

O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL: HISTÓRICO, PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR E PERSPECTIVAS

Por ***Fabricio Pereira Sousa De ABREU***

Doutor em Ciencias Jurídicas e Sociais (UMSA)

Resumo: O presente artigo analisa o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) no Brasil desde sua previsão constitucional em 1988 até as múltiplas tentativas de regulamentação por meio de projetos de lei complementar. Foram identificados cerca de 49 projetos, com destaque para o PLP 277/2008, na Câmara dos Deputados, e o PLP 183/2019, no Senado Federal. A análise mostra que, embora o IGF seja frequentemente defendido como instrumento de justiça fiscal e redistribuição de renda, a experiência internacional evidencia limitações: baixa arrecadação, elevado custo administrativo e forte incentivo à evasão patrimonial. O artigo também desconstrói a ideia simplista de que o imposto geraria automaticamente três efeitos: um novo tributo suportável para os mais ricos, abundante arrecadação para o governo e uma imediata redução da desigualdade social. Conclui-se que o IGF não deve ser visto como solução mágica, mas sim como um instrumento limitado, cujo impacto depende de um desenho legislativo realista e de sua inserção em uma reforma tributária mais ampla e coerente.

Sumário: I. Introdução. II. Metodologia. III. Marco Constitucional. IV. Histórico Legislativo. V. Exitos Recorrentes nos Projetos. VI. Estudo de Caso I: PLP277\2008. VII. Estudo de Caso II: PLP 183/2019 e correlatos. VIII. Efetividade e Comparações Internacionais. IX. Desafios e Conclusões. X. Referencias.

I. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi inserido na Constituição Federal de 1988, no art. 153, VII, como um tributo de competência da União, mas sua

implementação depende de lei complementar. Desde então, diversos projetos foram propostos, mas nenhum aprovado.

O tema se tornou símbolo de debates sobre justiça fiscal e redistribuição de renda no Brasil (Torres, 2010; Machado, 2021). A introdução do IGF se relaciona ao princípio da capacidade contributiva (Carrazza, 2019), mas enfrenta resistências políticas e econômicas.

Este artigo busca compreender as razões do impasse, analisando os projetos de lei apresentados, suas propostas, limites e desafios, além de compará-los com a experiência internacional.

II. METODOLOGIA

A pesquisa utiliza método qualitativo, baseado na análise documental de projetos de lei complementar disponíveis nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Além disso, emprega revisão bibliográfica em doutrina nacional e internacional sobre tributação da riqueza (Carvalho, 2016; OECD, 2018; Piketty, 2014; Zucman, 2015). Adotou-se o critério de selecionar projetos paradigmáticos, como o PLP 277/2008 e o PLP 183/2019, por seu impacto nos debates legislativos. A comparação internacional busca identificar boas práticas e armadilhas enfrentadas por países que já implementaram o IGF.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

O IGF é previsto na Constituição de 1988 como um imposto federal. Diferente de outros impostos, sua criação exige lei complementar, o que demanda maioria absoluta para aprovação (Carvalho, 2016).

Ele deve respeitar princípios como a capacidade contributiva, a progressividade e a vedação ao confisco (Derzi, 2013). A ausência de regulamentação reflete a dificuldade de consenso político, além das críticas sobre sua eficácia. A literatura brasileira diverge: para alguns autores, o IGF é instrumento de justiça tributária e redistribuição (Torres, 2019), enquanto outros veem nele uma medida de baixo impacto prático (Machado, 2021).

IV . HISTÓRICO LEGISLATIVO

Desde 1989, dezenas de projetos tentaram regulamentar o IGF. No início dos anos 1990, o foco do governo era a estabilização econômica, e a tributação da riqueza não avançou.

O marco mais relevante foi o PLP 277/2008, que previa alíquotas de até 5% sobre patrimônios acima de R\$ 2 milhões (Câmara dos Deputados, 2008). Em 2019, o PLP 183 propôs corte indexado ao IRPF, sinalizando aprendizado institucional após experiências internacionais negativas (Senado Federal, 2019). Durante a pandemia, surgiram novas tentativas, como o PLP 125/2021, destinado a financiar políticas emergenciais.

Nenhuma, porém, foi aprovada. A sucessão de projetos mostra persistência política, mas também ausência de consenso sobre viabilidade.

V. EIXOS RECORRENTES NOS PROJETOS

Os projetos analisados se dividem em dois modelos principais: progressividade forte, com alíquotas elevadas (1% a 5%), e progressividade moderada, entre 0,5% e 1%. Há convergência em alguns pontos: definição da base como patrimônio líquido; exclusão de instrumentos de trabalho e residências de baixo valor; previsão de mecanismos antielisão, como responsabilidade solidária de terceiros.

