927, o autor questiona como as receitas do Estado poderiam ser maximizadas através de um imposto indireto sobre o consumo de bens sem que houvesse distorções nos comportamentos econômicos.

Para responder à questão proposta, o autor resgatou os conceitos de utilidade e elasticidade presentes nas leis de oferta e demanda. A utilidade representa a satisfação ou a necessidade que um agente econômico obtém do uso das coisas. Levando em conta o problema da escassez que postula que existem recursos insuficientes para o desejo e a necessidade de todos agentes econômicos, o autor sugere que os agentes econômicos objetivam ganhar uma maior utilidade, ou seja, a satisfação ótima, frente ao problema. Considerando as leis de oferta e demanda, ao ter o seu preço aumentado, a tendência de que um bem deixe de ser consumido é maior. Consequentemente, há menor necessidade de produzir e ofertar tal bem, uma vez que a demanda pelo respectivo bem diminui. Essa variação da quantidade, dada a alteração, é denominada elasticidade.

Logo, Ramsey (1927 *apud* LAGEMANN, 2004). concluiu que os produtos com menor elasticidade de demanda deveriam ter alíquotas maiores, ou seja, os produtos cuja demanda é menos elástica seriam comprados mesmo com uma tributação mais alta, de modo que a redução da eficiência econômica seria menor. Seus estudos contribuíram para demonstrar que situações distintas precisam ter tratamento distinto para que seja possível minimizar as distorções e buscar a eficiência econômica.

A época em que o trabalho de Ramsey foi apresentado, defendia-se fortemente a utilização de tributos com valores fixos considerando suas habilidades naturais, conhecidos

---

<sup>12</sup>SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; BARBOSA, A. L. N. de H. Teoria da Tributação Ótima. In: Ciro BIDERMAN; P. A. (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>13</sup> RAMSEY, F. P. **A contribution to the theory of taxation**. The Economic Journal, v. 37, n. 145, p. 47-61, mar. 1927.

como *lump sum taxes*. O Imposto do tipo *lump sum* é eficiente porque a sua arrecadação independe do comportamento dos agentes, ou seja, incide sobre suas habilidades: características pessoais que, a princípio, não podem ser alteradas (SIQUEIRA, NOGUEIRA, BARBOSA, 2004; LAGEMANN, 2004).

Considerando isso, a TTO foi desenvolvida pressupondo que a única característica de diferenciação entre os contribuintes em relação a sua capacidade de adquirir renda são as suas habilidades naturais. Conseqüentemente, tributar com base em características do indivíduo que não podem ser alteradas seria o ideal para ajustar a contribuição conforme as condições dos contribuintes, assim, alcançando uma tributação equitativa. Medir diretamente esse objeto de tributação não é possível ou não é praticável devido aos altos custos envolvidos (LAGEMANN, 2004).

Por conseguinte, para a teoria, opta-se pela segunda melhor solução - "*second best*". O fisco deve agir a favor da solução que minimiza a perda de bem-estar da sociedade com uma tributação que alivie suas distorções no mercado e garanta que a capacidade contributiva da sociedade seja resguardada. Ao considerar que as habilidades naturais dos contribuintes refletem em distintos níveis de qualificação profissional e, conseqüentemente, nos salários brutos, o fisco pode aproximar-se ao máximo da base tributável ideal utilizando informações mais fáceis de serem levantadas, como, por exemplo, a renda efetivamente auferida e o consumo. Desses indicadores, espera-se obter uma descrição, a mais exata possível, das habilidades inatas de cada indivíduo (LAGEMANN, 2004).

Em seus estudos, Ramsey desconsiderava o problema da equidade. O autor preocupava-se muito com a questão da eficiência da produção. Justifica-se esse fato pelo momento em que seu trabalho foi desenvolvido: marcado por uma visão econômica clássica que se preocupava muito na questão da eficiência.

A partir dos trabalhos de James Mirrlees e Peter Diamond (1971a<sup>14</sup>, 1971b<sup>15</sup> *apud* LAGEMANN, 2004) que veio a contribuição mais marcante para a TTO desde o trabalho de Ramsey. Com a utilização de técnicas matemáticas, foi possível ir além e sofisticar os modelos micro fundamentados para tentar captar o comportamento dos agentes econômicos conforme os cenários tributários estudados. Os autores propuseram-se a analisar a maximização do bem-estar social através do gasto público e da tributação. Com isso, os

---

14 DIAMOND, P. A.; MIRRLEES, J. A. Optimal taxation and public production I: Production Efficiency. **The American Economic Review**, vol. 61, n. 1, p. 8-27, Jun 1971a.

15 DIAMOND, P. A.; MIRRLEES, J. A. Optimal taxation and public production II: tax rules. **The American Economic Review**, v. 61, n. 3, pt. 1, p. 261-278, Jun 1971b.

autores reuniram teorias tributárias, investimento público e economia do bem-estar social em suas pesquisas e estudos.

Mirrlees e Diamond (1971a, 1971b *apud* LAGEMANN, 2004) foram além da questão da eficiência produtiva levantada por Ramsey. Os autores preocuparam-se também na redução da desigualdade através da redistribuição de propriedade. Considerando a tributação sobre o consumo de bens, os autores salientaram que a distorção das decisões de consumo e de oferta geradas pela tributação é inevitável, mas deve ser reduzida para que a produção não seja ineficiente. Qualquer que seja a alocação mais desejável de bens para os consumidores, a economia deve estar produzindo o máximo possível.

Em seus estudos, os autores propuseram que diferentes alíquotas devem ser aplicadas para cada grupo de indivíduos como forma de diferenciação de indivíduos. Para isso, consideravam que o Estado tem capacidade para monitorar a renda de um indivíduo, mas não para saber o quanto ele poderia ganhar. Considerando a necessidade de alcançar a equidade tributária, é preciso desestimular o consumo de certos bens para gerar resultados redistributivos. Seria necessária uma menor tributação sobre bens básicos consumidos pelos mais pobres, enquanto uma maior tributação deve ocorrer para os bens consumidos em maior proporção pelos mais ricos, mesmo que a demanda por esses bens seja relativamente sensível ao preço.

Como forma de determinação da tributação incidente sobre o consumo, as alíquotas devem ser definidas de modo que a conseqüente variação percentual nas quantidades dos bens tributados seja a mesma. Seguindo a teoria, o sistema tributário deve considerar adoção de alíquotas diferenciadas para cada bem, porém na prática realiza-se a aplicação de um número reduzido de alíquotas em virtude dos elevados custos administrativos que decorreriam do alto grau de diferenciação de alíquotas.

Mirrlees (1971<sup>16</sup> *apud* LAGEMANN, 2004; GOBETTI, 2018), ao analisar os resultados obtidos pelos seus modelos e estudos, surpreendeu-se com o seu modelo: um Imposto de Renda (IR) quase linear, ou seja, pouco progressivo. A restrição da progressividade encontrada pelo modelo pode ser justificada através dos salários que refletem exatamente a produtividade marginal do trabalho e a de que a oferta de trabalho é altamente elástica entre os indivíduos mais capazes, ou seja, é sensível às variações na renda líquida pós-tributação. Dessa forma, alíquotas marginais altas e crescentes tenderiam a

---

<sup>16</sup> MIRRLEES, J. A. An exploration in the theory of optimum income taxation. **Review of Economic Studies**, v. 38, p. 175-208, 1971.

desincentivar os indivíduos mais produtivos, resultando em uma perda econômica para o conjunto da sociedade e, portanto, em menos receita para o Estado utilizar em políticas distributivas (GOBETTI, 2018).

Gobetti (2018) destaca que essas conclusões só foram possíveis, pois o modelo de Mirrlees (1971 *apud* LAGEMANN, 2004; GOBETTI, 2018) era de elevado grau de abstração e também considerava diversas hipóteses: assumia agentes econômicos racionais e perfeitamente informados com grande flexibilidade para tomar decisões de quantas horas vão trabalhar, conseguem prever sua renda futura e com quantas horas vão dedicar ao lazer e como distribuirão seu consumo ao longo da vida de acordo com as características e mudanças dos tributos. O próprio Mirrlees (1971 *apud* LAGEMANN, 2004; GOBETTI, 2018) destaca a necessidade de mais estudos antes de sua teoria ser aplicada, em especial por causa das hipóteses consideradas para o modelo.

Os sistemas tributários podem gerar distorções induzindo o comportamento dos agentes econômicos. Para a TTO, os objetivos distributivos apresentados no Subcapítulo 2.1 podem apenas ser alcançados mediante certa perda em termos de eficiência econômica. A implementação, na prática, de sistemas tributários pode, conseqüentemente, emergir diferenças mais ou menos marcantes entre os objetivos tributários.

Conforme as suas três funções para a tributação apresentadas, Fritz Neumark (1970 *apud* LAGEMANN, 2001) expressa que não há uma resposta absoluta sobre qual dos dois objetivos deve prevalecer. O equilíbrio dependerá, de um lado, da situação de fato e da interação entre as tendências da estrutura e conjuntura econômica, e das ideologias e forças sociopolíticas, de outro.

Os Estados se deparam com o dilema, ou trade-off, entre objetivos de equidade e de eficiência, entre distribuição e crescimento. A grande diferenciação entre a TTE e a TTO encontra-se justamente no embate entre anseios voltados à justiça social e anseios voltados ao crescimento econômico. Este é o centro fundamental do debate para definir políticas fiscais: em quais situações se deve prestigiar em maior grau a equidade no seu viés de justiça social em detrimento da eficiência, e vice-versa? O equilíbrio encontra-se na escolha social da ponderação de se diminuir o grau de satisfação de um grupo em prol da satisfação de outro.

A TTO expôs que o sistema tributário ótimo é aquele que maximiza o bem-estar dos indivíduos na sociedade. O problema aqui envolvido é que dificilmente uma estrutura tributária eficiente nesse sentido é atraente sob o ponto de vista equitativo. Quaisquer

imposições tributárias que impactem os fatores produtivos visando à equidade acarretarão alguma perda de eficiência econômica. Portanto, a teoria prevê que seja respeitada a máxima da eficiência e deixa de alterar a distribuição de riqueza pela manutenção da eficiência. No sentido oposto, a distribuição da carga tributária socialmente justa consiste no objetivo da TTE.

Décadas se passaram e com o aumento da desigualdade, o debate sobre o *trade-off* entre eficiência e equidade se revitalizou. O reconhecimento do distanciamento entre a realidade e a teoria, fez com que os autores da velha geração iniciassem um processo de revisão teórica. Autores reformaram suas posições e passaram a adotar uma abordagem mais realista e pragmática. Fazem parte da literatura recente que questiona o desenho do modelo ótimo de tributação tanto a nova geração, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez (2013, quanto as revisões pela geração originária formada por James Mirrlees, Peter Diamond, Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz (ORAIR; GOBETTI, 2018). A partir do exemplo da sua revisão feita por Mirrlees et al (2011), o autor reconhece o aumento da desigualdade e da importância disso para a formulação de políticas fiscais:

*Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular. (MIRRLEES et al, 2011, p.8).*

Além de Mirrlees et al (2011), Banks e Diamond (2010) resgatam suas teorias para mudar de opinião e afirmar que as hipóteses que fundamentaram os modelos passados que diziam que o ótimo era não tributar o capital não são consistentes. Trata-se de reconhecer que a realidade é mais complexa do que os modelos previam:

*Widely recognized optimal tax theory results suggest that capital income should not be taxed, to avoid distorting people's decisions between consuming immediately and saving to finance consumption in the future. But we argue on grounds both of theory and of empirical evidence that there should still be some role for taxing capital income. (BANKS; DIAMOND, 2010, p.549).*

As pesquisas conduzidas por Piketty e outros economistas sobre desigualdade resultou na publicação do “*O Capital no Século XXI*” em 2014. Através delas, Piketty (2014) analisa a evolução da renda e patrimônio em diversos países nos últimos dois séculos. O autor conclui que a desigualdade aumenta quando o rendimento do capital ( $r$ ) é maior que o crescimento da produção e da renda nacional ( $g$ ). Quando isso ocorre, o patrimônio já

existente se reproduz mais rapidamente do que o salário dos trabalhadores e a produção. Conforme o autor:

O problema é que a desigualdade  $r > g$ , reforçada pela desigualdade dos rendimentos em função do tamanho do capital, conduz frequentemente a uma concentração excessiva e perene da riqueza: por mais justificáveis que elas sejam no início, as fortunas se multiplicam e se perpetuam sem limites e além de qualquer justificação racional possível em termos de utilidade social. (PIKETTY, 2014, p. 432).

A constatação da crescente desigualdade e a revisão teórica reconheceu que há justificativas teóricas para se tributar a poupança e o capital (ORAIR, GOBETTI, 2018). De certa forma, as linhas de pensamento sobre como reduzir a desigualdade resgatam o *trade-off* entre eficiência e equidade. Em especial, os pensamentos divergem no alcance e no que deve ser tributado.

O pensamento de Piketty e Saez (2013) defendem a equidade. Os autores defendem a adoção de uma base tributária que esteja concentrada em tributar ampla e progressivamente a renda, as heranças e o patrimônio, ao invés dos salários e do consumo. Em consonância ao pensamento de Piketty, Saez (2013), Anthony Atkinson (2007) sugere a implementação de uma estrutura de impostos mais progressiva, a taxação de heranças e doações, a tributação da propriedade de forma progressiva e a aplicação de desconto de impostos para camadas mais pobres de renda.

