

**Projeto de Lei n.º \_\_\_/2019**

Deputada Luciana Genro

Altera a Lei n.º 8.821, de 27 de janeiro de 1989, que institui o Imposto sobre a Transmissão, Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos.

**Art. 1º.** Os arts. 18 e 19 da, Lei n.º 8.821, de 27 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação, substituindo-se as tabelas de alíquotas até então em vigor pelas que seguem:

Art. 18. ....

.....

Faixa	Valor do quinhão (em UPF-RS)		Alíquota
	Acima de	Até	
I	0	10000	0%
II	10000	30000	4%
III	30000	50000	5%
IV	50000	Infinito	8%

Art. 19. ....

.....

Faixa	Valor da doação (em UPF-RS)		Alíquota
	Acima de	Até	

I	0	10000	3%
II	10000	30000	4%
III	30000	50000	5%
IV	50000	Infinito	8%

**Art. 2º.** Os arts. 2º e 18, da Lei n.º 8.821, de 27 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. ....

.....

§ 2.º Nas transmissões "causa mortis" ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos forem os herdeiros ou legatários, observadas as disposições do art. 18.”

“Art. 18. Na transmissão “causa mortis”, a alíquota do imposto é definida com base no resultado da soma dos valores venais da totalidade dos bens imóveis situados neste Estado, bens móveis, títulos, créditos, ações, quotas e valores, de qualquer natureza, bem como dos direitos a eles relativos, compreendidos no monte partível, avaliados nos termos do art. 12, aplicando-se a seguinte tabela:

.....

§ 1.º O imposto devido será calculado pela aplicação da alíquota correspondente sobre o valor do montante partível, conforme tabela deste artigo, cabendo ao(s) sucessor(es) a responsabilidade pelo pagamento da parte proporcional ao quinhão a ser recebido.

§ 2.º Para efeitos do disposto neste artigo:

I - havendo sobrepartilha, o valor a sobrepartilhar será somado ao montante partível, tornando-se devida a complementação do imposto sobre o valor partilhado se houver mudança de faixa em função do referido acréscimo;

.....”

**Art. 3º.** Fica acrescido o § 7º ao art. 12, da Lei n.º 8.821, de 27 de janeiro de 1989, nos termos que seguem:

Art. 12.....

.....

§ 7º. Na transmissão causa mortis de valores e direitos relativos a planos de previdência complementar com cobertura por sobrevivência, estruturados sob o regime financeiro de capitalização, tais como Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) ou Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), para os beneficiários indicados pelo falecido ou pela legislação, a base de cálculo é:

I – o valor total das quotas dos fundos de investimento, vinculados ao plano de que o falecido era titular na data do fato gerador, se o óbito ocorrer antes do recebimento do benefício; ou

II – o valor total do saldo da provisão matemática de benefícios concedidos, na data do fato gerador, se o óbito ocorrer durante a fase de recebimento da renda.

**Art. 4º.** Fica acrescido o art. 11-A, na Lei n.º 8.821, de 27 de janeiro de 1989, no Capítulo V - Da sujeição passiva, Seção II - Do responsável, nos termos que seguem:

Art. 11-A. Na hipótese da transmissão causa mortis referida no art. 12, § 7º, são responsáveis pela retenção e recolhimento do imposto as entidades de previdência complementar, bem como as sociedades seguradoras autorizadas.

Parágrafo único. Não efetuada a retenção referida no caput deste artigo, o pagamento do imposto pode ser exigido do responsável ou do contribuinte.

**Art. 5º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 4 de maio de 2020.

Deputada Luciana Genro.

**JUSTIFICATIVA**

De acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado, R\$ 270 milhões deixaram de ser movimentados por dia na economia formal gaúcha entre 16.03.2020 e 24.04.2020.<sup>1</sup> A estagnação acompanha uma tendência internacional de paralisia das economias do mundo todo em razão da pandemia de COVID-19. O Ministro da Fazenda já admite uma redução de 6% no PIB.<sup>2</sup> Para outras avaliações, o recuo na economia nacional pode ultrapassar 10%.<sup>3</sup>

Como consequência, o impacto na arrecadação - que já é brutal - deve se estender e se aprofundar. Não há dúvidas quanto a isso. Na contramão dessa tendência, a ameaça concreta apresentada pelo vírus exige um aumento de despesas, principalmente na área da saúde e da assistência social, ambas as quais já estavam em situação crítica antes da pandemia. Diferentemente da União, cuja soberania monetária abre um leque de opções para se lidar com esse problema, os estados federados dependem da arrecadação tributária para garantir o funcionamento da Administração e, assim, evitar que as consequências da pandemia sejam ainda mais graves.