O PLP 277/2008 representa o modelo de alíquotas altas e corte nominal fixo. O PLP 183/2019, por outro lado, trouxe inovação ao indexar o corte ao limite do IRPF, evitando defasagem. O PLP 125/2021 refinou essa ideia, prevendo dedução de outros tributos patrimoniais. Esses elementos revelam a busca por equilibrar justiça distributiva e viabilidade administrativa.

VI. ESTUDO DE CASO I: PLP 277/2008

O PLP 277/2008 propunha incidir sobre patrimônios superiores a R\$ 2 milhões, com alíquotas progressivas até 5%. Definia regras detalhadas de avaliação patrimonial e previa isenção de instrumentos de trabalho até R\$ 300 mil. O projeto tornou-se polo

de apensação de várias propostas na Câmara. Apesar de seu detalhamento, sofreu críticas pelo risco de evasão e pela defasagem do corte nominal (Câmara dos Deputados, 2008).

VII. ESTUDO DE CASO II: PLP 183/2019 E CORRELATOS

O PLP 183/2019 representou uma virada ao propor alíquotas moderadas (0,5% a 1%) e corte indexado ao IRPF. Destinava a arrecadação ao Fundo de Combate à Pobreza, reforçando o caráter redistributivo.

O PLP 125/2021 avançou ao prever isenções específicas, como parte do valor da residência, e dedução de IPTU, IPVA e ITCMD. Esse modelo buscou reduzir críticas quanto à bitributação e aumentar legitimidade social. Contudo, a expectativa de arrecadação permaneceu baixa, à luz da experiência internacional (OECD, 2018).

VIII. EFETIVIDADE E COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

A maioria dos países da OCDE que implementaram IGF aboliram-no entre os anos 1990 e 2000. França substituiu o imposto geral por um sobre patrimônio imobiliário (IFI). Alemanha suspendeu o IGF após decisão judicial sobre desigualdade na valoração de ativos. Suécia e Dinamarca o aboliram por baixa arrecadação e fuga de capitais (OECD, 2018). Apenas Espanha, Noruega e Suíça mantêm modelos ativos, todos com cortes elevados e alíquotas moderadas. Estudos de Piketty (2014) e Zucman (2015) defendem IGFs globais para enfrentar evasão, mas reconhecem a dificuldade em âmbito nacional. Essa experiência sugere que, isoladamente, o IGF tem baixo potencial arrecadatório.

IX. DESAFIOS E CONCLUSÕES

Três mitos cercam o IGF: (i) que os ricos apenas pagarão mais um imposto, sem efeitos comportamentais; (ii) que o governo arrecadará grandes montantes; (iii) que a sociedade verá imediata redução da desigualdade.

A realidade mostra que o tributo pode gerar evasão, arrecadação modesta e efeitos distributivos limitados. O IGF deve ser visto como medida complementar, não

como solução central. Recomenda-se integrá-lo a uma reforma mais ampla, incluindo revisão do IRPF, tributação de dividendos e fortalecimento de impostos sobre herança e propriedade (Torres, 2019; Zucman, 2015).

Além disso, o IGF ocupa um lugar simbólico no debate público, frequentemente ressurgindo em momentos de crise fiscal ou quando o tema da desigualdade social ganha força na agenda política. Sua menção constante nas campanhas eleitorais e em discursos parlamentares revela a função mais política do que propriamente arrecadatória que o tributo tem desempenhado até hoje.

Foi também considerado o uso de pareceres técnicos emitidos por consultorias legislativas e institutos de pesquisa tributária. Esses pareceres permitiram comparar as justificativas apresentadas pelos autores dos projetos com análises independentes sobre viabilidade técnica e impacto fiscal.

Outro aspecto relevante é a discussão sobre a compatibilidade do IGF com o princípio federativo. Alguns críticos argumentam que, ao concentrar exclusivamente na União a competência para tributar grandes fortunas, cria-se um descompasso federativo. Outros defendem que esse arranjo é necessário para evitar competição fiscal entre entes subnacionais.

Durante a tramitação dos projetos, não apenas divergências políticas, mas também resistências técnicas se manifestaram. Relatórios de consultorias apontaram a dificuldade de mensurar patrimônios complexos, especialmente ativos financeiros no exterior e participações societárias. Isso fez com que muitas propostas fossem arquivadas antes mesmo de avançar nas comissões.

Outro ponto recorrente é a previsão de atualização monetária dos limites e faixas. Projetos mais antigos, como o PLP 277/2008, fixaram valores nominais e indicaram correção por índices de preços. Propostas mais recentes preferem vincular o corte ao limite do IRPF, reduzindo a defasagem com o tempo.