Com pensamento diferente, Mirrlees et al. (2011) optam pelo lado da eficiência ao tributar apenas o rendimento extraordinário sobre o capital, além da herança. Na prática, essa linha de pensamento defende que as empresas não paguem o imposto sobre todo o lucro, mas sobre o lucro distribuído para os acionistas deve ser tributado apenas o valor que excede uma determinada taxa de rentabilidade. Desta forma buscam resolver o problema de falta de equalização entre um rendimento sobre o capital financeiro ou sobre o capital produtivo sem gerar distorções econômicas.

Entre os dois extremos, existe a nova visão de Banks e Diamond (2010) que propõem tributar parcialmente o rendimento normal do capital, mas não com as mesmas alíquotas que a renda do trabalho. Para os autores, no que tange a TTO, a tributação da poupança faz com que os ricos poupem menos hoje e evita que trabalhem menos amanhã, bem como contribui para que os pobres possam amenizar o impacto do consumo em seus orçamentos ao tributar menos a renda do trabalho (GOBETTI, 2018).

O debate teórico atual sobre tributação concentra-se no espectro entre essas duas linhas de pensamento. De maneira mais prática, um lado é motivado pela eficiência e crescimento econômico e sugere a redução da tributação da folha salarial e do lucro no nível da empresa. O outro lado, levando em conta a equidade para reduzir as desigualdades, sugere a ampliação da tributação sobre bens e serviços, da tributação direta sobre a pessoa física e, de maneira embrionária, dos tributos relacionados ao meio ambiente (ORAIR; GOBETTI, 2018).

A revisão histórica da TTE e da TTO ajuda na compreensão dos fundamentos teóricos que embasaram a formação recente dos sistemas tributários mundiais. Diante disso, no Capítulo 3 analisa-se a constituição da CTB para comprovar que o Brasil tributa pouco a base de incidência sobre propriedade, apresenta-se a base legal do IGF e os motivos apresentados pelos legisladores como justificativa para não aprovar até hoje uma LC para sua instituição.

### 3 TRIBUTAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO NO BRASIL: UM TEMA NEGLIGENCIADO

Após analisar a função do Estado como ente responsável pela correção das distorções de riquezas através do sistema tributário e apresentar os fundamentos teóricos das principais teorias da tributação, neste Capítulo analisa-se a constituição da CTB. Para atingir esse fim, na Seção 3.1 analisa-se o comportamento da CTB entre os anos de 1987 e 2017 e sua composição por base de incidência entre os anos de 2002 e 2017. Apresenta-se a diferença entre impostos diretos e indiretos e destaca-se as características que fazem a CTB ser considerada regressiva. Na Seção 3.2 apresentam-se os tributos brasileiros sobre propriedade e justifica-se porque os mesmos contribuem para a regressividade do STB. Por fim, na Seção 3.3 apresenta-se o IGF conforme sua fundamentação legal no Brasil levando em conta a CF/88 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apresenta-se os motivos apresentados pelos legisladores como justificativa para não aprovar nenhum projeto de lei para sua instauração nas últimas três décadas.

#### 3.1 CARGA TRIBUTÁRIA: HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO

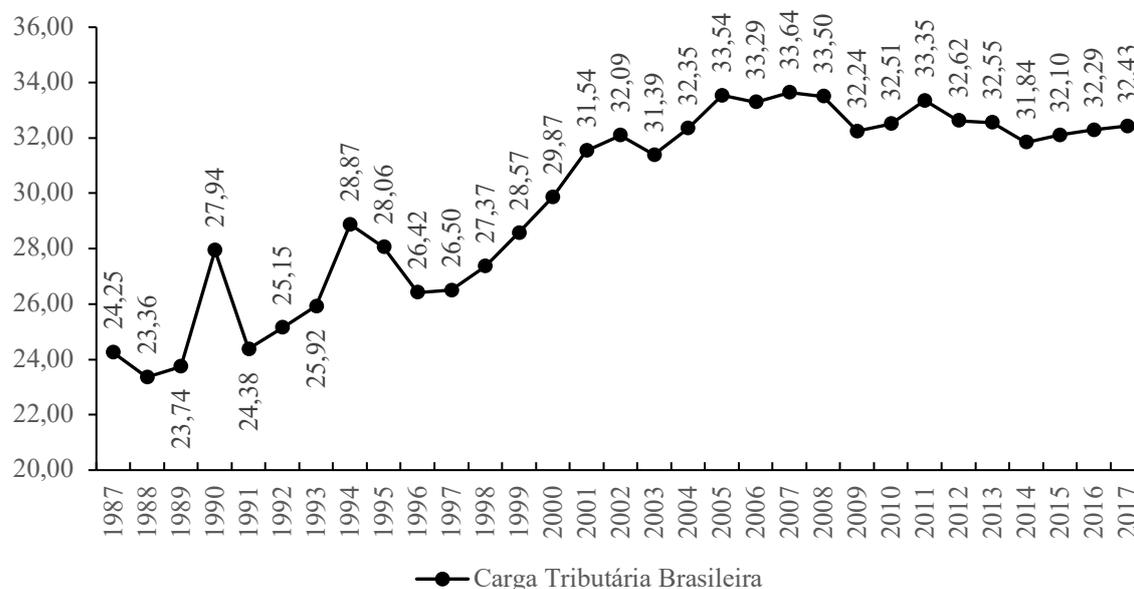
A configuração do sistema de tributação, de modo a produzir maior ou menor igualdade econômica, está relacionada ao sentido de justiça social da comunidade e trata-se de uma questão puramente política sobre “quanta desigualdade a sociedade quer tolerar” (KALDOR, 1971<sup>17</sup> *apud* INTROÍNI et al, 2018). Em consonância à TTE, os direitos sociais da população brasileira foram ampliados e universalizados através da CF/88.

A CF/88 apresentou o atual STB. Através dela, ficou determinado que a arrecadação tributária pode ocorrer pelos governos federal, estadual e municipal através de impostos, taxas, empréstimos compulsórios, contribuições de melhoria e contribuições sociais. Com ela, o país se propôs a constituir um Estado de Bem-Estar Social, com maior atenção nas questões sociais, traduzidas principalmente na saúde, previdência e assistência social. Conseqüentemente, o aumento nas despesas gerou necessidade por maior arrecadação. Essa opção sugere a necessidade de expansão na carga tributária. Dessa forma, entre o período de 1988 e 1990 aconteceu um grande aumento da CTB, conforme demonstra o Gráfico 1.

---

<sup>17</sup> KALDOR, N. **Ensayos sobre Política Económica**. Espanha: Editorial Tecnos, 1971.

Gráfico 1 - Brasil: Evolução da Carga Tributária entre 1987 a 2017 (em %)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019) e Receita Federal do Brasil – RFB (2018).  
Elaboração própria (2019).

De acordo com o que foi exposto no capítulo anterior, por carga tributária entende-se o esforço necessário de uma sociedade para o financiamento do seu respectivo Estado realizar suas funções. Para mensuração da carga tributária de um país, calcula-se a razão entre a arrecadação total do sistema tributário e a riqueza total produzida pelo país em um período fiscal. O resultado dessa razão expressa em termos percentuais o quanto os tributos representam em relação à toda a riqueza produzida, representado pelo Produto Interno Bruto (PIB) como denominador da razão. Todavia, o quanto a participação da tributação representa sobre o PIB pode indicar o quanto o sistema tributário pesa sobre a sociedade, mas não necessariamente representa se ele é justo ou não (POCHMANN<sup>18</sup>, 2008 *apud* DALMÁS, 2016).

A necessidade de aumento da arrecadação após a CF/88 foi sanada através da introdução definitiva das contribuições sociais no Art. 149 da referida constituição. As contribuições sociais são prestações cobradas pelo Estado para serem utilizadas em benefício de toda a sociedade, através da concessão de benefícios assistenciais. No entanto, as

<sup>18</sup>POCHMANN, M. Tributação que aprofunda a desigualdade. CESIT. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, 2008.

contribuições apresentam distorções associadas à sua cumulatividade, além de poderem proporcionar um sistema regressivo de tributação (MENDES<sup>19</sup>, 2008 *apud* BOTELHO; ABRANTES, 2018).

A intensificação do avanço da globalização, a partir da década de 1970, alterou as dinâmicas da economia e a concorrência intercapitalista, conseqüentemente, provocando uma ofensiva ideológica e política contra o Estado regulador e os direitos universais dos cidadãos às políticas de bem-estar (INTROÍNI et al, 2017). Em 1989, esse movimento culminou no Consenso de Washington. O encontro reuniu os principais pontos da agenda liberal em um só programa com dez direcionamentos para o funcionamento de várias economias ao redor do mundo. Sob influência da TTO, aumentou-se a resistência à redistribuição e o movimento da política fiscal adequou-se e reduziu sua função distributiva. Dentre as recomendações figuravam a disciplina fiscal, o reordenamento nas prioridades dos gastos públicos e a orientação por uma reforma tributária com redução da carga tributária sobre o capital.

A alteração do dinamismo econômico mundial impôs uma guinada liberal ao Estado brasileiro. Uma das medidas regressivas que foi introduzida no período foi a redução significativa da alíquota marginal do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), de 45% para 25%, a ser aplicada em 1989. Nesse contexto, somado ao combate à hiperinflação e a renegociação da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil realizou forte ajuste fiscal concentrado no aumento da arrecadação para honrar com os objetivos de seu novo regime de metas fiscais baseado em obter superávits. Em 1994, a apreciação da moeda recém introduzida no Brasil frente às demais era necessário para o controle da inflação, escopo do Plano Real. Para o plano suceder, foi necessário manter elevados níveis de estoque de divisas obtidos através da emissão de títulos com elevadas taxas de juros e das privatizações. A carga tributária teve um aumento de mais de 5 pontos percentuais entre 1996 e 2002.

Sob influência do pensamento liberal, os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas foram completamente desonerados do imposto sobre a renda a partir de 1996. Tais reformas resultaram em aumento da regressividade da tributação. As reformas tributárias que ocorreram no Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e posteriormente com Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foram sempre embasadas no

---

<sup>19</sup>MENDES, M. J. **Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: comparação das características gerais.** Textos para discussão. Brasília, 2008, Consultoria Legislativa do Senado Federal, 54 p.

neoliberalismo, com tributações que mantiveram a regressividade e a tributação como “neutra” em relação a concentração de renda (BRAMI-CALENTANO<sup>20</sup>; CARVALHO, 2007<sup>21</sup> *apud* BOTELHO; ABRANTES, 2018).

Com a possível eleição de Lula, o mercado financeiro internacional olhava para o Brasil com desconfiança. Essa desconfiança foi refletida na taxa de câmbio, que faz o real se desvalorizar e alcançar, no ano de 2002, R\$ 3,95 em relação ao dólar. Para segurar a forte depreciação da moeda brasileira, um novo ajuste fiscal foi necessário. Conseqüentemente, um crescimento da carga tributária aconteceu nos anos de 2004 e 2005. No período que se seguiu, até 2009, a carga tributária permaneceu estável.

Em 2008, iniciou-se nos Estados Unidos a crise financeira do *subprime*. A crise ultrapassou o âmbito financeiro e alcançou escala global. Diversos países foram atingidos e surgiu a necessidade de se pensar em novas políticas para reduzir o endividamento público. O desaquecimento da economia global decorrente da crise gerou diminuição da demanda internacional e da arrecadação brasileira. Para tentar manter a economia aquecida em meio à crise, o governo brasileiro adotou uma série de medidas. Dentre elas, a redução de impostos para estimular o consumo, congelamento de preços, subsídios às tarifas de energia elétrica, e ampliação as desonerações. O resultado foi uma leve diminuição da carga tributária em 2009.

A partir de 2011, durante o governo de Dilma Rousseff, foi introduzida a Nova Matriz Econômica (NME) no país. A NME consistiu em políticas de intervenção governamental na economia combinados à política monetária com a redução da taxa de juros, política fiscal com aumento dos investimentos governamentais, intervenção em preços e concessões de subsídios (BARBOSA FILHO, 2017). Durante o período, a carga tributária manteve-se relativamente estável.

Como forma de solucionar a crise fiscal, iniciou-se um debate sobre saneamento das contas públicas através das tradicionais políticas de corte dos gastos públicos, incluindo gastos sociais e aumento da tributação indireta. Essas soluções têm se mostrado ineficientes, visto que, apesar de terem sido aplicadas exaustivamente, apresentaram resultados pífios em termos de redução do endividamento e estão aprofundando a recessão (CARVALHO JÚNIOR; PASSOS, 2018). Pouco se debateu sobre a necessidade de correção dos vícios do

---

<sup>20</sup>BRAMI-CELENTANO, A.; CARVALHO, C. E. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, p 44 – 53, Florianópolis, 2007.

sistema tributário do país, que prejudicam a classe média e os mais pobres e ao mesmo tempo beneficiam os mais ricos (GEORGES; MAIA, 2017). No momento atual que o país enfrenta, as discussões sobre a implementação do IGF ganham notoriedade. Há demanda por um sistema menos regressivo e mais eficiente no debate sobre a reforma tributária.

Nos últimos anos, verificou-se um grande aumento na arrecadação governamental. Recordes em valores arrecadados foram alcançados ano após ano (NOGUEIRA, TEIXEIRA, BAPTISTA, 2012<sup>22</sup> *apud* BOTELHO; ABRANTES, 2018). Os dados mais recentes comprovam: a Tabela 1 apresenta que a arrecadação alcançou R\$ 2,1 trilhões, enquanto o PIB para o mesmo período foi de aproximadamente R\$ 6,5 trilhões. A CTB atingiu 32,43 % do PIB em 2017, com variação positiva de 0,14 ponto percentual com relação ao ano anterior. Destaque para a manutenção da estabilidade da CTB na casa dos 30%<sup>23</sup>.

