



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ
CAMPUS PROFESSOR BARROS ARAÚJO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



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

PICOS - PI

2025

MATEUS CUNHA E SILVA

**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**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí, Campus de Picos, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Orientador(a): Profa. Dra. Amélia Coelho Rodrigues Maciel

PICOS - PI

2025

S586o 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 / Mateus Cunha e Silva. - 2025.

41f.: il.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Piauí, Picos, 2025.

"Orientação: Profa. Dra. Amélia Coelho Rodrigues Maciel".

1. Omissão legislativa. 2. Imposto sobre Grandes Fortunas. 3. Desigualdade. I. Maciel, Amélia Coelho Rodrigues . II. Título.

CDD 336

MATEUS CUNHA E SILVA

**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**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí, Campus de Picos, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



AMELIA COELHO RODRIGUES MACIEL
Data: 27/11/2025 09:08:03-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Prof.^a Dra. Amélia Coelho Rodrigues Maciel (UESPI)

Membro titular

Documento assinado digitalmente



ANA PAULA DE SOUSA COSTA
Data: 26/11/2025 19:39:34-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Prof.^a Ana Paula de Sousa Costa

Examinadora - Universidade Estadual do Piauí

Documento assinado digitalmente



JOAO PEDRO PACHECO CHAVES
Data: 27/11/2025 09:31:30-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Prof. Dr. João Pedro Pacheco Chaves

Examinador - Universidade Estadual do Piauí

Em reconhecimento a todos os
sacrifícios que fizeram para me ver
chegar até aqui. A vocês, meus pais,
meu profundo respeito, admiração e
amor.

AGRADECIMENTOS

Com o coração repleto de gratidão, dedico este espaço a reconhecer e agradecer a todos que foram pilares essenciais para a concretização deste Trabalho de Conclusão de Curso. Esta vitória não é apenas minha, mas o resultado de um apoio contínuo e inestimável.

À minha orientadora, Amélia, por ter dedicado seu tempo, sabedoria e paciência em guiar esta pesquisa. Sua expertise, as discussões enriquecedoras e o incentivo constante foram cruciais para a qualidade e o sucesso deste trabalho. Sou imensamente grato por sua dedicação.

À professora Ana Paula, que se tornou uma figura de apoio inestimável. Sua disposição em ajudar, a gentileza e o suporte nos momentos mais desafiadores foram um diferencial em minha jornada. Meu sincero obrigado por sua inestimável colaboração.

Aos meus pais, Mauro Lopes e Silva e Josefa Maria Cunha, a quem dedico o meu mais profundo e sincero agradecimento. Vocês são o meu alicerce fundamental, a fonte de inspiração e a razão por trás de toda a minha busca por conhecimento. Desde o início, me proporcionaram o ambiente e os incentivos necessários para que eu pudesse sonhar alto e trilhar o caminho da educação. Cada sacrifício, cada ensinamento e cada palavra de encorajamento moldaram a pessoa e o profissional que sou hoje. O amor incondicional de vocês é o maior presente que já recebi e a força motriz para todas as minhas conquistas.

Antes mesmo de iniciar a jornada acadêmica, fui agraciado com amizades que se provaram fortes e duradouras. Expresso minha gratidão a Alana e Mariana, minhas queridas amigas do Ceará. Nossa conexão, firmada nos anos que antecederam a faculdade, serviu como um porto seguro e um constante lembrete dos meus objetivos e das minhas raízes. O carinho e o apoio mútuo que compartilhamos foram fundamentais para manter minha determinação.

Durante o percurso universitário, fui abençoado com a formação de novas e significativas amizades. Agradeço a todos os amigos que conquistei no curso, por dividirem o peso da rotina de estudos, os desafios das disciplinas e a alegria das pequenas vitórias. Em especial, agradeço a Gabriel, Francisco, Henrky, Stéphane, Ryan e Kaic, pela parceria, pelas discussões acadêmicas enriquecedoras e pela lealdade que tornaram os anos de faculdade inesquecíveis.

Meu reconhecimento especial é direcionado à minha irmã, Rebeca, que foi muito mais do que uma parente, mas uma companheira constante de jornada. Sua presença, dedicação e o fato de ter estudado e compartilhado grande parte desta caminhada acadêmica comigo foram inestimáveis. Seu apoio me deu o suporte necessário nos momentos mais exigentes do curso. Por fim, agradeço aos meus outros três irmãos, por todo o carinho e compreensão. Em particular, dirijo um agradecimento cheio de afeto à minha irmã mais nova, Ritinha, pelo amor e alegria que traz para nossa família.

A todos que caminharam ao meu lado, minha eterna e profunda gratidão.

"Viver e não ter a vergonha de ser
feliz. Cantar e cantar e cantar a
beleza de ser um eterno aprendiz."
(Gonzaguinha - *O Que É, o Que
É?*)

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa a omissão legislativa quanto à regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e seus reflexos na justiça fiscal e na estrutura de desigualdade no Brasil. Apesar de o IGF estar previsto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, sua não instituição revela a distância entre o texto constitucional e a prática política e tributária do país. A pesquisa, de caráter qualitativo e natureza exploratória, fundamentou-se em revisão bibliográfica e documental, com base em dados de instituições como Oxfam, IPEA e World Inequality Lab, além de autores como Machado Segundo, Godoi e Stiglitz. Verificou-se que a ausência de regulamentação do imposto reflete a correlação de forças políticas e econômicas que moldam o sistema tributário nacional, o qual se mantém regressivo e concentrador. O estudo demonstra que a resistência legislativa não decorre apenas de aspectos técnicos, mas da influência de grupos privilegiados que se beneficiam da inércia estatal. Assim, mais do que um problema normativo, a omissão quanto ao IGF constitui um sintoma da própria estrutura desigual que caracteriza o Estado brasileiro, no qual as políticas fiscais tendem a preservar interesses consolidados e a reproduzir desigualdades históricas.

Palavras-chave: Omissão legislativa. Imposto sobre Grandes Fortunas. Justiça fiscal. Desigualdade. Estrutura tributária.

ABSTRACT

This undergraduate thesis analyzes the legislative omission regarding the regulation of the Wealth Tax (Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF) and its implications for fiscal justice and the structure of inequality in Brazil. Although the IGF is expressly provided for in Article 153, item VII, of the 1988 Federal Constitution, its absence of implementation reveals the distance between constitutional norms and the country's political and tax practices. The research, qualitative in nature and exploratory in scope, was based on bibliographical and documentary analysis, drawing from data provided by institutions such as Oxfam, IPEA, and the World Inequality Lab, as well as the works of authors including Machado Segundo, Godoi, and Stiglitz. The findings indicate that the lack of regulation reflects a political and economic power structure that sustains a regressive and unequal tax system. The study demonstrates that legislative resistance arises not merely from technical concerns but from entrenched interests that benefit from maintaining the status quo. Therefore, more than a normative failure, the omission surrounding the IGF represents a symptom of the structural inequality that defines the Brazilian State, in which fiscal policies often preserve established privileges and reproduce historical disparities.