Assim sendo, a situação inédita de calamidade sanitária faz com que seja ainda mais importante que se coloque em pauta a discussão sobre o ITCMD, cuja arrecadação corrente está muito abaixo do seu real potencial<sup>4</sup>, o qual poderia trazer um impacto de grande vulto nas contas do Estado, permitindo um melhor funcionamento do sistema público de saúde, de modo a combater adequadamente esta pandemia e evitar outras futuras.

---

1

<https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/13041/indicadores-economico-fiscais-apontam-estabilizacao-dos-niveis-de-perda-em-funcao-da-covid-19>. Acesso em 30.04.2020.

2

<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/04/28/pib-do-brasil-vai-recuar-101-em-2020-em-pior-cenario-pre-ve-ubs.htm>. Acesso em 30.04.2020.

3

<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/04/28/pib-do-brasil-vai-recuar-101-em-2020-em-pior-cenario-pre-ve-ubs.htm>. Acesso em 30.04.2020.

<sup>4</sup> FREITAS, Antônio Albano de. O impacto da herança e de sua tributação na distribuição patrimonial e de rendimentos: uma análise do Brasil e do Rio Grande do Sul no capitalismo contemporâneo. 2017. 247 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

São três as alterações propostas:

- I. alteração nas alíquotas, isentando o imposto sobre as heranças das classes mais baixas e aumento da alíquota sobre as doações e heranças milionárias;
- II. mudança da base de cálculo, que deixa de ser o quinhão herdado, para ser o montante partível; e
- III. positividade expressa da incidência do imposto sobre os planos de previdência complementar com cobertura por sobrevivência, estruturados sob o regime financeiro de capitalização, tais como Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) ou Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL).

Os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado permitem apenas simular com maior segurança os ganhos financeiros obtidos com a primeira proposta, de alteração de alíquotas, que traria, anualmente, cerca de R\$ 173 milhões aos cofres públicos<sup>5</sup>. No caso das outras duas, o aumento é uma constatação lógica. No caso da mudança na base de cálculo, uma estimativa superficial feita pelo órgão indica um aumento arrecadatório de cerca de R\$ 99 milhões ao ano. No que se refere ao às providências complementares, nenhum cálculo não pôde ser realizado. Considerando, porém, que as reservas dos planos de previdência privada aberta, no Brasil, totalizaram R\$ 857,9 bilhões, pode-se facilmente concluir que haverá aqui também um impacto significativo<sup>6</sup>. O impacto anual da aprovação deste projeto pode, portanto, ultrapassar R\$ 300 milhões.

Antes de tratar das alterações ponto a ponto, importante ressaltar, de modo preliminar, que os parlamentares possuem legitimidade para apresentar proposições nesse sentido.

## **I. DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

---

<sup>5</sup> Cálculos feitos com base na arrecadação de 2018.

<sup>6</sup> Dados do primeiro trimestre de 2019 ([shorturl.at/suIZ6](http://shorturl.at/suIZ6). Acesso em 30.04.2020).

A Constituição Federal deu o poder para delimitar a alíquota máxima do imposto ao Senado Federal (art. 155, § 1º, IV, CF), que assim o fez por meio da Resolução n.º 9/1992, estipulando-a em em 8%. Dentro desse limite, cabe aos estados legislar (art. 155, I, CF). O Rio Grande do Sul estabeleceu as suas alíquotas na Lei n.º 8.821/1989, cujo texto buscamos mudar com a presente proposição.

Sobre a iniciativa legislativo, pode-se afirmar com segurança que não se configura qualquer dos impedimentos arrolados no art. 60 da Constituição Estadual, sendo perfeitamente cabível ao parlamentar a iniciativa legislativa em matéria tributária. O Supremo Tribunal Federal, no RE n.º 878.911, de repercussão geral, firmou o entendimento no sentido de que “as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo”.

Importante destacar, ainda, que proposições legislativas de iniciativa parlamentar em matéria tributária são incapazes de criar quaisquer distorções de ordem orçamentária. O princípio da anterioridade tributária, previsto no art. 150, inciso III, alínea b, da Constituição Federal, dispõe que a cobrança de novo tributo somente será possível no exercício financeiro seguinte à publicação da lei que o institui, evitando que distorções pudessem acontecer.

Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

III – cobrar tributos: [...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Por fim, cabe observar que, mesmo que houvesse alteração com reflexo em lei orçamentária vigente - que não é o caso -, ela seria no sentido de aumentar a receita, não havendo, portanto, qualquer comprometimento com despesas.