**Tabela 1 - Brasil: Carga Tributária Bruta, em R\$ bilhões, 2016 e 2017**

<b>Indicador</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Produto Interno Bruto	6.259,23	6.559,94
Arrecadação Tributária Bruta	2.021,16	2.127,37
Carga Tributária Bruta	32,29%	32,43%

Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB (2018)

Desde a sua formulação, o STB sofre com críticas. No centro das críticas está o caráter regressivo que o sistema tem e, conseqüentemente, o reforço da desigualdade social. Orair e Gobetti (2018) destacam que o projeto de instituir um estado de bem-estar social explica parcialmente o nível da carga brasileira, mas o que mais preocupa é sua ineficiente e regressiva estrutura. No relatório "A Distância que nos Une", a Oxfam (GEORGES; MAIA, 2017) resume alguns dos argumentos utilizados para criticar o caráter regressivo: a distribuição da carga tributária entre tributos diretos e indiretos; a baixa tributação de patrimônio; a evasão, elisão e renúncia de tributos; e o caráter regressivo do IRPF.

Com relação às bases de incidência, elas podem ser identificadas como: Renda; Folha de Salários; Propriedade; Bens e Serviços; Transferências Financeiras; e Outros. A Tabela 2 apresenta a composição da CTB por base de incidência. O aumento da carga tributária entre 2016 e 2017, teve maior variação no aumento da participação em Bens e Serviços e pela

<sup>22</sup>NOGUEIRA, A. de B.; TEIXEIRA, A. C. C.; BAPTISTA, E. C. S. Reforma da COFINS: um estudo comparativo da arrecadação projetada pela tributação cumulativa e o impacto da não-cumulatividade sobre as empresas de transportes de cargas. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 13, n., p. 45-163. [S.l.], 2012.

<sup>23</sup> Conforme apresentado no Gráfico 1, página 31.

diminuição da participação da Renda. A tendência histórica demonstra leve aumento na participação da tributação sobre Propriedade ao longo dos anos, porém ainda insuficiente. As demais bases de incidência mantiveram-se relativamente constantes na composição da arrecadação tributária total no período analisado.

**Tabela 2 - Brasil: Arrecadação Tributária por Base de Incidência entre 2002 e 2017, em %**

Ano	Renda	Folha de Salários	Propriedade	Bens e Serviços	Transações Financeiras	Outros Tributos	Total
2002	18,76	23,93	3,57	48,48	5,08	0,19	100
2003	18,36	24,02	3,6	48,91	5,08	0,03	100
2004	17,18	24,19	3,41	50,21	4,99	0,02	100
2005	18,67	24,33	3,36	48,76	4,8	0,07	100
2006	18,48	24,71	3,49	48,45	4,82	0,05	100
2007	19,31	24,5	3,54	47,65	4,82	0,18	100
2008	20,46	24,49	3,55	49,56	2,03	-0,09	100
2009	19,64	26,54	3,89	48,26	1,79	-0,12	100
2010	18,22	26,2	3,77	49,63	2,1	0,08	100
2011	19,09	25,8	3,73	49,15	2,2	0,03	100
2012	17,94	26,61	3,88	49,65	1,96	-0,03	100
2013	18,17	25,94	3,91	50,26	1,68	0,03	100
2014	18,09	26,16	4,09	50,03	1,62	0,01	100
2015	18,3	26,09	4,43	49,4	1,8	-0,02	100
2016	20,01	26,23	4,52	47,57	1,66	0,01	100
2017	19,22	26,12	4,58	48,44	1,63	0,01	100

Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB (2018). Elaboração própria (2019).

Historicamente a base de incidência mais importante para a CTB é a de Bens e Serviços, seguidos por Folha de Salário, Renda, Propriedade, Transações Financeiras, e outros. A importância da tributação sobre consumo através da base Bens e Serviços é tão grande que ela representou 48,4% da arrecadação de 2017 e impressionantes 15,71% do PIB do mesmo ano. Enquanto a Renda e Propriedade, impostos diretos com maior potencial de justiça fiscal, representam 19,2% e 4,6% respectivamente para 2017.

Países que priorizam políticas de bem-estar social concentram esforços em não onerar a população mais pobre através dos tributos de bens e serviços, e compensam a arrecadação tributando mais a riqueza, o lucro e os ganhos de capital. Nesse escopo, uma das características da regressividade do STB está na predominância dos impostos indiretos sobre o total da arrecadação tributária do país. Como os impostos indiretos incidem sobre o consumo e os trabalhadores de baixa renda destinam grande parte de sua renda ao consumo, são estes, que acabam comprometendo uma maior parte de suas rendas, em termos proporcionais, ao pagamento dos tributos (CHIEZA et al., 2017). Em outras palavras, a carga brasileira caracteriza-se por níveis altos de tributação sobre a produção de bens e serviços e

sobre a folha salarial, enquanto é baixo o nível da tributação direta sobre a renda e patrimônio.

Para avaliação mais profunda da carga tributária e do seu caráter regressivo deve-se ter em vista a tributação por diferentes bases de incidência. Em especial, no que tange esse trabalho, analisa-se a baixa arrecadação dos impostos sobre propriedade na Subseção 3.2.

### 3.2 IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE

No Brasil, a propriedade é tributada diretamente sob duas perspectivas. A primeira é sobre a transferência de Patrimônio. A tributação ocorre pontualmente quando houver transferência patrimonial, através do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

A segunda perspectiva é sobre a posse de algum patrimônio. Estes são impostos recorrentes que incidem sobre o valor bruto de um bem específico, sem qualquer redução de dívidas, cobrados de pessoas físicas e jurídicas sem levar em consideração os demais bens possuídos por eles. No caso brasileiro, são impostos recorrentes sobre a propriedade o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR).

Existe, ainda que não aplicado no Brasil, a modalidade de tributação da propriedade sobre o Patrimônio Líquido (*Wealth Tax*). Os impostos do tipo *Wealth Tax*<sup>24</sup> são periódicos e calculados sobre o valor do PL, ou seja, valor do bem, deduzido de ônus e dívidas. O IGF é um tributo do tipo *Wealth Tax*. Para o imposto, é desejável ter alíquotas progressivas. A quantidade de faixas de PL, os percentuais incidentes, e o montante máximo considerado para isenção definem o conceito de “grande fortuna”.

A arrecadação com base de incidência sobre a propriedade representou apenas 4,6% do total da receita tributária de 2017, o que demonstra a baixa participação relativa dessa base. A Tabela 3 apresenta a arrecadação tributária sobre patrimônio no Brasil entre 2002 e 2017. No ano de 2017, a arrecadação total sobre propriedade arrecadou R\$ 97,5 bilhões para os cofres públicos.

---

<sup>24</sup>A previsão constitucional do tributo, no caso brasileiro, indica que o mesmo tem como fato gerador exclusivamente o acúmulo de riquezas acima de um determinado nível. Apesar disso, questiona-se a possível bitributação ao cobrar o IGF sobre o patrimônio que já pagou outros impostos. Como forma de corrigir esse possível problema, sugere-se a consideração dele no cálculo através do desconto dos valores já pagos em impostos do valor devido ao IGF. Consequentemente, o potencial de arrecadação do imposto poderia reduzir.

**Tabela 3 - Brasil: Arrecadação Tributária sobre Patrimônio entre 1999 e 2017, em R\$ milhões**

Ano	União	Estados		Municípios		Total sobre a Propriedade	% da Arrecadação Total
	ITR	IPVA	ITCMD	IPTU	ITBI		
1999	243,00	4.481,00	301,00	4.181,00	932,00	<b>10.138,00</b>	<b>3,28</b>
2000	231,00	5.294,00	329,00	4.519,00	950,00	<b>11.323,00</b>	<b>3,17</b>
2001	191,00	6.287,00	339,00	5.062,00	1.064,00	<b>12.943,00</b>	<b>3,19</b>
2002	190,59	6.953,00	510,23	7.711,14	1.678,34	<b>17.043,30</b>	<b>3,57</b>
2003	233,09	7.657,02	873,11	8.861,35	1.764,30	<b>19.388,87</b>	<b>3,60</b>
2004	243,34	8.829,08	736,91	9.886,33	1.902,74	<b>21.598,40</b>	<b>3,41</b>
2005	272,96	10.406,35	816,49	10.752,78	2.201,38	<b>24.449,96</b>	<b>3,36</b>
2006	290,29	12.309,35	968,97	11.815,19	2.632,18	<b>28.015,99</b>	<b>3,49</b>
2007	317,35	14.626,86	1.207,21	12.822,26	3.382,59	<b>32.356,27</b>	<b>3,54</b>
2008	402,10	17.035,37	1.491,50	13.802,07	4.253,34	<b>36.984,38</b>	<b>3,55</b>
2009	421,19	20.107,34	1.677,65	15.185,59	4.397,24	<b>41.789,01</b>	<b>3,89</b>
2010	485,02	21.366,56	2.518,38	17.444,29	5.840,32	<b>47.654,57</b>	<b>3,77</b>
2011	570,71	24.112,03	2.768,22	19.708,89	7.281,84	<b>54.441,70</b>	<b>3,73</b>
2012	614,30	27.029,65	3.408,68	21.545,39	8.289,93	<b>60.887,96</b>	<b>3,88</b>
2013	763,97	29.232,08	4.142,18	23.995,90	9.748,64	<b>67.882,78</b>	<b>3,91</b>
2014	900,12	32.452,96	4.698,16	26.773,05	10.507,15	<b>75.331,43</b>	<b>4,09</b>
2015	1.104,97	36.218,71	6.460,68	31.521,09	9.904,45	<b>85.209,90</b>	<b>4,43</b>
2016	1.126,42	39.093,47	7.344,96	34.333,01	9.481,57	<b>91.379,43</b>	<b>4,52</b>
2017	1.273,20	40.508,51	7.242,07	38.426,85	10.061,70	<b>97.512,32</b>	<b>4,58</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB (2004, 2018). Elaboração própria (2019).

O IPVA é o principal imposto sobre propriedade no Brasil e é importante fonte de receita dos estados. A arrecadação do IPVA representou 0,6% do PIB brasileiro em 2017 e arrecadou R\$ 40,5 bilhões. Sua participação na CTB permaneceu estável entre 1999 e 2017, alcançando o valor de 1,90%, conforme dados da Receita Federal do Brasil (2018).

Ao analisar a regressividade do IPVA, Pedro Carvalho Jr. (2018a) observou grande regressividade. O autor credita a regressividade do imposto à ausência de alíquotas progressivas e à guerra fiscal e evasão gerados por ele por se tratar de imposto de autonomia subnacional. Como forma de melhorar a regressividade do imposto, Carvalho Jr. (2018a) sugere a ampliação da base para inclusão de aeronaves e embarcações, aplicação de alíquotas progressivas por valor do bem, e a nacionalização da legislação sobre o IPVA para evitar guerra fiscal e evasão. Na contramão disso, após decisão do Superior Tribunal Federal (STF) em 2007, aeronaves e embarcações marítimas foram isentas da base de incidência do IPVA. Em 2019, cerca de 10.000 (dez mil) aeronaves particulares estão registradas na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), agência reguladora federal que supervisiona a atividade de aviação no Brasil.

Os impostos sobre propriedade imobiliária são importantes sob a ótica da integração entre política fiscal e urbana. A vinculação com a política urbana resulta em potencial para promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. O comportamento

de impostos recorrentes sobre bens imóveis depende de fatores que influenciam o potencial do imposto para gerar receita. Dentre esses fatores, De Cesare (2018) destaca o esforço fiscal necessário para realizar a administração tributária, as alíquotas aplicadas, os benefícios fiscais oferecidos, e as características socioeconômicas de cada município.

No Brasil, existem dois impostos recorrentes sobre bens imobiliários: o IPTU e o ITR. O primeiro arrecadou R\$ 38,4 bilhões e alcançou 1,81% da carga tributária, enquanto o segundo teve arrecadação de R\$ 1,2 bilhões representado 0,06% da CTB no ano de 2017. O IPTU é administrado pelos Municípios e devido por proprietários de imóveis situados em área urbana. O ITR é devido à União ou aos municípios por proprietários de imóveis situados em zona rural. A Emenda Constitucional 42, de 2003 facultou aos Municípios optarem por fiscalizar e cobrar o ITR, caso em que teriam direito a 100% da arrecadação do imposto. No caso do IPTU, as receitas são bastante heterogêneas entre as regiões do Brasil. Tal heterogeneidade pode ser atribuída à autonomia sob a elaboração do sistema de avaliação dos imóveis. Aliado a isso, existe ampla concessão de isenções do IPTU em diversos municípios. Como resultado, o imposto apresenta característica regressiva.

O ITR foi criado por finalidade extrafiscal. Sem qualquer indício comprovado de eficácia, o imposto foi estruturado com a finalidade de promover o aproveitamento eficiente da terra rural (DE CESARE, 2018). O imposto tem baixa arrecadação, em contradição aos 35% de todo o território brasileiro que são terras cultivadas. Mesmo assim o imposto representou 0,06% do total arrecadado pelo Estado brasileiro em 2016 (GEORGES; MAIA, 2017).

De Cesare (2018) e Farias, Silva e Leite (2018) destacam as prováveis causas dessa baixa arrecadação. Para os autores, a falta de fiscalização e a multiplicidade de cadastros sobre imóveis rurais resultam em perda de arrecadação. Do ponto de vista social, essas fragilidades esvaziam a função idealizada para o ITR, desguarnecendo o Estado de instrumentos fiscais de arrecadação capazes de conter o movimento especulativo da terra, o qual motiva a permanência de grandes propriedades rurais improdutivas (FARIAS; SILVA; LEITE, 2018).