Keywords: Legislative omission. Wealth Tax. Fiscal justice. Inequality. Tax structure.

LISTA DE SIGLAS

CF - Constituição Federal

IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PLS - Projeto de Lei do Senado

PLP - Projeto de Lei Complementar

1 INTRODUÇÃO.....	14
2. A Concentração de Renda e Riqueza no Brasil: uma análise social e jurídica.	17
2.1 A Renda do Topo e a Fragilidade da Desconcentração.....	18
2.2 O Imposto sobre Grandes Fortunas no Contexto da Tributação Brasileira	19
3. O Papel do Sistema Tributário na Redução das Desigualdades Sociais.....	23
4. Fundamentos Constitucionais do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)....	28
5. A Omissão Legislativa e Seus Obstáculos.....	32
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS.....	38

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê, em seu art. 153, inciso VII, a possibilidade de instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), cuja competência é atribuída à União, dependendo de regulamentação por meio de lei complementar. Apesar da previsão expressa no texto constitucional, passadas mais de três décadas desde a promulgação da Carta Magna, o tributo jamais foi efetivamente regulamentado (Nagurnhak, 2024). Essa omissão legislativa chama atenção pelos efeitos que produz sobre a estrutura fiscal e social brasileira, marcada por elevados índices de concentração de renda, tendo em vista “a crescente tributação sobre os rendimentos da classe trabalhadora e também sobre as mercadorias que compõe sua cesta básica de reprodução (tributação indireta)” (Behring, 2021).

A ausência da instituição do IGF insere-se em um contexto de profundas desigualdades estruturais. Estudo recente realizado pela world inequality report (2022) revela que a renda e o patrimônio nacional estão fortemente concentrados em uma parcela muito pequena da população, demonstrando a dificuldade em se promover uma distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis. Ressalta-se, ainda, que os 10% mais ricos da população brasileira concentram 59% da renda nacional total, enquanto a metade inferior da população detém apenas cerca de 10% (Chancel et al., 2022).

Essa realidade econômica colide frontalmente com os objetivos fundamentais da República, elencados no art. 3º da Constituição (Brasil, 1988), que estabelecem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como diretrizes centrais da atuação estatal. A ausência de um tributo direcionado à taxação das grandes fortunas compromete, portanto, o papel redistributivo do sistema tributário, especialmente em um país onde a carga tributária recai, em sua maior parte, sobre o consumo, o que penaliza as camadas mais pobres da população (Nagurnhak, 2024).

Desse modo, trata-se de uma omissão legislativa que corrobora para a perpetuação de um cenário de concentração de renda e de desigualdade social até

os dias atuais. Nesse sentido, faz-se o seguinte questionamento: De que maneira a omissão legislativa na regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas compromete a promoção da justiça fiscal e a redução da desigualdade social no Brasil?

Para responder este problema de pesquisa, este trabalho monográfico teve como objetivo geral examinar a omissão legislativa quanto à regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas e seus impactos na justiça fiscal e na redução das desigualdades sociais no Brasil. Por sua vez, os objetivos específicos foram os seguintes: avaliar os impactos da não instituição do IGF na concentração de renda e nas desigualdades sociais no Brasil; Analisar o papel do sistema tributário brasileiro na promoção da justiça fiscal e seus limites diante da omissão legislativa; investigar o tratamento constitucional conferido ao Imposto sobre Grandes Fortunas no ordenamento jurídico brasileiro; e compreender os fatores que contribuem para a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas;

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental. Foram analisados livros, artigos científicos, legislações, decisões judiciais e relatórios econômicos disponíveis em plataformas como Google Acadêmico, World Inequality Lab, OXFAM BRASIL e Scielo. A pesquisa é de natureza básica, voltada à ampliação do conhecimento teórico sobre a omissão legislativa na regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e seus impactos na justiça fiscal no Brasil. A análise, de caráter descritivo e interpretativo, busca compreender como a ausência do IGF contribui para a manutenção das desigualdades econômicas e sociais, reforçando a importância da legislação tributária como instrumento de justiça e equidade.

No primeiro capítulo, analisou-se a concentração de renda e riqueza no Brasil. Esta análise foi desenvolvida em dois subtópicos: primeiramente, abordou-se, por meio de dados empíricos e jurídicos, o caráter estrutural da desigualdade socioeconômica no país. Em seguida, examinou-se a renda do topo da pirâmide e a fragilidade das políticas de desconcentração, além de se abordar o Imposto sobre Grandes Fortunas no contexto da tributação nacional, relacionando-o à função redistributiva do sistema fiscal. No segundo capítulo, discutiu-se o papel do sistema tributário na redução das desigualdades sociais, com destaque para os princípios da capacidade contributiva e da progressividade como instrumentos de concretização

da justiça fiscal. No terceiro capítulo, tratou-se dos fundamentos constitucionais do Imposto sobre Grandes Fortunas, analisando-se os princípios e dispositivos legais que amparam sua criação e demonstrando-se sua compatibilidade com os objetivos fundamentais da República. Por fim, no quarto capítulo, abordou-se a omissão legislativa quanto à instituição do referido imposto, destacando-se os obstáculos políticos, econômicos e estruturais que impedem sua efetivação e contribuem para a perpetuação das desigualdades sociais no Brasil.

2. A Concentração de Renda e Riqueza no Brasil: uma análise social e jurídica

A desigualdade socioeconômica no Brasil situa-se entre as mais elevadas do mundo, caracterizando-se por uma acentuada concentração tanto de renda quanto de riqueza. Segundo o relatório da Oxfam Brasil (2024, p. 29):

De acordo com Hasell (2023) e o World Bank Group (2024), em 2023, o Brasil foi classificado como o oitavo país com maior desigualdade no mundo, com um Índice de Gini de 0,52. Na América do Sul, a desigualdade brasileira foi superada apenas pela da Colômbia.

Conforme pontua Godoi (2022), um dos indicadores mais utilizados para medir a desigualdade é o índice de Gini. Esse índice varia de 0 (distribuição perfeitamente igualitária) a 1 (máxima desigualdade) e permite acompanhar a evolução da distribuição de renda ao longo do tempo. Segundo o autor (Godoi, 2022) esse índice tem oscilado em torno de 0,534, o que indica forte concentração de renda. Godoi (2022) acrescenta, ainda, que:

A concentração de renda cresce fortemente na década de 1980 e chega ao seu ápice em 1989; decresce a partir da década de 1990, com mais intensidade do início dos anos 2000 até 2015, quando atinge seu menor valor; volta a crescer a partir de 2015, estando em 2019 no mesmo patamar em que estava em 2009 (Godoi, 2022, p.64).

Nesse sentido, percebe-se que, embora políticas sociais tenham proporcionado melhorias pontuais em determinados períodos, especialmente nos anos 2000, os avanços foram insuficientes para reverter o padrão estrutural de concentração. Desde 2015, o índice voltou a crescer, evidenciando a fragilidade de medidas paliativas diante de uma lógica econômica concentradora.

