



IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS, FUGA DE CAPITAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva
Consultor Legislativo da Área III
Direito Tributário e Tributação

ESTUDO

MAIO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. OS EFEITOS DA TRIBUTAÇÃO DE GRANDES FORTUNAS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO TRABALHO DE HASSON.	5
3. AS RESPOSTAS COMPORTAMENTAIS DOS CONTRIBUINTES A UM IMPOSTO ANUAL SOBRE A RIQUEZA NO TRABALHO DE SEIM.	7
4. CONCLUSÕES.	8
REFERÊNCIAS	10

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS, FUGA DE CAPITAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

1. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Grandes Fortunas, muito embora expressamente previsto na competência tributária constitucional da União (art. 153, inciso VII, da Constituição da República), jamais foi instituído no Brasil.

Economicamente, podem ser classificados os tributos sobre a riqueza em duas formas (PESTIEAU; KESSLER, 1991, p. 312-314)¹: tributos sobre o patrimônio e renda anuais (*Net Wealth Taxes*) e tributos sobre a transferência de riqueza *inter vivos* ou *mortis causa* (*Taxes on the Transfer of Wealth* ou *Inheritance and Property Taxes*). A primeira modalidade em muito se parece com um imposto sobre a renda, embora não tribute o acréscimo patrimonial, mas sim um montante de patrimônio globalmente considerado em um determinado período de tempo. Já a segunda modalidade é nada mais, nada menos do que o equivalente ao Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) brasileiro, de competência dos Estados (artigo 155, inciso I, da Constituição Federal). A diferença básica entre essas duas modalidades está no fato de que os *Net Wealth Taxes* visam inserir a carga tributária na concentração de patrimônio de uma dada pessoa ou família. Já os *Taxes on the Transfer of Wealth* visam desestimular a concentração intergeracional de renda.

A maioria dos países europeus adotou uma modalidade de tributação de *Net Wealth Taxes*, como foi o caso da França. Outras nações, como os Estados Unidos, adotaram o imposto sobre a transmissão de heranças.

No Brasil, as tentativas legislativas de adoção de IGF seguiram o modelo de *Net Wealth Taxes*. Isso se deve muito ao fato de que a tributação de heranças é de competência dos Estados Federados, o que poderia gerar discussões sobre a constitucionalidade de o IGF federal adotar a mesma base de cálculo do tributo estadual, gerando eventual bitributação. Por essa circunstância, as considerações feitas a seguir tomam em conta o modelo de *Net Wealth Tax*.

¹ Carvalho (2011, p. 11) cita também uma modalidade de tributação da riqueza sobre a renda presumida do capital. Todavia, entendemos que a tributação de renda presumida não encontra base constitucional no sistema brasileiro, de modo que não o abordaremos neste trabalho. A tributação de fatos geradores presumidos somente é autorizada pela Constituição excepcionalmente, como é o caso da substituição tributária progressiva prevista no artigo 150, § 7º, da Carta da República.

Em trabalho anterior, destacamos algumas das críticas feitas à tributação de grandes fortunas que têm capitaneado o debate sobre o tema (ARAUJO; SILVA, 2015, p. 3):

“As críticas que levaram à extinção do IGF nas diversas nações da Europa são bastante semelhantes. Segundo Christophe Heclys (2004, p. 39-50), tais críticas envolvem a promoção da fuga de capital produtivo, altos custos de manutenção e baixo retorno financeiro e distorção da alocação de recursos financeiros.

Ristea e Trandafir (2010, p. 305) elencam exatamente as mesmas críticas, acrescentando também o argumento de que os países que ainda adotam o IGF tiveram um incremento nos seus índices de desigualdade econômica durante a vigência do tributo. Na França, por exemplo, os autores constatam que durante um período de vinte anos cresceu a disparidade entre a renda e a propriedade dos cidadãos. Concluem que nesse ponto os países que adotaram uma tributação mais intensa sobre heranças e doações foram mais eficientes no combate à desigualdade do que os que adotaram o IGF.

Na esteira da queda do Estado de Bem-Estar Social na Europa e a decrescente adoção do IGF, o Brasil até hoje não conseguiu aprovar uma legislação sobre o imposto, a despeito da expressa previsão constitucional. O Projeto de Lei Complementar nº 202/1989 foi o de trâmite mais avançado no Congresso Nacional, mas foi rejeitado no mérito pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados no ano 2000. Na oportunidade, o deputado Francisco Dornelles, dentre outras razões, citou expressamente o declínio do IGF na Europa como fator negativo à sua instituição no Brasil.”

