IMPÔSTO DE RENDA — REGULAMENTAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 62, DE 1966

GILBERTO DE ULHOA CANTO *

— Autolançamento. Reavaliação do ativo e correção monetária. Conclusões.

O Decreto-lei n.º 62, de 21 de novembro de 1966, contém diversas disposições a respeito da legislação então vigente do Impôsto Sôbre a Renda. Os dois tópicos principais que nesse Decreto-lei constituem inovações mais acentuadas no sistema são, respectivamente, a instituição do autolançamento (assim chamado o lançamento feito espontâneamente pelo contribuinte e apenas revisto depois pela autoridade fiscal) para as pessoas jurídicas, sistema êsse já em pleno vigor, e o conjunto de normas contidas nos arts. 4.º até 11 do diploma em questão. O interêsse que poderia haver na minha exposição estaria nesses dispositivos exatamente porque é a respeito dêles que as Classes Produtoras se têm mostrado preocupadas, pelo fato de que nada ainda foi feito que traduza o propósito do Poder Executivo, de regulamentá-los.

Trata-se de um conjunto de artigos que eu diria que integram a etapa final de um processo de recionalização que vem sendo palmilhado pelo legislador brasileiro, muito tímida e lentamente, a partir de 1951, com vistas à tomada de uma posição mais realista em matéria de determinação de lucros das emprêsas, distorcidos por efeito do processo inflacionário.

Foi comentado que o Decreto-lei n.º 62 teria surgido de um esbôço de projeto meu, em colaboração ao nosso colega OTÁVIO BULHÕES, quando Ministro da Fazenda. Em realidade, isso não é exato, o que digo apenas para justificar minha pouca familiaridade com a matéria, e não para manifestar qualquer desaprovação aos princípios ou à própria maneira com que êsses princípios foram consubstanciados nos já citados arts. 4.º a 11 do diploma em foco, projetados pelo talento e pela habilidade extraordinária de elaborar leis que atendam à realidade econômica, que é um dos atributos do Dr. JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA.

* Advogado no Rio de Janeiro.

Eu disse, de início, que o conjunto dos artigos 4.º a 11 do Decreto-lei n.º 62 teria operado a última etapa de um processo de racionalização, tímida e lentamente iniciado em 1951. Com efeito, em 1951 surgiu a Lei n.º 1.474, que pela primeira vez no direito positivo brasileiro reconheceu a diferença entre reavaliação e correção monetária. A legislação do impôsto de renda, no Brasil, já previa, há muitos anos, como hipótese de incidência, nas pessoas jurídicas, e nas de seus sócios, a modificação, por ato espontâneo da própria emprêsa, dos valôres de custo dos bens, sejam no seu ativo fixo, sejam no seu ativo circulante, considerando êstes aumentos de valor que, segundo a sistemática da legislação comercial brasileira, não podem ser distribuídos em dinheiro, sob pena de se configurar um dividendo fictício, porque a mais-valia decorrerá apenas de nova avaliação, sem que se realize através de operação permutativa. A legislação tratava, indiscriminadamente, todos os casos de ajuste, para mais, do valor de bens do ativo das pessoas jurídicas, como hipótese de lucro tributável.

Nessa tomada de posição, evidentemente, o legislador brasileiro filiou-se a uma de duas correntes que predominam na legislação dos diversos países do mundo. A corrente anglo-americana, por exemplo, é exatamente a oposta. No direito positivo inglês e estadunidense, o simples registro contábil do maior valor atribuído a um bem que integra o patrimônio de uma emprêsa não é considerado como genético de lucros. Apenas quando efetivamente seja realizada essa mais-valia, a tanto não se equiparando o seu simples registro contábil, incidirá o impôsto.

Durante muitos anos prevaleceu essa uniformidade, que, a partir de quando a inflação se tornou um processo corrosivo constante, passou a penalizar sèriamente as emprêsas. Todos se lembrarão da cruzada que o Senador Roberto Simonsen empreendeu, com o pêso do seu prestígio e da sua influência, no sentido de criar uma atmosfera, no Brasil, que tornasse possível o reajuste dos valôres dos ativos imobilizados das emprêsas.

Roberto Simonsen assinalava a importância de se tornar viável esta atualização, justificando esta necessidade com diversos argumentos, inclusive estatísticos. Dizia êle que o parque industrial brasileiro estava subavaliado em livros, porque na realidade não tinha jamais sido possível, mesmo àqueles que se haviam preocupado com o problema, sequer pensar em atualizar valôres escriturais de itens dos seus ativos, quando essa atualização acarretaria dupla incidência do impôsto sôbre a renda, a cargo da emprêsa e dos seus acionistas ou sócios, porque a lei considerava qualquer registro para mais, dos valôres dos itens do ativo como forma de produção e realização de lucro, e o mais que fazia era permitir que se deferisse, por quatro anos, a incidência do impôsto, mediante o artifício da criação de um fundo de compensação, no passivo, da mais-valia do ativo.