Ademais, Conforme dados da *Carta de Conjuntura* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA 2025):

Após o pico de desigualdade causado pela pandemia, o índice de Gini se reduziu continuamente até o primeiro trimestre de 2022. No entanto, o segundo trimestre de 2022 apresentou uma reversão da queda da desigualdade da renda observada, que continuou no terceiro trimestre, tendo o índice da renda domiciliar se mantido relativamente estável desde então. No segundo trimestre de 2025, o índice de Gini da renda domiciliar subiu para 0,514. (IPEA 2025)

A permanência do índice em patamares elevados demonstra a persistência estrutural da desigualdade de renda no país, indicando que as políticas redistributivas existentes não têm sido capazes de modificar de forma significativa a estrutura de apropriação da riqueza.

2.1 A Renda do Topo e a Fragilidade da Desconcentração

A análise fiscal realizada pelo Ministério da Fazenda revela que a desigualdade de renda no Brasil não apenas permanece elevada, como voltou a se intensificar após a pandemia. Segundo a Nota Técnica:

a concentração de renda nos estratos do 1% e do 0,1% mais ricos cresceu significativamente no período pós-pandemia de Covid-19, atingindo o maior nível da série histórica iniciada há quase duas décadas (Dutra; Monteiro; Gobetti, 2025, p. 1).

Esse dado demonstra que, mesmo com alternância de ciclos econômicos, políticas de transferência e crescimento do salário mínimo, os grupos do topo seguem ampliando sua capacidade de apropriação do rendimento nacional.

O referido documento evidencia que:

A participação do 1% mais rico na renda nacional cresceu de 20,4% para 24,3% entre 2017 e 2023. Nada menos que 85% desse acréscimo de 3,9 pontos percentuais foi capturado pelo 0,1% mais rico – e metade pelo 0,01% mais rico (Dutra; Monteiro; Gobetti, 2025, p. 1).

Em termos analíticos, isso significa que o crescimento econômico recente não se traduziu em distribuição mais ampla da renda, mas sim na intensificação da concentração dentro de uma elite econômica já privilegiada. O topo da pirâmide não apenas preserva sua posição, como avança sobre uma parcela maior da renda gerada no país.

A tendência se torna ainda mais clara quando os autores afirmam que “esses 0,01% mais ricos concentram atualmente 6,2% da renda disponível das famílias, ao passo que, há seis anos, detinham 4,3%” (Dutra; Monteiro; Gobetti, 2025, p. 6). O avanço contínuo desse grupo demonstra que a desconcentração da renda, quando ocorre, possui caráter temporário e facilmente reversível. O comportamento da renda fiscal evidencia uma estrutura econômica capaz de recompor, em pouquíssimo tempo, os privilégios concentrados no topo, mesmo após períodos de crise.

No entanto, a desigualdade não se restringe aos fluxos de renda. Quando se observa a dimensão patrimonial, isto é, a distribuição da riqueza acumulada, o

quadro torna-se ainda mais concentrado. Enquanto a renda expressa o que cada grupo recebe ao longo de um período, a riqueza representa o estoque acumulado de patrimônio, formado por imóveis, aplicações financeiras, participações societárias e heranças.

Ademais, é justamente nessa dimensão que a distância entre o topo e a base da sociedade se acentua de maneira mais dramática. Segundo a Oxfam Internacional (2024, p. 23), “os 0,01% mais ricos da população brasileira detêm 27% dos ativos financeiros do país; os 0,1% concentram 43%; e o 1% mais abastado controla 63% desses ativos”. Em contrapartida, “os 50% mais pobres possuem apenas 2% do total”, o que evidencia a dificuldade de grande parte da população em acumular patrimônio e transmiti-lo entre gerações.

A conclusão da Nota Técnica sintetiza esse cenário ao afirmar que:

o Brasil vivenciou, nos últimos seis anos, um aumento significativo no nível de concentração de renda, sobretudo no topo da pirâmide, onde estão as pessoas com renda anual superior a R\$ 1,7 milhão e que compõem os 0,1% mais ricos da população adulta (Dutra; Monteiro; Gobetti, 2025, p. 9).

Assim, observa-se que a desigualdade brasileira é estrutural: ela resiste a choques econômicos, se recompõe rapidamente e se manifesta de forma ainda mais severa na distribuição da riqueza acumulada. Renda e patrimônio, analisados em conjunto, demonstram que a distância entre o topo e o restante da população não diminui, ao contrário, aprofunda-se.

2.2 O Imposto sobre Grandes Fortunas no Contexto da Tributação Brasileira

A persistência da concentração de renda e riqueza no Brasil faz surgir um debate recorrente sobre os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico para enfrentar essa realidade. Entre esses mecanismos prevê-se, na própria Constituição Federal, a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), constante do artigo 153, inciso VII:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
[...]
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Brasil, 1988).

Para que os princípios constitucionais se concretizem, é indispensável que o sistema tributário exerça, de forma efetiva, sua função redistributiva, promovendo justiça fiscal e equidade. Contudo, observa-se que o modelo atualmente adotado caracteriza-se por elevada regressividade, uma vez que a maior parcela da arrecadação decorre de tributos incidentes sobre o consumo, os quais oneram, de maneira desproporcional, os contribuintes de menor renda. Em contrapartida, os tributos que incidem sobre grandes patrimônios e heranças permanecem em grande medida subexplorados.

Nesse contexto de falta de exploração, destaca-se o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no artigo 153, inciso VII, da Constituição. Para a devida compreensão do Imposto sobre Grandes Fortunas, é imprescindível, inicialmente, delimitar o conceito de imposto. Nesse sentido, conforme assevera Quintanilha (2024, n.p.):

O imposto é a espécie tributária mais conhecida do ordenamento jurídico brasileiro, muitas vezes confundida pelo leigo com o próprio conceito de tributo. Tal confusão é inadmissível para o operador do Direito, porque o imposto é uma das cinco espécies do gênero tributo [...]

Assim, conforme mencionado, o imposto, embora amplamente reconhecido, não se confunde com o tributo em si, mas representa apenas uma de suas espécies, sendo imprescindível que tal distinção seja compreendida pelo operador do Direito. Nesse viés, é possível dizer que todo imposto é um tributo, mas é inviável afirmar que todo tributo é um imposto.

Em suma, esse tributo, de natureza extrafiscal, tem como principal finalidade atuar na correção de desequilíbrios sociais, taxando as grandes fortunas. No que se refere à definição de “grandes fortunas”, Machado Segundo (2019, p. 417) explica:

Tendo em mente que fortuna designa um patrimônio consideravelmente grande, situado muito acima da média, uma grande fortuna será aquela realmente situada no topo da pirâmide econômica, cuja dimensão caberá à lei complementar definir com maior precisão, mas que não é dotada de imprecisão maior do que outras expressões ou palavras usadas no texto constitucional para definir competências impositivas.