O presente trabalho, em um primeiro momento, visa responder ao questionamento acerca da existência de uma causalidade necessária entre a instituição do IGF em uma determinada matriz tributária nacional – em especial a brasileira – e o efeito da fuga de capitais produtivos. Também visa comparar a receita pública auferida com a instituição do imposto em face das perdas econômicas na fuga de capitais para o exterior.

Todavia, é possível desde logo observar que o exame da exata causalidade entre estes fatos não se mostra de fácil execução. Em primeiro lugar, porque a fuga de capitais de um determinado país é de difícil mensuração. Em segundo lugar, porque essa mesma fuga ocorre por uma série de razões, não apenas em virtude da instituição de um tributo em específico.

Nesse passo, inclusive, podemos chegar a uma situação de evidente causalidade reversa: na hipótese de ocorrer fuga de capitais de um determinado país com a instituição de IGF, a arrecadação deste será, com o tempo, reduzida. Daí perquirir-se: foi a arrecadação do tributo que promoveu a fuga de capitais ou foi esta que reduziu a arrecadação do tributo? Na verdade, a taxa de crescimento econômico tanto pode ser definida por vários fatores como pode também definir esses mesmos fatores. Entre estes está a instituição de novos tributos.

Para poder aferir uma exata causalidade, bem como apresentar medidas de comparação da arrecadação do IGF e da fuga de capitais dela decorrente, seria necessário acompanhar uma grande série histórica de dados econômicos nacionais. De tais dados, teriam que ser isolados fatores diversos da instituição do tributo, bem como os efeitos desses fatores isolados. Em economias de crescente complexidade como são as contemporâneas, tal demanda chega próxima da impossibilidade.

Portando, no presente trabalho, decidimos ampliar o escopo de análise da proposta original no sentido de verificar de que forma a taxação de grandes fortunas afeta o crescimento econômico de um país.

Para tanto, selecionados dois estudos sobre o tema.

O primeiro, do Professor A. Hasson (2010), da Universidade de Lund, na Suécia, analisou empiricamente dados de 20 países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE que adotaram o IGF no período entre 1980 e 1999. No aludido trabalho, Hasson pôde demonstrar as diversas forma como a instituição do IGF afetou a economia dos países estudados.

O segundo, do Professor David Seim (2014), da Universidade de Toronto, no Canadá, aborda os efeitos comportamentais financeiros (*behavioral finances*) sobre os contribuintes da instituição de um IGF na Suécia. Embora não aborde especificamente a fuga de capitais para o exterior, Seim aborda a tendência dos contribuintes de praticar evasão fiscal em razão do IGF, o que inclui a remessa de ativos ao exterior.

Em seguida, à luz dos estudos em exame, faremos as devidas observações pertinentes sobre a adaptabilidade ou não das conclusões em relação ao problema concreto, em especial levando em conta a realidade brasileira.

2. OS EFEITOS DA TRIBUTAÇÃO DE GRANDES FORTUNAS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO TRABALHO DE HASSON.

O estudo de Hasson (2010) procede a uma observação empírica de dados de países da OCDE que em algum momento no período entre 1980 e 1999 adotaram alguma forma de tributação de grandes fortunas. Por intermédio de tais dados, o autor busca identificar como a inserção de um tributo sobre a riqueza afeta o crescimento econômico.

O autor destaca três formas pelas quais a instituição de um imposto sobre a riqueza pode afetar o crescimento econômico:

- I. O imposto sobre a riqueza reduz a rentabilidade do patrimônio do contribuinte, de modo que ele reduz a propensão à poupança na medida da elasticidade dessa

poupança. Uma elasticidade positiva implica que o tributo sobre a riqueza poderia resultar em menor poupança doméstica.