Pintos-Payeras (2012<sup>25</sup> *apud* BOTELHO, ABRANTES 2018) sugere a criação de um regulamento nacional para tributos sobre bens imobiliários como forma de tornar o imposto mais homogêneos e progressivo. Nessa mesma linha, Carvalho Jr. (2018b) sugere alterações

---

<sup>25</sup>PINTOS-PAYERAS, J.A. 2012. **Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira**. Pesquisa e Planejamento Econômico, 40(2):153-186.

na LRF para reformar o IPTU em nível nacional. Como principal ponto, Carvalho Jr. (2018b) argumenta que os cadastros imobiliários atualizados e integrados com recadastramentos periódicos são fundamentais para aumentar o potencial de arrecadação dos impostos imobiliários.

Se tratando de impostos incidentes sobre bens imóveis, o ITBI tributa a transferência ou cessão deles. O imposto é de competência municipal e representou 0,47% da arrecadação nacional e 0,15% do PIB brasileiro em 2017. Para o mesmo ano, o tributo arrecadou R\$ 10,0 bilhões. Carvalho Jr. (2018c), argumenta que para aumentar o potencial de arrecadação do ITBI é necessário ampliar a base de cálculo para outros ativos, ou seja, poderiam ser tributados no ato de transferência outros bens. Além disso, é necessário instituir constitucionalmente alíquotas progressivas para o imposto, para que seja possível aumentar a progressividade dele.

Outro tributo sobre transferência de propriedade, o ITCMD tributa o valor total da herança ou o valor da propriedade recebido por cada herdeiro. O ITCMD é de competência estadual e possui baixa arrecadação em relação à CTB. No ano de 2017, o imposto arrecadou R\$ 7,2 bilhões, representando apenas 0,34% da CTB e 0,11% do PIB. Na CF/88, foi estabelecido que a alíquota máxima para o ITCMD deveria ser estipulada pelo congresso brasileiro. Através da Resolução do Senado Federal nº 9 de 1992, as alíquotas para o imposto foram flexibilizadas podendo apresentar faixas progressivas, não excedendo a alíquota máxima de 8%. Para aumentar o potencial de progressividade e de arrecadação deste imposto é necessário ampliar a alíquota máxima estabelecida em 1992. Para fortalecer o ITCMD, Carvalho Jr. (2018d) recomenda: aumentar a alíquota máxima do imposto de 8% para 20%; harmonização das aplicações de alíquotas progressivas; harmonização dos limites de isenção; limitar a isenção para imóvel de residência da família até determinado valor; melhorar os sistemas de avaliação de imóveis.

Conforme exposto, mudanças que eram esperadas sobre a tributação da propriedade terminaram não ocorrendo CF/88 e foram transferidas para serem decididas no campo infraconstitucional, no qual são maiores as dificuldades de sua aprovação (OLIVEIRA<sup>26</sup>, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2018). Desde então, poucas reformas nos tributos sobre a propriedade aconteceram. Consequentemente, o potencial para aumentar as receitas de

---

<sup>26</sup>OLIVEIRA, F. A. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

maneira mais eficiente por meio destes tributos não tem sido integralmente explorado (ORAIR; GOBETTI, 2018)

Diante do exposto, evidencia-se o entendimento em torno da necessidade de maior progressividade e justiça fiscal no país. Regressivo e injusto, o STB onera em maior medida os mais pobres. Nesse contexto, o IGF pode ser um instrumento eficaz na busca desse objetivo. A próxima seção abordará mais detalhadamente o imposto e os motivos da sua não regulamentação no país.

### 3.3 BASE LEGAL E AS RAZÕES DA NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IGF

No Brasil, o IGF foi criado a partir das discussões prévias ocorridas durante a elaboração da CF/88. Inspirado no francês *Impôt sur Les Grandes Fortunes*, o IGF foi proposto em 2 de julho de 1987, através da Emenda de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto da Constituição da República Federativa do Brasil, CS02293-9. O deputado autor da emenda, Antônio Mariz, preocupado com a injustiça social e fiscal, justifica a emenda:

O dispositivo sugerido visa corrigir as graves disparidades econômicas existentes entre pessoas e classes sociais. Com efeito, utilizando-se a função extrafiscal da tributação, poder-se-á influir para que se reduzam injustiças sociais, como as provocadas pela obtenção e acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes até mesmo da sonegação de impostos diretamente pelo beneficiário ou por seus ancestrais. A tributação normal dos rendimentos ou mesmo a tributação das heranças e doações nem sempre serão suficientes para produzir as correções desejáveis, daí a necessidade de um novo imposto que alcance apenas essas situações anormais de riqueza cumulada e não produtiva.

Acrescenta-se, pois, entre os tributos da competência da União o imposto sobre as grandes fortunas. (BRASIL, 1987, p.549).

Após as discussões prévias da Constituinte de 1988, o imposto foi adicionado ao texto constitucional sem, entretanto, regulamentá-lo. Desse modo, o IGF ficou previsto na Carta Magna como sendo um dos pilares do combate à desigualdade através da promoção da justiça tributária e social como parte do pacto de redemocratização do país (CALIXTRE, 2018; QUINTELA; SERGIO, 2018). Para mais, a CF/88 assegurou diversos princípios tributários. Em especial no que tange esse trabalho, conforme o inciso VII do Art. 153, da CF/88:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - Importação de produtos estrangeiros;

II - Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - Renda e proventos de qualquer natureza;

IV - Produtos industrializados;

V - Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - Propriedade territorial rural;

**VII - Grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (grifos do autor).**

(Art. 153, da CF/88).

Dentre os princípios que regem as competências tributárias são, para o seguinte trabalho é importante destacar o Princípio da Facultatividade e o Princípio da Irrenunciabilidade. O primeiro considera que o detentor da competência tributária pode optar por exercer ou não a sua competência tributária. O segundo considera que nenhum ente político pode renunciar a competência tributária que lhe foi atribuída pela Constituição Federal para instituir o tributo. Considerando os dois princípios, cabe somente à União regulamentar o IGF através de LC se optar por exercer sua competência tributária.

No entanto, a LC nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

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. (grifos do autor).** (LC nº 101, de 4 de maio de 2000).

Conforme o parágrafo único do Art. 11 da LRF, o ente político que não instituir e efetivamente cobrar o imposto de sua competência será excluído dos repasses voluntários, não deixando de receber os repasses decorrentes da repartição de receitas prevista nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal (FIORILLO, 2014). Portanto, considerando o Art. 11 e parágrafo único da LRF, desde o ano 2000 a União, parece, salvo melhor juízo, que o Art. 11 da LRF não está sendo cumprido ao não exercer sua competência tributária de instituir e cobrar o IGF.

Sem utilizar diretamente o Art. 11 da LRF como justificativa, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentou ao STF em 02 de outubro de 2019 o pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 55 pela omissão do Congresso Nacional em não aprovar LC para instituir o IGF. A ADO tem o objetivo de cobrar do Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção de alguma norma regulamentadora. Em 30 de

outubro de 2019, o PSOL pediu ao relator Ministro Marco Aurélio a intimação da Câmara dos Deputados a votar a Proposta de LC nº 277, de 2008, que regulamenta o IGF e encontra-se pronta para Pauta no Plenário. Se acatado pelo relator, o partido sugere a suspensão da ADO 55 até a votação final da Proposta de LC. Caso a lei seja votada pela desaprovação, os autores da ADO 55 requerem que o seu processamento seja retomado.

Passadas três décadas da previsão constitucional do IGF, diversos projetos de LC foram apresentados. Entre estes, apenas três foram apreciados, sendo que dois foram arquivados e um foi rejeitado. Os principais argumentos dos parlamentares para rejeitar os projetos foram os mesmos nos dois casos: baixa arrecadação, alto custo administrativo e a sua extinção em diversos países europeus (CARVALHO JÚNIOR, 2011).

O argumento de que o IGF é um imposto caro e de pouco potencial de arrecadação geralmente está associado às baixas alíquotas adotadas ou aos diversos desafios administrativos. Quanto a arrecadação, os estudos de Khair (2008) e Calixtre (2018) comprovam que o IGF pode sim arrecadar significativamente. No que se refere aos desafios administrativos, a dificuldade como cadastrar as propriedades e proprietários, determinar com precisão seu valor líquido, dentre outros, podem tornar o imposto difícil de aplicar (CARVALHO JÚNIOR; PASSOS, 2018).

Utilizadas como argumento contrário ao imposto, as baixas alíquotas adotadas nos Impostos sobre a Riqueza demonstram sua fragilidade e baixa capacidade de arrecadação (CORSATTO, 2000). Porém, por se tratar de uma tributação anual e recorrente sobre a propriedade, as alíquotas não poderiam ter natureza confiscatória (CARVALHO JÚNIOR, 2011), ou seja, deve haver uma ou poucas alíquotas para o imposto. Como forma de evitar a baixa arrecadação, Carvalho Jr. (2011) sugere a diminuição do limite de isenção, a obrigação da declaração familiar conjunta, a existência de cadastros familiares e um maior limite de isenção e bandas entre alíquotas para declarações conjuntas.

Outro pressuposto utilizado pelos críticos da instituição do IGF é que outros países obtiveram experiências desfavoráveis e escolheram descontinuar a aplicação de impostos similares, como por exemplo a Alemanha, a Colômbia e a Suécia. Todavia, países como a França, a Espanha, a Argentina e o Uruguai permanecem arrecadando com impostos similares ao IGF.

Acrescenta-se aos argumentos daqueles contrários ao imposto o julgamento dele se tratar de um confisco. Para os críticos do IGF, o imposto afronta o princípio da capacidade contributiva prevista na CF/88 e o Art. 150, inciso IV que veda aos entes federativos

utilizarem tributo com efeito de confisco. Somados a isso, a instauração do IGF abriria margem para evasão fiscal se o imposto fosse aplicado unicamente às pessoas físicas.

Quanto maior for o limite, em conjunto com maior número de alíquotas, a probabilidade de evasão fiscal aumenta. Como forma de evitar o imposto, os contribuintes poderiam transferir os bens de uso pessoal para pessoas jurídicas. Conforme lembra Carvalho Jr. (2011), apesar de a transferência de patrimônio requerer custos, a legislação teria de limitar os tipos de bens de titularidade de pessoa jurídica que se presume ser utilizado por pessoa física, podendo ainda aplicar alíquota punitiva nesse caso.

A dupla tributação também é utilizada como argumento oposto a implementação do imposto. Segundo a crítica, a instauração do IGF configuraria dupla tributação sobre a renda e a propriedade. Todavia, conforme Súmula Vinculante nº 29 do STF, é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Não obstante, os valores pagos em impostos sobre a propriedade e a renda poderiam ser perfeitamente dedutíveis do valor devido pelo IGF.

A razão política para a inexistência de regulamentação do IGF no Brasil está intrínseca à relação que o poder econômico mantém com seus representantes políticos no parlamento. Os interesses políticos de classes deixam-se levar por interesses individuais e daqueles que lhes convêm. Ou seja, os detentores de grandes fortunas usufruem de influência política exercida sobre o poder legislativo para retardar a regulamentação de um imposto em prol de ambição própria (CALIXTRE, 2018; LOPES, ELOI, 2016).

Diante do exposto, as críticas contrárias ao IGF não parecem ser a causa central para a sua não instituição, pois as críticas ao tributo não refutam os objetivos do IGF em si, mas sua eficácia na realização destes. Tams (2018) conclui que os interesses econômicos de indivíduos influentes e dos parlamentares brasileiros justificam a não implementação do IGF no país. Além disso, parece bastante improvável uma mudança de postura dos congressistas em um futuro próximo, o que torna a instituição do tributo, do ponto de vista político, inviável no cenário atual.

No próximo Capítulo, portanto, analisam-se os dados referentes ao *Global Wealth Report* do banco Credit Suisse (2019) para verificar o potencial de arrecadação e de redução da concentração de riqueza do IGF.

## **4 IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL: ARRECADAÇÃO E DESIGUALDADE**

Após as considerações realizadas no Capítulo 3 sobre o quadro de regressivo da CTB, o objetivo deste Capítulo é estimar o impacto na arrecadação e na concentração de riqueza decorrente da instituição do IGF no país. Em especial, considera-se a baixa e má tributação sobre propriedade como características que aprofundam o caráter regressivo da CTB para alcançar o objetivo proposto para este Capítulo. A Seção 4.1 apresenta-se uma revisão de estudos sobre a implementação do IGF no país. Na Seção 4.2 apresenta-se a base de dados e a Metodologia utilizadas. Por fim, na Seção 4.3 apresentam-se os resultados obtidos pelo estudo deste trabalho.

### **4.1 IMPLEMENTAÇÃO DO IGF NO BRASIL: REVISÃO DA LITERATURA**

Sendo o STB regressivo e injusto, conforme abordado no Capítulo 3, ou seja, o percentual de tributos sobre os proventos diminui conforme aumenta a riqueza das pessoas, a pergunta que segue é o que poderia ser feito para reverter este quadro? Para tanto, é necessária uma mudança na ênfase dos tributos indiretos para os diretos, que carregam em si a possibilidade de aferir a capacidade contributiva de cada indivíduo, o que contribui para uma maior equidade tributária. A rigor, é necessária uma reforma tributária no país para empreender tal mudança. Enquanto essa última não é implementada, uma possibilidade para suavizar a injustiça gerada pelo atual STB encontra-se na regulamentação e aplicação do IGF.

Diante disso, autores como Khair (2008), Dalmás (2016) e Calixtre (2018) tratam da implementação do IGF, os quais são utilizados como balizadores para a simulação a ser desenvolvida nesta pesquisa. Khair (2008) investiga o potencial de arrecadação da implementação do IGF no Brasil para os anos 1999 e 2000. O autor utiliza como base de dados os Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil para os respectivos anos.