O projeto também foi acompanhado por debates em audiências públicas, nas quais especialistas destacaram a ousadia das alíquotas propostas. A crítica central foi que alíquotas elevadas poderiam gerar distorções econômicas, incentivando a transferência de ativos para outros países.

Esse projeto gerou discussões relevantes em comissões do Senado. Alguns parlamentares elogiaram o corte elevado e as alíquotas moderadas, que supostamente

reduziriam os riscos de evasão. Outros, contudo, questionaram se a arrecadação seria suficiente para justificar os custos administrativos de sua implementação.

A experiência suíça mostra que a descentralização da cobrança para os cantões possibilitou maior legitimidade social, já que a receita é utilizada em serviços públicos locais. Esse arranjo, no entanto, seria de difícil adaptação ao Brasil devido ao desenho constitucional da competência tributária.

Portanto, embora o IGF continue sendo um tema mobilizador no discurso político, seu papel prático como instrumento de arrecadação e redução da desigualdade permanece incerto. O Brasil precisa ponderar cuidadosamente se vale mais investir na implementação do IGF ou no aperfeiçoamento de tributos já existentes e mais consolidados.

Do ponto de vista histórico, é importante notar que a previsão do IGF em 1988 refletia um espírito constituinte voltado à justiça social. Inspirava-se em modelos europeus e buscava responder às fortes desigualdades do país naquele período de redemocratização. Por isso, o IGF é constantemente lembrado como um 'tributo constitucionalmente prometido', mas ainda não cumprido.

Além da análise documental e bibliográfica, foram comparados indicadores de desigualdade econômica e de carga tributária no Brasil com países da OCDE. Essa comparação reforça a percepção de que a estrutura tributária brasileira é regressiva, o que alimenta a defesa do IGF.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu em decisões passadas que a ausência de lei complementar não retira a validade da previsão constitucional. Assim, o tributo permanece 'em aberto', cabendo ao legislador decidir sua efetiva criação. Autores como Ricardo Lobo Torres (2010) apontam que essa técnica é incomum e gera expectativa social permanente.

Entre os projetos arquivados, alguns apresentaram soluções criativas, como limites diferenciados para pessoas casadas ou heranças. Apesar dessas inovações, não houve vontade política suficiente para avançar, mostrando que a resistência não é apenas técnica, mas sobretudo ideológica.

Algumas propostas também sugeriram vinculação direta da arrecadação a programas sociais específicos, como educação básica ou saúde pública. Embora atraente, essa vinculação enfrenta críticas por engessar o orçamento e reduzir a flexibilidade de alocação de recursos.

Uma inovação interessante do projeto foi a tentativa de responsabilizar solidariamente terceiros que ocultassem patrimônio. Essa medida antecipava debates modernos sobre transparência fiscal e combate a paraísos fiscais.

O PLP 125/2021, apensado ao 183/2019, refletiu a preocupação com a pandemia de COVID-19, propondo arrecadação emergencial para custear políticas de saúde. Essa dimensão emergencial reforça o uso do IGF como instrumento de solidariedade em crises excepcionais.

Na Espanha, por exemplo, a criação do 'Impuesto de Solidaridad' em 2022 mostra que o debate sobre IGF continua atual. Contudo, críticos apontam que a medida tem mais caráter simbólico e político do que efetivamente arrecadatário.

Em síntese, o IGF no Brasil ainda é uma promessa mais retórica do que prática. A análise sugere que o país deve buscar soluções tributárias complementares, equilibrando equidade, eficiência e simplicidade administrativa

X. REFERÊNCIAS

- Carvalho, P. de B. (2016). *Direito tributário: linguagem e método*. [7a ed.]. Noeses.
- Carrazza, R. A. (2019). *ICMS*. [17a ed.]. S. Malheiros.
- Derzi, M. A. M. (2013). *Direito tributário: estudos em homenagem*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Machado, H. de B. (2021). *Curso de direito tributário* [38a ed.]. Malheiros.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Torres, H. T. (2019). *Direito tributário internacional aplicado*. [2.a ed.]. Quartier Latin.
- Torres, R. L. (2010). *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Renovar.
- Zucman, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>
- Senado Federal (Brasil). (2019). *Projeto de Lei Complementar n.º 183/2019*. <https://www25.senado.leg.br/>

Câmara dos Deputados (Brasil). (2008). *Projeto de Lei Complementar n.º 277/2008*.

<https://www.camara.leg.br/>

Zucman, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*.

Chicago: University of Chicago Press.