

IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS: A OMISSÃO LEGISLATIVA COMO ESCOLHA DISTRIBUTIVA NO BRASIL

Autor 01 ¹Fabiola dos Santos Mendes

Autor 02 ² Francielly Maria Barbara da Silva

Autor 03³ Yasmin Fernandes Parreira

RESUMO: O Sistema Tributário Nacional (arts. 145 a 162, CF/88) distribui competências tributárias entre os entes federativos, submetendo-as a princípios como legalidade, isonomia e capacidade contributiva. Nesse arranjo, compete privativamente à União instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), nos termos do art. 153, VII, da Constituição, condicionado à edição de lei complementar (BRASIL, 1988). Trata-se de imposto de natureza patrimonial, distinto dos tributos que incidem sobre consumo ou renda periódica, cujo fato gerador seria a titularidade de grande patrimônio. Sob a ótica dogmática, a instituição do imposto encontraria fundamento no princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88), funcionando como instrumento de correção de um sistema tributário fortemente concentrado na tributação do consumo. Diante disso, o presente trabalho propõe examinar, a partir do instrumental próprio do Direito Tributário, em que medida a omissão legislativa na regulamentação do IGF reflete a correlação de forças que atravessa o exercício da competência tributária no Brasil.

1. INTRODUÇÃO:

O Sistema Tributário Nacional, disciplinado pelos arts. 145 a 162 da Constituição Federal de 1988, estabelece a competência tributária dos entes federativos e a observância de princípios como a legalidade, a isonomia e a capacidade contributiva. Nesse contexto, compete à União instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), conforme o art. 153, VII, da Constituição, mediante lei complementar. Contudo, passadas mais de três décadas da promulgação da Carta Magna, o imposto permanece sem regulamentação, configurando uma persistente omissão legislativa. A questão ganha relevância diante da

¹ Fabiola dos Santos Mendes, discente na Universidade do Estado de Minas Gerais, fabiola.1098590@discente.uemg.br

² Francielly Maria Barbara da Silva, discente na Universidade do Estado de Minas Gerais, francielly.1098469@discente.uemg.br

³ Yasmin Fernandes Parreira, discente da Universidade do Estado de Minas Gerais, yasmin.109536@discente.uemg.br

elevada concentração de renda e riqueza no Brasil, especialmente em razão da reduzida participação da população mais pobre no patrimônio nacional.

Sob a perspectiva constitucional, a instituição do IGF encontra fundamento no princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, § 1º, da Constituição, podendo contribuir para uma maior progressividade do sistema tributário. A ausência de regulamentação é objeto de diferentes interpretações, envolvendo desde dificuldades técnicas, como a definição de “grande fortuna” e o risco de fuga de capitais, até fatores relacionados à influência política dos grupos economicamente mais favorecidos. Diante disso, o presente trabalho busca analisar em que medida a omissão legislativa na regulamentação do IGF se relaciona à estrutura e às relações de poder que permeiam o sistema tributário brasileiro, examinando sua trajetória legislativa, seus fundamentos constitucionais e sua relação com a concentração de renda e riqueza.

2. PROBLEMA DE PESQUISA:

Diante do exposto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a não regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal há mais de trinta e cinco anos, decorre de reais dificuldades técnicas para sua instituição, ou reflete a ausência de interesse político em tributar o patrimônio concentrado no topo da pirâmide econômica brasileira.

3. OBJETIVO:

O presente trabalho tem como objetivo geral examinar em que medida a omissão legislativa na regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) reflete a correlação de forças que atravessa o exercício da competência tributária no Brasil, verificando se a inércia legislativa decorre de dificuldades técnicas ou da ausência de interesse político em tributar o patrimônio concentrado no topo da pirâmide econômica nacional. Especificamente, busca-se: (i) reconstituir a trajetória legislativa do IGF desde a Constituição de 1988; (ii) analisar seus fundamentos constitucionais, notadamente o princípio da capacidade contributiva; e (iii) relacionar os dados sobre concentração de renda e riqueza à persistência dessa omissão.