A Tabela 4 apresenta o resultado obtido pelo autor ao aplicar uma alíquota única de 1,00% sobre o patrimônio de pessoas físicas e jurídicas. Segundo a simulação do autor, o IGF poderia arrecadar 1,73% do PIB em 1999 (R\$ 18,5 bilhões em valores da época) e 1,89% em 2000 (R\$ 22,3 bilhões em valores da época). O valor estimado pela proposta de Khair

(2008) para o IGF poderia quase duplicar a arrecadação de tributos sobre propriedade<sup>27</sup>. No ano de 1999 o IGF aumentaria em 82,06% a arrecadação dos tributos sobre propriedade, enquanto no ano 2000 o aumento seria de 96,65%.

**Tabela 4 - Potencial Tributário do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil- 1999 e 2000, em R\$ milhões**

<b>Ano</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Patrimônio - Pessoa Física	986.025	1.238.074
Patrimônio - Pessoa Jurídica	859.716	988.638
Total	1.845.741	2.226.712
Alíquota IGF %	1,00%	1,00%
IGF	18.457	22.267
PIB	1.065.000	1.179.482
% do PIB	1,73%	1,89%
CPMF (% do PIB)	0,75%	1,22%

Fonte: Khair (2008)

O IGF tem como objetivo arrecadar para financiar o Estado. Como base, considera-se o patrimônio dos cidadãos que indicam altíssima capacidade contributiva. Com o resultado dessa arrecadação, seria possível reduzir a regressividade no sistema tributário nacional, uma vez que os indivíduos menos abastados não seriam tributados, e sim beneficiados, em tese, com bens públicos produzidos a partir dessa fonte de arrecadação (TAMS, 2018). Khair (2008), ao propor a aplicação de alíquota única sobre todo e qualquer patrimônio de todas pessoas físicas e jurídicas, desconsidera o efeito progressivo potencial do imposto, pois não beneficia os indivíduos menos abastados. Na realidade, a proposta do autor apenas onera ainda mais os mais pobres.

Dalmás (2016) mensura as potencialidades do IGF e utiliza como base os dados provenientes das Declarações do IRPF 2014 da Receita Federal do Brasil. Para a simulação, utilizou as informações disponibilizadas através do Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Este relatório apresenta dados do primeiro ao último decil dos mais ricos do país. Dele, a autora extraiu o que ela chamou de “Riqueza Total”. Esse valor é o resultado da soma do rendimento total bruto aos valores dos bens e direitos líquidos.

Para definir o limite de isenção e o valor considerado “grande fortuna” em seu trabalho, Dalmás (2016) calculou a “Riqueza Média Total” por contribuinte de cada faixa. Pela dificuldade de obter os dados mais detalhados, a autora tributou apenas os 0,1% mais ricos e os 0,9% subsequentes, com alíquotas de 1,5% e 0,75% respectivamente. Portanto o

<sup>27</sup> Conforme a Tabela 3, página 37.

limite de isenção proposto pela autora é de R\$ 4.761.610,00, valor considerado “grande fortuna” em sua pesquisa. Os resultados estão demonstrados na Tabela 5. Os 26 mil declarantes do IRPF que fazem parte do 0,1% mais ricos possuem Riqueza Média de R\$ 20.975.735,00 e para aquele ano teriam contribuído com R\$ 314.636,00 cada, enquanto os mais de 240 mil declarantes que compõem 0,9% seguintes teriam contribuído com R\$ 35.712,00. Com a contribuição dos dois grupos foi possível alcançar arrecadação no valor de R\$ 16,9 bilhões no ano de 2014.

**Tabela 5 - Simulação de Potencial de Arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil - 2014**

Percentil	População	Riqueza Média Total	Alíquota	IGF por Contribuinte	IGF por Faixa de Riqueza
5% mais ricos	1.335.000	R\$ 1.851.348	Isento	-	-
0,9% mais ricos	240.300	R\$ 4.761.610	0,75%	R\$ 35.712	R\$ 8.581.593.600
0,1% mais ricos	26.700	R\$ 20.975.735	1,50%	R\$ 314.636	R\$ 8.400.781.200
<b>Total</b>					<b>R\$ 16.982.374.800</b>

Fonte: Dalmás (2016).

Diferente de Khair (2008), Dalmás (2016) considera a renda integrante da Riqueza Total porque sucessivas rendas não tributadas propiciam grande acúmulo de riqueza (CHIEZA *et al*, 2017). Outra diferença entre os dois estudos encontra-se na aplicação de alíquotas progressivas no trabalho de Dalmás (2016). As alíquotas progressivas sobre a Riqueza Total das pessoas físicas possibilitam o potencial progressivo do tributo, efeito desconsiderado por Khair (2008).

Os estudos de impactos sobre a arrecadação tributária e desigualdade patrimonial no Brasil apresentam grande dificuldade de serem projetados em função da carência de informações sobre a riqueza privada da população. O país possui uma base de dados rica e detalhada sobre as informações patrimoniais: o cadastro de pessoa jurídica e pessoa física da Receita Federal, gerado a partir das declarações do IR. Todavia, o órgão não disponibiliza acesso a essas informações de forma detalhada. A disponibilização dessas informações permitiria o aprofundamento nos estudos sobre desigualdade patrimonial no país.

Calixtre (2018), ciente da importância das informações retidas pela Receita Federal, sugere uma nova perspectiva para analisar a desigualdade patrimonial no país e os impactos de se implementar o IGF. O autor sugere o uso de uma base de dados sobre patrimônio que ainda não havia sido utilizada para tratar sobre o tema. Qual seja, os dados disponibilizados através do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Dentre as

bases disponíveis, há duas bases importantes: uma que contém as declarações patrimoniais dos candidatos a cargos eletivos nas eleições, e outra com as características pessoais e políticas de cada candidato.

Calixtre (2018) utiliza os dados disponibilizados pelo TSE para estimar o potencial de arrecadação do IGF no Brasil. Para tanto, primeiramente, o autor definiu a representatividade populacional em cada faixa patrimonial com base nos dados do TSE, o qual ele denominou de “Parâmetro TSE”. Feito isso, as informações foram cruzadas com os dados do IRPF do mesmo ano, levando em conta que haja similaridade na distribuição de patrimônio entre ambas as bases. Na Tabela 6 demonstra-se os resultados obtidos por Calixtre (2018).

**Tabela 6 - Estimativa de arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas com parâmetros da Base municipal de candidatos às eleições de 2016, com o cruzamento da população declarante do IRPF, Brasil**

Patrimônio (R\$ milhões)	Patrimônio Médio no TSE (R\$)	Parâmetro TSE	População Potencial com a IRPF	Alíquota IGF	Arrecadação
1,0 a 2,5	1.467.084,52	1,591%	444.863	0,5%	3.263.256.120,39
2,5 a 5,0	3.380.432,31	0,308%	85.992	1,0%	2.906.894.490,41
5,0 a 10,0	6.833.101,38	0,106%	29.583	1,5%	3.032.106.184,08
10,0 a 20,0	13.814.330,02	0,042%	11.642	2,0%	3.216.471.493,34
20,0 a 40,0	27.234.079,51	0,018%	5.118	2,5%	3.484.525.449,24
40,0 a 100,0	59.343.089,46	0,009%	2.475	3,0%	4.405.483.938,95
Acima de 100,0	563.658.744,94	0,010%	2.700	3,5%	53.256.800.238,14
<b>Total</b>					<b>73.565.537.914,55</b>

Fonte: Calixtre (2018)

O autor considerou 07 (sete) alíquotas progressivas variando de 0,5% a 3,5% para patrimônios acima de R\$ 1 milhão, valor considerado para o seu trabalho como “grande fortuna”, resultando numa arrecadação anual de R\$ 73,5 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 6. A faixa patrimonial de maior contribuição é a de patrimônios superiores a R\$ 100,0 milhões, resultando numa arrecadação de R\$ 53,2 bilhões para o ano de 2016. Este valor de R\$ 73 bilhões representa um acréscimo de 80% sobre o total da arrecadação que incide sobre patrimônio no Brasil<sup>28</sup>.

Diferente de Khair (2008) e Dalmás (2016), Calixtre (2018) conseguiu desenvolver metodologicamente a aplicação de sete faixas e sete alíquotas progressivas (desconsiderando

<sup>28</sup> Conforme a Tabela 3, página 37.

a faixa isenta). Por fim, Calixtre (2018) demonstrou o alto potencial na arrecadação do IGF no Brasil.

Em continuidade a pesquisa proposta por este trabalho, considerando os trabalhos expostos, a seguir apresentam-se as bases de dados e a metodologia utilizadas por este estudo para estimar o impacto na arrecadação e na concentração de riqueza através da implementação do IGF no país.

## 4.2 BASE DE DADOS E METODOLOGIA

O *Global Wealth Report* do Banco Credit Suisse concentra anualmente informações sobre o patrimônio de indivíduos de mais de 150 países, dentre os quais, o Brasil. Os dados de cada relatório resultam da consulta de várias fontes oficiais para compor o patrimônio mundial. Os dados sobre o nível médio de riqueza para cada país; a composição de riqueza em cada país e um refinamento das informações dos indivíduos com as maiores riquezas<sup>29</sup> são informações disponibilizadas pelo respectivo relatório. Para o último conjunto de informações, utiliza-se anualmente a lista mundial de bilionários da Forbes. Os dados de cada país foram convertidos em dólares e focam na riqueza de pessoas com 20 ou mais anos de idade. O *Global Wealth Report* tem como parâmetro dados de Patrimônio Financeiro (que dependem de fatores do mercado que operam e do grau de risco que carregam) e o Patrimônio Não Financeiro (bens imóveis e móveis).

O patrimônio financeiro e o não financeiro diferenciam-se entre si de acordo com a forma como os ativos que os compõem são comprados e vendidos. No caso do primeiro é fácil obter o preço de mercado para comprar ou vender. Por outro lado, o segundo pode ser desafiador para vender porque não existe um mercado ativo de compradores e vendedores. Os bens que compõem o patrimônio não financeiro são vendidos quando o vendedor encontra um potencial comprador e negocia um preço de venda. A soma do Patrimônio Financeiro e do Patrimônio Não Financeiro resulta no Patrimônio Bruto, do qual ao deduzir-se o valor das dívidas, obtém-se o PL.

Diante disso, na Tabela 7 expõe-se as estimativas calculadas pelo Credit Suisse (2019) para o Brasil. As informações correspondem a valores de 31 dezembro de cada ano e foram obtidas através de regressão. Nota-se que a composição do Patrimônio Bruto não se

---

<sup>29</sup> Para os procedimentos e estudos econométricos ver Davies et al. (2008, 2011, 2017)

alterou significativamente entre 2014 e 2017. Conclui-se, também, que o Patrimônio Financeiro e o Não Financeiro representam aproximadamente 50 % do total da Patrimônio Bruto. Para o ano de 2017, foram considerados os dados de 145,5 milhões de brasileiros com mais 20 anos.

**Tabela 7 - Estimativas sobre o Patrimônio Líquido entre 2014 e 2017 no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Qtd. de Adultos milhares</b>	<b>Patrimônio Financeiro R\$ bilhões</b>	<b>Patrimônio Não Financeiro R\$ bilhões</b>	<b>Patrimônio Bruto R\$ bilhões</b>	<b>Dívidas R\$ bilhões</b>	<b>Patrimônio Líquido R\$ bilhões</b>
<b>2014</b>	139.858	7.611	7.800	15.411	2.599	12.813
<b>2015</b>	142.195	6.719	5.714	12.433	2.160	10.274
<b>2016</b>	143.304	6.403	6.358	12.760	1.916	10.844
<b>2017</b>	145.553	8.203	8.452	16.654	2.478	14.177

Fonte: Credit Suisse (2019). Elaboração própria (2019).

Nota: utilizou-se para conversão a taxa cambial de R\$ 3,73 por unidade de dólar.

Segundo os dados da Tabela 7, houve queda de -21,14% no PL Médio por Adulto de 2014 a 2015, de R\$ 91.613,67 para R\$ 72.249,51. Questiona-se se a queda tem relação com o desempenho da economia. No entanto, entre 2015 e 2017, o PL por Adulto aumentou 34,81%, de R\$ 72.249,51 para R\$ 97.398,39. Outra hipótese que pode ser levantada é a realocação e mobilidade do capital financeiro por parte dos mais ricos em momento de crise para explicar o aumento do PL médio para esses anos, uma vez que a crise continuou.

Os relatórios disponibilizados pelo Credit Suisse (2014, 2015, 2016, 2017) possibilitam a análise da participação de cada decil da população adulta no PL brasileiro. A população brasileira adulta pode ser separada por faixas com a mesma quantidade de adultos. Cada faixa é um decil e representa 10% (dez por cento) da quantidade de brasileiros adultos. As faixas são classificadas de 1 (um) a 10 (dez), ordenadas pelos valores crescentes da participação na riqueza nacional, sendo que o decil 1 (um) representa os 10% (dez por cento) com menor riqueza e o decil (10) com maior riqueza.

Assim, na Tabela 8 observa-se que o PL total do país está concentrado na fatia que representa os 10% adultos com maior riqueza. Embora a participação dos 10% mais ricos no total da riqueza não tenha oscilado significativamente entre 2014 e 2017, o grupo detinha 72,37% do PL total do Brasil no ano de 2017. Considerando que a população adulta do país foi de 145,5 milhões<sup>30</sup>, cada decil representa 14,5 milhões de adultos. Desta forma, os 10% mais ricos detêm sozinhos R\$ 10,2 trilhões de reais em PL.