## II. ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTAS

A alteração em questão visa à criação de um sistema que desonere as classes mais baixas e, no quadro geral, aumente a arrecadação total, contribuindo concomitantemente com o enfrentamento à crise financeira e com a redução da desigualdade de renda no país apontado como um dos mais desiguais do mundo.

De acordo com dados da Receita Estadual, 13 (treze) pessoas receberam, cada uma, heranças acima de R\$ 50 milhões em 2018. Esses treze magnatas, agraciados por viver em um dos países com o menor imposto sobre heranças do mundo ocidental, pagaram uma alíquota média efetiva de apenas 3,15% (enquanto a nominal prevista é de 6%). Os que receberam mais de 10 milhões em herança no ano passado foram cerca de 140 - todos pagando alíquotas vexatórias semelhantes nesse país que não se cansa de falar em meritocracia. Mesmo país cuja metade da população vive com menos de R\$ 413,00 por mês - 25 mil vezes menos que essas merecidas heranças.<sup>7</sup>

A proposta em tela consiste em três eixos:

- (1) isenção do imposto sobre as heranças das classes mais baixas<sup>8</sup> (57,77% dos contribuintes deixariam de pagar - o que significaria 21.861 pessoas, em números de 2018);
- (2) aumento da alíquota sobre as doações e heranças milionárias, estabelecendo alíquota de 8% para essa faixa<sup>9</sup> (o que impactaria apenas as 3.187 contribuições mais altas, em números de 2018).;
- (3) equiparação entre as alíquotas de herança e de doação, para fins de evitar manobras de elisão fiscal.

		<b>HERANÇA</b>	<b>DOAÇÃO</b>
--	--	----------------	---------------

<sup>7</sup> Cf. dados da PNAD, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

<sup>8</sup> Quinhões inferiores a 10.000 UPF-RS, que equivalem a 195.356,00, pelo valor atual da UPF-RS.

<sup>9</sup> Valores acima de 50.000 UPF-RS, que equivalem a 976.780,00, pelo valor atual da UPF-RS.

Valor (UPF-RS)	Valor (R\$)	Alíquota atual (%)	Alíquota proposta (%)	Parcela dos contribuintes atingidos*	Alíquota atual (%)	Alíquota proposta (%)	Parcela dos contribuintes atingidos*
Até 2.000	Até 39.071	0	0	65.70%	3	3	72.72%
2000 a 10.000	39.071 a 195.356	3	0		3	3	
10.000 a 30.000	195.356 a 586.068	4	4	20.08%	4	4	15.64%
30.000 a 50.000	586.068 a 976.780	5	5	7.71%	4	5	6.05%
Acima de 50.000	Acima de 976.780	6	8	6.51%	4	8	5.60%

\* Média dos anos 2013, 2014 e 2015, extraídos de Freitas (2017)

Diminui
Mantém
Aumenta

O modelo tributário brasileiro é centrado na tributação indireta, que atinge pesadamente as classes mais baixas, ampliando o comprometimento de seus salários e aumentando a desigualdade de renda. Dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), apresentados em relatório de 2014<sup>10</sup>, estimam que “10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos”. Se diminuirmos as frações de análise, veremos que quanto mais perto do topo, menos se paga de tributo.

A baixíssima alíquota do ITCMD para as grandes fortunas herdadas reforça esse cenário e garante a perenização da desigualdade. Não é por menos que estudo recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicou que, no Brasil, uma família

<sup>10</sup> Estudo intitulado “Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária”.

pode levar até nove gerações para sair da faixa dos 10% mais pobres e chegar à de renda média do país<sup>11</sup>.

Dados do Institute for Economic Research (Ifo) demonstram que nossas alíquotas estão muito aquém daquelas de economias usualmente usadas como referência pelo próprio establishment. O gráfico que segue apresenta as alíquotas máximas para cada país:

<b>Alíquota máxima de imposto sobre herança</b>	
Rio Grande do Sul em comparação com Brasil e outros países	
Rio Grande do Sul	6%
Brasil	8%
Alemanha	50%
EUA	40%
França	60%
Japão	55%
Reino Unido	40%

Fonte: WEALTH AND INHERITANCE TAXATION: An Overview and Country Comparison. Munique: Ifo Dice Report, v. 2, 2018.

Somado a isso, dados compilados por Freitas (2017), em tese apresentada na UFRJ<sup>12</sup>, demonstram que as faixas que realmente podem contribuir para um aumento de receita são

<sup>11</sup> Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/15/economia/1529048970\\_395169.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/15/economia/1529048970_395169.html).