4. METODOLOGIA:

A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, baseada em levantamento bibliográfico e documental com livros, artigos científicos, legislação, projetos de lei complementar e relatórios técnicos de órgãos como IPEA, Oxfam Brasil e Unafisco Nacional.

5. DISCUSSÃO E RESULTADOS ALCANÇADOS:

5.1 Trajetória Legislativa e Barreiras Políticas ao IGF

O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) está previsto desde a Constituição Federal de 1988, cujo artigo 153, inciso VII, atribui à União a competência para instituí-lo, condicionada à edição de lei complementar (BRASIL, 1988) — exigência que, diferentemente da maioria dos impostos federais, já revela maior rigidez para sua criação.

Não obstante essa previsão expressa, passadas mais de três décadas da promulgação da Constituição, o IGF nunca foi regulamentado. O primeiro projeto relevante sobre a matéria foi o PLS 162/1989, de autoria de Fernando Henrique Cardoso (CORDEIRO; JURUBEBA, 2024, apud SILVA, 2025). Desde então, dezenas de outras proposições se sucederam, sem que nenhuma tenha sido aprovada, destacando-se o PLP nº 277/2008, na Câmara dos Deputados, que se tornou a principal proposição sobre o tema, concentrando diversos projetos posteriores a ele apensados, entre os quais os PLPs nº 188/2020, 193/2020, 268/2020 e 130/2021, apresentados durante a pandemia de Covid-19 com distintas propostas quanto à base de cálculo, alíquotas e destinação da receita.

Esse volume expressivo de proposições, com limites de isenção que variam de R\$ 3 milhões a R\$ 50 milhões, evidencia que a controvérsia em torno do IGF não decorre de ausência de propostas técnicas concretas, mas de sua sistemática paralisação no processo legislativo. No Senado Federal, seguem também em tramitação propostas como o PLS nº 315/2015 e o PLP nº 50/2020, de modo que, até o momento, o IGF permanece sem regulamentação por lei complementar.

Apesar da previsão constitucional desde 1988, ainda não houve aprovação de lei complementar que regule o IGF. A explicação corrente recorre a argumentos técnicos, como a imprecisão do conceito de “grande fortuna” e o risco de fuga de capitais (MACHADO SEGUNDO, 2019). Parte da doutrina, porém, atribui essa inércia ao fato

de que as grandes fortunas estariam bem representadas no parlamento federal, inibindo o exercício dessa competência (ALEXANDRE, 2021, p. 741). A trajetória do IGF revela, assim, não uma falha técnica, mas uma correlação de forças em que os interesses das classes detentoras de grande patrimônio encontram representação direta no órgão responsável por sua própria tributação.

5.2 Concentração de Renda e Patrimônio no Brasil: Dados e Diagnóstico

A investigação da correlação de forças relacionada à competência tributária do IGF deve considerar o elevado grau de concentração de renda e riqueza no país, cenário que confere plausibilidade à hipótese de que a omissão legislativa decorre de uma escolha política. Os indicadores apontam para uma desigualdade persistente e estrutural. Conforme o Índice de Gini, a distribuição de renda no Brasil manteve-se historicamente elevada, em torno de 0,534 nas últimas décadas (GODOI, 2022). Embora tenha havido reduções pontuais entre o início dos anos 2000 e 2015, quando atingiu seu menor patamar, o índice voltou a crescer. Dados mais recentes do Ipea confirmam essa tendência, indicando nova elevação do Índice de Gini da renda domiciliar em 2025 (CARVALHO, 2025).

A concentração também se evidencia nos estratos superiores. Dados do Imposto de Renda de Pessoa Física demonstram que a participação do 1% mais rico na renda nacional cresceu de 20,4% para 24,3% entre 2017 e 2023, sendo a maior parte do acréscimo absorvida pelo 0,1% mais rico e metade dele pelo 0,01% mais rico (DUTRA; MONTEIRO; GOBETTI, 2025). Esse movimento indica intensificação da concentração dos ganhos e corrobora a tese de que a estrutura tributária vigente, fortemente baseada na tributação indireta sobre o consumo, não exerce função redistributiva relevante.