<sup>30</sup> Conforme a Tabela 7, página 49.

**Tabela 8 - Brasil: Participação no Patrimônio Líquido por decil da População Adulta entre 2014 e 2017, em %**

Ano	Decil da População brasileira Adulta										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>2014</b>	0,00	0,10	0,40	1,00	1,60	2,70	4,10	6,19	10,69	73,23	<b>100,00</b>
<b>2015</b>	0,00	0,30	0,60	1,00	1,50	2,40	3,60	5,51	9,61	75,48	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	0,00	0,10	0,40	0,90	1,70	2,70	4,10	6,09	9,89	74,13	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	-0,70	-0,40	0,10	1,00	2,00	3,10	4,40	6,71	11,41	72,37	<b>100,00</b>

Fonte: Credit Suisse (2014, 2015, 2016, 2017). Elaboração própria (2019).

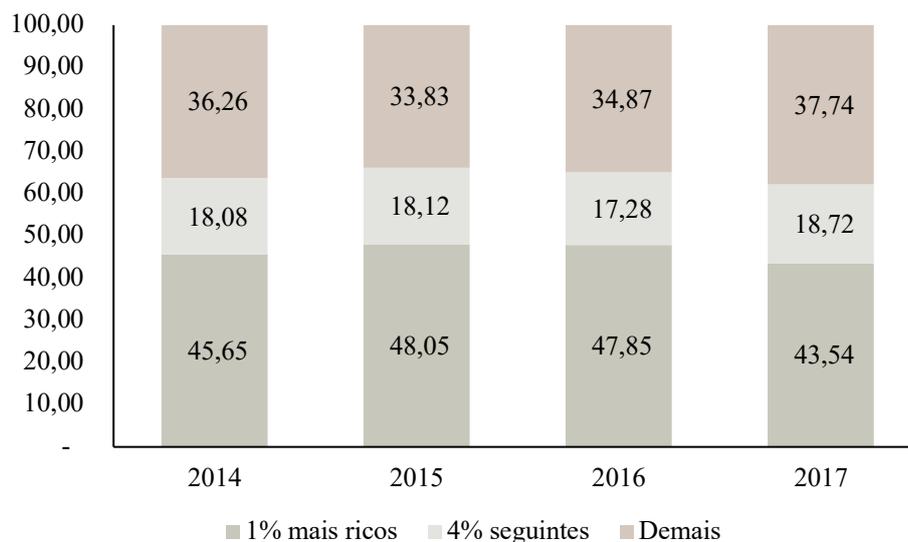
Para decis negativos, o relatório aponta que os decis inferiores podem possuir dívida líquida, ou seja, mais dívida do que patrimônio brutos decorrente de fatores sociais de risco<sup>31</sup>. Em alguns países, parte dos mais endividados também são os mais pobres da sociedade recebendo empréstimos para sobreviver. Ao contrário de ativos imobiliários que compensam a dívida hipotecária com o valor da propriedade, existem muitos desafios em relação à precificação adequada do patrimônio e das dívidas.

A aparente ausência de ativos domésticos e a existência de dívida nos países, particularmente naqueles em que existe um seguro de assistência social limitado para pensões ou cuidados de saúde, por exemplo, é uma preocupação e merece mais pesquisas. Em todo o mundo, a grande maioria das pessoas que vivem com dívidas é realmente muito pobre; mas independentemente da natureza e consequências da dívida líquida, isso não distorce o quadro geral da concentração de riqueza (OXFAM, 2017).

Os relatórios fornecem também os valores da fatia dos 5% e do 1% (principais percentis) de adultos brasileiros mais ricos no PL do país. O Gráfico 2 apresenta a participação do 1% mais ricos e os 4% seguintes no PL brasileiro. Conforme o Gráfico 2 apresenta, grande parte da riqueza no país concentra-se em 1,45 milhões de adultos que representam 1% dos adultos no país. Entre 2014 e 2015 houve aumento de 45,65% para 48,05% na participação da riqueza brasileira do 1% mais ricos do país. Todavia, após 2015 houve uma redução na participação deste grupo no PL do país. Em 2017 o valor chegou a 43,54%. Esse valor demonstra que a riqueza dos 1,45 milhões de adultos mais ricos representa 5,81% a mais do que a riqueza dos 138,27 milhões de adultos dos 95% com menor riqueza.

<sup>31</sup> A OXFAM (2017) elenca que os principais fatores sociais de risco associados aos decis negativos de riqueza: ser jovem, solteiro ou com pouco educação. Destaca também fatores secundários como ter 3 ou mais filhos ou não estar trabalhando.

**Gráfico 2 - Participação no Patrimônio Líquido do Brasil dos 1% mais ricos e os 4% seguintes da População brasileira Adulta entre 2014 e 2017, em %**



Fonte: Credit Suisse (2017, 2016, 2015, 2014). Elaboração própria (2019).

Embora o estudo mundial sobre concentração de riqueza ainda seja embrionário, os autores destacam que as informações disponibilizadas estão melhorando em qualidade e sendo disponibilizadas por mais países. Para aprofundar cada vez mais a análise sobre a concentração de riqueza é preciso fazer mais. Enquanto isso, os autores se comprometem em tentarem enriquecer ainda mais o debate sobre a concentração de riqueza no mundo.

Assim, utilizou-se os dados do *Global Wealth Report*<sup>32</sup> do Banco Credit Suisse, dos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2019 para extrair os dados sobre patrimônio no Brasil entre 2014 e 2017 e assim estimar os impactos na arrecadação tributária sobre patrimônio e na concentração patrimonial brasileira decorrentes da implementação do IGF. Para iniciar o estudo, nesta Seção, calculou-se o valor total de Patrimônio Bruto no país através da soma do Patrimônio Financeiro e do Patrimônio Não Financeiro disponibilizados pelo relatório. Desta forma, encontrou-se o valor total de PL no Brasil ao subtrair o valor das dívidas do Patrimônio Bruto, valor incluso no relatório. Para o presente estudo, a riqueza é representada pelo PL. Assim, utilizou-se a estrutura de informações que considera a participação percentual no PL do país de cada decil, dos 1% e 5% (principais percentis) mais ricos da população brasileira com 20 ou mais anos de idade. Com isso, na Seção 4.3, estima-se o valor de PL que cada decil e principais percentis detém ao multiplicar a participação percentual de cada faixa pelo valor total de PL. Com o valor estimado, calcula-se o PL Médio

<sup>32</sup> O estudo foi elaborado por Shorrocks, Davies, Lluberas (2014, 2015, 2016, 2017, 2019).

por brasileiro adulto para cada decil e principais percentis ao dividir o valor total do PL no país pela quantidade respectiva de adultos com 20 anos ou mais em cada faixa para classificar “grande fortuna” no presente estudo.

Com a finalidade de legitimar os resultados obtidos, compara-se as informações estimadas para os decis 9 (nove) e 10 (dez) com as informações contidas nas Declarações do IRPF para os mesmos anos. Segundo interpretação própria do autor, os valores que podem ser classificados como “grandes fortunas” são representadas apenas pelo PL Médio do 1% mais ricos, portanto, estipula-se que os valores abaixo do respectivo valor devem ser considerados isentos do tributo. Pela ausência de informações mais profundas e detalhadas do PL dentro do 1% mais ricos, não se pôde utilizar alíquotas progressivas para estimar a arrecadação do IGF. Portanto, define-se alíquota única de 1,5% de IGF sobre o PL Médio do 1% mais ricos. Estima-se a Arrecadação do IGF ao aplicar a alíquota proposta ao PL Médio dos brasileiros adultos e multiplicar pela quantidade de adultos.

Para a verificação do impacto na concentração de riqueza ao aplicar a proposta do presente estudo, estima-se o IG Pré IGF e o IG Pós IGF anual entre 2014 e 2017. Este último obteve-se ao subtrair o valor estimado de arrecadação do IGF para cada ano do PL do decil superior (dez) do respectivo ano. Através dos resultados, compara-se o IG Pré IGF com o IG Pós IGF para verificar o impacto na concentração de riqueza.

#### 4.3 ARRECADAÇÃO E RESULTADOS DISTRIBUTIVOS DO IGF: UMA SIMULAÇÃO

A partir destes dados do *Global Wealth Report* que medem a distribuição do patrimônio no Brasil, calculou-se o PL médio de cada brasileiro, ou seja, dos 145 milhões de brasileiros com mais de 20 anos, por decil de patrimônio, no ano de 2017, conforme demonstrado na Tabela 9. De acordo com os dados da Tabela 9, o PL Médio por adulto brasileiro, foi de R\$ 97.392,20 em 2017. Já o decil superior(dez) se manteve acima do dos R\$ 500 mil para todos anos observados. Em 2017, para um adulto fazer parte dos 10% mais ricos do Brasil era necessário ter um PL superior a R\$ 704.850,43, o que parece não ser uma “grande fortuna” para o autor deste trabalho.

**Tabela 9 - Brasil: Patrimônio Líquido e Patrimônio Líquido Médio por decil da População Adulta entre 2014 e 2017, em R\$**

Ano	Patrimônio Líquido R\$ bilhões				Patrimônio Líquido Médio R\$ por adulto				
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
Decis da População Brasileira Adulta	1	0,00	0,00	0,00	-99,33	0,00	0,00	0,00	-6.824,28
	2	12,80	30,85	10,83	-56,76	915,18	2.169,39	755,94	-3.899,59
	3	51,20	61,70	43,33	14,19	3.660,72	4.338,78	3.023,77	974,90
	4	128,00	102,83	97,50	141,90	9.151,79	7.231,30	6.803,47	9.748,97
	5	204,79	154,24	184,16	283,80	14.642,87	10.846,95	12.851,01	19.497,94
	6	345,59	246,78	292,49	439,89	24.709,85	17.355,12	20.410,42	30.221,80
	7	524,78	370,17	444,15	624,36	37.522,36	26.032,68	30.993,60	42.895,46
	8	793,57	565,54	660,81	950,72	56.741,13	39.772,15	46.112,43	65.318,09
	9	1.369,55	987,12	1.072,46	1.617,65	97.924,20	69.420,49	74.838,21	111.138,24
	10	9.382,05	7.753,04	8.038,04	10.259,31	670.826,55	545.240,07	560.908,59	704.850,43
<b>Total</b>	<b>12.812,32</b>	<b>10.272,27</b>	<b>10.843,78</b>	<b>14.175,73</b>	<b>91.609,46</b>	<b>72.240,69</b>	<b>75.669,74</b>	<b>97.392,20</b>	

Fonte: Elaboração própria (2019).

Nota: utilizou-se para conversão a taxa cambial de R\$ 3,73 por unidade de dólar.

Conforme demonstrado na Tabela 9, calculou-se o PL e o PL Médio por adulto para cada decil de patrimônio. O PL Médio por adulto brasileiro, foi de R\$ 97.392,20 em 2017. Já o decil 10 (dez), que representa os 10% mais ricos da nação brasileira, se manteve acima dos R\$ 500 mil para todos anos observados. Em 2017, para um adulto fazer parte dos 10% mais ricos do Brasil era necessário ter um PL superior a R\$ 704.850,43.

Para fins de comparação, a Tabela 10 compila informações disponibilizadas nos relatórios Grandes Números das DIRPF e os compara com os decis 9 (nove) e 10 (dez) da Tabela 9. Os relatórios Grandes Números das DIRPF apresentam dados condensados das declarações do IRPF dos anos-calendário de 2014 a 2017, compilados pela Receita Federal.

**Tabela 10 - Brasil: Comparativo entre as Declarações do IRPF e os 20% mais ricos considerados no *Global Wealth Report* para o período de 2014 a 2017**

Fonte	Ano	Qtd. de Indivíduos	Patrimônio Líquido R\$ bilhões	Patrimônio Líquido Médio R\$ por indivíduo
IRPF	2014	27.581.083	5.897,98	213.841,56
	2015	27.518.844	6.533,25	237.410,18
	2016	28.003.647	7.524,48	268.696,37
	2017	29.101.516	8.063,39	277.077,93
<i>Global Wealth Report</i>	2014	27.971.600	10.751,59	384.375,38
	2015	28.439.000	8.740,17	307.330,28
	2016	28.660.800	9.110,51	317.873,40
	2017	29.110.600	11.876,96	407.994,33

Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB (2016, 2017a, 2017b, 2019) e Credito Suisse (2019). Elaboração própria (2019).

Nota: utilizou-se para conversão a taxa cambial de R\$ 3,73 por unidade de dólar.

Considerando que os brasileiros são obrigados a declarar o IRPF conforme critérios anuais do imposto<sup>33</sup>, através das informações apresentadas na Tabela 10, podemos perceber que o universo de declarantes do IRPF representou em todos anos do período compreendido entre 2014 e 2017 aproximadamente a mesma quantidade de adultos dos 20% mais ricos apresentados anteriormente.

Observa-se que há uma grande diferença entre o PL total do Brasil entre as duas fontes pesquisadas. Enquanto para o Credit Suisse, no ano de 2017, o PL total dos 20 por cento mais ricos foi de R\$ 11, 8 trilhões, no caso do IRPF, este valor é de R\$ 8,0 trilhões. As duas fontes possuem quantidade de brasileiros muito próximas, em torno dos 29 milhões de adultos. Todavia, a diferença encontrada para o valor do PL pode ser explicada pela subavaliação dos bens e Direitos Declarados no IRPF.