De acordo com Machado Segundo (2019), alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional propõem que patrimônios acima de 2,5 milhões de reais sejam considerados grandes fortunas, o que, para o autor, exige-se muito cautela porque, embora esse valor represente uma boa condição financeira,

podendo caracterizar uma pequena fortuna, ele não necessariamente corresponde ao conceito de “grande fortuna” passível de tributação.

O autor Machado Segundo (2019) ressalta que esse montante pode ser facilmente alcançado por alguém que possua um imóvel em bairro de classe média em uma grande capital, dois veículos e uma reserva financeira modesta, o que demonstra que o critério proposto pode abarcar pessoas que não se enquadram no perfil de grandes detentores de riqueza.

Dessa forma, resta observar que é necessário um critério mais preciso para definir grandes fortunas, a fim de evitar que pessoas com patrimônio apenas “confortável” sejam indevidamente incluídas na tributação proposta.

Ademais, pontua-se que mesmo previsto constitucionalmente há mais de três décadas, o IGF jamais foi regulamentado. Conforme Godoi (2022), essa omissão revela o descompasso entre as promessas constitucionais e a prática legislativa, que opta por preservar interesses de grupos econômicos dominantes em detrimento do interesse coletivo.

A ausência do IGF compromete não apenas a justiça fiscal, mas também a capacidade do Estado de financiar políticas públicas estruturantes. A não regulamentação desse imposto resulta em renúncia fiscal relevante, o que impede a União de captar recursos que poderiam ser investidos em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social. Desse modo, essa escolha política enfraquece o papel redistributivo do Estado e reforça as desigualdades históricas que limitam a inclusão social.

A literatura destaca que a implementação do IGF poderia contribuir significativamente para tornar o sistema tributário mais equilibrado. Segundo Pires (2019), esse imposto teria o potencial de reduzir as desigualdades econômicas, ao redistribuir a carga tributária de forma mais justa. O IGF permitiria que os detentores de grandes patrimônios contribuíssem mais, ao mesmo tempo em que aliviaria o peso dos tributos indiretos sobre as camadas de renda média e baixa. Trata-se, portanto, de uma medida que alia eficiência arrecadatória à promoção da justiça social.

Esse compromisso com a equidade é essencial para a construção de uma sociedade mais justa. Para Nunes (2019), justiça social envolve tanto a oferta de oportunidades iguais quanto a distribuição concreta dos recursos disponíveis. A não

aplicação de instrumentos como o IGF perpetua estruturas concentradoras e impede que o Estado atue com efetividade na correção das desigualdades. Assim, a regulamentação desse imposto surge como uma etapa necessária para alinhar a política tributária brasileira aos valores constitucionais de solidariedade e dignidade.

Em síntese, a concentração de renda e riqueza no Brasil não é fruto apenas de fatores econômicos, mas da ausência de mecanismos legais e políticos eficazes para sua mitigação. A regulamentação do IGF representa uma oportunidade concreta de transformar o sistema tributário em uma ferramenta de justiça e igualdade. Nesse sentido, ignorar esse potencial é manter o país preso a um modelo que privilegia poucos e nega direitos a muitos.

3. O Papel do Sistema Tributário na Redução das Desigualdades Sociais

A extrafiscalidade representa uma das funções dos tributos, coexistindo com a função arrecadatória propriamente dita. Nesse contexto, conforme esclarece Flávio de Azambuja Berti (2003, p. 34): “[...] o uso extrafiscal do tributo significa o alcance de fins distintos dos meramente arrecadatórios mediante o exercício das competências tributárias (poder de criar e alterar tributos) [...]. Ademais, no que tange a extrafiscalidade, autor Machado Segundo (2019, p. 89) destaca:

Por sua vez, **fala-se de função extrafiscal quando o tributo é utilizado para um fim, ou um propósito, diferente da obtenção de receitas.** A entidade não institui e cobra o tributo para financiar seu orçamento, ou o orçamento de “prolongamentos” seus, mas sim para atingir outras finalidades, dirigindo comportamentos, estimulando ou desestimulando condutas etc. Todo tributo tem esse efeito na economia, de estimular ou desestimular condutas, ainda que isso não seja conhecido ou desejado por quem o idealiza. **A extrafiscalidade consiste em utilizar deliberadamente esse efeito para a consecução de propósitos específicos** (Grifos nossos).

Nesse contexto, a extrafiscalidade permite alcançar objetivos relevantes de ordem social, econômica e até política, atuando como instrumento de intervenção estatal. Por meio dela, a tributação passa a exercer efeitos concretos nessas áreas, contribuindo diretamente para o desenvolvimento econômico do país. A esse respeito, Werther Botelho Spagnol (2004, p. 29) explica que o legislador pode se utilizar dos tributos não apenas para fins arrecadatórios, mas também com finalidades políticas e econômicas diversas, como “(...) a indução de um comportamento do particular (ITR progressivo para propriedades improdutivas) ou o controle da atividade econômica (aumentar a alíquota do IOF para conter uma explosão do consumo)”. Dessa forma, a tributação extrafiscal revela-se capaz de intervir diretamente no desenvolvimento econômico e social do país.

Entretanto, ainda que seja necessário adotar uma abordagem sistêmica, estrutural e conjuntural para reduzir as desigualdades, com a colaboração de organizações sociais e do próprio Estado, não se pode ignorar o papel central das políticas tributárias na correção das assimetrias de renda e da discriminação de oportunidades que obstaculizam a mobilidade social.

Sobre isso, Costa (2019) observa que algumas políticas estatais, em vez de

reduzirem as desigualdades, acabam por reforçá-las, a exemplo da regressividade dos tributos, das políticas monetárias e fundiárias que concentram riqueza, além de outras formas de exclusão, como práticas discriminatórias de imigração.

Medeiros e Souza (2013), ao analisarem o papel do Estado na distribuição de renda, concluem que ele tem contribuído para a ampliação da desigualdade no Brasil. Ainda que desempenhe função relevante nas políticas sociais distributivas, sua atuação beneficia mais os 5% mais ricos do que os 50% mais pobres. Conforme demonstram, apenas 10% dos recursos estatais são destinados à metade mais pobre da população, enquanto metade dos recursos públicos é apropriada pelo décimo mais rico (Medeiros; Souza, 2013).

Essa realidade é evidenciada também pela Nota Técnica 17/2020 da Unafisco Nacional, Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, que destaca a elevada concentração de riqueza no topo da pirâmide, inferior a 1% da população. Segundo o documento, uma das principais razões para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) é justamente a promoção da redistribuição de renda, evitando-se a concentração extrema em um grupo tão reduzido.

Adicionalmente, a Nota Técnica nº 15/2020 da mesma entidade aponta que a carga tributária recai, de forma desproporcional, sobre salários e o consumo. Como esses tributos atingem principalmente os contribuintes com menor capacidade contributiva, reforça-se o caráter regressivo do sistema, com baixa incidência nas camadas mais ricas (Unafisco, 2020).