A Lei n.º 1.454 foi, portanto, em 1951, a primeira demonstração de tomada de consciência do legislador brasileiro no que concerne aos efeitos, já então perceptíveis, da defasagem entre os valôres de custo histórico os elementos integrantes do ativo das emprêsas, principalmente industriais, e o valor corrente do mercado ou de reposição dêsses mesmos itens, ou de itens que a êle correspondessem.

Introduziu-se então, pela primeira vez, uma distinção entre reavaliação do ativo e correção monetária. Por um período relativamente curto, permitiu-se que as emprêsas corrigissem o valor de itens de seu ativo imobilizado até o limite de coeficientes de depreciação monetária e com observância de certas condições, inclusive a de que o saldo líquido dessa correção fôsse apropriado a aumento de capital, submetendo essa operação a impôsto sôbre a renda exclusivamente a cargo da pessoa jurídica de apenas 10%, sem qualquer outro ônus para os acionistas ou sócios beneficiados com o recebimento de ações ou quotas gratuitas resultantes dessa majoração de capital. Além disso, o tributo poderia ser pago em doze prestações mensais.

Êsse regime vigorou por um período muito curto. Foi restabelecido em 1956 pela Lei n.º 2.862, também em caráter transitório. Tornou-se permanente, a partir da Lei n.º 3.470, de 1958, que racionalizou mais o processo, determinando que, simultâneamente com a correção do valor dos bens do ativo, a emprêsa procedesse à correção, pelos mesmos coeficientes, das depreciações e amortizações respectivas.

A partir, portanto, de 1958, já se havia chegado a um relativo grau de avanço no que respeita ao tratamento fiscal dos puros acréscimos de valor decorrentes da perda do poder aquisitivo do cruzeiro. A estabilização do sistema foi, sem dúvida alguma, um progresso; entretanto, duas objeções sérias ainda lhe podiam ser feitas. A primeira dizia respeito ao fato de que a mais-valia puramente nominal, como confessada é aquela que decorre da simples correção do valor do custo histórico dos bens, na medida em que o poder aquisitivo do cruzeiro diminuísse, não é lucro, e portanto não pode estar sujeita a qualquer impôsto.

Em segundo lugar, a objeção que se podia fazer ao sistema instituído pela Lei n.º 3.470, residia em que a inflação não afeta apenas os valôres do ativo imobilizado e das contra-partidas do passivo com o ativo imobilizado vinculado, que são as depreciações e as amortizações.

Em que pêse a validade inconteste destas duas objeções, o sistema permaneceu inalterado até 1964. Com a reiteração da correção monetária, ano a ano, operada em caráter facultativo — porque não se havia tornado obrigatória —, foi se acentuando uma terceira *injustiça*, uma terceira falha no sistema tornado permanente pela Lei n.º 3.470. Permitia-se a correção monetária, submetendo-se-a a uma incidência única e mais baixa do que a que prevalecia quanto ao lucro operacional, e assim mesmo ainda se facilitando o pagamento do impôsto em doze prestações; mas não se admitia que o bem corrigido monteàriamente fôsse depreciado na medida em que os acréscimos de valor escriturais resultantes da correção monetária se iam agregando.

Em 1964, a primeira lei tributária produzida pela Revolução, a Lei n.º 4.357, de 6 de julho, introduziu algumas alterações importantes no sistema que se estabelecera com a Lei n.º 3.470, e, no meu entendimento, evolveu, vencendo mais uma etapa no caminho da racionalização de que inicialmente falei. Em primeiro lugar, tornou obrigatória a correção monetária, salvo exceções. Em contra-partida dessa obrigatoriedade, reduziu a 5% o impôsto, mantendo o sistema de pagamento parcelado. Em segundo lugar,

admitiu que as amortizações fôssem feitas sôbre os valôres dos bens do ativo integrados dos montantes da correção monetária.

De longa data, muito antes de 1964, as autoridades fiscais reconheciam a validade da objeção que se fazia à irracionalidade do dispositivo, que não permitia a depreciação dos valôres dos bens do ativo imobilizado corrigidos monetàriamente. Diziam entretanto, que o impacto da depreciação de valôres dos bens do ativo imobilizado corrigidos monetàriamente sôbre a arrecadação seria insuportável.

Em 1964, a situação era a mesma. Mas, a solução encontrada consistiu em se estabelecer a entrada em vigor da nova sistemática de modo gradual, assim ficando diluída em três anos o que teria sido uma queda de receita tributária muito violenta para ser suportada de chôfre.

Então, passos importantes no sentido de racionalizar tôda a estrutura de soluções dos problemas decorrentes dos efeitos da inflação sôbre os resultados e sôbre as contas e os balanços das emprêsas, foram dados pela Lei n.º 4.357. Mais um se cumpriu quando a Lei n.º 4.682 extinguiu, a partir do exercício de 1957 inclusive, qualquer incidência sôbre o saldo líquido da correção monetária do ativo imobilizado das emprêsas, com o reconhecimento pleno de que a mais-valia puramente monetária não é lucro, sem embargo de subsistir a incidência sôbre o lucro eventual decorrente de uma verdadeira reavaliação do ativo, que é a atualização de valôres reais, não contida nos limites dos coeficiêntes que traduzam a depreciação monetária.