Em seus estudos, Calixtre (2018) já ressalta sobre limitações que podem ser encontradas na base do IRPF. Dentre elas, bens imóveis declarados possuem defasagem de avaliação, omissões, e cônjuges nem sempre declaram bens em separado. Como forma de solucionar o problema da subdeclaração dos bens, Calixtre (2018) sugere a criação de uma base de dados a nível nacional para avaliações e atualizações frequentes de todos imóveis.

Como o *Global Wealth Report* não traz as informações do 1% mais ricos aberto em mais faixas e o valor do PL médio dos 10%, R\$ 704.850,43 para 2017, e dos 5% mais ricos, R\$ 1.212.771,69 para o mesmo ano, não são considerados “grande fortuna” para o autor deste trabalho, considerou-se somente uma alíquota única de 1,5% para o grupo de pessoas do 1% mais ricos com a finalidade de estimar o potencial de arrecadação do IGF no Brasil para os anos de 2014 a 2017.

Uma alíquota única<sup>34</sup> não permite ter o efeito desejável de um imposto progressivo. Isto é, para este trabalho a deficiência de informação não permitiu considerar diversas alíquotas que aumentassem seus valores conforme aumenta o estrato de riqueza e conseqüentemente alcançar uma contribuição maior destes últimos.

Apesar disso, a Tabela 11 apresenta os resultados e demonstra a alta arrecadação que o imposto tem. Considerando os dados da Tabela 11, se a parcela que representa o 1% dos adultos com o maior PL tivesse sido tributada através do IGF, seria possível arrecadar

---

<sup>33</sup> Para verificar os critérios anuais do IRPF, ver Anexo A, página 69.

<sup>34</sup> O fator gerador do IGF consiste no acúmulo de riquezas acima de um determinado nível. Desta forma, o ideal para o imposto consistiria na aplicação com uma faixa isenta, ou seja, sobre aquele valor o imposto não seria cobrado, e demais faixas com aplicação de alíquotas progressivas que aumentam conforme aumenta o valor do patrimônio líquido.

aproximadamente R\$ 332,19 bilhões no período de 2014 a 2017. Os dados da Tabela 11 demonstram que 1.455.530 adultos brasileiros teriam pago IGF no valor médio de R\$ 63.612,02 em, 2017. Ponderando a limitação para detalhar ainda mais os integrantes do 1% mais ricos, o imposto poderia alcançar um potencial de arrecadação ainda maior. Para esse trabalho, portanto, uma “grande fortuna” representa o PL Médio do 1% mais ricos, que em 2017 foi de R\$ 4.240.801,33.

**Tabela 11 - Brasil: Estimação de Arrecadação do Imposto sobre Grandes Fortunas com Alíquota Única de 1,5% entre 2014 e 2017**

Ano	Qtd. de Adultos	Patrimônio Líquido R\$ bilhões	Patrimônio Líquido Médio R\$	Arrecadação IGF R\$ bilhões
<b>2014</b>	1.398.580	5.849,38	4.182.370,17	87,74
<b>2015</b>	1.421.950	4.935,62	3.471.024,32	74,03
<b>2016</b>	1.433.040	5.188,98	3.620.959,76	77,83
<b>2017</b>	1.455.530	6.172,61	4.240.801,33	92,59
<b>Total</b>				<b>332,19</b>

Fonte: Elaboração própria (2019).

Nota: utilizou-se para conversão a taxa cambial de R\$ 3,73 por unidade de dólar.

Por fim, com o potencial de arrecadação mensurado, pode ser realizada a análise do impacto da implementação do imposto na concentração de riqueza. Usado para medir a desigualdade social, o Índice de Gini apresenta dados entre 0 (zero) e 1 (um), podendo ser representado através de pontos percentuais ao multiplicar o seu valor por 100 (cem). O valor 1 (um) corresponde a completa desigualdade de riqueza (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a riqueza e os demais nada têm). O valor 0 (zero) corresponde a uma completa igualdade de riqueza, onde todos detêm a mesma riqueza per capita. No resultado final, quanto mais próximo do número 0 (zero), mais igualitário será aquele país, e quanto mais um país se aproxima do número 1 (um), mais desigual é a distribuição de riqueza. Sua construção é baseada na Curva de Lorenz.

A Curva de Lorenz mostra como a proporção acumulada da riqueza varia em função da proporção acumulada da população, estando os indivíduos ordenados pelos valores crescentes da riqueza. Para o presente estudo, considera-se o PL na proporção acumulada de riqueza, e os dez decis da população brasileira na proporção acumulada da população. Para calcular o IG, utiliza-se a seguinte fórmula:

$$IG = 1 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\phi_{i-1} + \phi_i)$$

Para este trabalho,  $n$  representa o número total de pontos da Curva de Lorenz conforme o decil da população brasileira. Neste caso, o valor é 10 (dez), pois é a quantidade de faixas que a população foi dividida. O  $\phi_i$  representa a fração do PL total.

A Tabela 12 apresenta o comparativo entre o IG Pré IGF e Pós IGF. O IG Pós IGF é calculado considerando a subtração da estimativa de arrecadação do IGF para cada ano do PL do decil superior (dez).

**Tabela 12 - Brasil: Análise comparativa entre o Índice de Gini do Patrimônio Líquido Original e o Patrimônio Líquido Disponível entre 2014 e 2017, em%**

Ano	Índice de Gini		Diferença	Delta
	Pré IGF	Pós IGF		
2014	77,2527	77,1649	-0,0879	-0,1138
2015	77,7678	77,6790	-0,0888	-0,1142
2016	77,4725	77,3820	-0,0906	-0,1169
2017	78,4685	78,3927	-0,0758	-0,0966

Fonte: Elaboração própria (2019).

Conforme a Tabela 12, o cenário proposto com a implementação do IGF no Brasil impacta pouco na situação de elevada concentração patrimonial no Brasil. Para todos os anos foram obtidas alterações de aproximadamente -0,1% no IG. No ano com maior redução, 2016, o IG reduziu de 77,4725% para 77,3820%. Essa redução é insignificante para o panorama de extrema concentração patrimonial e de regressividade e injustiça do STB.

Embora o impacto na redução da concentração patrimonial seja baixo, a implementação do IGF tem um potencial de arrecadação tributária significativa. Para se ter uma ideia, o valor potencial de arrecadação quase iguala-se ao valor total de arrecadação dos tributos brasileiros sobre propriedade<sup>35</sup>. Portanto, o país poderia ter aumentado em 94,95% a tributação sobre essa base de incidência no ano de 2017.

Considerando o custo e esforço para sua aplicação, seria importante observar o perfil dos ativos patrimoniais do 1% mais ricos para aprofundar a análise. Se o Patrimônio Financeiro predominasse, a aplicação deste imposto poderia ser facilitado uma vez que o preço está em contrato ou facilmente disponível no mercado. No caso do Patrimônio Não Financeiro, mais especificamente os imóveis brasileiros, o presente trabalho, da mesma forma que Calixtre (2018) e Carvalho Jr. (2018), sugere a criação de um cadastro nacional de imóveis urbanos e rurais com atualização frequente. Isso seria um passo decisivo na

<sup>35</sup> Conforme a Tabela 3, página 37.

consolidação de um sistema tributário de grandes fortunas, atingindo grandes patrimônios em favor da maioria da população.

Por fim, conclui-se que a regulamentação e a implementação do IGF no Brasil têm elevado potencial de arrecadação ao comprovar-se que o tributo teria arrecadado anualmente em média R\$ 83,05 bilhões entre 2014 e 2017. Todavia, o tributo não impacta profundamente na concentração de patrimônio no país uma vez que o IG variaria anualmente em média -0,1104% entre 2014 e 2017. De qualquer forma, o IGF é uma possibilidade de melhora das contas públicas e de aumento da tributação direta que, no longo prazo, poderá ajudar a diminuir a desigualdade.

## 5 CONCLUSÃO

A literatura atesta que compete ao Estado estabelecer políticas destinadas a corrigir desigualdades. Diante disso, o Estado não pode se abster diante das desigualdades sociais e patrimoniais, devendo agir efetivamente como ente responsável pela redistribuição de renda e patrimônio. É necessária a intervenção estatal através do sistema tributário para gerar equidade considerando a capacidade contributiva de cada brasileiro. Nesse âmbito, a progressividade tributária possibilita a distribuição de renda e relaciona-se com a equidade entendida como critério fundamental de justiça social.

O Art. 149 da CF/88 definiu as contribuições sociais como prestações cobradas pelo Estado para serem utilizadas em benefício de toda a sociedade, através da concessão de benefícios assistenciais. Sob influência da TTE, o projeto de instituir um estado de bem-estar social explica parcialmente o nível da carga brasileira em torno de 32%<sup>36</sup>, mas o que mais preocupa é a regressividade do STB.

Nesse escopo, o STB demonstra ser o oposto disso. O país caracteriza-se pela regressividade ao, predominantemente, tributar de maneira indireta. O Brasil<sup>37</sup> apresenta níveis altos de tributação indireta. Em 2017, a produção de bens e serviços foi responsável por 48,44 % da CTB, e a folha salarial 26,12 %. Já a tributação direta, a renda e patrimônio foram responsáveis por 19,22 % e 4,58% da CTB, respectivamente. No caso da tributação incidente sobre a propriedade, ela demonstra baixa participação relativa na CTB.

Com possibilidade de aumentar a tributação direta sobre patrimônio, o IGF ficou previsto no Brasil através inciso VII do Art. 153, da CF/88. Passadas três décadas da previsão constitucional do IGF, o tributo ainda não foi regulamentado. Questiona-se se as escolhas sobre o IGF sofreram influência da TTO, a qual, logo após a CF/88, ofereceu resistência à redistribuição e desonerou os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas.

Conforme o parágrafo único do Art. 11 da LRF, o ente político que não instituir e efetivamente cobrar o imposto de sua competência será excluído dos repasses voluntários, não deixando de receber os repasses decorrentes da repartição de receitas prevista nos Artigos 157 a 162 da CF/88. Portanto, considerando o Art.11 e parágrafo único da LRF, desde o ano 2000 a União, parece, salvo melhor juízo, que o Art. 11 da LRF não está sendo cumprido ao não exercer sua competência tributária de instituir e cobrar o IGF.

---

<sup>36</sup> Conforme o Gráfico 1, página 31.

<sup>37</sup> Conforme a Tabela 2, página 35.

Passadas três décadas desde a previsão constitucional do IGF, aguarda-se o reconhecimento por parte do STF sobre a obrigação do tributo ser regulamento pelo Congresso Nacional. Através da ADO 55, o PSOL pediu ao STF que declare a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em instituir o IGF, nos termos de LC. Em 30 de outubro de 2019, o PSOL pediu ao relator Ministro Marco Aurélio a intimação da Câmara dos Deputados a votar a Proposta de LC nº 277, de 2008, que regulamenta o IGF e encontra-se pronta para Pauta no Plenário.

No país, os estudos de impactos sobre a arrecadação tributária e desigualdade patrimonial no Brasil apresentam grandes dificuldades de serem projetados em função da carência de informações sobre a riqueza privada da população. O ideal seria o acesso às informações patrimoniais declaradas no IR. Apesar de ficar comprovado que a mesma possui defasagens pela subavaliação dos bens e direitos lá cadastrados, o acesso a essa base de dados permitiria o aprofundamento nos respectivos estudos. Conforme sugerido previamente, inclui-se aqui a sugestão de utilizar uma base de dados única sobre bens imóveis no país para enriquecer ainda mais as informações presentes nas informações do IR da Receita Federal.

Enquanto o acesso a essas informações não é possível, o objetivo principal deste trabalho foi fazer um estudo prático sobre a aplicação do IGF no Brasil, articulando os dados do *Global Wealth Report*, disponibilizados pelo Banco Credit Suisse, com os dados de 2014 a 2017. Para atender à função redistributiva deste imposto no país, constatou-se que a tributação com alíquota única de 1,5% sobre o PL dos adultos brasileiros presentes no 1% mais ricos é possível gerar uma arrecadação de R\$ 332,19 bilhões entre 2014 e 2017, sendo que somente em 2017 a arrecadação foi de R\$ 92,59 bilhões. O montante anual médio de quase de R\$ 83,05 bilhões obtidos entre 2014 e 2017 é quase a metade dos R\$ 154,14 bilhões gastos pelo governo com Educação em 2017 (TESOURO NACIONAL, 2018). O montante médio representou 53,88% do gasto.

Para obter efeito progressivo, o desejável é que os impostos possuam diversas alíquotas progressivas. Todavia, o presente estudo não foi capaz de propor mais de uma alíquota pela indisponibilidade de maiores informações do PL dos brasileiros com 20 anos ou mais presentes no grupo do 1% mais ricos, respeitando o princípio da capacidade contributiva. Assim, para o presente estudo, considerou-se a aplicação da alíquota única de 1,5% sobre grande fortuna sendo grande fortuna o valor em PL de R\$ 4.240.801,33 para 2017.

Considerando o quadro de elevada concentração patrimonial no país, o IGF proposto por este estudo não seria capaz de produzir redução significativa do IG. Entre os anos de 2014 a 2017, o IG variaria anualmente em média -0,1104%, o que é considerado pouco para o panorama brasileiro. Embora a variação seja pequena, o tributo traduz-se em uma possibilidade de melhora das contas públicas e de aumentar a tributação direta que, no longo prazo, poderá ajudar a diminuir a desigualdade.

Outras possibilidades de aumentar a tributação direta sobre patrimônio encontram-se na reformulação dos demais impostos sobre propriedade<sup>38</sup>. O IPVA é a principal arrecadação sobre propriedade no Brasil. O tributo arrecadou R\$ 40,5 bilhões em 2017, o que corresponde a 1,90% da CTB. Porém, o IPVA apresenta grande regressividade devido à ausência de alíquotas progressivas, à guerra fiscal e a evasão gerada por ele por se tratar de imposto de autonomia estadual.