No patrimônio, a desigualdade é ainda mais acentuada. Segundo a Oxfam Internacional (2024), os 0,01% mais ricos concentram 27% dos ativos financeiros do país, percentual que chega a 43% entre os 0,1% mais ricos e a 63% no grupo do 1% mais rico, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 2%. Essa assimetria é relevante para o debate sobre o IGF, cujo fato gerador, relacionado à titularidade de grande patrimônio, incide justamente sobre a dimensão em que a desigualdade se manifesta de forma mais acentuada, distinta da renda já alcançada pelo Imposto de Renda.

No plano internacional, o World Inequality Report aponta que os 10% mais ricos concentram 59% da renda nacional brasileira, enquanto a metade inferior detém aproximadamente 10% (CHANCEL et al., 2022). A Oxfam Brasil (2024) classificou o país como o oitavo mais desigual do mundo em 2023, à frente de praticamente todos os demais países sul-americanos, com exceção da Colômbia.

Os dados revelam, portanto, que a desigualdade brasileira possui caráter estrutural e se manifesta de forma particularmente intensa no patrimônio. Esse cenário fundamenta a análise da trajetória legislativa do IGF, uma vez que a elevada concentração de riqueza, associada à inércia do Poder Legislativo na regulamentação do tributo constitucionalmente previsto, reforça a hipótese de que a omissão normativa não decorre apenas de dificuldade técnica, mas de uma correlação de forças na qual os detentores de grande patrimônio exercem influência sobre o processo decisório relativo à sua própria tributação

6. CONCLUSÃO

A análise realizada demonstra que a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal desde 1988, não pode ser atribuída exclusivamente a dificuldades técnicas. Apesar da existência de diversos projetos de lei e de propostas concretas para sua instituição, nenhuma delas foi aprovada. Os dados analisados também evidenciam a elevada concentração de renda e patrimônio no Brasil, especialmente entre os grupos mais ricos, reforçando a relevância do debate sobre a tributação da riqueza acumulada.

Dessa forma, a persistente omissão legislativa indica que, além dos obstáculos técnicos, fatores políticos e a própria correlação de forças no processo legislativo contribuem para a não regulamentação do IGF. Assim, o imposto permanece previsto constitucionalmente, mas ainda não efetivado, mantendo-se como importante questão no debate sobre a capacidade contributiva, a isonomia e a estrutura do sistema tributário brasileiro.

Palavras-chave: Imposto sobre Grandes Fortunas; Capacidade Contributiva; Omissão Legislativa; Sistema Tributário Nacional; Concentração de Renda.

REFERÊNCIAS:

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2025.

CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2025. **Carta de Conjuntura IPEA**, Brasília, n. 68, nota 17, p. 1-10, 18 set. 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2025/09/250919_cc_68_nota_17_rendimentos.pdf. Acesso em: 4 nov. 2025.

CHANCEL, Lucas *et al.* **World Inequality Report 2022**. Paris: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CORDEIRO, M. B.; JURUBEBA, F. M. F. de Oliveira. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil: desafios à implementação e impactos na redução de desigualdades. **Revista de Estudos Jurídicos**, v. 1, n. 34, 2024. *apud* SILVA, Mateus Cunha e. **A omissão legislativa do imposto sobre grandes fortunas e seus reflexos na justiça fiscal: desigualdade, concentração de renda e os desafios de sua implementação no Brasil**. 2025. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual do Piauí, Picos, 2025.

DUTRA, Frederico Nascimento; MONTEIRO, Priscila Kaiser; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Concentração de renda no Brasil: o que os dados do IRPF revelam?** Nota técnica. [S. l.: s. n.], 2025.

GODOI, Marciano Seabra de. Concentração de renda e riqueza e mobilidade social: a persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 61-74, jul./set. 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OXFAM BRASIL. **Um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/10-anos-de-desafios-e-perspectivas/>. Acesso em: 16 maio 2025.

OXFAM INTERNACIONAL. **Desigualdade S.A.: como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública**. [S. l.]: Oxfam International, jan. 2024.