

A crise fiscal dos Estados e o aumento da tributação de heranças e doações

06.10.2020

[Rodrigo Maito da Silveira e Isadora Carvalho Algorta](#)

É notório que o Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, especialmente quando se colocam em perspectiva os serviços públicos que retornam para a população.

Para além da discussão de que o nosso sistema privilegia a tributação do consumo em detrimento da renda e do patrimônio, vivemos um momento complexo, em que as iniciativas de reforma tributária são anacrônicas e, infelizmente, fadadas ao insucesso em razão do ambiente político conturbado. Enquanto a reforma tributária não vem, os entes federados procuram, dentro das suas competências — e às vezes até além delas —, aprimorar a legislação tributária, com vistas a melhor captar as manifestações de riqueza da sociedade.

A digitalização da economia, por exemplo, vem causando um razoável deslocamento da arrecadação tributária em favor dos municípios, em razão de uma maior oferta e consumo de intangíveis, os quais são suscetíveis à incidência do Imposto Sobre Serviços (ISS).

Nesse contexto, diante da crise fiscal dos Estados, agravada pelos efeitos econômicos negativos decorrentes pandemia da Covid-19, destacam-se iniciativas voltadas ao incremento de tributos, notadamente o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direito (ITCMD).

Como exemplo, o governo do Estado de São Paulo sinalizou essa intenção ao encaminhar recentemente à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 529/2020 (PL nº 529/2020), que, entre diversas medidas estruturais e administrativas, tais como a alienação de imóveis da Fazenda Pública, o repasse de receitas de superávit financeiro de fundos e entidades à conta única do tesouro estadual, a transação de débitos tributários e não tributários, a redução de benefícios fiscais de ICMS e IPVA, também visa a alterar a legislação do ITCMD nos seguintes pontos:

— VGBL e PGBL: as entidades de previdência complementar, seguradoras e instituições financeiras passam a ser responsáveis pela retenção e recolhimento do ITCMD sobre os valores recebidos pelos beneficiários dos planos de previdência privada;

— Usufruto: tributação passa a incidir sobre o valor total dos bens doados com reserva de usufruto, revogando a regra atual que prevê a incidência do imposto sobre dois terços do valor da doação.

— Imóveis: para os imóveis urbanos, a base de cálculo do imposto não poderá ser inferior ao valor de referência para fins de ITBI e, para os imóveis rurais, o imposto não incidirá sobre montante inferior ao valor venal divulgado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

— Participações societárias: caso não seja possível auferir o valor de mercado, será utilizado o valor do patrimônio líquido, ajustado pela reavaliação dos ativos e passivos a valor de mercado na data do fato gerador (atualmente não são obrigatórios os ajustes).

— Transmissão de bens para entidades filantrópicas: estende-se a isenção, para fins de herança ou doação, em relação à transmissão de quaisquer bens ou direitos a entidades, com sede no Estado de São Paulo, sem fins lucrativos, em funcionamento regular há pelo menos um ano, e que mantenham atividades em ao menos uma das finalidades descritas no artigo 3º da Lei federal n.º 9.790/1999, devendo o reconhecimento dessa condição ser feito de acordo com disciplina a ser estabelecida pelo Poder Executivo.

Se convertido o PL n.º 529/2020 em lei, haverá inegável aumento da carga tributária, além de existir margem para vários questionamentos quanto à aplicabilidade e validade das novas regras, especialmente no tocante à avaliação de ativos e passivos associados à transmissão de participações societárias, ou mesmo sobre a possibilidade de incidência do tributo em relação a planos de previdência complementar.

Em paralelo, tramita desde abril de 2020 o Projeto de Lei n.º 250/2020, cujo objetivo é efetivamente instituir alíquotas progressivas do ITCMD, de 4% até 8%, o que também ensejaria majoração da tributação. Se tais PLs forem aprovados ainda em 2020, as novas regras passarão a ter validade somente no ano de 2021, por força do princípio da anterioridade.

Até que eventualmente essas novas regras passem a valer, abre-se uma janela de oportunidade para a implementação de planejamentos sucessórios e tributários, com vistas a aproveitar o regramento atual.

Por outro lado, merece ser destacado o problema da incidência do ITCMD sobre doações efetuadas pelos particulares no bojo da pandemiada Covid-19, as quais são essencialmente voltadas a suprir as necessidades que o próprio Estado tem se mostrado incapaz de atender.

Ainda que, de forma tímida, o PL nº 529/2020 preveja a extensão da isenção do ITCMD para entidades sem fins lucrativos que atendam a certos requisitos nele previstos, atribui ao Poder Executivo a prerrogativa de estabelecer outros critérios para aproveitamento do benefício. Na prática, a depender da regulamentação da matéria, se esse PL for convertido em lei, pode ser que o aproveitamento da isenção se revele uma tarefa difícil e altamente burocrática, algo não raro na realidade brasileira.

Se é louvável a iniciativa de se discutir a possibilidade de ampliação da isenção de doações a entidades sem fins lucrativos, é essencial que se procure dar efetividade a medidas dessa natureza. Atualmente, no Estado de São Paulo, apenas entidades que atuam com foco em direitos humanos, cultura e meio ambiente é que podem usufruir de isenção do ITCMD, mesmo assim desde que cumpram vários requisitos formais.

Idealmente, deveria haver um verdadeiro efeito indutor, por meio da tributação, da cultura filantrópica no nosso país. O que se vê, no entanto, é uma preponderância de medidas que acabam por onerar ainda mais os cidadãos, sobretudo em um cenário econômico adverso. Parece-nos lamentável a adoção de uma política fiscal que tem por foco apenas um lado da equação, qual seja, o da arrecadação. A equalização das contas públicas não será alcançada se não se pensar em reformar o Estado em busca de eficiência e maior controle em geral dos gastos públicos.