Dentro dessa lógica, quando o princípio da igualdade tributária é analisado sob a ótica do patrimônio dos contribuintes, torna-se indispensável considerar o princípio da capacidade contributiva. Este está previsto no artigo 145, §1º da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 1988).

Conforme se extraí do dispositivo constitucional, cabe ao legislador ordinário estabelecer os critérios para a aplicação do princípio da capacidade contributiva, sendo essa diretriz expressa na expressão “sempre que possível”. Isso porque há tributos que, por sua própria natureza, não permitem essa consideração, os

chamados tributos indiretos. Esses tributos incidem sobre o consumo de bens e serviços e acabam sendo repassados ao consumidor final, sem que se leve em conta sua real situação econômica. Cleucio Nunes esclarece esse impacto da seguinte maneira:

Os tributos incidentes sobre o consumo [...] não levam em conta a capacidade econômica das pessoas, uma vez que sua tributação se vale de alíquotas proporcionais, isto é, um percentual incidente sobre uma base de cálculo (normalmente o valor da mercadoria ou do serviço). Assim, tanto maior sejam os recebimentos do consumidor, menor será o impacto da tributação sobre sua renda com os bens consumidos. Por outro lado, quanto menor for a renda do adquirente dos bens ou serviços, maior será a parte de seus ganhos comprometida com o pagamento de tributos (Nunes, 2019, p. 82).

A associação entre a capacidade contributiva e a progressividade tem como fundamento o princípio da equidade, segundo o qual cada pessoa ou grupo social deve ser tratado de acordo com suas próprias desigualdades. Isso implica a adoção de medidas diferenciadas para garantir a igualdade material, buscando mitigar distorções como a desigualdade de renda, o acesso desigual a políticas públicas e a exclusão de pessoas com deficiência do mercado de trabalho.

Sob essa perspectiva, a tributação progressiva sobre a renda e a riqueza líquida constitui instrumento mais eficiente para a redução das desigualdades do que as políticas públicas distributivas convencionais. Sobre a tributação progressiva, Machado Segundo (2019, p. 399-400) entende:

Mas isso não quer dizer que a progressividade se apoie em ideias de “igual sacrifício”, o que levaria, em última análise, à expropriação de quase todo o patrimônio daqueles situados no topo da pirâmide. **Sua finalidade é, também, a de atuar na contenção do aumento das desigualdades, o que a observação da História demonstra.** Como pondera Napoleão Nunes Maia Filho, “as causas das desigualdades naturais e sociais são muitas e várias e, se forem deixadas ao seu próprio dinamismo, aos seus próprios impulsos, produzirão efeitos retroalimentantes, tornando-as realidades que se renovam e se sustentam com base nos seus próprios pressupostos internos; se as desigualdades não forem combatidas de fora e por cima, seguramente se reproduzirão no futuro, segundo a sua própria estrutura, e os seus efeitos não terão fim.” **A progressividade seria uma das formas de realizar esse combate de fora e por cima** (Grifos nossos).

Ademais, segundo o autor Machado Segundo (2019), ao longo do século XX, a utilização intensiva de alíquotas progressivas não comprometeu o crescimento econômico, que se manteve elevado. No entanto, esse mecanismo contribuiu para conter o avanço das desigualdades, as quais voltaram a se intensificar a partir do final dos anos 1980, quando diversos países passaram a reduzir suas alíquotas,

fazendo com que os níveis de desigualdade retornassem a patamares semelhantes aos observados no final do século XIX.

Não obstante a presença constitucional dos princípios da progressividade e da capacidade contributiva, a realidade tributária brasileira demonstra que o sistema ainda opera de modo estruturalmente regressivo, reforçando desigualdades já existentes. A dissertação de Nascimento Júnior demonstra que:

[...] as famílias situadas no décimo mais pobre destinam quase 30% de sua renda para o pagamento de tributos indiretos. Essa incidência vai caindo conforme vai aumentando a renda, chegando a perto de 10% para as famílias que estão no décimo mais rico (Nascimento Júnior, 2019, p. 41-42).

Isso significa que, proporcionalmente, os contribuintes de menor renda arcam com parcela mais onerosa de seus rendimentos, enquanto os de maior capacidade econômica suportam carga relativa significativamente inferior.

Esse fenômeno demonstra a insuficiência da tributação baseada prioritariamente no consumo e reforça a necessidade de instrumentos que garantam uma distribuição mais equitativa do ônus fiscal, especialmente por meio de impostos diretos com caráter progressivo. Nesse ponto, a doutrina destaca que a progressividade atua como mecanismo efetivo de justiça fiscal. Conforme leciona Machado Segundo:

[...] a ideia subjacente à progressividade, no que tange aos tributos incidentes sobre o patrimônio e sobre a renda, é a de realização de justiça tributária, considerando-se que a riqueza tem uma utilidade marginal para quem a acumula. Uma mesma alíquota, assim, representa ônus cada vez menor para o contribuinte, conforme cresce a sua riqueza. Exemplificando, onerar em 15% alguém que recebe rendimentos mensais de R\$ 1.000,00 implica impor a essa pessoa ônus muito maior do que a aplicação dos mesmos 15% sobre alguém com rendimentos mensais de R\$ 100.000,00, embora proporcionalmente o gravame seja equivalente. Além disso, a progressividade visaria a conter rendimentos muito expressivos, limitando assim o crescimento das desigualdades sociais (Machado Segundo, 2019, p. 399-400).

Dessa forma, constata-se que a adoção de tributos mais incidentes sobre a renda e o patrimônio dos contribuintes é medida indispensável para a conformação de um sistema fiscal mais justo. O fortalecimento da progressividade não apenas traduz a observância da capacidade contributiva, mas representa instrumento eficaz de contenção de desigualdades. Logo, o sistema tributário não deve ser visto apenas como mecanismo arrecadatório, mas como ferramenta de correção

estrutural capaz de promover maior equilíbrio social, especialmente em contextos marcados pela elevada disparidade de renda e riqueza.

4. Fundamentos Constitucionais do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)

A instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) está previsto na Constituição Federal de 1988, conforme dispõe o artigo 153, VII, veja-se:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. [...] (Brasil, 1988).

No entanto, apesar de sua previsão expressa no texto constitucional, o imposto jamais foi efetivamente instituído por ausência de regulamentação infraconstitucional, permanecendo até hoje como um tributo potencial e não aplicado. Segundo, Alexandre (2021, p. 741):

Alguns doutrinadores mais críticos afirmam que o tributo não foi criado porque as grandes fortunas estariam muito bem representadas no parlamento federal, inibindo qualquer iniciativa no sentido de exercício da competência.

Assim, percebe-se que existe uma sugestão por parte de diversos doutrinadores de que há uma interferência política direta dos grupos economicamente privilegiados no processo legislativo, o que justifica a resistência política para se opor à implementação do IGF.