Os impostos sobre bens imobiliários no país, o IPTU, sob competência municipal, e o ITR, sob competência federal ou municipal, apresentam resultados heterogêneos. Para o primeiro, os municípios possuem autonomia sobre a elaboração do sistema de avaliação dos imóveis, podendo, ainda que, conceder isenções à imóveis. O segundo, sob responsabilidade da União ou dos municípios, tem baixa arrecadação uma vez que representou apenas 0,06% da CTB em 2016, o que é uma contradição sendo que, no Brasil, 35% de todo o território é terra cultivada. O ITR, poderia ser uma importante fonte de arrecadação, mas o valor da terra é autodeclarado proprietários, há falta de fiscalização e existem múltiplos cadastros sobre imóveis rurais. Sugere-se a criação de uma regulamentação nacional para tributos sobre bens imobiliários concentrando o esforço na unificação de uma base única de imóveis com avaliações frequentes como forma de tornar o imposto mais homogêneos e progressivo.

Outro efeito positivo gerado através da unificação de uma base única de imóveis poderia refletir no potencial de arrecadação do ITBI e do ITCMD ao melhorar a precificação da base de cálculo. É necessário instituir constitucionalmente alíquotas progressivas para o imposto, para que seja possível aumentar a progressividade deles. No caso do ITCMD, mais especificamente, harmonizar as suas normas a nível nacional além da recomendação aumentar a alíquota máxima desatualizada que ficou estabelecida em 1992.

A rigor, é necessária uma reforma tributária no país para empreender todas essas mudanças. Enquanto a reforma tributária não é implementada, o presente estudo provou que

---

<sup>38</sup> Conforme a Tabela 3, página 37.

com a regulamentação e aplicação do IGF é possível suavizar, no longo prazo, a injustiça gerada pelo atual STB.

Por fim, considerando o estudo presente nesse trabalho, conclui-se que a implementação do IGF no Brasil se faz necessária por sua previsão constitucional e por uma questão de justiça fiscal. O imposto pode não somente aumentar a tributação direta ao fortalecer os impostos sobre patrimônio já existentes, mas também iniciar um novo momento tributário no país. Momento no qual a equidade é amplamente considerada e aceita. Desta forma, o país atenderia aos mais novos postulados sobre tributação, os quais reconhecem o aumento da desigualdade e a necessidade de se tributar o capital.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. A crise fiscal brasileira e suas armadilhas. **EcoDebate**, [S.l.], Ed. 3201, 10 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/05/10/a-crise-fiscal-brasileira-e-suas-armadilhas-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ATKINSON, A. B. **Inequality: What Can Be Done?** Londres: Harvard University Press, 2015.

BANKS, J.; DIAMOND, P. The base for direct taxation. In: ADAM et. al (Ed.). **Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 548-674. Disponível em: <[https://www.ifs.org.uk/docs/mirrlees\\_dimensions.pdf](https://www.ifs.org.uk/docs/mirrlees_dimensions.pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2019.

BARBOSA FILHO, F. de H. **A crise econômica de 2014/2017**. São Paulo, 2017. Estudos Avançados 31 (89). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142017000100051&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142017000100051&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 1 set. 2019.

BOITEUX, C. H. S. **O Sistema Tributário Brasileiro e as Finanças Municipais**. 1980. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1980. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8007/000018429.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 12 jul. 2019.

BOTELHO, L. H. F; ABRANTES, L. A. Reflexões sobre as incidências tributárias no Brasil e suas relações com o desenvolvimento socioeconômico nacional. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 54, N. 1, p. 126-133, jan/abr 2018. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/viewFile/csu.2018.54.1.12/60746193](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/viewFile/csu.2018.54.1.12/60746193)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

BRASIL. Constituinte Antonio Mariz. Emenda CS02293-9, de 02 de julho de 1987. Acrescenta ao Artigo 275 o imposto sobre grandes fortunas. In: \_\_\_\_\_. Senado Federal. Assembléia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas ao anteprojeto de Constituição**. Brasília, 1987. p. 549 - 549. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-221.pdf>>. Acesso em: 5 set. de 2019

CALIXTRE, A. A desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p.489-498. Disponível em: <<http://plataformapoliticassocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. de. **As Discussões sobre a regulamentação do imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Nota Técnica n. 07 (Dinte). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5755/1/NT\\_n07\\_Discussoes-regulamentacao-imposto\\_Dinte\\_2011-out.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5755/1/NT_n07_Discussoes-regulamentacao-imposto_Dinte_2011-out.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018a. p.426 - 435. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018b. p.411 - 425. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018c. p.436 - 456. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. O Imposto Sobre Herança. In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018d. p.457 - 474. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

\_\_\_\_\_; PASSOS, L. O Imposto sobre Grandes Fortunas. In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p.475 - 488. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CHIEZA, R. A. et al. Uma Proposta à Regressividade do Imposto de Renda da pessoa Física no Brasil- DIRF 2015. In: **Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política**. Niterói, 2018. p. 91-91. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/36.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS - CNDL; SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO - SPC; SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESA - SEBRAE. **Desafios do varejo: entraves para o crescimento e políticas Públicas**. [S.l.]: CNDL/SPC, 2019. Disponível em: <[https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/09/analise\\_pesquisa\\_desafios\\_varejo.pdf](https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/09/analise_pesquisa_desafios_varejo.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2019.

CORSATTO, O. N. Imposto sobre grandes fortunas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, V. 37, N. 146, p. 93 - 108, abr./jun. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/581/r146-06.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Edição. [S.l.], 2014. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Edição. [S.l.], 2015. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Edição. [S.l.], 2016. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Edição. [S.l.], 2017. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Edição. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DALMÁS, J. P. **O imposto sobre as grandes fortunas: alternativa para a ampliação da progressividade tributária no Brasil**. 2016. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/167267/001020481.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

DE CESARE, C. M. Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural. In: Fagnani, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 369-393. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

DORNELES, A. H. **A possível influência da política fiscal brasileira na distribuição de renda**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/1VbT68Y>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

FARIAS, F. M. G. B.; SILVA, R. P.; LEITE, A. Z. Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 394-410. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

FIORILLO, B. V. **Imposto sobre grandes fortunas e sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro.** [S.l.]: Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://brunovfadv.jusbrasil.com.br/artigos/185927333/imposto-sobre-grandes-fortunas-e-sua-regulamentacao-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

GEORGES, R; MAIA, K. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras.** [S.l.]: OXFAM, 2017. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio\\_a\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_a_distancia_que_nos_une.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

GOBETTI, S. W. **Tributação do capital no Brasil e no mundo.** Brasília: IPEA, 2018. Texto para Discussão, N. 2380. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD\\_2380.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2019.

GREGÓRIO, A. M. de P. **A Capacidade Contributiva.** 2007. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/167267/001020481.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Séries Históricas e Estatísticas: Carga Tributária Bruta.** [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN49>>. Acesso em: 15 set. 2019.

INTROÍNI, P. G. H et al. Tributação sobre Renda da Pessoa Física: isonomia como princípio fundamental de justiça social. In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas.** São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 245 - 280. Disponível em: <<http://plataformapoliticassocia.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

KHAIR, A. **Imposto sobre grandes fortunas (IGF).** Aparte: inclusão social em debate. 1 ago. 2008. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

LAGEMANN, E. Tributação Equitativa. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.22, n.1, p.288-306, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/1RIGUKh>>. Acesso em: 3 out. 2018.

LAGEMANN, E. Tributação Ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403- 426, 2004. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064>>. Acesso em: 3 out. 2018.

LAWSON, M. et al. **Bem público ou riqueza privada?** Oxford: OXFAM, 2019. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2019\\_Bem\\_Publico\\_ou\\_Riqueza\\_Privada\\_pt-BR.pdf?utm\\_source=site&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=davos2019\\_davos2019-](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2019_Bem_Publico_ou_Riqueza_Privada_pt-BR.pdf?utm_source=site&utm_medium=social&utm_campaign=davos2019_davos2019-)

leads-site&utm\_content=visitantes-site&utm\_term=botao-baixar\_botao-baixar\_cpc\_botao-site\_baixar>. Acesso em: 3 jul. 2019.

LOPES, Y. A.; ELOI, P. de S. e P. C. A não regulamentação do IGF e os entraves que o rodeiam: um estudo sobre o porquê da não normatização desta espécie tributária. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 15, p. 107-129, dec. 2016. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/1694>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MACHADO, M. de F. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado**: uma análise dos resultados dos governos estaduais. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/87268>>. Acesso em: 19 out. 2018.

MEDEIROS, I. S. DE. O papel do orçamento público na realização do desenvolvimento nacional. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 8, n. 1, p. 86 - 103, 28 out. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/8157>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MILÃO, J. V. **A regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil**. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/180365>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MIRRELES, J. et. al. **Dimensions of Tax Design**: The Mirrlees Review. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <<https://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

MURPHY, L.; NAGEL, T. **O Mito da Propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NERI, M. C. **A Escalada da Desigualdade - Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza?** Rio de Janeiro: FGV, 2019. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.

OLIVEIRA, F. A. de. O Sistema Tributário Brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da Reforma (1891 - 2017). In: FAGNANI, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 112 - 129. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

ORAIR, R; GOBETTI, S. Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea; 2018. 2. v. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-33002018000200213&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-33002018000200213&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 14 abr. 2019.

OXFAM. **Methodology Note for OXFAM's 2017 Report "An economy for the 99%"**. [S.l.]: OXFAM, 2017. Disponível em: <<http://oxfam.jp/news/tb-economy-99-percent-methodology-160117-en.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PESSÔA, L. C. O princípio do benefício como critério de justiça tributária: as diferentes interpretações. In: **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi**. Salvador: CONPEDI, 2008. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel\\_cesarino\\_pessoa.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel_cesarino_pessoa.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2018.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Optimal labor income taxation. In: AUERBACH, A. J. et al. (Ed.). **Handbook in Public Economics**. Nova York: Elsevier, 2013. v. 5, p. 392–474.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Os Tributos no Brasil**. Curitiba, 3 set. 2019. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>>. Acesso em: 20 out. 2019.

QUINTELA, G. C.; SERGIO, S. R. O Imposto sobre Grandes Fortunas como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais: uma análise com base no princípio da solidariedade federativa. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 7, p.33 - 68, julho/dezembro 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/37077>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Carga tributária no Brasil 2004**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília, DF, ago. 2005. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2004/view>> Acesso em: 10 set. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Carga tributária no Brasil 2017**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília, DF, nov. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>> Acesso em: 10 set. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2014, Exercício 2015**. Brasília, DF, set. 2016. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn\\_irpf\\_ac2014.pdf](http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn_irpf_ac2014.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2015, Exercício 2016**. Brasília, DF, abr. 2017a. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-irpf-2015.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Grandes Números IRPF** – Ano-Calendário 2016, Exercício 2017. Brasília, DF, dez. 2017b. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/estudo-gn-irpf-ac-2016.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Grandes Números IRPF** – Ano-Calendário 2017, Exercício 2018. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Carga tributária no Brasil - 2017: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: RFB/CETAD. nov. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 3 de mar. de 2019.

SANTOS, J. V. G. **Teoria da Tributação e Tributação da renda nos mercados financeiros e de capitais: entre a equidade e a eficiência, entre a capacidade contributiva e a indução**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20032013-140006/publico/DISSERTACAO\\_Joao\\_Victor\\_Guedes\\_Santos\\_Integral.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20032013-140006/publico/DISSERTACAO_Joao_Victor_Guedes_Santos_Integral.pdf)>. Acesso em: 19 mai. 2019.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3 ed. New York: W.W Norton & Company, 2000.

TAMS, R. A. **Desigualdade e Tributação sobre a riqueza: a (não) instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil**. Dissertação (Pós-Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/183310>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

TESOURO NACIONAL. **Despesas por Função do Governo Central - Classificação COFOG (2015 – 2017)**. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/relatorio-cofog\\_gc.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/relatorio-cofog_gc.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

## ANEXO A – CRITÉRIOS ANUAIS DO IRPF, 2014 A 2017

<b>Crítérios</b>	<b>Condições</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Renda</b>	Recebeu rendimentos tributáveis, sujeitos ao ajuste na declaração, cuja soma anual foi superior a	25.661,70	26.816,55	28.123,91	28.559,70
	Recebeu rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma foi superior a	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00
<b>Ganho de capital e operações em bolsa de valores</b>	Obteve, em qualquer mês, ganho de capital na alienação de bens ou direitos, sujeito à incidência do imposto, ou realizou operações em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas.				
	Optou pela isenção do imposto sobre a renda incidente sobre o ganho de capital auferido na venda de imóveis residenciais, cujo produto da venda seja destinado à aplicação na aquisição de imóveis residenciais localizados no País, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da celebração do contrato de venda, nos termos do art. 39 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.				
<b>Atividade rural</b>	Obteve receita bruta anual em valor superior a	128.308,50	134.082,75	140.619,55	142.798,50
	Pretenda compensar, no ano-calendário ou posterior, prejuízos de anos-calendário anteriores ou do próprio ano-calendário.				
<b>Bens e direitos</b>	Teve a posse ou a propriedade, em 31 de dezembro do ano-calendário, de bens ou direitos, inclusive terra nua, de valor total superior a	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00
<b>Condição de residente no Brasil</b>	Passou à condição de residente no Brasil em qualquer mês e nessa condição se encontrava em 31 de dezembro do ano-calendário.				

Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB (2016, 2017a, 2017b, 2019). Elaboração própria (2019).