<sup>12</sup> FREITAS, Antônio Albano de. O impacto da herança e de sua tributação na distribuição patrimonial e de rendimentos: uma análise do Brasil e do Rio Grande do Sul no capitalismo contemporâneo. 2017. 247 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

justamente as mais altas, sendo desnecessariamente oneroso continuar cobrando das faixas inferiores, onde a contribuição pode causar aos indivíduos significativa restrição orçamentária.

Vejamos os dados:

<b>Tabela 43 - Montante de Heranças e de Impostos arrecadado sobre Heranças no Rio Grande do Sul, 2015</b>						
Valor do Inventário por faixas de valores (R\$ correntes)	<u>INVENTÁRIO (em R\$ correntes)</u>				ITCD pago (em R\$ correntes)	
	Número de Declarações	% de declarações	Montante	% do montante	ITCD	% do total de ITCD pago
Abaixo de R\$ 35.000	4.319	16,5%	69.623.196,13	0,5%	234.616,34	0,1%
R\$ 35.000 < R\$ 100.000	5.712	21,8%	370.591.730,46	2,6%	1.110.088,63	0,4%
R\$ 100.000 < R\$ 200.000	5.492	20,9%	782.955.569,87	5,5%	3.026.042,65	1,0%
R\$ 200.000 < R\$ 500.000	6.010	22,9%	1.845.960.753,41	13,0%	11.813.768,13	4,1%
R\$ 500.000 < R\$ 1.000.000	2.471	9,4%	1.676.904.918,42	11,8%	24.478.047,96	8,4%
Acima de 1.000.000	2.212	8,4%	9.484.077.735,64	66,6%	250.280.831,13	86,0%
<b>Total</b>	<b>26.216</b>	<b>100,0%</b>	<b>14.230.113.903,92</b>	<b>100,0%</b>	<b>290.943.394,84</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** Elaboração de FREITAS (2017), com base na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

**Tabela 46 - Montante de Doações totais e de Imposto arrecadado sobre doações no Rio Grande do Sul, 2015**

Valor das Doações totais* por faixas de valores (R\$ correntes)	DOAÇÕES (em R\$ correntes)				ITCD pago (em R\$ correntes)	
	Número de Declarações	% de declarações	Montante	% do montante	ITCD	% do total de ITCD pago
Abaixo de R\$ 35.000	13.582	26,3%	126.425.796,44	1,1%	3.089.249,40	1,24%
R\$ 35.000 < R\$ 100.000	11.709	22,7%	592.655.341,04	5,2%	14.038.271,09	5,63%
R\$ 100.000 < R\$ 200.000	9.174	17,8%	913.695.948,20	8,0%	21.347.337,76	8,56%
R\$ 200.000 < R\$ 500.000	9.262	17,9%	1.669.808.345,73	14,6%	36.933.965,08	14,82%
R\$ 500.000 < R\$ 1.000.000	3.882	7,5%	1.217.816.654,16	10,6%	25.427.958,75	10,20%
Acima de 1.000.000	4.038	7,8%	6.955.835.440,28	60,6%	148.444.470,37	59,55%
<b>Total</b>	<b>51.647</b>	<b>100,0%</b>	<b>11.476.237.485,84</b>	<b>100,0%</b>	<b>249.281.252,45</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** Elaboração de FREITAS (2017), com base na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

\*Incluso transferências patrimoniais decorrentes de meação e dissolução da sociedade conjugal e de unidade familiar

De acordo com a pesquisa, as faixas mais baixas têm o maior número de contribuintes e o menor montante passível de arrecadação. Se considerarmos as faixas de até R\$ 200.000,00 (as quais este Projeto de Lei busca isentar), pode-se observar que elas compreendem 59,2% do total de contribuintes e apenas 8,6% do montante inventariado. No caso das doações, o cenário se repete: as faixas compreendem 66,8% dos contribuintes e 14,3% do montante doado.

Percebe-se, também, que o potencial arrecadatário encontra-se nas operações acima de R\$ 1 milhão. Pelos dados das tabelas, 66,6% do valor inventariado e 60,6% do valor doado correspondem a essa faixa, de modo que uma majoração de alíquota nessa faixa traria resultados consideráveis. Ou seja, os seus números indicam que o aumento de alíquota da faixa mais alta

não só compensaria a desoneração das faixas mais baixas, mas também poderia trazer um crescimento importante em relação aos níveis atuais de arrecadação.

A proposta, por isso, visa à desoneração das transferências usualmente atribuídas às classes médias e à majoração das operações efetuadas pela parcela mais rica da população - as superiores a 50.000 UPFs (cerca de R\$ 1 milhão). Se usarmos os dados de 2015 como referência, podemos concluir que cerca de 59,2% dos atuais herdeiros contribuintes ficariam isentos do pagamento deste imposto.