Ademais, no que tange à menção da lei complementar na implementação de no referido imposto na redação do artigo 153, VII, da CF, pontua Alexandre (2021, p. 741-742):

Há uma discussão se a lei complementar reclamada no dispositivo constitucional seria apenas uma norma geral que traria as diretrizes fundamentais do imposto, o qual seria criado efetivamente por lei ordinária, ou se caberia à própria lei complementar a criação do tributo.

Como as normas gerais relativas a todos os impostos, inclusive seus fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes devem necessariamente ser disciplinados na vida da lei complementar (CF, art. 146, III, a), **entende-se que não faria sentido repetir a exigência especificamente no dispositivo que autoriza a criação do IGF, se não fosse para impor que toda a sua regulação se faça mediante lei complementar** (Grifos nossos).

Sobre a questão do papel da lei complementar, aduz Quintanilha (2024, n.p.):

Frise-se que não é o caso de a lei complementar tratar das regras gerais do imposto, mas, sim, da sua instituição efetivamente, pois não há

qualquer lógica interpretativa a repetição da regra geral da reserva de lei complementar para tratamento dos impostos, prevista no art. 146, III, a, da CRFB para o IGF, que também é um imposto (Grifos nossos).

Nesse sentido, os autores entendem que a exigência de lei complementar para o IGF não se limita à fixação de normas gerais, já previstas no art. 146, III, a, da Constituição. Nesse caso, a referência expressa indica que cabe à própria lei complementar instituir o imposto, sob pena de tornar redundante a menção específica no texto constitucional. Assim, a criação e regulação do IGF dependem integralmente de lei complementar.

Para compreender adequadamente o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), é imprescindível conhecer os princípios que o fundamentam, os quais constituem uma base essencial do Direito por atuarem como pilares estruturais de todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (1986, p. 230) destaca que os princípios são:

Mandamentos nucleares de um sistema, verdadeiros alicerces dele, disposições fundamentais que se irradiam sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que reside a intelecção da diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo

Nesse sentido, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), assim como qualquer outro tributo, também está submetido a princípios que orientam sua criação e aplicação.

Conforme Machado Segundo (2019), os tributos norteiam-se pelo princípio da capacidade contributiva impõe que os impostos tenham caráter pessoal e sejam graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, identificar patrimônio, rendimentos e atividades econômicas para conferir efetividade a esses objetivos.

Segundo Machado Segundo (2019), nem todos os tributos podem ser plenamente graduados conforme essa capacidade, como ocorre com alguns impostos indiretos e taxas, mas o princípio deve ser prestigiado na máxima medida possível, aplicando-se o princípio da isonomia para tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualam, sempre em consonância com a

legalidade e demais normas do ordenamento jurídico.

Além disso, o tributo também é norteado pelo princípio da progressividade, que aumenta o ônus conforme cresce uma variável ligada à pessoa ou ao objeto tributado, geralmente a base de cálculo, como no imposto de renda, ITCMD, IPTU e ITR. Esse princípio busca justiça tributária ao reconhecer que a riqueza tem utilidade marginal decrescente e visa reduzir desigualdades sociais. Porém pode tornar a legislação mais complexa e desestimular a atividade econômica. Em casos excepcionais, como no IPTU, a progressividade pode se basear no tempo em que o imóvel descumpre sua função social, com caráter punitivo previsto na Constituição, e no ITR, considera área e aproveitamento do imóvel (Machado Segundo, 2019).

Ademais, os tributos regem-se também pelo princípio da vedação à bitributação e ao bis in idem. Nesse sentido, entende-se por bitributação a cobrança de mais de um tributo sobre um mesmo fato por entes tributantes distintos, enquanto o bis in idem ocorre quando o mesmo ente federativo tributa mais de uma vez o mesmo contribuinte sobre o mesmo fato. Ambos os fenômenos, salvo exceções previstas constitucionalmente, são vedados pela Constituição, ainda que de forma implícita (Machado Segundo, 2019).

Tal vedação decorre do princípio federativo, da capacidade contributiva e da proibição de confisco, assegurando a exclusividade das competências tributárias. A bitributação é evitada para impedir a sobrecarga do contribuinte e a invasão de competências entre entes. No caso do bis in idem, ele somente é admitido quando previsto expressamente no texto constitucional. Ressalta-se, contudo, que a vedação refere-se à duplicidade jurídica sobre a mesma hipótese de incidência. A duplicidade econômica da tributação, por outro lado, é inevitável em um sistema que admite múltiplos tributos sobre manifestações diferentes da mesma riqueza (Machado Segundo, 2019).

Conforme exposto, é possível verificar que a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas não configuraria bitributação, pois sua instituição seria de competência exclusiva da União (art. 153, VII, CF) e seu fato gerador, a posse de fortuna, não é alcançado por tributos atualmente existentes. Ademais, o Imposto de Renda incide apenas sobre a renda, e não sobre o patrimônio acumulado. Portanto, a instituição desse tributo deve observar a capacidade contributiva, promovendo maior justiça fiscal ao incidir sobre contribuintes com elevado acúmulo patrimonial,

reforçando a coerência da medida com a estrutura constitucional de distribuição de encargos tributários.

5. A Omissão Legislativa e Seus Obstáculos

Apesar de sua previsão expressa no artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) continua, até os dias atuais, sem regulamentação. Trata-se de uma norma de eficácia limitada, ou seja, uma norma que depende de regulamentação legislativa infraconstitucional para que produza efeitos concretos, por não possuir aplicabilidade imediata e integral (Barroso, 2006). Essa característica faz com que, embora o texto constitucional tenha reconhecido a importância de tributar grandes patrimônios, sua efetividade depende da vontade política do legislador. Assim, o imposto permanece apenas no plano da previsão legal, sem aplicação prática, o que reforça a distância entre a Constituição e a realidade tributária do país.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas proposições legislativas foram apresentadas com o objetivo de regulamentar o imposto. Conforme destacam Cordeiro e Jurubeba (2024), o primeiro projeto relevante foi o PLS 162/1989, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, que propunha alíquotas variando entre 0,3% e 1% sobre fortunas superiores a dois milhões de cruzados novos. Posteriormente, foram apresentados o PLP 128/2008, por Paulo Paim, e o PLP 26/2011, por Amauri Teixeira. Nenhuma dessas propostas, contudo, prosperou. Todas acabaram arquivadas ou rejeitadas, em razão de obstáculos políticos e de argumentos técnicos quanto à viabilidade e à efetividade do imposto.

Além das razões políticas, parte da doutrina sustenta que a não instituição do IGF decorre de dificuldades operacionais e do receio de seus efeitos econômicos adversos. Conforme registra Hugo de Brito Machado Segundo (2019):

A União Federal nunca editou a Lei Complementar de que cuida o art. 153, VII, da CF/88, definindo “grandes fortunas” para fins de criação desse imposto. Há grande controvérsia em torno da conveniência de se criar esse tributo, que seria ineficiente, dotado de excessiva complexidade e de potencial para afugentar as grandes fortunas do país (Machado Segundo, 2019, p. 495).