- II. O imposto sobre a riqueza também pode afetar o crescimento econômico pela via de reduzir a propensão à assunção de riscos pelos agentes econômicos. Embora haja poucos estudos empíricos sobre a relação entre assunção do risco e o crescimento econômico, o autor pondera que um imposto sobre a riqueza pode afetar a propensão à assunção de risco em virtude da menor rentabilidade que provoca.
- III. O modelo específico do imposto sobre a riqueza adotado pode encorajar o investimento baseado somente em diferenciais tributários em detrimento daquele baseado em genuínas forças do mercado. Assim, o tributo sobre a riqueza pode direcionar recursos produtivos para atividades socialmente improdutivas. É dizer: o IGF reduziria a neutralidade tributária do sistema, de modo a influenciar mais as decisões dos agentes econômicos que as forças do mercado.

Cabe destacar que a fuga de capital pode decorrer de qualquer uma das três influências destacadas por Hasson.

Em seguida, Hasson (2010, p. 25) destaca as dificuldades de se relacionar os efeitos do IGF e o crescimento econômico baseado em dois fatores já destacados na introdução ao presente trabalho: o caráter endógeno dos efeitos do IGF em relação a inúmeras outras variáveis e a causalidade reversa.

Após a utilização de várias metodologias de regressão, Hasson (2010, p. 33) assevera que há suporte robusto para concluir que impostos sobre a riqueza afetam o crescimento econômico, embora a magnitude estimada seja relativamente modesta (entre 0,02 e 0,04 pontos percentuais para cada ponto de aumento na alíquota do IGF). Pontua o autor:

“Este estudo estima empiricamente o efeito do imposto sobre a riqueza. Utilizando dados de 20 países da OCDE, cobrindo 20 anos, encontrei suporte razoavelmente robusto para a conclusão popular de que o imposto sobre a riqueza reduz o crescimento econômico. A magnitude estimada, contudo, é um tanto menos alarmante do que a opinião popular, embora deva ser lembrado que esse efeito será aumentado com o tempo. Adicionalmente, eu encontrei suporte para concluir que o imposto sobre a riqueza é mais danoso para o crescimento econômico do que outros impostos sobre o capital ou o trabalho.”²

A conclusão de Hasson, como se verá adiante, é confirmada pelo estudo mais específico realizado por Seim.

² Tradução livre.

É possível observar, contudo, que qualquer tributo inserido em uma economia gerará um “peso morto”, de modo a gerar determinado prejuízo. Como a elasticidade renda-tributo se mostra menor do que 1 na aferição de Hasson, é lícito concluir que se trata de relação inelástica. Noutros termos: a arrecadação do imposto não é acompanhada por uma proporcional redução do crescimento econômico, mas sim uma redução um tanto menor. A questão passa a ser, portanto, do ponto de vista da política tributária, qual intensa deve ser a intervenção do IGF na economia levando em conta os prejuízos que ele estaria apto a causar.

3. AS RESPOSTAS COMPORTAMENTAIS DOS CONTRIBUINTE A UM IMPOSTO ANUAL SOBRE A RIQUEZA NO TRABALHO DE SEIM.

O estudo de Seim é mais específico do que o de Hasson, e investiga os efeitos comportamentais do imposto anual sobre a riqueza existente na Suécia utilizando como fonte de dados informações de 51 milhões de contribuintes naquele país no período de 2000 a 2006. Ele quantifica os efeitos do tributo pela estimativa da elasticidade do tributo³ sobre a riqueza tributável e decompõe as respostas em uma substituição intertemporal.

Em síntese, o autor destaca haver forte evidência de amostras cujos resultados se concentram em uma margem de elasticidade entre 0,12 a 0,33. Apesar de ser uma elasticidade um tanto superior àquela aferida por Hasson, continua a se tratar de relação inelástica, de modo que a arrecadação do IGF cresce de forma desproporcional à redução da riqueza que provoca. Estritamente desse ponto de vista, portanto, é justificável a instituição de imposto sobre a riqueza na Suécia.

A despeito dessa possível justificação, o IGF sueco (*Förmögenhets-skatt*) foi abolido em 2007 não em razão de sua vantagem ou desvantagem econômica, mas sim em razão de ter sido considerado pouco equitativo. Pela quantidade de isenções que previa, não alcançava na verdade aqueles detentores de maior patrimônio (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 388).