Quanto à equiparação entre as alíquotas de herança e de doação, ela se faz necessária para evitar a elisão fiscal. As alíquotas atuais incentivam que ela aconteça. Ao se colocar alíquotas mais baixas para a doação (o que ocorre apenas nas faixas mais ricas), incentiva-se doações simuladas que em verdade são adiantamento de herança. Observe-se, por fim, que, no caso das doações, deve ser mantida a ausência de uma faixa de isenção, sob pena de se incentivar o fracionamento simulado de doações.

### **III) MUDANÇA DA BASE DE CÁLCULO**

Conforme demonstrado, a alíquota máxima definida pelo Senado Federal é muito baixa, quase que anulando o potencial tributário do ITCMD. A formatação dada à base de cálculo acentua este problema no caso da herança. Atualmente, no alíquota é calculada sobre o quinhão recebido por cada sucessor, e não sob a soma dos quinhões - o montante partível, que é o que de fato está sendo transferido. Isso faz com que heranças altas sejam tributadas com alíquotas baixas ou sequer tributadas, caso haja mais herdeiros. Pode-se chegar ao absurdo de se ter uma herança acima de R\$ 1 milhão que seja isenta de ITCMD. O presente projeto busca alterar este quadro.

### **IV) PREVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES**

A última proposta visa corrigir a lacuna legal que tem autorizado manobras de elisão fiscal visando afastar a tributação do ITCMD na transmissão de planos de previdência privada. A medida já foi adotada nos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, havendo o texto legal do primeiro sido utilizado como referência para esta proposição.

Por meio dela, busca-se positivar de modo expresso que o ITCMD também incide sobre os planos de previdência complementar com cobertura por sobrevivência, estruturados sob o regime financeiro de capitalização, tais como Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) ou Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL).

O adendo se faz necessário, pois embora a da Lei nº 8.821/1989 traga texto genérico que, a nosso ver, já os inclui (art. 2º, II c/c art. 3º, II), há divergências quanto à sua inclusão por parte dos tribunais.

Tanto o PGBL, quanto o VGBL, são planos de previdência e funcionam por meio de fundos de investimento, sendo diferenciados basicamente pela estratégia do investidor no que se refere à incidência de Imposto de Renda. Ambos os planos são típicas aplicações financeiras, que geram acréscimo no patrimônio dos sucessores, e devem assim ser tratados pela legislação tributária.

Conforme afirmou a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, neste ano de 2019, nos autos do AREsp nº 1.554.162:

“Nesse sentido, os fundos de previdência privada abertos, como é o caso do VGBL, são típicas aplicações financeiras equiparáveis a qualquer outro fundo de investimento, porque são compostos pelo acúmulo de renda decorrente das aplicações financeiras realizadas pelo seu titular durante longo período. A ocorrência da morte, como na situação de qualquer investimento, desencadeia a transferência para os beneficiários (herdeiros), sendo que, no caso do VGBL, para aquele especificamente designado como beneficiário pelo titular da aplicação.

Com efeito, trata-se de típica hipótese de definição (antecipação) do destinatário daquele patrimônio do *de cuius*, que deverá ser considerado no monte mor da partilha, por seu caráter testamentário, para todos os fins de direito, inclusive para que, sobre a aludida parcela de patrimônio transferida haja a correlata incidência do ITCMD.”

Segundo dados da FenaPrevi (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida), em escala nacional, as *“reservas dos planos de previdência privada aberta totalizaram R\$ 857,9 bilhões no primeiro trimestre de 2019, volume 10% superior em relação ao mesmo período do ano anterior”*. Diz ainda a Federação que, *“na análise por produto, o VGBL fechou o período respondendo por 77,9% das reservas. O PGBL representou 17,8% das provisões, e os planos tradicionais 4,2% do total”* ([shorturl.at/sulZ6](http://shorturl.at/sulZ6)). Ou seja, está-se falando de um mercado gigantesco e crescente, cuja dinâmica exige adaptação imediata do Fisco.

Considerando-se a importância dessas alterações para o adequado enfrentamento da crise e para a realização de justiça tributária, e levando-se em conta que, na história desse país, todas as crises terminaram sendo pagas pelos de baixo, submeto-lhes o presente projeto. Temos a oportunidade, aqui, de iniciar a reversão desse quadro cruel. Conto, portanto, com as senhoras e senhores para garantir o célere trâmite e aprovação desta proposta.

Sala das Sessões, em 4 de maio de 2020.

Deputada Luciana Genro.