A observação do autor mostra que a omissão legislativa também é sustentada por um discurso de precaução econômica. Argumenta-se que o imposto seria de difícil aplicação e poderia gerar fuga de capitais. Entretanto, esse tipo de justificativa acaba funcionando como um instrumento retórico de adiamento, disfarçando

interesses políticos e econômicos que buscam manter intocada a estrutura tributária existente.

Todavia, a realidade revela motivações mais profundas para essa persistente inércia legislativa. Nesse sentido, Hugo de Brito Machado (2012, p. 346–347) observa que:

A verdadeira razão para a não criação do imposto sobre grandes fortunas não está relacionada a aspectos técnicos ou administrativos. É simplesmente uma questão política. Uma questão relacionada ao exercício do poder e à influência sobre quem o exerce. O poder é a aptidão de alguém para decidir e fazer valer sua vontade. A influência é a aptidão de algum para obter de outrem a decisão do seu interesse. No Congresso Nacional estão as pessoas que decidem. Tais pessoas ou são titulares do poder, vale dizer, da aptidão para decidir e pôr em prática suas decisões porque são titulares de grandes fortunas, ou, então, são pessoas que decidem sob a influência de titulares de grandes fortunas, que sobre elas exercem sua influência exatamente porque são titulares de grandes fortunas.

O raciocínio de Machado deixa evidente que a questão do IGF não se limita a problemas técnicos. A dificuldade maior está na estrutura de poder e influência que domina o processo político. Dessa forma, a omissão legislativa não é fruto do acaso, mas de uma correlação de forças que impede a tributação dos grandes patrimônios.

Esse mesmo entendimento é reforçado por Matheus Murillo Maciel (2021), ao afirmar que “há, no Brasil, um panorama de desigualdade que há séculos perdura, e pouco parece incomodar os detentores do poder político” (Maciel, 2021, p. 8). Para o autor, a omissão na criação do IGF é o retrato de um sistema tributário que onera mais os menos abastados e beneficia as classes sociais mais influentes. Assim, a ausência de regulamentação do imposto reflete uma estrutura fiscal regressiva, que transfere o peso da tributação para os que menos têm, protegendo os grupos mais ricos e poderosos.

Desde 1988, a não instituição do IGF é apontada como verdadeira “omissão inconstitucional”, pois “tendo sido previsto há mais de três décadas, até o presente momento não foi instituído, o que caracteriza omissão inconstitucional” (Maciel, 2021, p. 7). O autor acrescenta que “sendo o único imposto previsto exclusivamente para os reconhecidamente ricos, também é o único que não foi criado” (Maciel, 2021, p. 7).

De fato, a inércia legislativa em regulamentar o IGF não pode ser tratada apenas como uma dificuldade burocrática ou técnica. O problema está enraizado na influência e no poder de grupos econômicos que atuam para preservar seus

privilégios fiscais. Nesse sentido, a análise do economista Joseph E. Stiglitz (2016) oferece uma fundamentação teórica consistente, ao defender que a política, mais que as leis econômicas, determina o grau de desigualdade em um país, reforçando a ideia de que a omissão é uma escolha deliberada do Estado. Complementarmente, a reflexão de José Moreira Costa (2024) aprofunda o diagnóstico e mostra que o problema alcança o nível institucional:

o nível de concentração de renda e riqueza em nosso país atingiu um patamar tal, que estabeleceu um poder econômico tão elevado, que se apropriou do poder político, que age na direção de manter e até aumentar a participação da seleta classe dos chamados super ricos na renda e riqueza nacionais” (COSTA, 2024, p. 86).

Portanto, a distribuição de renda é uma decisão política (Stiglitz, 2016), e a partir dessa perspectiva, percebe-se que os obstáculos à implementação do IGF não se resumem à insegurança jurídica ou à suposta fuga de capitais, mas se consolidam na estrutura do poder decisório. A omissão legislativa, portanto, transforma-se em uma decisão política que garante a reprodução da desigualdade, solidificando a influência da elite econômica na agenda do Estado. Essa crítica é reforçada por dados empíricos que evidenciam a elevada concentração de riqueza entre os representantes do poder legislativo. Segundo apuração de Reis e Oliveira (2018):

Em 2014, 248 políticos declararam ter patrimônio superior a R\$ 1 milhão (48% dos 513 eleitos). O número cresce a cada legislatura. Eram 194 na eleição passada. Em 2006, havia 165 milionários na Casa. Em 2002, eram 116 (Reis; Oliveira, 2018, p. 1).

Esses números evidenciam que uma parcela expressiva dos parlamentares pertence ao mesmo grupo social que seria diretamente afetado pela criação do IGF. Tal fato ajuda a compreender a resistência em regulamentá-lo, já que o imposto implicaria uma tributação direta sobre o patrimônio dos próprios detentores de poder político e econômico.

Para além da função arrecadatória, a adoção do IGF poderia desempenhar um relevante papel social. A esse respeito, Aline Ribeiro Mamede enfatiza a sua potencialidade como instrumento de promoção dos direitos fundamentais, ao afirmar:

Não menos importante, outro papel que o Imposto Sobre Grandes Fortunas poderia exercer é o de instrumento emancipatório dos direitos humanos, à medida que poderia ser utilizado como garantidor da igualdade

socioeconômica do País, na busca pela efetivação da dignidade da pessoa humana. Conforme explicitado anteriormente, as ações do Estado que tenham como finalidade a conquista da igualdade socioeconômica requerem políticas permanentes de proteção e promoção dos direitos humanos, alicerçadas em mecanismos que contribuam com uma justa e equitativa distribuição de renda e de oportunidades para todos (Mamede, 2018, p. 88).

Dessa forma, embora existam argumentos técnicos e econômicos contrários à sua criação, é inegável que a principal barreira para a instituição do IGF é de natureza política. A resistência dos grupos privilegiados impede que o tributo avance e continue sendo apenas uma previsão constitucional inativa. Sua implementação, entretanto, poderia representar um passo importante rumo à justiça social e à redução das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste trabalho evidenciou que a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) não decorre de uma falha técnica ou de simples desatenção legislativa, mas reflete uma realidade estrutural do sistema tributário brasileiro. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país convive com a contradição entre o texto constitucional, que prevê o tributo como instrumento de justiça fiscal, e a prática política, que tem se mostrado resistente à sua efetiva implementação. Essa contradição revela a distância entre o ideal normativo e a prática institucional, demonstrando que a omissão legislativa é, antes de tudo, uma escolha política.

Ao longo da pesquisa, foi possível observar que o sistema tributário brasileiro se caracteriza por forte desigualdade na distribuição da carga fiscal. A maior parte da arrecadação é obtida por meio de tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, o que acentua o caráter regressivo do modelo. Essa estrutura contribui para a manutenção das desigualdades e reforça a concentração de renda e de riqueza, contrariando os princípios constitucionais da progressividade e da capacidade contributiva. Nesse contexto, a não regulamentação do IGF se insere como elemento que aprofunda a iniquidade tributária, mantendo intocados os interesses econômicos de grupos privilegiados.