Discutiu-se muito, ao tempo da expedição da Lei n.º 4.357, a conveniência de se tornar obrigatória a correção monetária do ativo imobilizado.

Observava-se que a obrigatoriedade da correção monetária, nos diferentes países também assolados, em diferentes épocas e por diferentes causas, por processo inflacionário agudo, só se deu nos casos de mudança concomitante de padrão monetário.

Entretanto, prevaleceu a tese da obrigatoriedade da correção monetária, pois, sendo uma retificação de valôres igualmente atingidos pela inflação, a sua compulsoriedade corresponderia a vários objetivos, inclusive o de estabelecer, a partir de certo momento, o processo paulatino mas constante e integrado, de projeção, em verdadeira grandeza, dos ativos das emprêsas, com vantagens, não só para elas próprias, como para o dimensionamento da indústria brasileira.

Havia-se deixado de lado, até então, o problema da correção monetária de balanços ou de outras contas que importam muito para o fiel retrato das emprêsas, porque também afetadas pela inflação. Veio a ser objeto de disciplina, na própria Lei n.º 4.357, embora com aplicação circunscrita no espaço e no tempo a chamada manutenção do capital de giro próprio.

Com efeito, o art. 27 da Lei n.º 4.357 previu a possibilidade de, para fins exclusivos e específicos do impôsto sôbre lucros extraordinários, como era correntemente chamado o impôsto adicional de renda, as emprêsas corrigirem o seu capital de giro mediante um sistema que lhe restituísse aquela perda do valor que êle teria sofrido desde o primeiro até o último dia do ano, por fôrça da inflação.

Essa providência se afigurava evidentemente justificável, porque o impôsto sôbre lucros extraordinários, desde o seu estabelecimento no Brasil, sempre foi um impôsto sôbre super-rendas, ou sôbre lucros excedentes de certos padrões de normalidade. Ora, um dêsses padrões era a relação entre o lucro apurado e uma percentagem do capital aplicado no negócio. Então, nada mais lógico do que se permitir que o desfalque operado no capital de giro pela inflação fôsse corrigido segundo coeficientes da depreciação monetária fixados mês a mês pelo extinto Conselho Nacional de Economia, hoje pelo Ministério do Planejamento. Acontece, entretanto, que o impôsto sôbre lucros extraordinários tinha vigência temporária de sorte que o dispositivo da Lei n.º 4.357, que fôra expresso em prever a manutenção do capital de giro próprio como fator de alívio para fins de apuração do lucro tributável, do lucro extraordinário da renda, teria perdido a sua razão de ser, se não houvesse a Lei n.º 4.663, chamada lei dos incentivos fiscais, conservado a manutenção do capital de giro próprio como faculdade outorgada às emprêsas que estabilizassem seus preços, para o fim de ser deduzido do lucro tributável pelo impôsto sôbre a renda. E também facultou a capitalização dessa reserva de manutenção do capital de giro próprio sem qualquer incidência, fôsse do impôsto de sêlo, que vigorava ao tempo, fôsse do impôsto de renda. A manutenção do capital de giro próprio constituiu um grande passo no caminho da racionalização plena, em têrmos de reconhecimento dos efeitos fiscais da inflação, porque permitiu a correção de outros elementos de balanço, que não estavam cobertos pela correção monetária do ativo imobilizado e das amortizações e depreciações.

Ora, eu diria que o Decreto-lei n.º 62 veio completar o processo de racionalização, porque previu a correção monetária do balanço todo. Esta correção é minuciosamente disciplinada nos artigos de números quatro a onze, que não vou transcrever porque não apresentam interêsse maior dada sua casuística. É facultativa para as emprêsas privadas, e obrigatória para as sociedades de economia mista.

O sistema estabelecido pelos arts. 4.º a 11 do Decreto-lei n.º 62 parece de uma racionalidade a tôda prova. Em conferência que fiz na Associação Comercial do Rio de Janeiro sôbre o mesmo tema, admiti as dificuldades que se apresentam para o erário público, se fôr aquêle pôsto em vigência de um só jato. Sugeri que as classes produtoras pleiteassem a sua aplicação gradual, mesmo que numa progressão lenta. O que se pôde fazer escalonadamente, em três anos, quanto à admissão das depreciações e amortizações da correção monetária do ativo, talvez se devesse fazer, no caso sob exame, em período mais longo.

Parece-me que, em qualquer caso, o Poder Executivo deve enfrentar o problema da regulamentação dêste Decreto-lei.

A regulamentação, para ter vigência no exercício de 1968, esta, sim, é facultativa, é discricionária para o Ministro da Fazenda. Mas, a partir de 1969, com base nos balanços encerrados em 1968, entendo que é obrigatória essa regulamentação, a menos que seja revogado o decreto-lei. Racionalmente, não havia como repudiá-lo.