O autor ainda pontua, à luz desses resultados, que de fato são geradas dificuldades na instituição de impostos sobre a riqueza na definição de uma base de cálculo bem como na avaliação de bens. Comparando informações prestadas pelos contribuintes sobre seu patrimônio com outras fornecidas por outras partes (bancos, registros públicos), o autor também toma a conclusão qualitativa de que os contribuintes tendem a praticar evasão fiscal em face do imposto sobre a riqueza.

Conforme se observa, as conclusões de Seim são bastante semelhantes àsquelas de Hasson.

³ Assevera Seim (2014, p. 13) que “a elasticidade se refere à mudança percentual na riqueza decorrente de um aumento de um por cento na alíquota do tributo” (tradução livre).

O que cabe destacar à luz do presente trabalho é a ênfase que Seim confere à potencialidade de prática de evasão fiscal pelos contribuintes do IGF. Nessas práticas evasivas se encaixa bastante bem o deslocamento de patrimônio tributável ao exterior, causando fuga de capitais do país. Ou seja, da perspectiva da pesquisa de Seim, o IGF induz diversas formas de planejamento tributário, inclusive com fuga de capitais.

4. CONCLUSÕES.

Uma conclusão comum a ambos os estudos examinados é que a razão entre a renda e a alíquota do IGF nos países pesquisados é inelástica. Daí se nota que a arrecadação do IGF é maior do que o prejuízo que causa à economia, de modo que, dessa perspectiva exclusiva, é economicamente justificável.

Hasson (2010, p. 22) destaca que os primeiros países da OCDE que aboliram o IGF tiveram uma redução em suas receitas decorrentes do imposto. Nos anos de 1960, as receitas de IGF desses países variavam de 0,2% a 0,5% do Produto Interno Bruto. Nos anos 1990, essas receitas foram reduzidas para o intervalo entre 0,1% a 0,2% do PIB. Já os quatro últimos países examinados pelo autor que aboliram o IGF tiveram um significativo aumento nos receitas do imposto entre 1960 e 1990.

Daí se concluir que a arrecadação do IGF é indiferente nos debates mundiais sobre a manutenção ou não da exação. Como destacado por Seim no caso da Suécia, normalmente a extinção do IGF se dá pela circunstância de que este não está se prestando a promover uma distribuição mais justa da riqueza.

Assim, entendemos que o IGF não deve ser utilizado como um mecanismo de combate a crises fiscais do Estado, pois sua arrecadação é muito pouco significativa para os países que o instituíram. Se utilizado, o IGF deve ser um mecanismo de redução da desigualdade na distribuição da renda e planejado dessa forma.

Por outro lado, em um cenário de crise econômica, é necessário analisar também se a tributação via IGF seria a mais adequada em detrimento de impostos, por exemplo, sobre a renda.

Outra questão a ser suscitada é a indução à evasão fiscal decorrente da instituição do IGF. Existem diversos mecanismos adotados em diversos ordenamentos com o fim de coibir planejamentos tributários formulados apenas com o objetivo de evasão do IGF. Em trabalho anterior nesta Consultoria, citado nas referências ao presente, elencamos diversos mecanismos antielisivos formulados em prol da arrecadação do IGF no Brasil.

Por fim, cabe ressaltar que os efeitos do IGF na economia dependem de diversos fatores. As pesquisas aqui citadas tratam da realidade de diversos países desenvolvidos. A indução de



tributo sobre a riqueza em um país em desenvolvimento pode levar a resultados diversos. Outrossim, o modelo de IGF, bem como as peculiaridades de seu sistema de arrecadação, podem de diversas formas mudar as premissas e conseqüências em que apurados os resultados citados.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, José Evande C; SILVA, Jules Michelet P. Q. **Medidas antielisivas na instituição e cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. **Nota Técnica: As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

COMISSAO EUROPEIA. **Cross-country review of taxes on wealth and transfers of wealth**. Bruxelas: Comissao Europeia, 2014.

HASSON, A. Is the walth tax harmful to economic growth? In: **World Tax Journal**. Fev. 2010, p. 19-34.

PESTIEAU, Pierre; KESSLER, Denis. The Taxation of wealth in the EEC – facts and trends. **Canadian public policy**, vol. XVII:3, a. 1991, p. 309-321.

SEIM, David. **Behavioral responses to an annual wealth tax – evidence from Sweden**. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B9GZw--nY1RjVUpnWG9CTTJDZFU/view?usp=sharing>, acessado em 6 de maio de 2015, às 16h.