A investigação também permitiu compreender que a omissão legislativa quanto ao IGF reflete o predomínio de uma lógica fiscal voltada mais à preservação da estabilidade política do que à concretização da justiça social. A resistência à criação do tributo demonstra que a pauta da redistribuição de riqueza encontra barreiras dentro das próprias estruturas de poder, nas quais a representação política tende a reproduzir os interesses das camadas mais favorecidas economicamente. Essa conjuntura faz com que o texto constitucional, embora avançado em termos de princípios, encontre limitações concretas em sua execução, permanecendo como um projeto inacabado de justiça fiscal.

A partir da análise dos dados sobre a concentração de renda, constatou-se que o sistema tributário brasileiro contribui para perpetuar as desigualdades, uma vez que impõe maior ônus às camadas de menor poder aquisitivo e mantém um tratamento mais favorável às grandes rendas e patrimônios. A inexistência do IGF reforça essa dinâmica, ao deixar de aplicar um instrumento que poderia reequilibrar,

ainda que parcialmente, a distribuição do esforço fiscal entre os diferentes estratos sociais. Essa omissão, portanto, não se limita ao campo legislativo, mas representa uma manifestação da estrutura econômica e política que sustenta o modelo vigente.

Com base no percurso desenvolvido, conclui-se que a omissão legislativa em relação ao IGF é um dos reflexos mais nítidos das contradições do Estado brasileiro. O país possui uma Constituição que consagra valores de igualdade e solidariedade, mas um sistema tributário que opera em sentido oposto. A não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, mais do que um descumprimento constitucional, traduz a manutenção de um modelo de poder que se apoia na concentração de riqueza e na dificuldade de efetivar políticas fiscais de caráter redistributivo.

Desse modo, o estudo evidencia que a efetividade dos princípios constitucionais depende não apenas da existência de normas, mas da disposição política para aplicá-las. O IGF, previsto há mais de três décadas e jamais regulamentado, simboliza a resistência histórica em enfrentar os fatores que sustentam a desigualdade social no Brasil. Enquanto essa resistência persistir, a justiça fiscal permanecerá como um ideal constitucional distante, incapaz de se traduzir em práticas que garantam uma repartição mais equilibrada dos encargos e benefícios decorrentes da atividade estatal.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.
- APPOLINÁRIO, Fábio; **Metodologia científica**. Cengage Learnig Edições LTDA. São Paulo, v. 1, p 1-83, 2016.
- BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 8 ed. [S.L.]: Renovar, 2006.
- BEHRING, E. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.
- BERTI, Flávio Azambuja. **Impostos: extrafiscalidade & não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003.
- BRAGA, João Pedro Loureiro; PIRES, Manoel. **Experiência internacional do Imposto Sobre Grandes Fortunas na OCDE**. Observatório de Política Fiscal. 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/experiencia-internacional-do-imposto-sobre-grandes-fortunas-na>. Acesso em 23 de maio, 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 de abril, 2025.
- CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2025. In: **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: 04 nov. 2025.
- CHANCEL, L et al. *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab., 2022. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/>. Acesso em 23 de abril, 2025.
- CORDEIRO, M. B.; DE OLIVEIRA JURUBEBA, F. M. F. 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.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: Pires RR, organizador. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA; 2019.

COSTA, José Moreira. **A desigualdade e a concentração na distribuição de renda e riqueza no Brasil e o imposto de renda das pessoas físicas.** 2024. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/54826>. Acesso em: 15/10/2025

DUTRA, Frederico Nascimento; MONTEIRO, Priscila Kaiser; GOBETTI, Sérgio Wulff. Concentração de renda no Brasil: o que os dados do IRPF revelam? **Nota Técnica.** 2025. 19 p.

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. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p61 . Acesso em 19 de maio, 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONE Marina de Andrade. **Metodologia científica.** Editora Atlas Ltda. São Paulo, v. 8, p. 1-361, 2022.

MACHADO, H. de B. **Curso de direito constitucional tributário.** São Paulo: Malheiros editores, 2012, p. 346-347.

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

MACIEL, Matheus Murillo. Por que tributos? A necessidade de arrecadar e o caso do IGF na CRFB/88. **A necessidade de arrecadar e o caso do IGF na CRFB/88**, v. 73, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/18893> Acesso em: 03 out. 2025.

MAMEDE, Aline Ribeiro. **A função social do imposto sobre grandes fortunas.** 1. ed. – Curitiba: Appris, 2018, p. 88.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. DE. Estado e desigualdade de renda no Brasil: Fluxos de rendimentos e estratificação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/LpXtkRSLDChcGSy6RskhxKq/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26 abril, 2025.

MELLO, C. A. B. de. **Elementos de direito administrativo.** São Paulo: R. dos Tribunais, 1986. p. 230.

MORI, Letícia. **Imposto mínimo de 2% sobre super-ricos multiplicaria por 10 orçamento do Ministério do Meio Ambiente.** 2024. Da BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn33y8lve850>. Acesso em: 22 out. 2025.

NAGURNHAK, Gilmara. **Imposto sobre grandes fortunas e a justiça fiscal**. 2024. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/416680/imposto-sobre-grandes-fortunas-e-a-justica-fiscal>. Acesso em 26 abril, 2025.

NASCIMENTO JÚNIOR, A. N. **Tributação, desigualdade e a renda dos ricos no Brasil**. 2019. 80 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorioipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5ca0e72b-4549-48db-a1ae-e8d0c6c67e67/content> Acesso em: 03 nov. 2025.

NUNES, Cleucio Santos. *Justiça Tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 82.

OLIVEIRA, Leandro; REIS, Thiago. **Número cai, mas quase metade da Câmara será formada por milionários**. G1. 09/10/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/09/numerocai-mas-quase-metade-dacamara-sera-formada-por-milionarios.ghtml>. Acesso em 23 de maio, 2025.

OXFAM. **Desigualdade S.A.:** Como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública. [S.I.]: Oxfam International, jan. 2024. 54 p. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/desigualdade-s-a/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

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 de maio, 2025.

PACHECO BOMFIM, Gilson. Panorama da tributação progressiva sobre a renda no Brasil: Anomalias, perspectivas e desafios. **Revista do TCU**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 59–83, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.59-83. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2119>. Acesso em 23 de maio, 2025.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C d. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'anna. **Manual de direito tributário**: volume único. 4. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **O Grande Abismo-Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**. Alta Books Editora, 2016.

UNAFISCO. **Nota Técnica Unafisco 17/2020:** Imposto sobre Grandes Fortunas: Definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia da Covid-19. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT-17-1.pdf> acesso em 23 de maio, 2025.

UNAFISCO. **Nota Técnica Unafisco no 15/2020:** tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação. Unafisco, 2020b.

ZUCMAN, G. **The Hidden Wealth of Nations.** Chicago: The University of Chicago Press, 2015.